



# Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption



## Rapport de Phase 4 France



---

Ce rapport de Phase 4 sur la France par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption évalue et fait des recommandations sur la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Recommandation de 2009 du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Il a été adopté par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption le 9 décembre 2021.

Le rapport fait partie de la quatrième phase de l'exercice de suivi mené par le Groupe de travail, qui a débuté en 2016. La Phase 4 examine les difficultés particulières que les pays rencontrent pour réprimer l'infraction de corruption transnationale, ainsi que les résultats obtenus. Elle porte sur des aspects tels que la détection, l'action répressive, la responsabilité des entreprises, la coopération internationale, ainsi que sur les questions soulevées lors des évaluations précédentes et toujours en suspens.

---

# Table des matières

RÉSUMÉ	6
INTRODUCTION	8
1. Évaluations précédentes de la France	8
2. Processus de Phase 4 et visite virtuelle	9
3. Les risques de corruption d'agents publics étrangers au regard de la situation économique et du profil commercial de la France	10
4. Un nombre important de réformes depuis la Phase 3	11
5. Cas de corruption transnationale	14
A. LA DÉTECTION DE L'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE	18
Introduction	18
A1. Capacité des autorités nationales (en général) à signaler les infractions de corruption transnationale	19
A2. Capacité de l'AFA à détecter et signaler les infractions de corruption transnationale	22
A3. Capacité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et des ambassades à détecter et signaler les infractions de corruption transnationale	23
A4. Capacité du ministère des Armées à détecter et signaler les infractions de corruption transnationale	24
A5. Capacité des autorités fiscales à détecter et signaler les infractions de corruption transnationale	26
A6. Détection et signalement via les mesures préventives anti-blanchiment	27
A7. Détection et signalement via les agences d'aide au développement	30
A8. Détection et signalement via les agences de crédits à l'exportation	33
A9. Capacité des comptables et auditeurs à détecter et signaler les infractions de corruption transnationale	34
A10. Détection de corruption transnationale par les lanceurs d'alerte et protection des lanceurs d'alerte	36
A11. Détection dans le cadre de la divulgation spontanée par le secteur privé	40
A12. Autres sources de détection d'allégations de corruption transnationale	41
B. ACTIONS RÉPRESSIVES ENGAGÉES EN CAS D'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE	43
B1. Infraction de corruption transnationale	43
B2. Sanctions contre les personnes physiques	51
B3. Cadre institutionnel des enquêtes et poursuites	53
B4. Conduite des enquêtes et poursuites de corruption transnationale	70
B5. Conclusion des affaires de corruption transnationale	87
B6. La coopération internationale	95
C. LA RESPONSABILITÉ DES PERSONNES MORALES	105
C1. Champ de la responsabilité des personnes morales pour corruption transnationale ou infraction corrélative	105
C2. Mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales par les tribunaux : une option de plus en plus secondaire	111
C3. Mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales au moyen de conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP)	114
C4. Sanctions disponibles pour les personnes morales en cas de corruption d'agent public étranger	120

C5.	Le rôle central de l'AFA dans le développement des mesures de conformité par les entreprises	131
C6.	Commission des sanctions : caractère incitatif d'une possible sanction administrative	143
C7.	La mobilisation du secteur privé	146
D.	QUESTIONS DIVERSES	148
D1.	Blanchiment de capitaux	148
D2.	Normes comptables	150
D3.	Mesures fiscales	151
D4.	Aide au développement	153
D5.	Crédits à l'exportation	156
	CONCLUSION	158
	Bonnes pratiques et évolutions positives	159
	Recommandations du Groupe de travail	160
	Suivis par le Groupe de Travail	166
	ANNEXE 1 - AFFAIRES DE CAPE: RÉSUMÉ DES AFFAIRES RÉSOLUES DEPUIS LA PHASE 3	168
	Affaires ayant donné lieu à une condamnation définitive par un tribunal pour CAPE	168
	Affaire jugée ayant abouti à des relaxes définitives pour CAPE	174
	Affaires faisant l'objet d'un pourvoi en cassation	178
	Affaires ayant données lieu à une Convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)	179
	ANNEXE 2 TABLEAU RECAPITULATIF DES AFFAIRES DE CAPE DEPUIS LA PHASE 3	184
	ANNEXE 3: RECOMMANDATIONS DE LA PHASE 3 A LA FRANCE ET EVALUATION DE LEUR MISE EN ŒUVRE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL EN DECEMBRE 2014	227
	ANNEXE 4: LISTE DES PARTICIPANTS À LA VISITE	233
	ANNEXE 5: LISTE DES ABBREVIATIONS, TERMES ET ACRONYMES	236

## RÉSUMÉ

Ce rapport de Phase 4 du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales (Groupe de travail) évalue et formule des recommandations sur la mise en œuvre par la France de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention) et des documents connexes. Le rapport détaille les réalisations et les défis particuliers de la France à cet égard, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers (CAPE), ainsi que les progrès réalisés par la France depuis son évaluation de Phase 3 en octobre 2012.

Depuis la Phase 3, la France a réalisé des progrès remarquables dans la mise en œuvre de l'infraction de CAPE, marqués par la multiplication significative du nombre d'enquêtes ouvertes et l'imposition de sanctions définitives dans 14 affaires, entre octobre 2012 et juillet 2021. Dans ces 14 affaires, des sanctions ont été imposées à 19 personnes physiques et 23 personnes morales pour CAPE ou complicité de cette infraction, par voie de jugement, Comparution sur reconnaissance de culpabilité (CRPC) ou Convention judiciaire d'intérêt public (CJIP). L'introduction de la CJIP en droit français en 2016 et la priorité donnée à la résolution des affaires de CAPE par ce mode de résolution transactionnel ont entraîné un changement de paradigme en matière de responsabilité des personnes morales, qui s'est notamment matérialisé par la résolution de 5 affaires dont 2 affaires multijuridictionnelles d'envergure conjointement avec d'autres Parties à la Convention. Cependant, la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales n'a pas encore connu l'essor attendu par le Groupe de travail depuis la Phase 3. Les insuffisances du cadre législatif de la responsabilité des personnes morales demeurent un obstacle majeur à sa mise en œuvre hors CJIP. En outre, la proportion des affaires résolues reste à ce jour encore relativement faibles au regard de la situation économique et du profil commercial de la France mais aussi du nombre d'allégations de CAPE qui ont émergé dans les médias.

La France a également entrepris des réformes législatives et institutionnelles de première importance avec, en particulier, la création, en 2013, du Parquet National Financier (PNF) et d'un service de police judiciaire spécialisé dédié à la lutte contre la criminalité économique et financière (OCLCIFF), puis l'adoption, en 2016, de la loi Sapin 2. Ces réformes ont respectivement permis à la France de se doter d'un cadre institutionnel et d'outils juridiques modernes et mieux à même de lutter efficacement contre la CAPE. Ces réformes législatives se sont traduites notamment par la levée de verrous importants à la mise en œuvre de l'infraction de CAPE dont celui lié à l'exigence de réciprocité d'incrimination, l'augmentation significative du montant des sanctions pénales contre les personnes physiques et morales, des règles de compétences nationales et territoriales clarifiées et élargies, l'allongement du délai de prescription et le renforcement des moyens et techniques d'enquêtes disponibles en matière de CAPE, la possibilité pour les associations de lutte contre la corruption agréées de se constituer partie civile. Enfin la création de l'Agence française anticorruption (AFA) et d'un cadre normatif innovant ont placé le développement de mesures de conformité au sein des entreprises au cœur de la politique de la France de lutte contre la CAPE. Enfin, le renouveau de la politique pénale française en matière de CAPE a été fortement renforcé par l'adoption de la circulaire Belloubet en juin 2020 qui atteste de la volonté de la France de donner pleinement effet à cet arsenal juridique renouvelé.

Cependant, ces acquis récents sont fragilisés par des problèmes structurels de ressources qui affectent l'ensemble des maillons de la chaîne pénale ainsi que par des réformes en cours. En particulier, la limitation à deux ou trois ans de la durée d'enquête préliminaire (adoptée par le Parlement, le 18 novembre 2021), ou la refonte de l'AFA et de ses missions (une proposition de loi ayant été déposée le 21 octobre 2021) suscitent de vives préoccupations quant à la poursuite des avancées récentes et représentent autant de risques de remise en cause de celles-ci. Le PNF et son action ont également été mis en cause et son rôle dans les enquêtes, les poursuites et la résolution hors procès des affaires de CAPE doit impérativement être préservé. La France doit également poursuivre ses efforts pour développer une justice pénale négociée efficace pour les personnes physiques dans les affaires de CAPE au risque de remettre en cause l'attractivité des CJIP pour les personnes morales. Des projets de réformes, maintenant anciens, visant à renforcer les garanties d'indépendance du parquet restent inachevés. La loi de blocage, les différents secrets opposables aux enquêtes et les menaces à l'ordre public et aux intérêts fondamentaux de la Nation de l'article 694-4 CPP sont également pointés comme des freins à une entraide judiciaire prompt et efficace. Enfin, si TRACFIN reste le principal pourvoyeur d'affaires de CAPE à ce jour, d'autres

sources importantes, telles que les agents des postes diplomatiques et consulaires, l'administration fiscale ou encore les lanceurs d'alertes doivent être mobilisées de manière plus active.

Le rapport et ses recommandations reflètent les conclusions d'experts du Canada et de la Suisse et ont été adoptés par le Groupe de travail le 9 décembre 2021. Le rapport se fonde sur la législation, les données et autres documents fournis par la France et les recherches effectuées par l'équipe d'évaluation. Le rapport s'appuie également sur les informations obtenues par l'équipe d'évaluation lors de sa visite virtuelle en mai 2021, au cours de laquelle l'équipe d'évaluation a rencontré des représentants du secteur public, du secteur privé, des médias, de la société civile ainsi que des parlementaires et des universitaires. Le Groupe de travail invite la France à soumettre, dans un an, un rapport oral sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations 7.a(i); b(i); et c(i) (sur l'augmentation des moyens et ressources dont sont dotés les enquêteurs et les magistrats du parquet de l'instruction et du siège), 10.a (sur la préservation du rôle du PNF dans la résolution des affaires de CAPE); et 18.a (sur la préservation du rôle de l'AFA en matière de développement et de contrôle des mesures de conformité par les entreprises). Dans deux ans (décembre 2023), la France présentera un rapport écrit au Groupe de travail sur la mise en œuvre de toutes les recommandations et sur ses efforts de mise en œuvre de la Convention.

## INTRODUCTION

### 1. Évaluations précédentes de la France

1. En décembre 2021, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales (le Groupe de travail) a finalisé la quatrième évaluation de la mise en œuvre par la France de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention), la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Recommandation de 2009)<sup>1</sup>, et les instruments y afférents.

2. Le suivi de la mise en œuvre, et de l'application de la Convention et des instruments connexes par les membres du Groupe de travail se fait par étapes successives au moyen d'un système rigoureux d'examen par les pairs. Le processus de suivi est soumis à des principes spécifiques convenus. Le processus est obligatoire pour toutes les Parties et prévoit des visites sur place (à partir de la Phase 2), y compris des réunions avec des acteurs non gouvernementaux.

3. Le pays évalué n'a pas le droit d'opposer son veto au rapport final ni aux recommandations. Tous les rapports d'évaluation et les recommandations du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption sont systématiquement publiés sur le site Internet de l'OCDE. La dernière évaluation complète de la France - Phase 3 - remonte à octobre 2012. Le Groupe de travail a évalué la mise en œuvre des recommandations de Phase 3 en 2014. Lors de cette évaluation, le Groupe de travail a conclu que 4 recommandations avaient été mises en œuvre, 17 partiellement mises en œuvre et 12 non mises en œuvre (Graphique 1).

#### Évaluations précédentes de la France par le Groupe de Travail

- 1999: [Rapport de la Phase 1](#)
- 2004: [Rapport de la Phase 2](#)
- 2006: [Rapport de suivi de la Phase 2](#)
- 2012: [Rapport de la Phase 3](#)
- 2014: [Rapport de suivi de la Phase 3](#)

Graphique 1. **Mise en œuvre des Recommandations de Phase 3 par la France**  
(au moment du rapport de suivi écrit en 2014)



<sup>1</sup>Le 26 novembre 2021, le Conseil de l'OCDE a adopté la Recommandation visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Recommandation de 2021) afin de renforcer la mise en œuvre de la Convention et faire avancer la lutte contre la corruption transnationale. La Recommandation de 2021 met à jour et élargit la Recommandation initiale de 2009. La Recommandation de 2021 n'était pas en vigueur au moment de la visite de Phase 4 en France. Par conséquent, les recommandations du Groupe de travail formulées dans le présent rapport se réfèrent à la Recommandation de 2009.

## 2. Processus de Phase 4 et visite virtuelle

4. Les évaluations de Phase 4 mettent l'accent sur trois questions transversales essentielles: l'action répressive, la détection et la responsabilité des personnes morales. Elles traitent également des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens des phases précédentes, ainsi que des questions soulevées par les changements apportés à la législation nationale ou au cadre institutionnel. L'objectif de la Phase 4 est la mise en œuvre d'une approche individualisée, qui tient compte du contexte et des enjeux propres à chaque pays ainsi que des évolutions positives et bonnes pratiques. Pour cette raison, les questions qui n'ont pas été jugées problématiques lors des phases d'évaluation précédentes ou qui ne sont pas apparues comme telles dans le cadre de cette évaluation sont susceptibles de ne pas avoir été pleinement réévaluées durant la visite et ne sont donc pas reflétées dans ce rapport.

5. L'équipe d'évaluation de Phase 4 de la France était composée d'examineurs du Canada et de la Suisse, ainsi que de membres de la Division anticorruption de l'OCDE<sup>2</sup>. Conformément aux procédures d'évaluation de Phase 4 du Groupe de travail, l'équipe d'évaluation a effectué une visite du 3 au 12 mai 2021 à la suite des réponses remises par les autorités françaises aux Questionnaires de Phase 4 et aux questions supplémentaires. Cette visite s'est exceptionnellement déroulée de manière virtuelle en raison des limitations posées par la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. L'équipe d'évaluation a rencontré les autorités compétentes chargées de l'application des lois et du gouvernement, des parlementaires ainsi que des représentants de la société civile et du secteur privé. L'équipe d'évaluation note que les représentants du gouvernement français ont décidé, comme cela est permis dans le cadre des procédures de Phase 4 adoptées par le Groupe de travail, de s'abstenir de participer aux panels organisés avec les représentants non-gouvernementaux. L'équipe d'évaluation souhaite remercier tout particulièrement les représentants du Parquet National Financier pour leur grande disponibilité lors de la visite. Enfin, elle remercie les autorités françaises, en particulier le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE), Service du Premier Ministre, la Direction Générale du Trésor, la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice (DACG), l'Agence française anticorruption (AFA), et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) pour leur niveau d'engagement, y compris au niveau politique le plus élevé, lors de la visite, et leur coopération tout au long de l'évaluation, l'organisation de la visite virtuelle et la fourniture d'informations supplémentaires à la suite de la visite.

---

<sup>2</sup> Le Canada était représenté par Mme. Nathalie Hébert, Avocate-conseil, Chef d'équipe, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, M. Mark Scrivens, Avocat-conseil, Direction de la mise en œuvre des politiques, ministère de la Justice et M. Matthieu Boulanger, Superviseur et enquêteur principal, Enquêtes internationales et de nature délicate, Gendarmerie Royale du Canada. La Suisse était représentée par M. Olivier Bovet, Économiste, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, Mme Maria Schnebli, Procureure de la Confédération pour les affaires de criminalité économique, Ministère public de la Confédération et M. Alexis Schmockler, Avocat, Office fédéral de la Justice. L'OCDE était représentée par Mme. Sandrine Hannedouche-Leric, Coordinatrice de l'évaluation de Phase 4 de la France et Analyste juridique principale et Mmes Lise Née et Solène Philippe, toutes deux Analystes juridiques, et M. Noël Mérillet, Analyste anticorruption, tous de la Division anticorruption, Direction des affaires financières et des entreprises. Mr. Brooks Hickman, Analyste juridique également au sein de la Division Anti-corruption a aidé l'équipe d'évaluation à harmoniser les versions anglaise et française de ce rapport.

### 3. Les risques de corruption d'agents publics étrangers au regard de la situation économique et du profil commercial de la France

#### a. *La France, un acteur majeur dans l'économie mondiale<sup>3</sup> présent dans des juridictions connues pour être à haut risque de corruption*

6. La France est la 6<sup>ème</sup> puissance économique mondiale, comptabilisant 3.3% des exportations mondiales en 2020, et la 2<sup>ème</sup> puissance économique en Europe. En 2019, la France se classait au 5<sup>ème</sup> rang des membres du Groupe de travail en termes de produit intérieur brut (PIB estimé à 2.6 milliards USD), 5<sup>ème</sup> en termes d'exportations de biens et de services, et 7<sup>ème</sup> en termes de stocks d'investissement direct étranger (IDE). L'économie française est portée à l'international par de grands groupes et entreprises multinationales opérant dans des secteurs hautement stratégiques. En 2020, 31 grands groupes français figurent dans le classement des 500 plus importants groupes mondiaux. Ces grands groupes s'appuient sur un réseau important de filiales, la France étant le pays européen dont les entreprises possèdent le plus de filiales à l'étranger<sup>4</sup>.

7. Bien que la grande majorité des exportations françaises soient dirigées vers des pays européens (52% des exportations françaises en 2019), les exportations hors Union européenne (UE) et notamment vers l'Asie demeurent significatives, ces dernières représentant 28% des exportations françaises en 2019<sup>5</sup>. Par ailleurs, la France continue d'entretenir des liens économiques étroits avec les pays du continent africain bien qu'elle y ait perdu des parts de marché ces dernières années. Avec 5.2% des parts du marché africain, la France se positionne au 1<sup>er</sup> rang au niveau européen et au 2<sup>ème</sup> rang au niveau mondial des exportateurs en Afrique en 2020<sup>6</sup>. En matière d'IDE sortants, bien que les États-Unis, les Pays-Bas, et la Belgique soient les principales destinations de l'IDE français<sup>7</sup>, la France est active en Amérique latine où elle figure parmi les dix plus grands investisseurs étrangers au Brésil et au Mexique<sup>8</sup>. Les entreprises françaises investissent également massivement sur le continent africain, où les stocks d'IDE français ont évolué de 6 milliards EUR en 2000 à 52 milliards EUR en 2017, dont 45% est investi dans l'industrie extractive<sup>9</sup>.

#### b. *De grandes entreprises, parmi les leaders mondiaux dans des secteurs à fort risque de corruption*

8. Les entreprises françaises sont actives sur les marchés internationaux et se classent à la tête de plusieurs secteurs connus pour être exposés à des risques élevés de corruption. La France joue un rôle important dans le secteur aéronautique et spatial pour lequel elle se classe au 2<sup>ème</sup> rang mondial et 1<sup>er</sup> rang européen en 2018. La France est également le 2<sup>ème</sup> plus grand producteur d'énergie nucléaire au

<sup>3</sup> Les données chiffrées contenues dans cette section ont été générées sur la base de différentes bases de données : OCDE, ECO ADB database, IMF, [World Outlook Economic database](#), UNCTAD, [Gross Domestic Product constant \(2015\) prices](#), OCDE Données, [Échanges de biens et services](#) ; UNCTAD, [stocks d'IDE sortant](#).

<sup>4</sup> OCDE (2017), [France - Note statistique sur les échanges et l'investissement](#), p. 3.; BPI France (12 août 2020), [52% des exportations françaises sont à destination de l'UE](#); [Classement Fortune Global 500 pour 2020](#).

<sup>5</sup> OCDE Données, [Position IDE sortant par pays partenaire](#); et Direction Général du Trésor (2021), [Rapport du commerce extérieur de la France](#), p.107; Insee, [Principaux partenaires français à l'exportation](#).

<sup>6</sup> Direction Général du Trésor (2021), [Rapport du commerce extérieur de la France](#), pp.49 et 109; Service de Presse de Matignon (2018), [Présentation de la stratégie du Gouvernement en matière de commerce extérieur](#).

<sup>7</sup> OCDE, Données, [Position IDE sortant par pays partenaire](#).

<sup>8</sup> Direction Général du Trésor, [Relations bilatérales avec le Brésil](#); Direction Général du Trésor, [Baisse des investissements directs étrangers au Mexique en 2019 et au cours des premiers mois de 2020](#).

<sup>9</sup> Rapport au Ministre de l'Europe et des Affaires Étrangères et au Ministre de l'Économie et des Finances, [Relancer la présence économique française en Afrique: l'urgence d'une ambition collective à long terme](#), p.7.

monde en 2019<sup>10</sup>. Ce secteur est principalement porté par des entreprises contrôlées par l'État français. Plus de 50% des entreprises du secteur sont actives sur les marchés internationaux notamment dans le cadre de projets d'envergure en République populaire de Chine, en Inde, en Afrique du Sud, aux Émirats Arabes Unis et en Fédération de Russie<sup>11</sup>. La France est de surcroît active dans l'industrie manufacturière et extractive qui représente 13.6% du PIB français en 2020<sup>12</sup>. Enfin l'ingénierie civile et de construction est également un secteur d'activité important pour la France et représente 6% de son PIB en 2018<sup>13</sup>. Bien que les exportations en matière d'ingénierie civile demeurent relativement faibles (3.1 milliards EUR en 2019), les entreprises françaises actives dans ce secteur comptent parmi elles un certain nombre de grands groupes actifs sur les marchés internationaux<sup>14</sup>. Enfin, la France se classe parmi les plus grands pays exportateurs dans le secteur stratégique de l'armement (3<sup>ème</sup> place pour la période 2016-2020) selon l'Index de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI)<sup>15</sup>. Les principaux clients de la France sont l'Inde, le Qatar, l'Arabie Saoudite, l'Égypte et les Émirats Arabes Unis<sup>16</sup>.

#### 4. Un nombre important de réformes depuis la Phase 3

9. Depuis la Phase 3, la France a mené un nombre important de réformes dans de nombreux domaines relevant de la mise en œuvre de la Convention et de ses instruments connexes. Son cadre juridique et institutionnel en la matière en a été largement remanié.

10. Étape majeure de ce processus, l'adoption de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique<sup>17</sup>, dite loi Sapin 2, avait pour ambition de hisser la France au niveau des meilleurs standards européens et internationaux en matière de lutte contre la corruption, ainsi que de mettre en œuvre un certain nombre de recommandations du Groupe de travail. La loi a renforcé le volet préventif du dispositif anticorruption de la France, en mettant notamment en place l'Agence française anticorruption (AFA) et en créant, pour les grandes entreprises une obligation de mise en place de programmes de conformité sanctionnée en cas de manquement. L'AFA, dotée de multiples compétences, notamment en matière de conseil et de contrôle, est désormais un acteur central de la lutte contre la corruption dans les secteurs public et privé. La loi établit en outre un régime général des lanceurs d'alerte, assorti de protections renforcées. La loi Sapin 2 a également réalisé d'importantes avancées sur le plan répressif, parmi lesquelles la levée de certains obstacles procéduraux à la mise en œuvre de l'infraction de corruption d'agent public étranger (CAPE), la création d'une infraction de trafic d'influence d'agent public étranger (TIAPE), l'introduction d'une peine complémentaire de mise en conformité pour les entreprises condamnées pour corruption (PPMC), et l'instauration de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), qui est en train de renouveler profondément les pratiques des autorités de poursuites, notamment en matière de CAPE.

11. Le cadre institutionnel des enquêtes et poursuites en matière de corruption, notamment de CAPE, a fait depuis la Phase 3 l'objet d'importantes réformes visant à accorder davantage de visibilité à la lutte contre la criminalité économique et financière, permettre une meilleure spécialisation des services

<sup>10</sup> NEA (2020), [Données sur l'énergie nucléaire](#), p.24.

<sup>11</sup> Les Échos (23 avril 2021), [Nucléaire: EDF fait un grand pas dans son gigantesque projet d'EPR en Inde](#); SFEN, [Une filière exportatrice](#); SFEN, [Le nucléaire dans le monde](#).

<sup>12</sup> INSEE (2020), [Comptes Nationaux Annuels 2020](#).

<sup>13</sup> INSEE (2019), [Les entreprises en France, valeur ajoutée](#), Edition 2019.

<sup>14</sup> Direction Général du Trésor (2021), [Rapport du commerce extérieur de la France](#), p.108; France Industrie, [Industrie du bâtiment et des travaux publics](#).

<sup>15</sup> [SIPRI \(mars 2021\), Trends In International Arms Transfers, 2020](#).

<sup>16</sup> MINARM (2021), [Rapport au parlement sur les exportations d'armement de la France](#), p.113.

<sup>17</sup> [Loi n° 2016-1691](#) du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, précisée par la [Circulaire](#) du 31 janvier 2018 relative à la présentation et la mise en œuvre des dispositions pénales prévues par la loi.

concernés, et renforcer et sanctuariser leurs moyens. En 2013, la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière<sup>18</sup> a ainsi créé le Parquet national financier (PNF), qui peut notamment s'appuyer dans ses enquêtes sur l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF), également créé en 2013<sup>19</sup>. En centralisant le traitement des affaires de CAPE au sein de ces deux entités, la France a utilement clarifié son cadre institutionnel répressif en la matière. La question de leurs moyens est désormais critique. La loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée<sup>20</sup> a en outre défini le cadre procédural relatif à la participation de la France au Parquet européen, dont la compétence s'étend à la CAPE, dès lors que celle-ci porte atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

12. Un grand nombre de lois ont également introduit des réformes dans une variété de domaines, tels que la prohibition des instructions individuelles du ministre de la Justice aux magistrats du parquet<sup>21</sup>, la réorganisation des juridictions pénales et l'encadrement du régime de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)<sup>22</sup>, le renforcement des moyens d'investigation et l'extension du contradictoire au stade de l'enquête préliminaire<sup>23</sup>, l'élargissement de l'accès de l'autorité judiciaire aux informations fiscales<sup>24</sup>, l'extension et la clarification des délais de prescription de l'action publique<sup>25</sup>, la protection du secret des affaires<sup>26</sup> et des données personnelles<sup>27</sup>, la publicité et la publication des décisions de justice<sup>28</sup>, le renforcement du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme<sup>29</sup>, ou encore la modification du champ d'application de l'obligation de désignation d'un commissaires aux comptes (auditeur externe) pour les entreprises<sup>30</sup>. D'autres textes ont en outre introduit

<sup>18</sup> [Loi n°2013-117](#) du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

<sup>19</sup> Décret n°2013-960 du 25 octobre 2013 portant création d'un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales.

<sup>20</sup> [Loi n°2020-1672](#) du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

<sup>21</sup> Loi n°2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, qui consacre les orientations préalablement posées dans deux circulaires de la Garde des Sceaux en date du 31 juillet 2012 et du 19 septembre 2012.

<sup>22</sup> [Loi n°2019-222](#) du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>23</sup> [Loi n°2016-731](#) du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

<sup>24</sup> [Loi n°2018-898](#) du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

<sup>25</sup> [Loi n°2017-242](#) du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale.

<sup>26</sup> La [Loi n°2018-670](#) du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires transpose la directive européenne 2016/943/UE du 8 juin 2016 relative à la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulguées (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites.

<sup>27</sup> [Loi n°2018-493](#) du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et [Ordonnance n° 2018-1125](#) du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi relative à la protection des données personnelles.

<sup>28</sup> [Loi n°2016-1321](#) du 7 octobre 2016 pour une République numérique, dite loi Lemaire, et [Loi n°2019-222](#) du 23 mars 2019 précitée, complétées du [Décret n°2020-797](#) du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives.

<sup>29</sup> [Ordonnance n°2016-1635](#) du 1er décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et [Ordonnance n°2020-115](#) du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>30</sup> [Loi n°2019-486](#) du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE.

la non-déductibilité des pots-de-vin versés aux agents publics étrangers en outre-mer<sup>31</sup> ou réformé les règles relatives à la protection du secret défense<sup>32</sup>.

13. La France a également précisé et formalisé le cadre stratégique de sa politique pénale en matière de lutte contre la CAPE dans la circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale, du 2 juin 2020, dite circulaire Belloubet<sup>33</sup>.

14. Alors que certaines de ces mesures n'ont pas encore produit tous leurs effets, de nouvelles réformes sont en cours, voire déjà adoptées par le Parlement. Certaines d'entre elles sont majeures et susceptibles de bouleverser les équilibres tout juste trouvés et de remettre en cause les progrès réalisés depuis la Phase 3. Ainsi, le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, adopté le 18 novembre 2021, trois semaines avant l'approbation de ce rapport<sup>34</sup>, prévoit notamment la limitation de la durée des enquêtes préliminaires à deux ou trois ans. L'impact de cette réforme, sur le point d'entrer en vigueur, sur des affaires par nature complexes et chronophages comme celles de CAPE est examiné sous la section B4.b.

15. En outre, la France doit transposer avant le 17 décembre 2021 la directive européenne du 23 octobre 2019 sur les lanceurs d'alerte<sup>35</sup>. Si la directive requiert l'introduction de certains ajustements utiles dans le dispositif français, sa transposition pourrait également être l'occasion d'une réforme plus ambitieuse, renforçant les protections accordées aux lanceurs d'alerte, et permettant d'activer cette source de détection de la CAPE en France. Deux propositions de loi ont été déposées les 15 et 21 juillet 2021 devant l'Assemblée nationale par le député Sylvain Waserman en concertation avec le Gouvernement: l'une (organique) visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte, et l'autre (ordinaire) visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.<sup>36</sup> Au moment de finaliser ce rapport, ces propositions de loi étaient en voie d'être examinées par l'Assemblée nationale.<sup>37</sup> Elles contiennent plusieurs propositions d'avancées évoquées sous la section A10.b. et c.

16. Enfin, le projet de loi de réforme constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique<sup>38</sup>, déposé le 29 août 2019 à l'Assemblée nationale, vise à renforcer l'indépendance du parquet en modifiant notamment les procédures disciplinaires et de nomination des procureurs.

17. Publié après la visite, un rapport parlementaire concluant les travaux d'une mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi Sapin 2 (rapport Gauvain et Marleix)<sup>39</sup> ouvre la possibilité d'un nouveau train de réformes au moment où, selon ses rapporteurs, « la politique anticorruption de la France cherche un second souffle »<sup>40</sup>. Sur la base de l'audition de plus de cent personnes, le rapport formule ainsi 50 propositions, notamment pour clarifier l'organisation institutionnelle de la politique de lutte contre la

<sup>31</sup> [Loi du Pays n° 2021-29](#) du 21 juin 2021 portant mesures de renforcement de l'exigence d'exemplarité fiscale.

<sup>32</sup> [Décret n°2019-1271](#) du 2 décembre 2019 relatif aux modalités de classification et de protection du secret de la défense nationale et [Arrêté](#) du 13 novembre 2020 portant approbation de l'instruction générale interministérielle (IGI) n°1300 sur la protection du secret de la défense nationale.

<sup>33</sup> [Circulaire](#) du 2 juin 2020 de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale.

<sup>34</sup> [Projet de loi n°4091](#) pour la confiance dans l'institution judiciaire.

<sup>35</sup> [Directive UE n°2019/1937](#) du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

<sup>36</sup> [Proposition de loi n°4398](#) visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et [Proposition de loi organique n°4375](#) visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte.

<sup>37</sup> Examen en commission des lois prévu le 10 novembre et en séance publique le 15 novembre 2021.

<sup>38</sup> [Projet de loi n°2203](#) de réforme constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique.

<sup>39</sup> Assemblée nationale, Commission des lois, [Rapport d'information n° 4325](#), 7 juillet 2021, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi Sapin 2, Présenté par MM. Raphaël Gauvain et Olivier Marleix, Rapporteurs, Députés.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 9.

corruption en France et favoriser le recours à la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)<sup>41</sup>. Juste avant la finalisation de ce rapport, une proposition de loi, faisant suite au rapport de la mission d'information, était déposée par le député Raphaël Gauvain<sup>42</sup>. La proposition n'a pas été inscrite par le Gouvernement à l'ordre du jour des débats à l'Assemblée nationale pour la législature en cours, qui se termine en février 2022. Les dispositions de cette proposition qui se rapportent à la CAPE sont évoquées dans les sections pertinentes de ce rapport.

## 5. Cas de corruption transnationale

### a. Des progrès remarquables dans la mise en œuvre de l'infraction de CAPE depuis la Phase 3

18. Le PNF centralise désormais la quasi-totalité des affaires de CAPE. Cependant, en raison de leur stade d'avancement au moment de sa création, une petite partie des affaires revues dans le cadre de la présente évaluation de Phase 4 est toujours gérée par les parquets de Paris, Nanterre et Versailles, au titre de la compétence résiduelle que leur a laissée la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière<sup>43</sup>.

19. Au total, depuis que la France a adhéré à la Convention de l'OCDE en 2000 et jusqu'en juillet 2021, 17 affaires ont abouti à la sanction définitive de 23 personnes physiques, dont 1 dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance de culpabilité (CRPC), et de 23 personnes morales, dont 5 dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) pour CAPE ou complicité de cette infraction.

20. En Phase 3 (en octobre 2012), seules 3 affaires avaient donné lieu à la condamnations définitives de 4 personnes physiques dans le cadre d'affaires mineures jugées par voie de citation directe. Aucune personne morale n'avait été condamnée de manière définitive. Depuis la Phase 3, le nombre d'affaires ayant abouti à des condamnations définitives pour CAPE a sensiblement augmenté. Entre octobre 2012 et mars 2021, 9 affaires additionnelles ont abouti à la condamnation définitive (donc hors CJIP) de 19 personnes physiques et 18 personnes morales pour CAPE ou complicité de cette infraction<sup>44</sup> et 5 personnes morales ont été sanctionnées par voie de CJIP dans 5 affaires<sup>45</sup>, soit un total de 19 personnes physiques et 23 personnes morales sanctionnées pour CAPE dans 14 affaires. Ces chiffres incluent les condamnations prononcées et confirmées en cassation en mai 2020 et mars 2021 dans deux volets de *l'affaire Pétrole contre nourriture volet Pétrole – Total et Vitol n°102 et volet Équipement – 12 entreprises sanctionnées n°70* à l'encontre de 9 personnes physiques et 14 personnes morales pour CAPE ou complicité de cette infraction. Les 9 affaires ayant abouti à des condamnations définitives, bien que relativement anciennes, ont porté sur des schémas de CAPE plus complexes que les affaires mineures jugées en Phase 3. Ces 9 affaires ont fait l'objet d'une information judiciaire – à l'exception d'une affaire ensuite résolue par voie de CRPC – et ont pour la plupart été diligentées par le parquet de Paris et

<sup>41</sup> DUMOURIER A. Le Monde du Droit, (8 juillet 2021), [La mission d'évaluation de la loi Sapin 2 veut relancer la politique de lutte contre la corruption en France](#).

<sup>42</sup> Proposition de loi n°4586 visant à renforcer la lutte contre la corruption, déposée le 21 octobre 2021 par le député Raphaël Gauvain.

<sup>43</sup> [Loi n°2013-117](#) du 6 décembre 2013.

<sup>44</sup> Les affaires ayant donné lieu à une condamnation définitive sont: (i) *Placement bancaire (Cameroun) n°120*; (ii) *Pétrole 1 (Congo) n°128*; (iii) *Exploitation des hydrocarbures (Algérie) n°4*; (iv) *Total (Iran) n°103*; (v) *TSKJ (Nigéria) n°99*; (vi) *Services Publics Lobbyist – Eurotrends et Kic System (EU) n°62*; (vii) *Pétrole contre nourriture, Volet Pétrole – Total et Vitol n°102*; (viii) *Pétrole contre nourriture – Volet Équipement – 12 entreprises sanctionnées n°70*; et (ix) *Alcatel (Costa Rica) n°7*.

<sup>45</sup> Les affaires ayant donné lieu à une sanction définitive à l'issue d'une CJIP sont : (i) *Société Générale (Libye) n° 90*; (ii) *Egis Avia (Algérie) n°78*; (iii) *Airbus (multiples juridictions) n° 5*; (iv) *Bolloré (Togo) n°34* et (v) *Systra (Ouzbékistan et Azerbaïdjan) n°87*.

instruites sur une période de 6 à 8 ans environ. Aucune affaire diligentée par le PNF n'a pour l'instant été jugée par un tribunal. Dans les 5 affaires résolues par voie de CJIP, 2 affaires ont fait l'objet d'une information judiciaire et 3 ont été résolues à l'issue de l'enquête préliminaire.

21. Depuis l'évaluation de Phase 3 de la France et jusqu'en septembre 2021, un total de 108 affaires de CAPE ont fait l'objet d'une enquête<sup>46</sup>. Sur ces 108 affaires, 52 affaires font toujours l'objet d'une enquête, au moins concernant certaines des personnes impliquées, 41 affaires ont été clôturées sans que des poursuites pour CAPE soient engagées, 13 affaires ont été jugées et 6 affaires conclues dans le cadre de résolutions hors procès, au moins concernant certaines des personnes impliquées<sup>47</sup>. Sur les 52 affaires en cours, 35 font l'objet d'une enquête préliminaire conduite par le PNF, 2 font l'objet d'une enquête préliminaire conduite par un parquet différent et 15 font l'objet d'une information judiciaire conduite par un juge d'instruction. Dans le cadre de 7 des 15 informations judiciaires en cours, au moins 17 personnes physiques et 5 personnes morales avaient été mises en examen, notamment pour CAPE, au moment de la rédaction de ce rapport. Par ailleurs, 14 affaires ont donné lieu à des sanctions infligées à des personnes physiques et/ou morales y compris dans le cadre d'une CRPC et de CJIP; et 13 personnes physiques et 1 personne morale sont inculpées du chef de CAPE et complicité de cette infraction dans 3 affaires en attente d'audience. Des décisions de relaxe définitives ont été prononcées à l'encontre de 14 personnes physiques et de la seule personne morale qui avait été condamnée en première instance (au moment de la Phase 3) dans 6 affaires<sup>48</sup>.

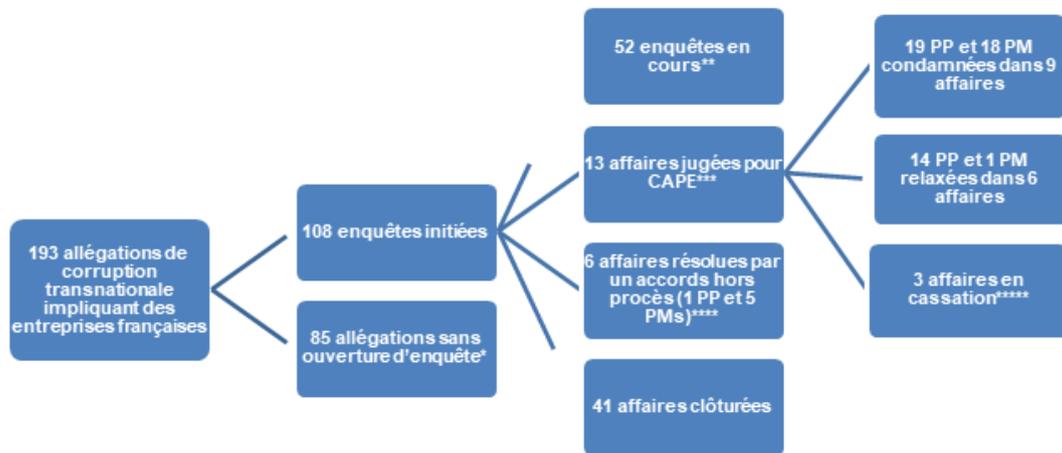
---

<sup>46</sup> Les données de la mise en œuvre par la France depuis la Phase 3 jusqu'au 10 septembre 2021, date de l'envoi des commentaires des autorités françaises sur le projet de rapport, sont détaillées dans l'annexe 2. Des chiffres et une analyse plus détaillés apparaissent dans les sections pertinentes de ce rapport.

<sup>47</sup> La liste détaillée n'aboutit pas à un total de 108 affaires, car par exemple, certaines affaires sont susceptibles d'avoir été résolues avec certaines personnes impliquées mais pas avec d'autres personnes (que cela soient des personnes physiques ou morales).

<sup>48</sup> Les affaires ayant donné lieu à une décision de relaxe définitive sont: (i) *Armement 1 (Cameroun) n°124*; (ii) *Safran (Nigéria) n°79*; (iii) *Exploration Pétrolière (Burundi, Malawi et République Démocratique du Congo) n°1*; (iv) *Matériels d'armement (Cameroun et Mali) n°101*; (v) *Alcatel (Costa Rica) n°7*; et (vi) *Pétrole contre nourriture, volet pétrole – Total et Vitol, n°102*.

Graphique 2. Affaires de CAPE depuis la Phase 3 (Septembre 2021)



\* Nombre d'allégations de CAPE impliquant des entreprises françaises dans la compilation maintenue par le Groupe de travail à partir d'articles de presse à la date du 19 mars 2021 pour lesquelles la France a indiqué ne pas avoir ouvert d'enquête à ce jour.

\*\* 52 enquêtes en cours dont 37 enquêtes préliminaires et 15 informations judiciaires pour CAPE. Ce chiffre n'inclut pas 3 affaires en attente d'audience dont deux ont fait l'objet d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire diligentée par le PNF.

\*\*\* Certaines affaires sont comptées à la fois au titre des condamnations définitives, d'une relaxe et/ou d'un pourvoi en cassation. Ne sont pas incluses (i) les condamnations définitives prononcées pour abus de biens sociaux dans 1 affaire où l'infraction de corruption transnationale ne pouvait être poursuivie ni (ii) les affaires qui ont abouti à une relaxe et à la condamnation non définitive de 2 personnes physiques pour les infractions comptables de faux et usages de faux, l'infraction de CAPE faisant l'objet d'un non-lieu.

\*\*\*\* Une affaire a été résolue avec une personne physique par une CRPC homologuée par le Tribunal correctionnel de Paris et 5 affaires ont été résolues avec 5 personnes morales au moyen de CJIP avec le PNF homologuées par le Tribunal judiciaire de Paris.

\*\*\*\*\* Dans 3 affaires, des pourvois en cassation ont été formés par les prévenus (4 personnes physiques) à l'encontre de décisions de condamnation.

### **b. Une mise en œuvre encore timide de la responsabilité des personnes morales, cependant renforcée par la CJIP**

22. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention en France en 2000, 18 personnes morales ont été condamnées de manière définitive pour CAPE (donc hors CJIP), dont 14 dans le cadre de deux affaires *Pétrole contre nourriture*. En Phase 3, aucune personne morale n'avait été condamnée définitivement. Par conséquent, hors affaire *Pétrole contre nourriture*, seules 4 personnes morales ont été condamnées de manière définitive du chef de CAPE ou complicité de cette infraction dans 3 affaires<sup>49</sup>.

23. Avec l'introduction en droit français de la CJIP par la loi Sapin 2, en 2016, la France a changé d'échelle dans sa mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales dans les affaires de CAPE. En effet, c'est par le biais de ce mode de règlement transactionnel que la France a pu prendre sa place dans le règlement de 2 affaires multi-juridictionnelles d'envergure impliquant des entreprises françaises. Ces 2 affaires ont donné lieu à une résolution coordonnée avec les autorités de poursuite d'autres Parties à la Convention dans les affaires *Société Générale (Libye) n°90* et *Airbus (multiples juridictions) n°5*. Depuis 2016, 5 personnes morales ont été sanctionnées dans le cadre de CJIP dans 5 affaires de CAPE. Dans 4 de ces affaires, des enquêtes sont encore en cours concernant les personnes physiques impliquées dont aucune n'a été sanctionnée à ce jour.

<sup>49</sup> Les condamnations ont été prononcées dans les affaires *Services Publics Lobbyist (EU) – Eurotrends et Kic System n°62*; *Total (Iran) n°103*; et *Alcatel (Costa Rica) n°7*.

**c. Une augmentation significative du nombre d'enquêtes ouvertes mais un nombre faible d'affaires résolues**

24. Le nombre d'enquêtes ouvertes pour CAPE a été multiplié par près de 3,5 depuis la Phase 3. Seules 33 enquêtes avaient été initiées entre 2000, moment d'entrée en vigueur de la Convention en France, et fin 2012, moment de l'évaluation de Phase 3. Entre fin 2012 et le 10 septembre 2021 (date limite des données françaises), 108 enquêtes ont été ouvertes ou étaient encore en cours depuis la Phase 3. Cependant, ces affaires aboutissent encore à un nombre limité de sanctions. L'augmentation du nombre d'enquêtes ouvertes a, en effet, aussi eu pour corollaire l'augmentation quasiment mécanique du nombre d'enquêtes clôturées sans que des poursuites soient engagées, que ces affaires soient classées sans suite par le parquet ou fassent l'objet d'une ordonnance de non-lieu par un juge d'instruction. Le nombre des affaires résolues reste néanmoins faible au regard du poids économique de la France et de l'exposition de ses entreprises aux risques de corruption. Sur les 108 enquêtes ouvertes ou encore en cours depuis la Phase 3, seules 14 d'entre elles (13%) ont abouti à des condamnations définitives ou à un règlement par voie de CJIP. Cette proportion reste sensiblement la même qu'en Phase 3 où sur 33 affaires, 3 avaient abouti à des condamnations définitives. Elle est en revanche faible par comparaison avec une économie européenne de taille comparable à la France évaluée par le Groupe de travail en 2018 et pour laquelle cette proportion est de 39% des affaires ouvertes depuis la Phase 3<sup>50</sup>. Une des explications de ce faible taux de résolution est potentiellement le manque de ressources dont souffre l'ensemble des maillons de la chaîne pénale, depuis le stade de l'enquête jusqu'au jugement des affaires de CAPE (voir section B3.b.).

**d. Un nombre croissant d'affaires n'ayant pas fait l'objet d'une enquête**

25. Un nombre non négligeable d'allégations impliquant des entreprises françaises pour des faits de CAPE n'a pas fait l'objet d'une enquête. En mars 2021, 85 affaires impliquant des entreprises françaises, répertoriées par le Groupe de travail, n'avaient pas donné lieu à l'ouverture d'une enquête préliminaire en France. En Phase 3, ce nombre était de 38 affaires. La grande majorité de ces allégations porte sur des avantages indus octroyés à des agents publics en Afrique et concernent principalement les secteurs de la défense, de la construction, des télécommunications, et de l'extraction. Ces affaires ont, pour certaines, fait l'objet d'enquêtes, de poursuites ou de sanctions à l'étranger (au moins du côté passif) et, pour d'autres, de révélations dans la presse. Certaines impliquent des entreprises françaises à renommée internationale sur des projets d'envergure à l'étranger. En Phase 3, l'absence d'enquête, même préliminaire, dans un nombre important d'allégations de CAPE a suscité l'inquiétude du Groupe de travail notamment concernant le manque d'indépendance du parquet. (Voir section B3.d.) Lors de la visite, les représentants du PNF ont expliqué qu'en raison du volume de dossiers qu'ils avaient déjà à traiter et des contraintes de ressources auxquelles font face le PNF et les services d'enquêtes, ils doivent en permanence opérer des choix. Le PNF a ainsi indiqué se concentrer sur les infractions les plus récentes, notamment pour des raisons de préservation de la preuve, mais aussi sur les dossiers les plus pertinents au regard de la politique pénale définie par la circulaire Belloubet.

**Commentaire**

***Les examinateurs accueillent favorablement les changements législatifs et institutionnels importants introduits par la France depuis la Phase 3 avec, en particulier, la création du PNF en 2013 et la loi Sapin 2 qui, depuis 2016, ont permis à la France de revoir son approche de la lutte contre la CAPE et de devenir un interlocuteur reconnu par ses pairs dans la mise en œuvre de l'infraction de CAPE. Ces réformes, complétées par une jurisprudence relativement dense, sont analysées tout au long de ce rapport.***

<sup>50</sup> [Le rapport de Phase 4 du Groupe de travail sur l'Allemagne](#), (2018), paras. 18-19.

*Les examinateurs félicitent la France pour les progrès remarquables dans la mise en œuvre de l'infraction de CAPE réalisés depuis la Phase 3. Entre fin 2012 et septembre 2021, 19 personnes physiques et 23 personnes morales ont été sanctionnées pour CAPE ou complicité de cette infraction dans 14 affaires. Ils saluent la manière nettement plus proactive dont les autorités françaises se saisissent des affaires de CAPE portées à leur connaissance avec pour résultat un nombre d'enquêtes multiplié par 3,5 depuis la Phase 3. Ils notent à cet égard que les affaires jugées ont également porté sur des schémas de corruption de plus grande envergure qu'en Phase 3. De plus, l'introduction de la CJIP en droit français en 2016 a entraîné un changement de paradigme qui s'est notamment matérialisé par la résolution de deux affaires d'envergure conjointement avec d'autres Parties à la Convention.*

*Toutefois, les examinateurs relèvent que la proportion des affaires résolues et le nombre de personnes morales condamnées du chef de CAPE à ce jour restent faibles au regard de la situation économique de la France et de l'exposition de ses entreprises au risque de corruption. Les enquêtes et poursuites aboutissent à un nombre encore limité de personnes sanctionnées, en particulier en ce qui concerne les personnes morales. De plus, ces procédures progressent lentement et la part d'enquêtes ne prospérant pas jusqu'à des poursuites demeure élevée. Enfin, les examinateurs regrettent qu'un nombre important d'allégations, parfois anciennes, impliquant de grandes entreprises françaises, n'ait pas fait l'objet d'enquêtes à ce jour. La France doit désormais consolider les acquis récents qui sont, comme indiqué dans ce rapport, fragilisés par des problèmes structurels de ressources qui impactent l'ensemble de la chaîne pénale ainsi que par des réformes votées ou en cours – de la durée d'enquête préliminaire d'une part et de l'AFA d'autre part. L'ensemble de ces développements représentent, pour les examinateurs, autant de préoccupations quant à la poursuite des avancées récentes.*

*Les examinateurs recommandent donc à la France de prendre toutes les mesures nécessaires afin de permettre aux différents maillons de la chaîne pénale, y compris les entités mises en place depuis la Phase 3, de continuer la montée en puissance constatée dans la mise en œuvre de l'infraction de CAPE et, plus particulièrement, de manière proactive et efficace, de détecter, enquêter, poursuivre et sanctionner les personnes physiques et morales lorsqu'elles commettent une infraction de CAPE.*

## A. LA DÉTECTION DE L'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE

### Introduction

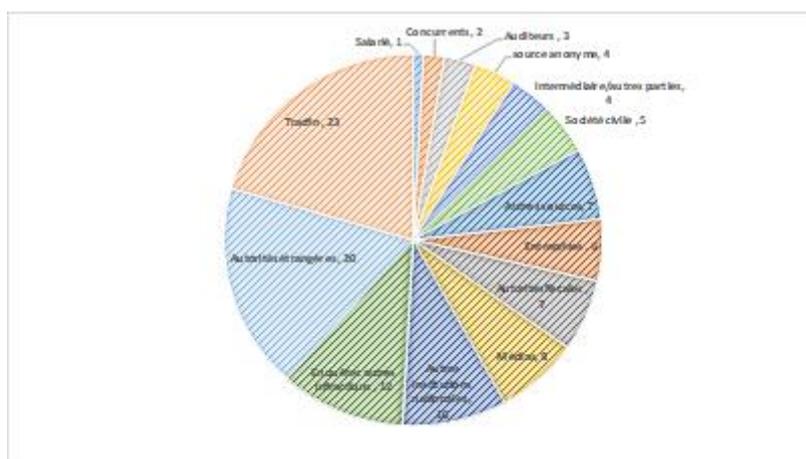
26. Depuis la Phase 3, un éventail plus large de sources a permis l'ouverture d'un plus grand nombre d'enquêtes pour des faits de CAPE. La circulaire Belloubet a contribué de manière significative à définir les priorités fixées en matière de détection. La circulaire porte l'accent sur la nécessité « d'exploiter l'ensemble des canaux de signalement existants en matière de CAPE » et explique le rôle que chacune de ces sources joue en matière de détection, au premier plan desquelles figurent les administrations de l'État. Comme en Phase 3, TRACFIN, la cellule de renseignement financier française (anti-blanchiment) reste la principale autorité pourvoyeuse d'affaires de CAPE. Les deux autres sources de détection les plus importantes, en termes de nombre comme de contenu, sont les informations transmises par des autorités étrangères et les enquêtes relatives à d'autres infractions. La France identifie également les plaintes de la société civile en tant que source notable à l'origine d'enquêtes relatives à des faits de CAPE. Elle souligne également une utilisation plus importante faite des informations relayées par la presse.

27. Cependant, deux sources, pourtant identifiées comme importantes parmi les pays Parties à la Convention, n'ont pas été activées en France. Ainsi, aucune affaire de CAPE n'a été détectée à ce jour par les postes diplomatiques et consulaires ni par les lanceurs d'alertes, et ce malgré le renforcement du régime de protection des lanceurs d'alertes introduit par la loi Sapin 2. D'autres sources pourraient être davantage mobilisées, en particulier les autorités fiscales, les autorités en charge des crédits à

l'exportation et celles en charge de l'aide publique au développement. Par ailleurs, les signalements spontanés des entreprises ne représentent encore qu'une part résiduelle des enquêtes ouvertes. La France considère que leur nombre est cependant appelé à progresser compte tenu du nouveau cadre de prévention et de détection de la corruption mis en place par la loi Sapin 2, y compris la nouvelle obligation de conformité.

28. Par ailleurs, le fait que les deux affaires de CAPE les plus importantes résolues par la France à ce jour n'aient pas été initialement détectées par ses autorités mais par des autorités étrangères alerte sur l'efficacité de certaines mesures de détection mises en place. Le nombre important d'affaires identifiées par le Groupe de travail qui n'a donné lieu à aucune ouverture d'enquête à ce jour interroge également. Ces interrogations semblent partagées par un certain nombre d'acteurs de la lutte contre la corruption en France puisque le rapport parlementaire Gauvain et Marleix, précité, propose de « Favoriser la détection de faits de corruption à l'étranger en mobilisant l'ensemble des services de l'État » (Proposition n° 14). Le graphique ci-dessous répertorie l'ensemble des sources primaires de détection qui ont été à l'origine d'enquêtes relatives à des faits de CAPE depuis la Phase 3.

Graphique 3. Sources ayant conduit à la détection des affaires de CAPE depuis la Phase 3



Note: Ce graphique contient des données agrégées sur les sources de détection qui ont été à l'origine d'enquêtes relatives à des faits de CAPE dans les affaires analysées dans le cadre cette évaluation. Ces données ont été établies sur la base d'information fournie par les autorités françaises dans le cadre de leurs réponses aux questionnaires de Phase 4 et couvrent les sources de détection des affaires qui étaient déjà en cours au moment de la Phase 3 et les affaires détectées depuis la Phase 3.

## A1. Capacité des autorités nationales (en général) à signaler les infractions de corruption transnationale

29. À titre liminaire, la mise en œuvre de l'obligation faite aux agents publics de saisir le parquet d'un crime ou d'un délit dont ils acquièrent la connaissance dans le cadre de leur fonction au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale (CPP) est pertinente pour les différentes administrations amenées à jouer un rôle en matière de détection dans les affaires de CAPE: notamment le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), les autorités fiscales, l'AFA, l'agence en charge de l'octroi de l'aide au développement (AFD), et le ministère des Armées. Les collaborateurs de Bpifrance Assurance Export (Bpifrance), la nouvelle agence en charge des crédits à l'exportation, sont des salariés de droit privé et ne sont donc pas assujettis à l'obligation prévue à l'article 40 CPP. Bpifrance étant soumis à la loi Sapin 2, des canaux internes de signalement ont été mis en place pour faciliter l'alerte. En ce qui concerne TRACFIN, ses agents, bien que soumis à l'article 40 CPP, sont également soumis à une obligation de

signalement au parquet dont le seuil de déclenchement est moins élevé. (Ceci est détaillé sous la section B3.c)

30. Au titre de l'article 40 CPP, les agents publics doivent signaler dans l'exercice de leurs fonctions « la connaissance d'un crime ou d'un délit. » En pratique, les administrations retiennent un seuil exigeant pour déterminer les signalements qui doivent être faits au parquet. En Phase 3, cette obligation de signalement n'avait été que très peu mise en œuvre, et ce alors même que certaines administrations avaient eu connaissance de cas de corruption, présumés ou avérés, dans le cadre de l'exercice de leur mission. Le Groupe de travail avait recommandé à la France de prendre des mesures pour favoriser les signalements au titre de l'article 40 CPP et de suivre l'impact de ces mesures en pratique (recommandation 11.b. et question de suivi 13.g.)<sup>51</sup>.

31. Depuis la Phase 3, la circulaire Belloubet a rappelé l'obligation de signalement à laquelle sont assujettis tous les agents publics au titre de l'article 40 CPP. Dans ses réponses aux questionnaires, la France a indiqué que des mesures plus spécifiques ont été prises par chacune des administrations pour rappeler l'obligation de signalement à leurs agents et encourager ces signalements, mais ceci uniquement lorsqu'ils atteignent le seuil exigeant mentionné ci-dessus. Le MEAE a rappelé les dispositions de l'article 40 CPP et leur application en matière de lutte contre la CAPE aux agents de l'État en poste à l'étranger par le biais d'une note d'information développée avec le SCPC puis avec l'AFA et diffusée à l'ensemble du réseau diplomatique français en 2013, 2015 et 2018. Une seconde note plus générale sur l'article 40 CPP est diffusée sur l'intranet du MEAE depuis décembre 2020. Les Recommandations révisées de l'AFA dédient un point spécifique à l'obligation au titre de l'article 40 CPP et son articulation avec les procédures de signalement introduites par la loi Sapin 2<sup>52</sup>. Une circulaire du 7 mars 2019 des ministres chargés du Budget et de la Justice dispose que les faits susceptibles de relever de l'article 40 CPP doivent être systématiquement identifiés lors des vérifications fiscales. Les autorités fiscales ont également développé un module méthodologique d'aide à la détection et à la rédaction des signalements de faits de CAPE à destination des contrôleurs des impôts avec un « focus » sur la CAPE et des exemples de signaux de détection. Cependant, le nombre de signalements de faits de CAPE parvenant au PNF reste faible. La France a indiqué que seules 9 enquêtes de CAPE ont été ouvertes à la suite d'un signalement au titre de l'article 40 CPP depuis la Phase 3, dont 2 signalements par l'AFA, 1 signalement par l'AFD et 1 signalement par la Coface, alors en charge des crédits à l'exportation.

32. Les échanges lors de la visite, notamment avec les représentants de l'AFD, des autorités fiscales et du MEAE, ont mis en lumière que le principal frein à ces signalements est le niveau d'exigence élevé de l'article 40 CPP, comme il est compris par les administrations. Ainsi la note d'information de 2018 du MEAE et de l'AFA, à l'attention des agents de l'État en poste à l'étranger, indique que « la dénonciation doit s'appuyer sur des informations dont l'agent a eu connaissance et qui établissent avec suffisamment de vraisemblance et de précision l'existence d'un ou de plusieurs faits susceptibles de recevoir une qualification pénale quelle qu'elle soit ». La note du MEAE de décembre 2020 précise que « les faits délictueux doivent paraître suffisamment établis, ce qui va au-delà du simple soupçon non étayé par des éléments de preuve tangibles (témoignages, certificats médicaux, plainte de la victime, informations divulguées par les autorités locales, etc.) ». En ce qui concerne les autorités fiscales, le module pédagogique à destination des contrôleurs des impôts préconise que le parquet doit être saisi en présence de « l'existence d'un degré suffisant de vraisemblance » ou lorsque « [les faits] paraissent suffisamment établis (soupçons circonstanciés) ». Durant la visite, les membres du MEAE ont indiqué que les faits délictueux doivent paraître suffisamment établis, par opposition à de simples soupçons non étayés. Les membres de l'AFD ont de même indiqué que le signalement de simples soupçons n'est pas suffisant et qu'en pratique les agents ne sont pas toujours en mesure de saisir le parquet au titre de l'article 40 CPP, faute d'avoir réuni les éléments de preuve nécessaires.

<sup>51</sup> [Le rapport de Phase 3 du Groupe de travail sur la France](#), (2012), paras. 167-171.

<sup>52</sup> AFA, (2021), [Les Recommandation de l'AFA](#), paras. 545-546.

33. Dans ce contexte, la mise en place de canaux internes de signalement prévus à l'article 8 et, dans une moindre mesure à l'article 3 de la loi Sapin 2 pourrait permettre aux agents publics de signaler les faits de CAPE présumés dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Ces nouveaux dispositifs de signalement, qui relèvent d'une faculté et non d'une obligation comme sous l'article 40 CPP, pourraient permettre à la France de s'aligner sur l'approche d'autres Parties à la Convention qui mettent l'accent sur le signalement des faits de CAPE par les lanceurs d'alertes, y compris dans le secteur public. Par ailleurs, le Premier Ministre a souligné dans une circulaire datant du 11 octobre 2021, que : « le respect de la procédure prévue par ces nouveaux dispositifs doit permettre aux auteurs du signalement de bénéficier de l'ensemble des protections et garanties qu'elle accorde, ce dispositif étant plus protecteur que celui prévu pour la mise en œuvre de l'article 40 »<sup>53</sup>. Cependant, la France indique qu'elle considère que le même niveau d'exigence est requis pour les signalements au titre de l'article 40 CPP et les signalements par les lanceurs d'alerte dans le secteur public au motif que « si l'entité qui reçoit le niveau de signalement ne dispose pas de pouvoir d'investigation, elle ne sera pas en mesure d'effectuer à son tour un signalement au parquet ». La généralisation à tous les types de signalement de l'exigence de faits délictueux suffisamment établis, avant même toute vérification ou enquête interne, semble limiter l'intérêt des nouveaux canaux internes de signalements prévus à l'article 8 de la loi Sapin 2 comme source efficace de détection de faits de CAPE.

34. En tout état de cause, l'articulation de ces canaux internes avec ceux applicables aux signalements de l'article 40 CPP, qui se superposent, voire se confondent, demande à être clarifiée. L'articulation de ces procédures est abordée dans la circulaire du 19 juillet 2018<sup>54</sup> et fait l'objet d'un point spécifique dans les Recommandations révisées de l'AFA<sup>55</sup>. Cependant, le défaut de lisibilité du dispositif actuel souligné lors de la visite par le Défenseur des droits, de même que la multiplication des canaux de signalement, posent des questions pratiques concernant tant leur mise en œuvre que le niveau de protection accordé à l'auteur du signalement. Ce niveau de protection varie, en effet, selon que le signalement est effectué dans le cadre de l'article 40 CPP ou de l'article 8 de la loi Sapin 2. À titre d'exemple, le MEAE a mis en place un « *canal de communication direct* » pour faciliter les échanges relatifs à l'obligation de signalement du personnel du MEAE au titre de l'article 40 CPP, ainsi qu'un mécanisme de signalement destiné aux lanceurs d'alerte au titre de l'article 8 de la loi Sapin 2. L'articulation entre les dispositifs manque toutefois de clarté. Si l'instruction du MEAE de décembre 2020 indique que le canal de signalement institué pour mettre en œuvre l'article 40 CPP est distinct de la procédure relative aux lanceurs d'alerte, les critères justifiant le recours à l'un ou à l'autre de ces dispositifs ne sont pas clairement établis.

### **Commentaire**

***Les examinateurs considèrent que le seuil d'exigence élevé pour saisir le parquet au titre de l'article 40 CPP, ainsi qu'il est compris par les administrations, constitue un frein important à la saisine du PNF pour des faits de CAPE par les agents en poste dans les missions diplomatiques à l'étranger, les autorités fiscales, l'AFA, l'agence en charge de l'octroi de l'aide au développement, et le ministère des Armées. Ils regrettent que l'exigence de « faits délictueux suffisamment établis » appliquée aux signalements au titre de l'article 40 CPP soit également requise pour les signalements par les lanceurs d'alerte au sein des administrations publiques introduits par la loi Sapin 2, limitant ainsi les possibilités offertes par ce nouveau dispositif pour détecter des faits de CAPE.***

<sup>53</sup> [Circulaire n° 6306-SG](#) du 11 octobre 2021 relative au renforcement de la transparence des actions d'influence étrangère conduites auprès des agents publics de l'État, p.4

<sup>54</sup> [Circulaire](#) du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics dans le cadre des articles 6 à 15 de la loi Sapin 2, p.2.

<sup>55</sup> *Ibid.*, Les Recommandation de l'AFA, paras. 545-546.

**Les examinateurs recommandent donc à la France de : (i) Clarifier l'articulation entre l'obligation de signalement incombant aux agents publics au titre de l'article 40 CPP et la possibilité de signalement qui leur est ouverte au titre des articles 6 et 8 de la loi Sapin 2 en ce qui concerne en particulier les canaux de signalement, les critères applicables pour recourir à l'un ou l'autre de ces dispositifs ainsi que les protections qui s'y rapportent; et (ii) S'assurer que les seuils de signalement des allégations crédibles de CAPE ne sont pas interprétés de manière trop exigeante et ne font pas obstacle à ces signalements.**

## **A2. Capacité de l'AFA à détecter et signaler les infractions de corruption transnationale**

35. L'Agence française anticorruption (AFA) a été créée par la Loi Sapin 2 et a remplacé le Service central de prévention de la corruption (SCPC) qui existait au moment de la Phase 3. La CAPE entre dans le champ de compétence de l'AFA et est expressément mentionnée dans les Recommandations révisées de l'AFA de 2021<sup>56</sup>. L'AFA cumule de nombreuses attributions tant à l'égard du secteur public que du secteur privé. Une part importante de l'activité de l'AFA n'entre donc pas directement dans le champ de cette évaluation qui se concentre sur les missions de l'AFA relatives au renforcement des mesures internes de conformité anticorruption par les entreprises exportatrices ayant leur siège social en France. (Les missions de l'AFA, autres que sa capacité à détecter et signaler les infractions de CAPE, sont détaillées sous la section C5.).

36. La loi Sapin 2 a investi l'AFA de la mission de détecter et d'aviser le procureur de la République financier des faits corruption et de trafic d'influence dont elle a connaissance dans l'exercice de ses missions (articles 1 et 3.6 de la loi Sapin 2). En outre, comme détaillé sous la section A1, les agents publics de l'AFA, comme des autres administrations, sont soumis à l'obligation de signalement au titre de l'article 40 CPP. La détection par l'AFA de faits de CAPE peut s'opérer dans le cadre d'un contrôle d'initiative des mesures de conformité prises par une entreprise. La circulaire Belloubet souligne à cet effet que « dans le cadre de ses missions de contrôle de la robustesse des programmes anticorruption au sein des grandes entreprises, l'AFA peut être amenée à découvrir des faits suspects pouvant justifier un signalement à l'autorité judiciaire ». Le directeur de l'AFA a également souligné le rôle de détection confié à l'AFA par la loi lors de son audition par la mission d'évaluation de la loi Sapin 2 en avril 2021<sup>57</sup>.

37. L'AFA peut également détecter des faits de CAPE par le biais de signalements externes adressés à l'agence par toute personne physique ou morale, y compris les employés des sociétés assujetties à l'obligation de conformité au titre de l'article 17 de la loi Sapin 2, et les associations agréées dans les conditions prévues à l'article 2-23 CPP. Ce type de signalement d'une infraction qui, comme la CAPE, entre dans le champ de compétence de l'AFA, n'a pas nécessairement à être lié à un manquement aux obligations de conformité. Un tel signalement peut déclencher un contrôle d'initiative de l'AFA ou, le cas échéant, être transmis au parquet.

38. En pratique, depuis sa création et jusqu'en décembre 2020, l'AFA a transmis au PNF 2 signalements de faits de CAPE impliquant des entreprises exportatrices ayant leur siège social en France qui ont abouti à l'ouverture d'une enquête préliminaire. Le premier signalement a pour origine un signalement externe et le second un contrôle d'initiative mené par l'AFA. La France indique que ce second signalement repose sur plusieurs audits internes à l'issue desquels l'AFA a adressé des préconisations,

<sup>56</sup> La version initiale des Recommandations de l'AFA publiée en 2017 ne couvrait pas l'infraction de CAPE, et faisait uniquement référence à la corruption active domestique au titre de l'article 433-1 CP. Les nouvelles Recommandations de l'AFA couvrent plus largement au para. 2 « l'ensemble de ces faits, délictuels, définis au titre III du livre IV du code pénal » et donc l'infraction de CAPE.

<sup>57</sup> [Audition](#) du directeur de l'AFA, Évaluation de la loi Sapin 2 par l'Assemblée Nationale, 1 avril 2021.

durablement non suivies d'effet, destinées à prévenir la réitération notamment de faits de CAPE. Dans *l'affaire Avions de Combat n°25*, l'absence de signalement fait par l'AFA au PNF d'un paiement suspect que l'agence aurait détecté dans le cadre d'un contrôle d'initiative a suscité des interrogations, relayées par les médias et également exprimées par la société civile et la presse pendant la visite<sup>58</sup>. Dans cette affaire, l'AFA n'aurait effectivement pas signalé au PNF un paiement suspect d'1 million EUR à un intermédiaire mis en examen en Inde dans une autre affaire de ventes d'armes que l'agence aurait détecté dans le cadre d'un contrôle d'initiative. Après la visite, la France a indiqué que l'AFA a pris les mesures nécessaires de vérification et a conclu que ledit paiement correspondait au règlement d'une prestation effective et ne justifiait donc pas un signalement au PNF. Une plainte avec constitution de partie civile a depuis été déposée et a entraîné l'ouverture d'une information judiciaire.

39. Lors de son audition par la mission d'évaluation de la loi Sapin 2 en avril 2021, le directeur de l'AFA a souligné les difficultés auxquelles l'agence est confrontée pour mener à bien cette mission de détection. Il a en effet souligné que « les outils de cette détection n'ont pas été donnés à l'AFA qui ne dispose par exemple d'aucun droit de communication et à laquelle tous les secrets sont opposables, et en tout cas opposés.<sup>59</sup> » Lors de la visite, les représentants de l'AFA ont confirmé se heurter en pratique à plusieurs secrets opposés par les entreprises lors de ses contrôles, au titre desquels le secret professionnel des avocats, celui des commissaires au compte et le secret bancaire. Ces secrets peuvent constituer un obstacle à l'identification de flux financiers suspects et ainsi limiter la capacité de l'AFA à détecter les faits de CAPE dans le cadre des contrôles qu'elle opère.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs sont encouragés par les premiers signalements effectués par l'AFA au PNF en matière de CAPE. Néanmoins, ils notent que certains freins peuvent entraver la détection des soupçons de faits délictueux commis par les entreprises exportatrices ayant leur siège social en France en particulier dans le cadre des contrôles de conformité que l'AFA effectue en entreprise.***

***Les examinateurs recommandent à la France de s'assurer que l'AFA dispose des outils nécessaires afin de lui permettre de continuer de détecter dans le cadre de ses missions de potentiels faits de CAPE en: (i) Formant son personnel aux signaux d'alerte de l'infraction, pour en garantir le signalement au PNF pour que ce dernier évalue la pertinence d'ouvrir une enquête; et (ii) Prenant les mesures nécessaires pour que les secrets professionnels opposés à l'AFA par les entreprises lors des contrôles n'entravent pas l'identification de flux financiers suspects.***

### **A3. Capacité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et des ambassades à détecter et signaler les infractions de corruption transnationale**

40. Aucune affaire de CAPE n'a jamais été détectée par les postes diplomatiques et consulaires. Au moment de la Phase 3, le Groupe de travail avait demandé à la France de renforcer ses efforts visant à assurer une sensibilisation adéquate des agents du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et des services économiques des ambassades, qui relèvent de la Direction Générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, à l'infraction de CAPE et à leur rôle dans la sensibilisation des entreprises aux risques encourus (recommandation 10).

41. Depuis la Phase 3, des mesures ont été prises pour sensibiliser le personnel du MEAE à l'infraction de CAPE et à son signalement (voir section A1). En outre, le MEAE a mis en place depuis 2015 des formations, dont certaines élaborées en lien avec le SCPC puis avec l'AFA, sur les différents aspects de la lutte contre la corruption, y compris l'infraction de CAPE, avec des cas pratiques à l'appui. Ces

<sup>58</sup> Médiapart, [Les « Rafale papers », enquête en 3 volets](#), dont le dernier en date du 8 avril 2021.

<sup>59</sup> *Ibid.*, Audition du directeur de l'AFA.

formations sont destinées au personnel encadrant ou ayant vocation à prendre un poste à l'étranger (une formation sur le même thème est également accessible en ligne à tous les agents du MEAE). Les ambassadeurs primo-partants reçoivent en outre une formation sur les « atteintes à la probité », dont la CAPE.

42. Les services économiques de la DG Trésor sont notamment chargés de promouvoir les intérêts des entreprises françaises opérant à l'étranger. Dans ses réponses aux questionnaires, la France indique que la DG Trésor organise une réunion annuelle sur la CAPE pour ses agents en partance à l'étranger. La France note en outre que les chefs des services économiques sont sensibilisés annuellement à la CAPE lors des Journées internationales du Trésor, qui sont également l'occasion de rappeler aux agents en poste à l'étranger leur obligation de signalement.

43. Quant au rôle des agents du MEAE et de la DG Trésor dans la sensibilisation des entreprises, la note diplomatique de 2018 du MEAE souligne que ses agents sont tenus de rappeler aux entreprises leurs obligations en matière de lutte anticorruption. Elle encourage le personnel du MEAE, en coopération avec les services économiques et les magistrats de liaison, à organiser des réunions de sensibilisation à ce sujet. La note souligne enfin que les entreprises peuvent s'adresser aux missions diplomatiques pour obtenir des conseils ou un appui en cas de sollicitation illicite. La formation des ambassadeurs primo-partants évoquée ci-dessus les sensibilise également aux risques de corruption auxquels font face les entreprises et à l'action attendue des personnes occupant des postes diplomatiques.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs s'inquiètent du fait qu'aucune affaire de CAPE n'ait été détectée à ce jour par les postes diplomatiques et consulaires, et cela malgré les diverses initiatives prises par le MEAE et la DG Trésor afin de sensibiliser leurs agents en poste à l'étranger à cette infraction et à leur propre rôle de sensibilisation auprès des entreprises mettant ainsi en œuvre la recommandation 10 de Phase 3.***

***Ils recommandent donc à la France de prendre les mesures suivantes: (i) Analyser les raisons pour lesquelles les agents des postes diplomatiques et consulaires et des services économiques des ambassades (MEAE et DG Trésor) ne sont parvenus à détecter eux-mêmes aucune allégation de CAPE, y compris au moyen des médias locaux, et de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette situation; et (ii) S'assurer que les agents du réseau diplomatique à l'étranger exercent un suivi actif de la presse locale aux fins de détection de faits de CAPE.***

#### **A4. Capacité du ministère des Armées à détecter et signaler les infractions de corruption transnationale**

44. Comme indiqué en introduction, la France est l'un des principaux exportateurs mondiaux d'armement, secteur particulièrement vulnérable aux risques de CAPE<sup>60</sup>. En Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la France de renforcer les dispositifs existants au sein de la Direction générale de l'armement (DGA) du ministère des Armées en vue (i) d'assurer un examen approfondi des programmes de conformité anticorruption lors de l'octroi des autorisations d'exportation d'armement et (ii) de permettre la suspension de l'accès à ces exportations des entreprises convaincues de CAPE (recommandation 12.c.).

<sup>60</sup> OCDE (2014), [Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale](#); et OCDE (2018), [Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity](#), p.27.

45. Le cadre juridique sur l'exportation d'armement a été largement refondu après 2012<sup>61</sup>. Sous le nouveau régime introduit depuis le rapport de Phase 3, la licence d'exportation est accordée par le Premier ministre, sur avis de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). Désormais, les obligations légales et réglementaires des entreprises titulaires d'une licence sont contrôlées *a posteriori*, et non plus *a priori*, dans le but de responsabiliser les opérateurs<sup>62</sup>. Ce contrôle est effectué par la DGA.

46. Ces réformes ne semblent pas avoir contribué à l'examen approfondi des programmes de conformité recommandé en Phase 3. Les critères d'octroi de l'autorisation n'ont pas changé (R. 2335-20 du code de la défense)<sup>63</sup> et n'incluent pas les programmes de conformité anticorruption. Les conditions d'abrogation et de suspension de la licence sont les mêmes que sous le régime antérieur (L. 2335-4 du code de la défense) et incluent le respect des engagements internationaux de la France. L'interprétation de cette disposition est difficile à évaluer. Dans le rapport de suivi de Phase 3, la France avait indiqué que la Convention de l'OCDE était prise en compte dans ce cadre, ce qui permettait d'abroger ou suspendre une autorisation en cas de condamnation pour CAPE. Néanmoins, en Phase 4, après la visite, la France a indiqué que la Convention n'est pas citée parmi les engagements internationaux pris en compte dans les contrôles car « *le contrôle des exportations ne vise pas à vérifier la conformité en matière de lutte contre la corruption* ». La DGA ne vérifie l'absence de condamnations des entreprises que lors des délivrances d'autorisation de fabrication, de commerce et d'intermédiation (AFCI), qui ont une validité de cinq ans<sup>64</sup>. Les condamnations non définitives et les CJIP ne sont pas prises en compte. Une fois l'AFCI obtenue, l'absence de condamnation de son titulaire n'est plus contrôlée lors de demandes spécifiques de licence d'exportation.

47. Depuis la Phase 3, la DGA n'est à l'origine de la détection d'aucune affaire de CAPE, bien qu'un certain nombre d'affaires soient survenues dans le secteur de la défense. Au-delà des incertitudes recensées ci-dessus sur la façon dont les risques de corruption, dont de CAPE, sont pris en compte dans les procédures d'octroi et les contrôles, ainsi que dans la formation du personnel, on peut s'interroger sur la priorité effectivement accordée par la DGA à sa mission de contrôle et, en particulier, de détection de possibles faits de CAPE, alors que l'une de ses missions historiques consiste à soutenir les exportations de défense<sup>65</sup>. Les autorités françaises ont cependant souligné que les contrôles étaient effectués par des équipes de la DGA, indépendantes de celles chargées de la promotion des exportations. La France n'a pas fourni de données sur le nombre de contrôles, les suites qui leur ont été données, ni si ces contrôles ont porté sur des problématiques relatives à la corruption. Elle a uniquement indiqué que parmi l'ensemble des refus de la CIEEMG, un petit nombre est motivé par des licences ou des circuits commerciaux considérés suspects, le plus souvent en raison de soupçons de corruption.

### **Commentaire**

***Les examinateurs regrettent que la France n'ait pas mis en œuvre la recommandation 12.c et que la DGA n'ait pas encore été à l'origine d'une détection de faits de CAPE, d'autant que le secteur de la défense est particulièrement vulnérable à ce type de risques.***

<sup>61</sup> [Loi n° 2011-702](#) du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'UE et aux marchés de défense et de sécurité et décret n° 2012-1176 du 23 octobre 2012 modifiant le [décret n° 55-965](#) du 16 juillet 1955 portant sur la réorganisation de la CIEEMG.

<sup>62</sup> DGA, [Obligations des exportateurs au titre du contrôle a posteriori](#), 2020.

<sup>63</sup> [Arrêté](#) du 24 mars 2014 relatif aux informations à transmettre à l'administration en application des articles R. 2335-20 et R. 2335-31 du code de la défense.

<sup>64</sup> À cette occasion, les inscriptions au bulletin n°2 du casier judiciaire sont vérifiées par la DGA (R.2332-6 du code de la défense).

<sup>65</sup> DGA, [Présentation](#), 2021.

**Les examinateurs recommandent à la France de (i) Mener un examen approfondi des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité des entreprises lors de l'octroi et du contrôle d'une licence d'exportation d'armement; et (ii) S'assurer que les entreprises condamnées pour CAPE peuvent voir leur autorisation d'exportation d'armement suspendue.**

## **A5. Capacité des autorités fiscales à détecter et signaler les infractions de corruption transnationale**

48. En Phase 3, le Groupe de travail avait relevé que les efforts de sensibilisation de l'administration fiscale en matière de détection de la corruption apparaissaient insuffisants, comme en témoignait alors le faible nombre de signalements effectués au titre de l'article 40 CPP, notamment en matière de CAPE. Le Groupe de travail avait donc recommandé à la France de poursuivre ses efforts de sensibilisation des agents du fisc dans leur travail de détection d'opérations illicites liées à la CAPE, en métropole comme en outre-mer, et de promouvoir, par le recours notamment aux signalements de l'article 40 CPP, le partage des informations des autorités fiscales avec les autorités judiciaires (recommandation 9.b.).

49. Depuis la Phase 3, la part des affaires de CAPE trouvant leur origine dans un signalement de l'administration fiscale a baissé, passant de 5 affaires détectées avant 2013 (soit 12% des 41 affaires alors en cours) à 2 affaires détectées depuis 2013 (soit 3% des 72 affaires détectées depuis 2013). Ainsi, si l'on ne connaît pas le nombre total de signalements de possibles faits de CAPE réalisé par l'administration fiscale au titre de l'article 40 CPP<sup>66</sup>, on peut néanmoins en déduire qu'il est limité. Ce maigre résultat est difficile à réconcilier avec les informations données par la France selon lesquelles l'administration fiscale procède régulièrement à des redressements sur le fondement de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers. Cela semble indiquer qu'elle est en mesure de détecter des pots-de-vin dissimulés sous la forme de dépenses licites mais ne transmet que rarement cette information au parquet. Ce faible nombre de signalements par l'administration fiscale est également décevant eu égard aux mesures récemment adoptées par la France pour encourager les signalements au parquet, tant de façon générale qu'en matière de CAPE (voir section A1).

50. En outre, la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018 a délié les agents fiscaux du secret professionnel à l'égard du procureur de la République, avec lequel ils peuvent désormais échanger des informations auparavant couvertes par ce secret, indépendamment de l'existence d'une plainte ou d'une procédure judiciaire en cours (article L. 142 A du livre des procédures fiscales). Lors de la visite, un représentant de l'administration fiscale a confirmé que cette nouvelle mesure a renforcé les liens entre la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et les parquets, et permis de fluidifier leurs échanges, notamment autour des signalements au titre de l'article 40 CPP.

51. Enfin, la circulaire Belloubet, relevant que l'administration fiscale peut constituer une source précieuse de détection en matière de CAPE, encourage le PNF à se « livrer à un travail de sensibilisation spécifique des vérificateurs aux possibilités de détection de tels faits au moment de l'examen des pièces justificatives de charges exposées en lien avec des contrats internationaux ». Lors de la visite, les représentants de l'administration fiscale ont indiqué que la formalisation des échanges entre le PNF et la DGFIP devrait faire l'objet d'une prochaine réunion de coopération, indiquant ainsi que les actions de sensibilisation attendues à la suite de la circulaire n'ont pas encore été mises en place. Néanmoins, les représentants de l'administration fiscale ont souligné que la formation des agents du fisc en matière de corruption devrait prochainement connaître un « changement de paradigme », en mettant en avant le rôle du fisc en matière de lutte contre la corruption, désormais recherchée en tant que telle, et non plus comme une infraction subsidiaire à la fraude fiscale. Au moment de finaliser ce rapport, la France a indiqué que,

<sup>66</sup> Des données statistiques plus précises devraient être disponibles à l'avenir, conformément à une instruction du 8 septembre 2020, qui n'a toutefois pas été fournie par la France.

lors d'une conférence organisée le 29 septembre 2021 à la Direction des vérifications nationales et internationales, le PNF a mené une action de sensibilisation à la détection de faits de CAPE auprès de l'ensemble des cadres supérieurs de cette direction chargés du contrôle des grandes entreprises et groupes de sociétés à dimension internationale. À cet effet, le PNF a élaboré un module de sensibilisation qui a ensuite été mis en ligne de façon permanente sur l'intranet de cette direction. Lors de cette conférence, il a également été rappelé aux participants que le Manuel OCDE de sensibilisation au paiement de pots-de-vin et à la corruption à l'intention des vérificateurs fiscaux<sup>67</sup> était accessible sur l'intranet. Cette action restait encore à relayer auprès des vérificateurs composant les équipes, afin de mobiliser le renseignement pour en saisir l'autorité judiciaire par voie de signalement au titre de l'article 40 CPP. Aucune information n'a cependant été fournie à l'équipe d'évaluation sur les actions éventuellement menées en outre-mer.

52. L'impact de l'ensemble des mesures ci-dessus, pour certaines très récentes et postérieures à la visite ou encore en cours de mise en œuvre, ne peut être pleinement évalué à ce stade. De plus, comme relevé dans la Section A1, il est ressorti du panel avec les représentants de l'administration fiscale, comme avec d'autres panélistes, que ces derniers n'envisagent d'activer l'article 40 CPP qu'en présence d'un niveau de preuve relativement élevé. Cette interprétation exigeante de l'article 40 CPP pourrait, malgré les efforts de sensibilisation à la lutte contre la corruption au sein de l'administration fiscale encore récents, expliquer le rôle toujours marginal de cet acteur dans la détection de faits de CAPE. La recommandation 9.b. reste donc à ce stade partiellement mise en œuvre.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs sont encouragés par les efforts récents de sensibilisation à la CAPE menés par l'Administration fiscale auprès des vérificateurs chargés du contrôle des grandes entreprises et groupes de sociétés à dimension internationale. Ils s'inquiètent toutefois du rôle décroissant joué par l'administration fiscale, depuis la Phase 3, dans la détection de faits de CAPE. Le nombre d'affaires détectées n'est en effet pas en adéquation avec le nombre de redressements fiscaux régulièrement effectués sur le fondement de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin aux agents publics étrangers. Ils considèrent que les efforts de sensibilisation recommandés en Phase 3 restent à mettre pleinement en œuvre, de même que la recommandation 9.b. de Phase 3. Les examinateurs recommandent donc à la France de: (i) Poursuivre et intensifier les mesures de sensibilisation, récemment initiées en métropole, des agents de l'administration fiscale à la détection d'opérations illicites liées à la CAPE; (ii) mettre en place sans plus attendre de telles mesures en outre-mer; et (iii) S'assurer que les autorités fiscales transmettent sans délai au parquet toute information collectée à des fins fiscales lorsque celle-ci est susceptible de relever de faits de CAPE.***

## **A6. Détection et signalement via les mesures préventives anti-blanchiment**

53. En Phase 3, tout en saluant le rôle important de TRACFIN comme pourvoyeur d'affaires de CAPE, le Groupe de travail avait regretté la diminution constante du nombre de signalements de TRACFIN au parquet concernant des faits susceptibles de relever du blanchiment du produit de la CAPE. Le Groupe de travail avait recommandé à la France de poursuivre et d'intensifier les actions de sensibilisation des professions assujetties à la détection de faits pouvant relever de cette infraction (recommandation 7.a.).

54. Depuis la Phase 3, les transmissions judiciaires de TRACFIN au parquet sur la base de l'article L. 561-30-1 du Code monétaire et financier (CMF) (notes d'information produites à l'issue d'enquêtes engagées indépendamment par TRACFIN et transmises spontanément) ont été à l'origine de

<sup>67</sup> OCDE (2013), [Manuel de sensibilisation au paiement de pots-de-vin et à la corruption à l'intention de vérificateurs fiscaux](#), Éditions OCDE.

l'ouverture d'au moins 14 enquêtes dans lesquelles sont apparus des soupçons de CAPE ou de blanchiment de cette infraction (sur 82 affaires de CAPE ou blanchiment de CAPE ouvertes depuis 2013, soit 17% du total). Au 31 décembre 2012, sur les 43 affaires de CAPE ou blanchiment de CAPE alors en cours, 13 d'entre elles (soit 30%) avaient pour source un signalement de TRACFIN. Malgré cette baisse relative, TRACFIN demeure la principale source de détection de faits de CAPE traités par les autorités judiciaires en France. TRACFIN peut également transmettre des informations spontanées pour soutenir l'autorité judiciaire ou les services de police judiciaire dans le cadre des procédures pénales déjà ouvertes: la transmission se rattachant directement à une procédure existante, le soupçon d'infraction n'est pas systématiquement caractérisé, charge à la procédure judiciaire de retenir la qualification dans le cadre de l'enquête et de la poursuite. TRACFIN ne dispose pas de statistiques permettant d'identifier le nombre de transmissions spontanées judiciaires (qui alimentent des procédures en cours) de faits de CAPE (par opposition à la corruption en général).

55. Depuis la Phase 3, les dispositions préventives en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, contenues pour l'essentiel dans le Code monétaire et financier<sup>68</sup>, ont fait l'objet de plusieurs réformes visant à les renforcer, en lien avec l'adoption des Recommandations révisées du Groupe d'action financière (GAFI)<sup>69</sup> en 2012, ainsi que la transposition des 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> directives dites « anti-blanchiment » de l'UE<sup>70</sup>. Ces nouvelles mesures<sup>71</sup> sont susceptibles d'avoir un impact positif sur la capacité de détection des professionnels assujettis et de TRACFIN. En particulier, le périmètre des professionnels et activités relevant du dispositif de lutte anti-blanchiment, donc de l'obligation de signalement à TRACFIN, a été élargi (intermédiaires en opérations de banque et de services de paiement, acteurs des actifs numériques, activités de conseil fiscal des professionnels du droit, etc.). En outre, les obligations d'analyse des risques et de vigilance des professionnels assujettis ont été renforcées, par exemple à l'égard des transactions vers et depuis des pays tiers à haut risque de blanchiment et de financement du terrorisme. TRACFIN s'est également vu confier des prérogatives étendues en matière de droit de communication à l'égard des professionnels assujettis et d'échange d'informations avec les cellules de renseignement financier (CRF) étrangères. Enfin, TRACFIN s'est vu confier des pouvoirs renforcés quant à la transmission d'informations à d'autres services de l'État, dont l'AFA. Le recours à la coopération internationale, ainsi que la capacité de TRACFIN à traiter l'information reçue par une CRF étrangère au même titre qu'une déclaration de soupçon nationale, renforcent également la capacité de TRACFIN à détecter les cas de CAPE.

56. En outre, les ressources de TRACFIN ont été considérablement renforcées depuis la Phase 3. Ses effectifs sont passés de 104 agents en 2014 à 191 en 2020 et son budget a été augmenté de 10.26 millions EUR en 2015 à 18.70 millions EUR en 2020. Lors de la visite, les représentants de TRACFIN ont souligné que ce renforcement concernait notamment le rôle de TRACFIN en matière d'« atteintes à la probité ». En avril 2021, dans le cadre de son projet de service 2021-2023<sup>72</sup>, TRACFIN a mis en place un Département « lutte contre la criminalité économique et financière » comportant notamment une cellule sur les « atteintes à la probité », formée de quatre enquêteurs spécialisés dans ce domaine. Cette mobilisation de quatre enquêteurs spécialisés à plein temps correspond à une augmentation des ressources humaines dédiées à cette thématique, autrefois traitée par quatre enquêteurs moins spécialisés en la matière et qui ne lui consacraient qu'environ un quart de leur temps. TRACFIN indique

<sup>68</sup> Chapitre 1 « Obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme » et chapitre 2 « Dispositions relatives au gel des avoirs et à l'interdiction de mise à disposition » du titre VI du livre V.

<sup>69</sup> GAFI, (2012), [Recommandations du GAFI](#), mise à jour octobre 2016.

<sup>70</sup> [Directive \(UE\) 2015/849](#) du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 (4<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment) ; et [Directive \(UE\) 2018/843](#) du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 (5<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment).

<sup>71</sup> [Ordonnance n° 2016-1635](#) du 1er décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et [Ordonnance n° 2020-115](#) du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

<sup>72</sup> Ministère de l'Économie et des finances, (avril 2021), [TRACFIN 2021-2023, Un Service en mouvement](#).

également avoir nommé un analyste référent pour faciliter les relations avec l'AFA. Eu égard au caractère récent de ces mesures, il est difficile d'apprécier l'impact du renforcement des moyens, y compris spécialisés, dans ce domaine.

57. Depuis la Phase 3, TRACFIN a mis en place un dispositif de fléchage des informations reçues en lien avec certaines infractions, dont les atteintes à la probité. Ces informations font ainsi l'objet d'un traitement prioritaire. Tant les moyens que le cadre juridique propices à détecter l'infraction sous-jacente de CAPE semblent donc être en place. Au moment de la finalisation de ce rapport, la France a indiqué que trois dossiers visant spécifiquement l'infraction sous-jacente de CAPE font l'objet d'une analyse par les enquêteurs de la cellule « atteintes à la probité » spécialisée et que ces dossiers doivent prochainement être transmis aux autorités judiciaires. TRACFIN indique que depuis avril 2021, 228 déclarations de soupçons ont été affectées à la cellule « atteintes à la probité ». Le nombre de ces déclarations de soupçons portant spécifiquement sur la CAPE n'est pas connu.

58. TRACFIN a organisé avec le PNF et l'OCLCIFIFF une réunion en octobre 2021 sur les biens mal acquis et la corruption internationale. TRACFIN indique en outre que des échanges réguliers avec le PNF et l'OCLCIFIFF ont eu lieu sur ces sujets. Le niveau de sensibilisation et d'attention porté à la détection de cette infraction soulève un certain nombre de questions. Si les représentants de TRACFIN rencontrés lors de la visite ont indiqué que les « atteintes à la probité » incluent clairement la CAPE, le recours à cette notion conduit à s'interroger sur le niveau d'attention effectivement porté par TRACFIN à cette infraction spécifique et à son blanchiment. La France a précisé après la visite que, pour TRACFIN, la notion d'atteinte à la probité recouvre précisément les infractions visées à la section 3 du Code pénal « des manquements au devoir de probité ». Or, cette section se trouve sous le Chapitre II « Des atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique » (articles 433-1 à 433-26 CP). L'infraction de CAPE (articles 435-3 à 10 CP) se trouve quant à elle sous le Chapitre V du Code pénal et n'appartient donc pas à la catégorie des atteintes à la probité. TRACFIN indique que l'inclusion de la CAPE au titre des atteintes à la probité relève d'une approche criminologique et opérationnelle, et non juridique. Cette absorption de l'infraction sous-jacente de CAPE sous une catégorie à laquelle elle n'appartient pas en droit, semble expliquer, en partie, l'approche restrictive de TRACFIN s'agissant des types de flux financiers relevant du blanchiment de l'infraction de CAPE (voir également section D1). Il est en effet ressorti des panels avec TRACFIN et les procureurs que le blanchiment de la CAPE est essentiellement compris par les autorités comme le blanchiment du pot-de-vin, notamment par des personnes politiquement exposées (PPE) étrangères, et non le blanchiment des avantages retirés de la corruption active, comme les bénéfices retirés d'un contrat obtenu au moyen du paiement d'un pot-de-vin. En assimilant l'infraction sous-jacente de CAPE à la notion d'atteinte à la probité, TRACFIN n'appréhende le blanchiment de CAPE que comme une infraction commise par l'agent public qui a reçu le pot-de-vin et occulte l'infraction de blanchiment commise par l'entreprise ou la personne qui a versé le pot-de-vin. La France explique que les flux financiers caractéristiques des avantages tirés de la CAPE sont plus difficilement détectables et représentent en pratique un défi, d'où le choix de focaliser leur attention sur le blanchiment de la corruption passive.

59. Cette appréhension restrictive du blanchiment de l'infraction de CAPE se reflète à différents niveaux. En matière d'analyse des risques, si TRACFIN traite régulièrement du blanchiment de la corruption, ses travaux abordent relativement rarement le blanchiment de la CAPE. Lorsque celui-ci est évoqué (par exemple dans le rapport Tendances et analyse des risques publiés annuellement par TRACFIN 2018/2019)<sup>73</sup>, il est essentiellement analysé sous l'angle du rapatriement en France des produits de la corruption passive par des PPE étrangères. La même approche se retrouve dans l'analyse nationale

---

<sup>73</sup> TRACFIN (2019), [Tendance et analyse des risques BC/FT en 2019-2020](#).

des risques de 2019 menée par le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux<sup>74</sup>. En outre, en matière de sensibilisation, la France évoque un grand nombre d'initiatives, notamment de la part de TRACFIN et des autorités de supervision, destinées à renforcer la compréhension des risques et la capacité de détection des professionnels assujettis, notamment en matière de corruption<sup>75</sup>; analyses de risques, lignes directrices et formations sectorielles ; réunions de sensibilisation, séminaires, formations initiales et continues, documents pédagogiques, sites internet dédiés, comités d'échanges public-privé, etc.). Si ces efforts de sensibilisation sont à saluer, aucun programme n'a permis à l'équipe d'évaluation de déterminer que le blanchiment de produit de la CAPE a plus spécifiquement été abordé à ces occasions. Un dernier élément d'information qui aurait permis d'évaluer un éventuel effort de sensibilisation des professionnels assujettis est le nombre de déclarations de soupçon liées à cette infraction, mais TRACFIN indique que ce nombre de déclarations n'est pas comptabilisé car les professionnels assujettis n'ont pas à caractériser l'infraction sous-jacente qu'ils soupçonnent.

### **Commentaire**

**Comme en Phase 3, les examinateurs saluent le rôle significatif que continue de jouer TRACFIN en matière de détection de faits de CAPE et leur blanchiment. Néanmoins, si, depuis la Phase 3, la France a significativement renforcé le cadre juridique et les ressources allouées à la prévention du blanchiment, l'attention accordée à la détection de faits de CAPE et leur blanchiment n'a pas connu le même essor. Un facteur préoccupant pour les examinateurs est la conception du blanchiment de CAPE par TRACFIN, qui semble se limiter aux blanchiment des pots-de-vin, négligeant en cela les risques liés au blanchiment des avantages tirés de la corruption active.**

**Les examinateurs notent le grand nombre d'initiatives visant à sensibiliser le secteur privé à la mise en œuvre efficace de ses obligations anti-blanchiment, notamment en matière de corruption en général. Ils ne sont cependant pas en mesure de déterminer dans quelle mesure la sensibilisation a porté spécifiquement sur la CAPE et son blanchiment, faute d'informations précises sur le contenu de ces activités, ainsi que sur le nombre de déclarations de soupçon liées à ces infractions. La recommandation 7.a. de Phase 3 ne peut donc toujours pas être considérée comme pleinement mise en œuvre.**

**En conséquence, comme en Phase 3, les examinateurs recommandent à la France de: (i) Poursuivre et intensifier ses actions de sensibilisation des professions assujetties à la détection de faits pouvant relever de la corruption transnationale, en prenant soin d'intégrer la problématique du blanchiment des avantages tirés de la corruption transnationale active dans les activités d'analyse et de sensibilisation de TRACFIN; et (ii) Renforcer le suivi statistique des informations traitées par la cellule « atteintes à la probité » de TRACFIN liées à l'infraction de CAPE.**

## **A7. Détection et signalement via les agences d'aide au développement**

### **a. Organisation Institutionnelle**

60. Le cadre institutionnel de l'aide publique au développement (APD) française n'a pas changé depuis la Phase 3. Le Groupe de l'Agence française de développement (AFD, sous la tutelle du MEAE et du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, est l'acteur principal de la coopération pour le développement, délivrant 40% de l'APD bilatérale française<sup>76</sup>. Il comprend les organismes suivants : la Société de Promotion et de participation pour la coopération économique (PROPARCO); la Société de

<sup>74</sup> Ministère de l'Économie et des finances, (2019), [Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France](#).

<sup>75</sup> TRACFIN et SCPC, (20 juin 2014), [Guide d'aide à la détection des opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption](#).

<sup>76</sup> [Les Profils de la Coopération pour le Développement](#) – France – 2021.

gestion des fonds de garanties d'outre-mer (SOGEFOM) ; et le Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (FISEA).

### **b. Mécanismes de signalement au sein de l'AFD**

61. En Phase 3 le Groupe de travail avait noté l'absence de signalement de faits de corruption transnationale par l'AFD et par ses organismes et recommandé à la France de renforcer les dispositifs de signalement déjà en place au sein de l'AFD (recommandation 11.c).

62. Depuis la Phase 3, le mécanisme de signalement interne, déjà obligatoire pour les agents du Groupe AFD, a été renforcé avec la création d'une Fonction investigation, rattachée au département de conformité du Groupe AFD. Cette Fonction est décrite dans la section ci-dessous<sup>77</sup>. Les tiers disposent également de différents canaux pour formuler des signalements d'allégations de pratiques prohibées au Groupe AFD. Par ailleurs, dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France indique qu'un mécanisme d'alerte professionnelle a été mis en place en vertu des dispositions de la loi Sapin 2. Ce nouveau mécanisme est distinct et crée un deuxième dispositif de signalement s'ajoutant au mécanisme d'alerte interne préexistant. À la différence du mécanisme de signalement préexistant, ce mécanisme est hors ligne hiérarchique, facultatif et subsidiaire, et dans ce cas précis, le référent d'alerte du Groupe AFD est la conseillère à l'éthique du Groupe AFD.

63. Depuis la Phase 3, le Groupe AFD est à l'origine de la détection de deux affaires de CAPE, dont une est conclue et dont l'autre a été mentionnée par les représentants du Groupe AFD durant la visite. Ceux-ci ont indiqué que le mécanisme d'alerte interne a permis de faire remonter environ 94 allégations de pratiques prohibées par an, dont 40 susceptibles de relever de la CAPE entre 2017 à 2021. Ces signalements sont majoritairement formulés par des lanceurs d'alerte externes au Groupe AFD, qui en pratique sont souvent des soumissionnaires infructueux sur un marché financé par le Groupe AFD. Ils ont cependant précisé que la difficulté de prouver des faits de CAPE pouvait restreindre leur capacité de formuler des signalements au parquet sur le fondement de l'article 40 CPP (voir section A.1.). Toutefois dans ces cas le Groupe AFD a la capacité de transmettre des déclarations de soupçons auprès de TRACFIN, le niveau de preuve exigé étant moins élevé. Lors de la visite les représentants du Groupe AFD ont indiqué avoir formulé deux déclarations de soupçons auprès de TRACFIN en 2020 pour des faits de corruption. Les représentants du Groupe AFD ont également indiqué qu'en cas de soupçons de corruption ou de fraude liée à un marché financé par l'AFD, le Groupe AFD peut exiger de ses contreparties que les marchés en cours soient réexaminés, demander leur annulation ou refuser de financer ledit marché. Le nombre de fois où une telle réévaluation a été faite à la suite d'un signalement n'est toutefois pas comptabilisé.

### **c. Capacités de détection via les fonctions d'investigation et de contrôle de l'AFD**

64. En raison de l'augmentation de signalements de pratiques prohibées, le Groupe AFD a créé la Fonction investigation, en 2018, au sein du département de la Conformité. Cette Fonction est chargée de centraliser et d'enquêter sur les signalements et les remontées d'informations (comme suite à des contrôles) concernant des pratiques prohibées, dont la CAPE, susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des projets financés par le Groupe AFD<sup>78</sup>. La Fonction investigation est composée de deux agents de l'AFD ayant pour mission de réceptionner les signalements, d'enquêter, de proposer des actions de remédiation et de diffuser les enseignements tirés des enquêtes à l'ensemble du Groupe AFD. Lors de la visite, le département de la Conformité du Groupe AFD a indiqué que les moyens alloués à la nouvelle

<sup>77</sup> AFD (2020), [Politique générale du groupe AFD en matière de prévention et de lutte contre les Pratiques prohibées](#), para. 25.

<sup>78</sup> AFD, [Principes directeurs](#) applicables à la conduite des investigations menées par la Fonction investigation du Département de la Conformité du groupe AFD en cas de signalements de Pratiques prohibées, p. 3.

Fonction lui paraissaient insuffisants, malgré le recours à du personnel temporaire et à des enquêteurs externes.

65. Le mécanisme de contrôle des projets financés par l'AFD n'a pas changé depuis la Phase 3. Lors de la visite, les représentants du Groupe AFD ont indiqué que, pour les projets qu'ils financent directement, la qualité du dispositif de contrôle interne de la contrepartie est évaluée afin de disposer d'une « assurance raisonnable » d'intégrité et donc de capacités de détection. Durant l'exécution du projet, le Groupe AFD réalise des missions de supervision sur place, suit les procédures de passation de marchés au travers d'avis de non-objection, et analyse les rapports d'audits et d'autres informations compilées aux différents stades du projet par la contrepartie ou l'attributaire. En plus des audits annuels des opérations, en cas d'allégation de corruption, même signalée par des tiers, des citoyens, ou des agents locaux, le Groupe AFD peut procéder à des contrôles inopinés, que la contrepartie doit accueillir.

66. Lors de la visite, les représentants du Groupe AFD ont indiqué que leurs contrôles n'avaient permis la détection d'aucune affaire de CAPE (qu'elle soit directe ou par le biais d'un intermédiaire), leurs contrôles financiers et techniques étant seulement en mesure de constater des anomalies ou incohérences qui sont par la suite transmises à la Fonction investigation.

#### **d. Formation des agents de l'AFD à l'infraction de CAPE**

67. En Phase 3, le Groupe de travail avait également recommandé à la France de dispenser des formations ciblées sur la CAPE au personnel des organismes chargés de l'octroi de l'aide publique (recommandation 12.b). Depuis la Phase 3, le Groupe AFD a renforcé son dispositif de formation à l'intention de ses agents. En particulier, depuis 2016, le département de Conformité du Groupe AFD organise annuellement des formations régionales à l'étranger au profit des agents de la même zone géographique incorporant les typologies des affaires traitées par la Fonction investigation, dans le cadre desquelles des cas pratiques de CAPE basés sur des signalements réels ont été étudiés. Par ailleurs, dans ses réponses après la visite, la France a indiqué que le Groupe AFD est en train de développer une nouvelle formation e-learning obligatoire pour l'ensemble de ses employés dont une partie sera consacrée à la définition de la CAPE dans le contexte des opérations du Groupe AFD ainsi qu'un cas pratique de CAPE.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs accueillent favorablement les efforts faits par le Groupe AFD afin de renforcer son dispositif d'alerte interne avec la création d'une Fonction investigation pour traiter les signalements de pratiques prohibées et par la mise en place d'un nouveau dispositif de lanceur d'alerte qui s'ajoute au mécanisme de signalement préexistant. La recommandation 11.c. est donc mise en œuvre.***

***Les examinateurs sont également encouragés par les efforts de l'AFD pour incorporer la CAPE dans des formations à destination de ses agents, et considèrent la recommandation 12.b mise en œuvre.***

***Les examinateurs s'inquiètent des faibles moyens dont dispose la Fonction investigation, qui ne sont pas en adéquation avec l'étendue de ses missions ni avec le volume de l'aide bilatérale dispensée par la France. Sa capacité à donner suite aux signalements de CAPE s'en trouve fortement limitée, comme l'absence de détection de tout fait de CAPE semble l'illustrer.***

***Les examinateurs recommandent donc à la France de: (i) S'assurer que des ressources suffisantes et des effectifs spécialisés sont affectés à la Fonction investigation de l'AFD; (ii) Continuer de réévaluer régulièrement l'efficacité de ces mécanismes de contrôles en particulier quant à l'exactitude des informations communiquées par les soumissionnaires afin d'éviter que certains risques de CAPE échappent au contrôle de l'AFD, notamment à l'égard des intermédiaires***

**auxquels les soumissionnaires peuvent avoir recours; et (iii) Poursuivre ses efforts afin de s'assurer que les agents du Groupe AFD bénéficient d'une formation ciblée aux risques de CAPE dans les projets financés par le Groupe.**

## **A8. Détection et signalement via les agences de crédits à l'exportation**

68. La gestion des garanties publiques à l'exportation au nom et pour le compte de l'État a été transférée de la Coface à Bpifrance Assurance Export (Bpifrance) fin 2015. La circulaire Belloubet mentionne les opérateurs intervenant dans le cadre des crédits à l'exportation comme une source de détection de la CAPE.

69. En Phase 3, aucun signalement au parquet n'avait été effectué par la Coface et ce, alors même que des cas de soupçons de corruption avaient été rapportés en interne et qu'un mécanisme interne de dénonciation avait été mis en place. Le Groupe de travail avait donc recommandé à la France de renforcer les dispositifs en place et de travailler à leur rapprochement de l'obligation de signalement incombant aux agents publics au titre de l'article 40 CPP (recommandation 11.c).

70. Avec le transfert des missions de la Coface à Bpifrance, le contexte a changé et la recommandation relevant de l'article 40 CPP n'est plus pertinente, les collaborateurs de Bpifrance étant des salariés de droit privé. Bpifrance a en revanche mis en place un dispositif d'alerte interne au moyen d'un système de remontée anonyme d'informations, en application de l'article 8.III de la loi Sapin 2. Les collaborateurs de Bpifrance peuvent par ce biais faire remonter des informations provenant du traitement des dossiers de demande de garanties mais également de prestataires externes spécialisés et d'informations provenant d'articles de presse ou de décisions d'autorités répressives françaises ou étrangères. Lors de la visite, Bpifrance a expliqué que lorsque l'alerte est recevable, c'est-à-dire que des éléments opposables sont produits, celle-ci fait l'objet d'une instruction interne.

71. Depuis la Phase 3, aucune affaire de CAPE n'a été détectée par Bpifrance ou par d'autres entités en charge de l'octroi de crédits à l'exportation. Seule une affaire largement rapportée dans les médias et qui avait été portée à sa connaissance par son homologue britannique le UK Export finance (UKEF) a fait l'objet d'un signalement par la Coface (*affaire Airbus n°5*). Son signalement ne résultait donc pas de mesures actives de détection prises par la Coface elle-même. Cette affaire a entraîné le renforcement des mesures prises par Bpifrance en matière d'examen préalable et de vérifications concernant les intermédiaires commerciaux. (Voir section D5.)

72. En l'absence de détection de toute affaire de CAPE durant les 6 ans d'existence de Bpifrance, il semble avéré que le degré de sensibilisation des collaborateurs à l'infraction de CAPE demeure insuffisant. En Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé qu'une formation ciblée soit mise en place sur les *procédures* de vérification effectuées lors de l'octroi des crédits à l'exportation (recommandation 12.b). La France indique que différentes mesures de sensibilisation ont depuis été prises par la direction de la conformité du groupe Bpifrance pour l'ensemble des collaborateurs du groupe y compris ceux de Bpifrance Assurance Export. Cependant, les informations fournies ne montrent pas que ces mesures couvrent spécifiquement la CAPE, ni les procédures d'examen préalable et de vérifications approfondies relatives aux risques de corruption (signaux d'alarme).

### **Commentaire**

**Les examinateurs considèrent que la recommandation 12.b de Phase 3 reste partiellement mise en œuvre. Ils regrettent qu'aucune affaire de CAPE n'ait été détectée par Bpifrance Assurance Export (Bpifrance) à ce jour malgré le signal fort envoyé à la France par l'affaire Airbus dans laquelle l'agence de crédits à l'exportation française n'a pas détecté l'infraction de CAPE par ailleurs ensuite poursuivie conjointement avec le Royaume-Uni et les États-Unis. Les examinateurs notent que Bpifrance a depuis réexaminé et renforcé ses procédures d'examen préalable et de vérification**

**concernant les intermédiaires commerciaux (comme examiné sous la section D5). Ils constatent cependant que la recommandation 11.c. de Phase 3 n'est pas mise en œuvre s'agissant des crédits à l'exportation. Ils recommandent à la France de renforcer les dispositifs de détection et de signalement pour s'assurer que les allégations de CAPE sont transmises par Bpifrance au parquet. Les examinateurs recommandent également à la France de prendre toutes les mesures de formation et de sensibilisation nécessaires afin de permettre aux collaborateurs de Bpifrance d'identifier et de traiter les signaux d'alarme devant permettre de détecter les faits de CAPE dans les projets financés par l'agence.**

## **A9. Capacité des comptables et auditeurs à détecter et signaler les infractions de corruption transnationale**

73. En France, la mission de vérification externe des comptes incombe essentiellement aux commissaires aux comptes. Ceux-ci exercent leurs activités d'audit en application de textes légaux et réglementaires qui incluent des normes d'exercice professionnel. Ils mettent en œuvre les normes d'audit internationales telles qu'adoptées par la Commission européenne ainsi que, le cas échéant, les normes françaises les complétant. Les normes françaises sont adoptées par le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) et homologuées par arrêté du ministre de la Justice. Les commissaires aux comptes doivent signaler à l'assemblée générale ou à l'organe compétent des entités qu'ils contrôlent les « irrégularités et inexactitudes relevées par eux au cours de l'accomplissement de leur mission » et révéler au procureur de la République « les faits délictueux dont ils ont eu connaissance » (article L. 823-12 du Code de commerce). Ils encourent cinq ans d'emprisonnement et 75 000 EUR d'amende pour non-respect de cette obligation (article L. 820-7 du même code). Les commissaires aux comptes sont en outre assujettis à l'obligation de déclaration de soupçons à TRACFIN (articles L. 561-2 et suivants du Code monétaire et financier).

74. Le nombre de signalements de faits délictueux par les commissaires aux comptes au parquet a récemment connu une baisse sensible, de 716 en 2018/2019 à 494 en 2019/2020. Le nombre de signalements ayant porté spécifiquement sur des faits de corruption n'est pas connu. En revanche, il ressort des informations fournies par la France sur les affaires de CAPE que seule une affaire de CAPE a été détectée par ce biais depuis 2013. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'avoir contribué à cette situation.

75. En 2019, le législateur a restreint le champ des entreprises soumises à l'obligation de nomination d'un commissaire aux comptes afin de tenir compte des seuils indicatifs fixés par le droit de l'UE (loi dite PACTE)<sup>79</sup>. Selon un représentant de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) rencontré lors de la visite, en mai 2021, 50% des mandats de commissaires aux comptes n'avaient pas été renouvelés. Outre la loi PACTE, la crise économique liée à la pandémie de Covid-19 semble avoir contribué à cette baisse, en poussant des entreprises recourant aux commissaires aux comptes de façon volontaire à y renoncer afin de réduire leurs coûts non essentiels.

76. En outre, l'obligation de signalement au parquet ne semble pas faire l'objet d'une mise en œuvre proactive par les autorités. Selon de nouvelles modalités introduites en 2016<sup>80</sup>, le H3C, et par délégation la CNCC, contrôlent la mise en œuvre des obligations légales des commissaires aux comptes. Le H3C peut prononcer des sanctions disciplinaires en cas de manquement à ces obligations. La fréquence des

<sup>79</sup> [Loi n°2019-486](#) du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises. Cette obligation concerne désormais toute société, quel que soit son statut juridique, dès qu'elle dépasse au moins deux des trois seuils suivants: 4 000 000 EUR de bilan, 8 000 000 EUR de chiffre d'affaires hors taxe et 50 salariés.

<sup>80</sup> [Ordonnance n° 2016-315](#) du 17 mars 2016 relative au commissariat aux comptes et Décret n° 2016-1026 du 26 juillet 2016 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2016-315 du 17 mars 2016 relative au commissariat aux comptes.

contrôles portant sur le respect de l'obligation de signalement au parquet n'est pas connue. En tout état de cause, selon les informations recueillies lors de la visite, aucune sanction disciplinaire ou pénale pour manquement à cette obligation n'a été prononcée depuis la Phase 3.

77. Enfin, et de façon critique, il est apparu lors de la visite que les commissaires aux comptes et leurs institutions représentatives et de contrôle considèrent que cette profession n'a pas pour mission de rechercher la corruption, et n'est pas bien placée pour la détecter, en raison de la complexité des schémas corruptifs. Un avocat rencontré lors de la visite a également souligné le manque de formation des commissaires aux comptes en matière de corruption.

78. La France a pourtant indiqué dans ses réponses aux questionnaires avoir pris un certain nombre de mesures pour sensibiliser les commissaires aux comptes à ce rôle de détection. Le H3C et la CNCC ont une obligation de formation et d'information, dont la France indique, sans apporter de détails cependant, qu'elle couvre la sensibilisation aux phénomènes de corruption, ainsi qu'aux obligations de vigilance et de signalement. Une circulaire du ministère de la Justice de 2014<sup>81</sup> rappelle et précise l'obligation de révélation des faits délictueux des commissaires aux comptes. La *Pratique professionnelle relative à la révélation de faits délictueux au procureur de la République* qui lui est annexée contient notamment un « tableau des principales infractions avec la mission » incluant entre autres la « corruption et le trafic d'influence ». Cependant, cette terminologie ne renvoie qu'à la corruption domestique et ne couvre donc pas la CAPE.

79. En revanche, la circulaire Belloubet note que les commissaires aux comptes constituent un « outil précieux » de détection de la CAPE et encourage le PNF à se rapprocher du H3C pour organiser une action de sensibilisation et de formation sur la détection des commissions occultes. Lors de la visite, un représentant du H3C a indiqué que ce rapprochement avait été initié. Cette initiative s'inscrit, selon un commissaire aux comptes rencontré lors de la visite, dans une relation qualifiée de proximité entre la profession et les parquets.

### **Commentaire**

***Les examinateurs notent que, au titre de l'article L. 823-12 du Code de commerce, les commissaires aux comptes sont soumis à une obligation de signalement au parquet des faits délictueux dont ils ont connaissance. Ils relèvent que, en pratique, les commissaires aux comptes jouent en France un rôle marginal en matière de détection de faits de CAPE. Celui-ci peut s'expliquer notamment par la réduction du champ d'intervention des commissaires aux comptes avec la loi PACTE et par le manque apparent de contrôle et de sanction du non-respect de l'obligation de signalement au parquet. Les examinateurs s'inquiètent surtout du manque de sensibilisation des commissaires aux comptes à l'importance de leur rôle en matière de détection de faits de CAPE. Ils recommandent à la France de réviser la Pratique professionnelle relative à la révélation de faits délictueux par les commissaires aux comptes au procureur de la République afin de s'assurer que l'infraction de CAPE y est expressément mentionnée. Ils recommandent également au Groupe de travail de suivre la mise en œuvre de la circulaire Belloubet en matière de formation et de sensibilisation conjointes à l'infraction de CAPE des commissaires aux comptes par le PNF et le H3C.***

---

<sup>81</sup> [Circulaire](#) du 18 avril 2014 du ministère de la justice relative à l'obligation de révélation des faits délictueux des commissaires aux comptes.

## A10. Détection de corruption transnationale par les lanceurs d'alerte et protection des lanceurs d'alerte

### a. *Un cadre juridique significativement renforcé depuis la Phase 3*

80. Le cadre juridique relatif aux lanceurs d'alerte a connu d'importants changements depuis la Phase 3. La loi Sapin 2 a créé un régime général des lanceurs d'alerte (Chapitre II), qu'elle définit comme les personnes physiques signalant « de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance » (article 6). La loi a également mis en place une procédure d'alerte par paliers, selon laquelle le signalement doit d'abord être effectué auprès du supérieur hiérarchique puis, en cas d'inaction de celui-ci, auprès de l'autorité judiciaire ou administrative ou de l'ordre professionnel compétent (palier 2). Enfin, si l'alerte n'est pas traitée par cet organisme dans un délai de 3 mois, elle peut être rendue publique (palier 3). Néanmoins, « en cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles », le lanceur d'alerte peut passer immédiatement aux paliers 2 ou 3. La loi oblige les entreprises d'au moins 50 salariés et les administrations publiques à établir des canaux d'alerte dédiés aux lanceurs d'alerte (article 8).

81. Les protections introduites par la loi Sapin 2 incluent la confidentialité (article 9) et la nullité des décisions de rétorsion, ces dernières étant définies de façon extensive (article 10). En cas de litige, la charge de la preuve de l'absence de rétorsion incombe à la personne accusée d'en être responsable. En cas de licenciement, le juge peut être saisi par voie de référé pour se prononcer rapidement sur la réintégration du lanceur d'alerte jusqu'au jugement au fond. Le fait de faire obstacle à la transmission d'un signalement est passible d'une peine d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 EUR (article 13), tandis que la violation de la confidentialité du lanceur d'alerte est passible d'une peine de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 30 000 EUR (article 9). Enfin, le lanceur d'alerte est pénalement irresponsable en cas de divulgation d'un secret protégé par la loi (par exemple, secret professionnel, secret des affaires), si toutefois cette divulgation est « nécessaire et proportionnée » (article 7).

82. La loi organique du 9 décembre 2016<sup>82</sup> charge le Défenseur des droits (DDD) d'un rôle d'orientation et de protection des lanceurs d'alerte. Il peut ainsi les aider à identifier l'organisme ou l'autorité à saisir pour constater la réalité des dysfonctionnements à l'origine du signalement et les faire cesser (le DDD n'est pas compétent lui-même pour faire cesser ces dysfonctionnements). Il peut également intervenir pour faire cesser toute mesure de rétorsion ou de représailles contre un lanceur d'alerte (notamment par la formulation d'observations devant le juge ou par la médiation).

### b. *Des faiblesses qui font obstacle à l'activation de cette importante source de détection en matière de CAPE*

83. Malgré l'introduction de ces dispositions, force est de constater qu'aucune affaire de CAPE n'a eu pour source le signalement d'un lanceur d'alerte. Plus généralement, le nombre de signalements effectués par les lanceurs d'alerte ne peut être évalué en l'absence de données chiffrées globales. Comme l'a notamment souligné la société civile, y compris lors de la visite, le dispositif mis en place par la loi Sapin 2 reste à parachever et présente de réelles faiblesses qui, en pratique, remettent en cause les protections accordées aux lanceurs d'alerte et les dissuadent d'agir.

<sup>82</sup> [Loi organique n°2016-1690](#) du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

84. Le système mis en place apparaît tout d'abord complexe et peu lisible sur plusieurs points. Le statut général introduit par la loi Sapin 2 coexiste avec certains régimes ou particularismes sectoriels, ainsi qu'avec d'autres dispositifs de signalement (voir la section A1 concernant l'obligation de signalement qui incombe aux agents publics au titre de l'article 40 CPP et le niveau d'exigence requis pour les signalements dans le secteur public en général). En particulier, l'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ont mis en place des procédures de signalement spécifiques au titre de l'article 16 de la loi Sapin 2. En outre, selon leur taille, certaines entreprises et collectivités publiques doivent mettre en place, outre des canaux internes dédiés aux lanceurs d'alerte prévus à l'article 8 de la loi Sapin 2, des « dispositifs d'alerte interne » (articles 3.6 et 17 de la même loi) qui diffèrent des premiers, en termes de faits susceptibles d'être signalés, de personnes pouvant donner l'alerte, de protections et de contrôles. Cette complexité, source d'insécurité juridique, peut dissuader les signalements.

85. Une autre critique largement relayée, notamment par la société civile, y compris durant la visite, a trait aux protections offertes par la loi. La loi ne précise pas si le simple signalement de soupçons d'actes de CAPE constitue une alerte protégée. De plus, les protections offertes aux lanceurs d'alerte n'existent qu'*a posteriori* dans la mesure où elles ne sont mises en œuvre que par le juge, au terme d'une procédure qui peut être longue et incertaine. Outre ce problème de prédictibilité, la France ne dispose pas de délit spécifique de représailles contre les lanceurs d'alerte. Certaines formes de rétorsion peuvent donc rester impunies à moins qu'elles ne relèvent de qualifications telles que le harcèlement ou la discrimination. Enfin, le secret de la défense nationale, le secret médical et le secret des relations entre un avocat et son client sont exclus du champ de la loi Sapin 2 et n'entraînent pas l'irresponsabilité pénale. Concernant le secret défense, le DDD<sup>83</sup> note que, si la Cour européenne des droits de l'homme est susceptible de protéger les lanceurs d'alerte en matière de secret défense<sup>84</sup>, « une telle situation est préjudiciable tant aux impératifs de la défense nationale, puisqu'elle peut conduire à la divulgation publique de faits et d'éléments qui devraient rester secrets, qu'aux lanceurs d'alerte eux-mêmes qui ne sont pas protégés par la loi ». Il invite ainsi le législateur à mettre en place une procédure spécifique dans la loi.

86. Enfin, plusieurs facteurs affectent l'efficacité du régime des lanceurs d'alerte. Premièrement, l'obligation de mise en place d'un mécanisme de signalement pour les lanceurs d'alerte au sein des entreprises (article 8 de la loi Sapin 2) n'est pas formellement contrôlée, ni son défaut assorti de sanctions. En outre, les ressources du DDD ne semblent pas suffisantes pour traiter un nombre pourtant limité de demandes d'orientation et/ou de protection (environ 80 par an), comme l'ont souligné une haute représentante de cette institution, ainsi qu'un journaliste, durant la visite. Le DDD considère qu'il a vocation à être le pivot garantissant le bon traitement des signalements externes et à en assurer le suivi diligent en lien avec les autorités compétentes, y compris le PNF, afin de garantir la meilleure lisibilité pour les auteurs de signalement. Le DDD estime que ses compétences devraient être élargies à cette fin<sup>85</sup>. Enfin, et de façon plus générale, les représentants du DDD et de la société civile rencontrés lors de la visite ont souligné une défiance générale vis-à-vis des lanceurs d'alerte en France, encore largement perçus comme déloyaux, et peu valorisés, notamment dans le milieu professionnel. La France, dans ses réponses aux questionnaires, évoque un certain nombre d'initiatives de sensibilisation en la matière, notamment par le DDD et l'AFA. Néanmoins, les moyens limités du DDD pèsent également sur la portée de son action en la matière, et les actions de l'AFA semblent se concentrer davantage sur les dispositifs d'alerte interne qu'elle contrôle (articles 3 et 17 de la loi Sapin 2) plus que sur le régime général des lanceurs d'alerte du chapitre II de la loi.

<sup>83</sup> Défenseur des droits, [Avis n 20-12 du 16 décembre 2020](#).

<sup>84</sup> CEDH, (12 février 2008), *Guja c. République de Moldavie*.

<sup>85</sup> [Avis du Défenseur des droits n°20-12](#), du 16 décembre 2020 relatif à la transposition en France de la directive (UE) 2019/1937 du parlement et du conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

87. Le rapport parlementaire Gauvain et Marleix<sup>86</sup> fait 11 propositions pour revoir en profondeur le régime de protection des lanceurs d'alerte en France, parmi lesquelles celle d' « élargir les missions du Défenseur des droits en lui confiant l'orientation et le suivi du traitement des alertes qui lui sont signalées et lui donner les moyens humains et financiers de les remplir » (proposition 37). Au moment de finaliser ce rapport, la France indiquait qu'une proposition de loi organique, visant à renforcer le rôle du DDD en matière de signalement d'alerte, avait été déposée devant l'Assemblée nationale par le député Waserman, en concertation avec le Gouvernement<sup>87</sup>. Cette proposition vise à préciser le rôle du DDD à l'égard des lanceurs d'alerte et des signalements qui lui parviennent ainsi que des actions qu'il peut engager pour veiller au traitement des signalements. En outre, ce nouveau régime permettrait d'identifier les autorités compétentes pour traiter les alertes. Relativement succincte cette proposition devrait, si elle était adoptée, être précisée par décret en Conseil d'État.

**c. La transposition de la directive européenne sur les lanceurs d'alerte: Une opportunité pour la France de procéder à de nouvelles avancées ambitieuses**

88. La directive européenne du 23 octobre 2019 sur les lanceurs d'alerte<sup>88</sup> établit un socle commun de règles devant être transposées dans les législations nationales avant le 17 décembre 2021<sup>89</sup>. Dans ses réponses aux questionnaires, la France note que les évolutions du dispositif national requises par la directive sont limitées: suppression de l'obligation de recourir au premier palier de signalement auprès du supérieur hiérarchique; extension du dispositif aux actionnaires et au personnel des contractants, sous-traitants et fournisseurs; et introduction d'une protection pour les facilitateurs. Ces mesures devraient utilement renforcer le dispositif français. En particulier, comme relevé lors des panels avec la société civile et les journalistes, l'obligation de recourir au canal de signalement interne avant toute autre démarche peut être dissuasive, en raison de l'intérêt que peut avoir l'entreprise ou son personnel, potentiellement responsables des faits, à étouffer un signalement.

89. Néanmoins, nombreuses sont les voix qui appellent à l'adoption de mesures plus ambitieuses dans le cadre de la transposition de la directive. Un certain nombre de propositions formulées par la société civile et le DDD<sup>90</sup> visent ainsi à remédier aux faiblesses recensées dans la section précédente, et pourraient contribuer à renforcer la capacité de détection et de signalement de faits de CAPE par les lanceurs d'alerte. Ces propositions portent notamment sur: la simplification et l'harmonisation de l'ensemble des dispositions relatives au signalement sur tout type de violation du droit ou d'atteinte à l'intérêt général, afin de les faciliter et de les sécuriser; le renforcement des protections immédiates pour les lanceurs d'alerte, par exemple par l'introduction d'un référé liberté qui permettrait au juge administratif d'ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde du droit d'alerter; la création d'une infraction pénale de représailles contre les lanceurs d'alerte, assortie de sanctions; l'introduction d'une sanction pour non mise en place d'un mécanisme interne dédié aux lanceurs d'alerte; le renforcement du rôle et des moyens du DDD et l'identification des autorités compétentes pour traiter les alertes; la création d'un dispositif spécial pour le signalement d'informations couvertes par le secret défense; ou encore la mise en place d'un fond de soutien aux lanceurs d'alerte.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Proposition de loi organique n°4375 déposée le 15 juillet 2021 devant l'Assemblée nationale.

<sup>88</sup> [Directive UE n°2019/1937](#) du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

<sup>89</sup> Cette date concerne les règles concernant le secteur public et les entreprises de plus de 249 travailleurs. La transposition des règles pour les entreprises de 50 à 249 travailleurs doit intervenir avant le 17 décembre 2023.

<sup>90</sup> Relative à la transposition de la directive sur les personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (Directive sur la protection des lanceurs d'alerte); et les propositions de la [Maison des lanceurs d'alerte](#), qui a coordonné un [appel](#) de 29 organisations appelant à compléter la directive.

90. Selon les informations disponibles, notamment celles apportées par la représentante du DDD et les parlementaires rencontrés lors de la visite, l'approche retenue par les autorités au moment de la visite était celle d'une transposition *a minima* de la directive. Cependant, après la visite, les autorités françaises ont indiqué que le vecteur de la transposition serait finalement deux propositions de loi : l'une, organique, visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte (examinée ci-dessus), et l'autre, ordinaire, visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte déposées les 15 et 21 juillet 2021 devant l'Assemblée nationale par le député Waserman en concertation avec le Gouvernement.<sup>91</sup> La proposition de loi ordinaire sur les lanceurs d'alerte propose de préciser la définition des lanceurs d'alerte et d'élargir le champ d'application du régime de protection qui couvrirait « une menace ou un préjudice pour l'intérêt général ». La procédure d'alerte par palier serait supprimée ainsi que certaines conditions pour rendre public le signalement. Concernant les garanties de confidentialité, elles seraient renforcées et étendues au traitement des signalements et à l'identité de toute personne mentionnée dans le signalement. De nouvelles mesures renforceraient la protection des lanceurs d'alerte contre les représailles et les procédures bâillons, mais également les sanctions civiles et pénales contre les représailles, notamment en créant une infraction pénale de représailles punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 EUR d'amende. Le DDD serait également compétent pour se prononcer sur la qualité de lanceur d'alerte de toute personne le consultant à cet effet. Enfin, des mesures de soutien psychologique et de secours financier temporaire aux lanceurs d'alerte seraient mises en place. Ces propositions, si elles étaient votées en l'état, renforceraient considérablement le dispositif de protection des lanceurs d'alerte. Néanmoins, certaines faiblesses persisteraient, telles que l'absence de protections immédiates pour les lanceurs d'alerte, sanction pour non mise en place d'un mécanisme interne dédié aux lanceurs d'alerte, procédure spécifique concernant le secret défense, ou encore, l'absence d'initiative de sensibilisation. Au moment de finaliser ce rapport, les deux propositions de loi avaient été approuvées par l'Assemblée nationale le 17 novembre 2021 après engagement de la procédure accélérée et renvoyées le 18 novembre 2021 en Commission des lois du Sénat. L'examen de ces textes par la Commission est programmé pour la mi-décembre 2021, soit après l'adoption de ce rapport.

### **Commentaire**

**Les examinateurs saluent le renforcement significatif du cadre juridique français en matière de lanceurs d'alerte introduit par la loi Sapin 2 et notent que la transposition de la directive de l'Union européenne sur les lanceurs d'alerte devrait introduire de nouvelles avancées pertinentes.**

**Cependant, ils relèvent qu'aucune affaire de CAPE n'a été initiée sur le fondement de ce type d'alerte. Un certain nombre d'obstacles limitent l'activation de cette source de détection potentielle, parmi lesquels: la complexité du cadre juridique; l'insuffisance de protections ne pouvant être mises en œuvre qu'au terme d'un parcours judiciaire qui peut s'avérer long et incertain; le manque de moyens d'acteurs-clés tels que le Défenseur des droits et la persistance d'une culture de défiance vis-à-vis de l'alerte.**

**Ils sont encouragés par certaines dispositions des propositions de loi visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte et à améliorer la protection des lanceurs d'alerte déposées après la visite, les 15 et 21 juillet 2021, devant l'Assemblée nationale et en cours de discussion devant le Parlement au moment de finaliser ce rapport.**

**Ils recommandent à la France de profiter de la transposition en cours de la directive de l'UE pour prendre les mesures nécessaires pour: (i) Clarifier et unifier le régime des lanceurs d'alerte, et renforcer les protections qui leur sont accordées; (ii) Consolider la place du Défenseur des droits dans le dispositif en réexaminant son rôle et en lui accordant les moyens nécessaires pour l'exercer effectivement; et (iii) Renforcer la sensibilisation du public sur l'importance des lanceurs d'alerte, notamment en matière de lutte contre la corruption.**

<sup>91</sup> [Proposition de loi n°4398](#) visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et [Proposition de loi organique n°4375](#) visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte.

## A11. Détection dans le cadre de la divulgation spontanée par le secteur privé

91. La divulgation spontanée demeure, comme en Phase 3, une source résiduelle de détection de faits de CAPE, avec trois affaires initiées sur ce fondement depuis 2013 (soit moins de 3% des 108 affaires de CAPE en cours ou ouvertes depuis cette date).

92. Depuis la Phase 3, la circulaire Belloubet a souligné l'importance de la divulgation spontanée en tant que source de détection dans les affaires de CAPE et l'intérêt de cette divulgation pour les entreprises pouvant ainsi bénéficier d'une certaine forme de clémence quant aux modalités de poursuite susceptibles d'être envisagées par le PNF, en l'occurrence la conclusion d'une CJIP. La circulaire du directeur des affaires criminelles et des grâces<sup>92</sup> du 31 janvier 2018 (circulaire de 2018) précise également que la divulgation spontanée est un des éléments ayant vocation à être pris en compte pour évaluer l'opportunité de mettre en œuvre une CJIP et déterminer le montant de l'amende d'intérêt public. Les Lignes directrices développées conjointement par le PNF et l'AFA du 26 juin 2019 (Lignes directrices PNF-AFA)<sup>93</sup> donnent plus de détails sur les critères de prise en compte de la divulgation spontanée pour obtenir une CJIP. Elles précisent que les faits doivent être signalés dans un délai raisonnable et que la révélation doit être circonstanciée, pour apporter toute précision nécessaire au parquet. Aucune précision n'est cependant apportée concernant les modalités de prise en compte de la divulgation spontanée dans le calcul du montant de l'amende d'intérêt public. Lors de la visite, les représentants des avocats et des entreprises ont souligné que les imprécisions du cadre en matière de divulgation spontanée sont l'une des explications de la faiblesse persistante du nombre de divulgations spontanées.

93. En pratique, aucune des 5 entreprises ayant conclu une CJIP en matière de CAPE n'avait divulgué spontanément les faits aux autorités françaises. La divulgation spontanée ne semble donc pas être un prérequis indispensable pour obtenir une CJIP. La façon dont la divulgation spontanée peut être prise en compte comme facteur minorant dans la fixation de l'amende dans les affaires de CAPE reste à clarifier tant en théorie qu'en pratique.

94. La France indique que l'introduction de l'obligation pour les entreprises (d'une certaine taille) de mettre en place des mécanismes internes de signalement constitue également une incitation à la divulgation spontanée<sup>94</sup>. Si ce dispositif d'alerte peut être un prérequis pour identifier des faits de CAPE au sein des entreprises, il ne constitue pas en soi une incitation à la divulgation spontanée par l'entreprise qui est une démarche distincte.

### Commentaire

**Les examinateurs félicitent la France pour la place plus importante qu'elle accorde depuis la Phase 3 à la divulgation spontanée ainsi qu'en attestent la circulaire de 2018 et la circulaire Belloubet. Ils notent qu'avec l'introduction des CJIP en droit français, les entreprises ont été incitées à divulguer les faits de CAPE aux autorités de poursuites. Néanmoins, le nombre de divulgations spontanées pour des faits de CAPE est resté faible.**

**Afin de renforcer les incitations à la divulgation spontanée par les entreprises, les examinateurs recommandent à la France de définir, par tout moyen approprié, le cadre et les modalités pratiques incitatives en matière de divulgation spontanée, notamment en: (i) Clarifiant la mesure dans laquelle la divulgation spontanée est prise en compte pour bénéficier d'une CJIP; et (ii) Précisant son impact sur le montant de l'amende d'intérêt public et sur les autres mesures imposées dans le cadre d'une CJIP.**

<sup>92</sup> [Circulaire](#) du directeur des affaires criminelles et des grâces du 31 janvier 2018 relative à la présentation et la mise en œuvre des dispositions pénales de la loi Sapin 2

<sup>93</sup> PNF et AFA, (26 juin 2019), [Lignes directrices](#) sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public.

<sup>94</sup> Dispositifs d'alerte interne – articles 3 et 17 de la loi Sapin 2 ; et canal de signalement pour les lanceurs d'alerte – article 8 de la même loi.

## A12. Autres sources de détection d'allégations de corruption transnationale

### a. *L'ouverture d'enquête miroir sur la base d'information reçue d'autorités étrangères*

95. En Phase 3, le Groupe de travail avait déploré l'immobilisme des autorités françaises vis-à-vis des allégations de corruption portées directement à leur attention par les autorités judiciaires de pays Parties à la Convention. Le Groupe de travail recommandait donc à la France de prendre des mesures afin d'inciter le parquet à ouvrir, sur la base des informations transmises, une enquête sur les faits susceptibles de relever de la compétence des juridictions françaises y compris sur la base de transmissions spontanées d'informations par des autorités étrangères, de demandes d'entraide et d'allégations crédibles qui leurs sont rapportées (recommandation 4.d.).

96. Depuis la Phase 3, la détection par le biais des demandes d'entraide judiciaires entrantes s'est développée ce que la France attribue notamment à la création du PNF au sein duquel un groupe dédié à la coopération internationale est désormais chargé d'analyser les demandes entrantes pour déterminer si celles-ci contiennent des éléments susceptibles de justifier l'ouverture d'une enquête miroir en France. L'exploitation d'informations provenant de l'étranger a fait l'objet d'instructions spécifiques dans une dépêche de la DACG du 9 janvier 2017<sup>95</sup> et dans la circulaire Belloubet qui incite à l'exploitation des demandes d'entraide pénale entrantes et des informations échangées dans le cadre du Groupe de travail de l'OCDE. Il s'agit de la deuxième source de détection la plus importante avec 20 affaires initiées sur la base d'information communiquées par des autorités étrangères (18,5% des 108 affaires de CAPE en cours ou ouvertes depuis cette date), y inclus 1 dénonciation officielle et 2 signalements spontanés d'autorités étrangères. La recommandation 4.d est donc mise en œuvre.

### b. *Journalistes d'investigation: une source de détection en légère progression*

97. La détection par les médias est une des sources dont l'utilisation a progressé depuis la Phase 3. En vertu de l'opportunité des poursuites, le PNF peut s'autosaisir aux fins d'ouverture d'une enquête préliminaire sur la base de sources médiatiques. Depuis sa création, le PNF a ouvert 8 enquêtes préliminaires en matière de CAPE à partir de sources médiatiques, principalement françaises mais également étrangères, dans des affaires impliquant pour certaines des grands groupes français<sup>96</sup>. En comparaison, seule une affaire avait été détectée sur ce fondement en Phase 3. La France attribue cette progression à la création du PNF qui, conformément aux directives de politiques pénales de la circulaire Belloubet, a adopté une approche plus active en la matière. À cette fin, le « groupe probité » du PNF assure une veille de la presse nationale et étrangère. Un groupe « source ouverte » spécialement dédié à l'exploitation, entre autres, des informations relayées par la presse a également été mis en place au sein du PNF.

98. Un autre outil exploité par le PNF est la compilation d'allégations de CAPE maintenue par le Groupe de travail. En Phase 3, la France n'avait pas véritablement utilisé cet outil et de fait, un certain nombre d'affaires dans lesquelles des entreprises françaises étaient mentionnées n'avaient pas donné lieu à l'ouverture d'une enquête. Certaines de ces affaires avaient pourtant fait l'objet d'enquêtes, de poursuites ou de sanctions par des autorités étrangères. Bien que la circulaire Belloubet enjoigne désormais le PNF à exploiter cette source, un nombre important d'allégations identifiées par le Groupe de travail n'ont toujours pas fait l'objet d'une enquête en France. Lors de la visite, les représentants du PNF

<sup>95</sup> Dépêche du 9 janvier 2017 de la DACG relative au traitement des demandes d'entraide pénale étrangère dans le cadre de la lutte contre la délinquance économique et financière complexe.

<sup>96</sup> (i) Affaire *Écoles* n°132; (ii) affaire *Financement Libyen de Campagne* n°38; (iii) affaire *Grande Distribution* n°112; (iv) affaire *Grande distribution Amérique du Sud* n°116; (v) affaire *Navires* n°71; (vi) affaire *Pétrole 2* n°81; (vii) affaire *Pétrole et Gaz 2* n°114 et (viii) affaire *Société Générale (Libye)* n°90.

ont indiqué que la compilation du Groupe de travail fait depuis peu l'objet d'une exploitation systématisée. Ils ont cependant admis qu'elle a, jusqu'à récemment, été sous exploitée en raison du volume de dossiers que le PNF avait déjà à traiter. Les représentants du PNF ont indiqué que des choix ont donc dû être faits car les moyens du PNF et des services d'enquêteurs sont contraints. Le PNF a donc indiqué se concentrer sur les dossiers les plus contemporains et les plus pertinents au regard de la politique pénale définie notamment par la circulaire Belloubet. Cette approche pragmatique ne devrait pour autant pas avoir pour conséquence d'empêcher l'ouverture d'enquêtes dans des affaires d'envergures impliquant de grandes entreprises françaises. En effet, des enquêtes n'ont pas encore été ouvertes concernant un certain nombre d'allégations impliquant des entreprises françaises de renommée internationale sur des projets d'envergure à l'étranger.

### **c. Des freins à la détection par les journalistes d'investigation**

99. Plusieurs freins existent et peuvent entraver la mise à jour d'allégations de CAPE impliquant des entreprises et ressortissants français. En 2020, Reporters sans frontières a pointé notamment l'augmentation de pressions à l'encontre des journalistes soulignant « le nombre croissant de cas d'intimidations judiciaires visant les journalistes d'investigation afin d'identifier leurs sources » ainsi que la convocation et poursuites de journalistes français pour violation du secret défense<sup>97</sup>.

100. Lors de la visite, les journalistes rencontrés ont mentionné comme frein potentiel le secret défense. Ils ont évoqué les convocations de journalistes par le parquet au motif de la violation de ce secret dans le cadre d'une affaire qui, en 2019, avait suscité la réaction des grands organes de presse. Ces derniers avaient dénoncé « une forme de banalisation de ce type de convocations, qui devraient être absolument exceptionnelles »<sup>98</sup>. Au-delà des faits spécifiques à ces affaires, celles-ci révèlent les limites à la capacité des journalistes à détecter des affaires de CAPE, particulièrement lorsque celles-ci touchent au secteur de la défense et de l'armement, qui est un secteur d'exportation important pour la France.

101. Les mesures relatives au secret des affaires, introduites par la loi n°2018-670 du 30 juillet 2018<sup>99</sup> ont également été mentionnées lors de la visite par la société civile et les journalistes comme une limite potentielle au journalisme d'investigation. En cas d'allégation de violation de ce secret, la charge de la preuve est renversée, les entreprises devant simplement prouver qu'elles n'ont pas autorisé l'utilisation ou la publication du secret commercial alors que les journalistes devront prouver que l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt commercial. La France a cependant indiqué que le secret des affaires ne constitue pas une entrave en matière de détection par les médias car celui-ci est strictement encadré afin de préserver un équilibre entre protection du secret des affaires et préservation des libertés fondamentales et de l'intérêt public, en particulier de la liberté de la presse et de l'efficacité des enquêtes.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs sont encouragés par l'approche récente du PNF afin d'identifier les allégations de CAPE sur la base des sources médiatiques. Ils notent que ces développements restent néanmoins limités eu égard à la taille de l'économie de la France et au nombre d'affaires signalées dans les médias comme en témoigne le nombre important d'allégations impliquant des entreprises françaises identifiées par le Groupe de travail.***

***Ils recommandent donc à la France de s'assurer que davantage d'allégations crédibles de CAPE donnent lieu à l'ouverture d'une enquête dans les meilleurs délais, en particulier, lorsque ces allégations impliquent de grandes entreprises françaises signalées dans les médias nationaux et étrangers ainsi que dans la compilation d'allégations de CAPE maintenue par le Groupe de travail.***

<sup>97</sup> Reporters sans frontières, [Classement mondial de la liberté de la presse 2020](#).

<sup>98</sup> Le Monde (23 mai 2019), [Critiques après de nouvelles convocations de journalistes par la DGSI](#).

<sup>99</sup> La loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires.

***Ils recommandent également que le Groupe de travail effectue un suivi de l'impact des freins à la détection par les journalistes d'investigation, notamment l'utilisation de la protection du secret des affaires et du secret défense.***

## **B. ACTIONS RÉPRESSIVES ENGAGÉES EN CAS D'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE**

### **B1. Infraction de corruption transnationale**

102. L'infraction de corruption d'agents publics étrangers (CAPE ou corruption transnationale) est définie aux articles 435-3 à 435-6 et 435-9 à 435-10 du Code pénal (CP) qui distinguent les agents étrangers selon leur mandat et prévoient des peines différentes selon les cas. Au moment du suivi écrit de Phase 3, cinq recommandations portant sur l'infraction de CAPE demeuraient partiellement ou non mises en œuvre par la France. Les mesures prises depuis la Phase 3 pour mettre en œuvre ces cinq recommandations (chacune comprenant plusieurs sous-sujets), leur pertinence dans un contexte largement modifié ainsi que les avancées concernant deux questions identifiées par le Groupe de travail comme nécessitant un suivi sont donc évaluées sous cette section B.1 sur l'infraction de CAPE.

#### **a. Changements législatifs depuis la Phase 3**

##### *i. Réexamen par la France des modalités d'application de ses lois*

103. En Phase 3, face au nombre d'incertitudes concernant l'infraction de CAPE, le Groupe de travail avait recommandé à la France de réexaminer les modalités d'application de ses lois afin de lutter efficacement contre la CAPE (recommandation 1.a.). Depuis lors, la loi Sapin 2 a notamment permis l'élargissement du champ de l'infraction de CAPE et la levée de verrous, principalement procéduraux, à la poursuite de faits de CAPE et trafic d'influence d'agent public étranger (TIAPE). La loi Sapin 2, examinée en détails dans les prochaines sections, peut donc être considérée comme l'aboutissement du réexamen par la France des modalités d'application de ses lois afin de lutter efficacement contre la CAPE.

##### *ii. Suppression de l'exigence de réciprocité d'incrimination*

104. Lors de son évaluation de Phase 3, le Groupe de travail avait noté que l'article 113-6 CP ajoutait à l'infraction de CAPE, telle qu'elle est définie à l'article 435-3 CP, un autre élément non prévu par la Convention, en posant la condition d'une réciprocité d'incrimination en matière délictuelle dont la preuve devait être rapportée par le ministère public. Le Groupe avait donc recommandé à la France de supprimer dans les meilleurs délais cette exigence de réciprocité d'incrimination en ce qui concerne la CAPE (recommandation 1.b.). En 2016, la loi Sapin 2 (article 21) a supprimé l'exigence de réciprocité d'incrimination comme condition préalable à l'établissement de l'infraction de CAPE. Les nouveaux articles 435-6-2 et 435-11-2 CP prévoient en effet qu'en matière de CAPE, « la loi française est applicable en toutes circonstances, par dérogation au deuxième alinéa de l'article 113-6 ». L'exigence de réciprocité d'incrimination n'est pas non plus applicable à la nouvelle infraction de TIAPE. S'agissant d'une disposition pénale de fond, elle ne peut, pour des raisons constitutionnelles de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, recevoir d'application rétroactive.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs félicitent la France pour le réexamen des modalités d'application de ses lois et la révision de son cadre juridique afin de lutter efficacement contre la corruption d'agents publics étrangers et d'opérer ainsi un véritable changement de paradigme. Ils saluent également la***

***suppression de la condition préalable de réciprocité d'incrimination qui figurait jusqu'alors dans l'infraction. La France, en mettant en œuvre les recommandations 1.a et 1.b de Phase 3, s'est ainsi mise en conformité avec ses obligations au titre de l'Article 1 de la Convention à cet égard.***

***b. Éléments de l'infraction requis en pratique***

105. En Phase 3, le Groupe de travail, en analysant la manière dont l'infraction était interprétée et appliquée en pratique avait identifié une série d'éléments matériels et intentionnels nécessaires à l'établissement de l'infraction de CAPE qui avaient pour conséquence d'en limiter le champ. Le Groupe avait donc fait la recommandation à la France de clarifier par tout moyen approprié qu'aucun élément de preuve, en sus de ceux prévus à l'Article 1 de la Convention, n'est requis pour mettre en œuvre les articles 435-3 et suivant CP, et en particulier, que la définition d'agent public étranger et la notion jurisprudentielle de « pacte de corruption » ne constituent pas, en pratique, de tels éléments de preuve ni des obstacles à l'incrimination (i) des offres et promesses d'avantages pécuniaires ou autres; (ii) des faits de corruption impliquant des intermédiaires; et (iii) des paiements au profit de tiers (recommandation 1.c.).

106. Sur les 16 enquêtes préliminaires pour CAPE classées sans suite depuis la Phase 3, 12 l'ont été pour infraction insuffisamment caractérisée. Les raisons des relaxes prononcées à l'encontre de 14 personnes physiques sont: l'absence de preuve d'un lien de causalité entre paiement et obtention d'un avantage indu, l'absence de preuve de commissions versées à un agent public étrangers et la qualification d'agent public étranger de la personne ayant reçu les pots-de-vin, ou encore la preuve insuffisante que des avantages ont été versés. Sur les 18 informations judiciaires visant, au stade de la saisine du juge d'instruction, des faits de CAPE et ayant donné lieu au prononcé d'ordonnances de non-lieu des chefs de CAPE: 7 ont eu pour motif l'absence de charges suffisantes ; 2 l'antériorité des faits à l'incrimination de la CAPE en droit français ; 5 des faits de CAPE visés lors de l'ouverture d'information mais dont la réalité n'a pas été confirmée par les investigations ; et 1 des faits s'analysant en TIAPE, non incriminée à l'époque des faits (le motif est inconnu pour les 3 affaires restantes).

*i. L'interprétation par les tribunaux de la définition d'agent public étranger*

107. Le rapport de Phase 3 avait exprimé des préoccupations face à la conception étroite de la notion d'agent public étranger privilégiée par un tribunal de première instance, dans une affaire de 2008 dans laquelle l'infraction n'avait pu être établie pour des paiements intervenus après la fin des fonctions officielles d'un ministre pour des actes commis lorsqu'il était encore en poste (référence était faite au commentaire 10 relatif à la Convention) et alors qu'il avait formé son propre parti d'opposition et prévu de se présenter aux élections présidentielles suivantes (référence était faite au commentaire 16 relatif à la Convention)<sup>100</sup>. Cependant, les commentaires 10 et 16 relatifs à la Convention n'imposent pas aux Parties d'incriminer les actes qu'ils visent et se bornent à constater que ces phénomènes peuvent être incriminés dans certains pays. De plus, la définition d'agent public étranger, inchangée depuis la Phase 3, n'est perçue comme problématique par aucun des acteurs de la lutte contre la corruption rencontré durant la visite de Phase 4. L'introduction en droit français de l'infraction de TIAPE devrait d'ailleurs, selon plusieurs magistrats rencontrés, permettre d'incriminer certaines des situations visées par ces commentaires.

108. Sur la base du constat dressé dans la même affaire de 2008, le Groupe de travail avait également recommandé à la France de s'assurer que l'interprétation du principe de non-rétroactivité de la loi pénale ne fait pas obstacle à la poursuite et la sanction de faits de CAPE intervenus après l'entrée en vigueur de l'infraction en France (recommandation 1.d.). Dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France indique avec justesse que la préoccupation exprimée en Phase 3 par le Groupe de travail avec cette recommandation n'a plus d'actualité car l'application de ce principe n'a posé de difficulté dans aucune des affaires ouvertes pour CAPE en France.

<sup>100</sup> TGI de Pontoise, 6ème chambre 3 – collégiale – financière, N° d'affaire 0107407152, Jugement du 13 février 2008.

## Commentaire

**Les examinateurs considèrent que la définition légale d'agent public étranger satisfait aux critères de l'Article 1 de la Convention et que la partie de la recommandation 1c. de Phase 3 demandant à la France de clarifier cette définition par tous moyens était fondée sur une interprétation extensive des commentaires 10 et 16. Cette recommandation n'est donc plus justifiée. Il en va de même de la recommandation 1.d. sur l'interprétation de la non-rétroactivité de la loi pénale qui a également perdu toute pertinence en Phase 4.**

### ii. La notion jurisprudentielle de pacte de corruption

109. Le rapport de Phase 3 note que la preuve du pacte de corruption – c'est-à-dire la preuve de la rencontre de volonté entre corrupteur et corrompu – ne figure pas dans la loi mais est une création jurisprudentielle impliquant notamment la recherche de l'intention de l'agent public étranger. Le rapport de Phase 3 avait considéré la nécessité d'établir cette preuve comme étant en contradiction avec le commentaire 3 relatif à la Convention. Lors de la Phase 3, cette question avait été considérée par les praticiens, comme le principal obstacle aux poursuites, ce pacte étant par définition dissimulé dans les cas importants et complexes et les juridictions françaises n'ayant pas compétence pour juger l'agent public étranger. Ceci avait été analysé comme montrant les limites de la transposition, à la CAPE, du concept de pacte de corruption, développé par la jurisprudence française en matière de corruption interne.

110. Dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France souligne que la circulaire Belloubet, est venue rappeler que, pour être constitué, le délit de CAPE n'impose pas de prouver l'existence d'un pacte de corruption : « il suffit de prouver que le corrupteur actif a proposé une somme d'argent en échange de l'accomplissement d'un acte ». La France s'appuie sur une jurisprudence ancienne de la Cour de Cassation (non évoquée en Phase 3) pour affirmer qu'il importe peu que cette proposition ait été ou non acceptée et que la preuve d'un pacte de corruption ne constitue pas une condition nécessaire de l'incrimination<sup>101</sup>. Si le terme de « pacte de corruption » demeure largement employé par les professionnels du droit et la jurisprudence, ce serait, selon la France, parce que ce pacte de corruption décrit, utilement, l'accord consommé qui peut exister lorsque la volonté du corrupteur et celle du corrompu se sont effectivement rencontrées. Cependant, ce raisonnement tautologique ne fait que souligner que la recherche de « l'accord consommé » implique bien que le juge recherche si la proposition a été acceptée, ce qui va au-delà de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation. D'ailleurs cette jurisprudence ancienne n'a pas été suivie par la Cour de cassation qui dans un arrêt du 16 juin 2021, venant clôturer l'affaire *Alcatel Costa Rica n°7*, se réfère à la notion de pacte de corruption pour établir l'infraction. Dans cette décision, la Chambre criminelle de la Cour relève, comme l'avait fait avant elle la Cour d'appel, qu'« Il est établi que [les prévenus] ont conclu un pacte de corruption avec les agents publics et hommes politiques costariciens afin que la société obtienne les marchés<sup>102</sup>. »

111. Les préoccupations exprimées en Phase 3 quant à la recherche d'un pacte de corruption pour établir l'infraction demeurent donc pertinentes comme le confirment également les décisions de Justice transmises par la France dans les affaires résolues depuis la Phase 3 qui montrent que la recherche d'un pacte de corruption reste au cœur de l'établissement de l'infraction par les juridictions françaises<sup>103</sup>. Le

<sup>101</sup> Cass, Crim. 10 juin 1948: le délit de corruption « n'exige pas que les offres ou promesses de corruption aient été agréées »; ce délit « est consommé dès que le coupable a usé [...] de promesses, offres, dons ou présents dans le but défini par la loi », Crim. 16 octobre 1985.

<sup>102</sup> Cass, Crim. 16 juin 2021: [Arrêt n°768 du 16 juin 2021 \(20-83.098\) - Cour de cassation - Chambre criminelle - ECLI:FR:CCAS:2021:CR00768 | Cour de cassation.](#)

<sup>103</sup> Par exemple *Affaire Exploration Pétrolière (Burundi, Malawi et République Démocratique du Congo) n°1*, Tribunal Correctionnel de Paris, 3 décembre 2015, p. 29; Voir également résumé *Affaire Total (Iran) n°103*.

pacte de corruption est de même mentionné dans l'ordonnance de validation d'une CJIP récente<sup>104</sup>. L'impossibilité d'établir ce pacte a d'ailleurs, depuis la Phase 3, motivé au moins un non-lieu partiel et une décision de relaxe du chef de CAPE<sup>105</sup>.

112. Pendant la visite de Phase 4, des universitaires, représentants d'ONG et avocats ont souligné que la preuve du pacte de corruption continue en pratique d'être recherchée par les juridictions, en particulier du premier degré, et par effet ricochet, par les magistrats d'instruction qui ne porteraient devant ces juridictions que les affaires dans lesquelles l'instruction a pu démontrer l'existence d'un tel pacte, bien plus difficile à prouver que les flux financiers et avantages indus. Une avocate a également indiqué que l'absence de preuve d'un pacte de corruption est indéniablement un argument en faveur de la défense ; au contraire, la preuve d'un pacte de corruption établit dans la pratique une forme de présomption. La nécessité de démontrer l'existence de ce pacte a été confirmée par les juges d'instruction rencontrés « non pas parce que cela est exigé dans la loi, mais parce que cela facilite l'administration de la preuve de CAPE ». Une représentante du PNF a souligné qu'il s'agirait du moyen le plus simple d'établir un schéma probatoire de l'illicéité qui peut d'ailleurs reposer sur un faisceau de preuves – mais la preuve du flux financier n'est pas suffisante. En l'absence de preuve d'un tel pacte, les représentants du PNF cherchent à démontrer l'existence d'une infraction de repli.

### **Commentaire**

***Les examinateurs regrettent la place encore centrale qu'occupe en pratique la notion jurisprudentielle de « pacte de corruption » qui, bien que présentée comme une simple facilité probatoire, continue d'être utilisée pour qualifier les faits de CAPE, y compris par la Cour de cassation, et de constituer un obstacle à l'incrimination de certains faits de CAPE. Ils notent que la partie pertinente de la recommandation 1.c. de Phase 3 n'est que partiellement mise en œuvre; la tentative de clarification dans la circulaire Belloubet n'ayant pas atteint son objectif.***

***Ils recommandent dès lors à la France de poursuivre ses efforts visant à clarifier par tout moyen approprié, auprès des magistrats du parquet, de l'instruction et du siège que, contrairement à l'approche retenue en matière de corruption interne, l'administration de la preuve de CAPE au titre des articles 435-3 et s. CP ne requiert pas de recourir à la notion jurisprudentielle de pacte de corruption, même par facilité probatoire, la limite entre facilité et exigence demeurant floue dans trop d'affaires, à tous les niveaux de juridictions.***

### *iii. L'incrimination des offres et des promesses*

113. S'agissant des offres ou des promesses (recommandation 1.c.i.), les rapports de Phase 2 et 3 notent que la nécessité d'établir l'existence d'un pacte de corruption ne fait en principe pas obstacle à la possibilité pour le délit de corruption active d'être consommé par de simples offres ou promesses, que ces offres ou promesses aient été ou non acceptées. Les réactions recueillies sur ce point dans le cadre de la Phase 4 ont été largement similaires à celles recueillies dans le cadre de la Phase 3 soulignant que si l'attitude de l'agent public à l'égard de ces offres ou promesses n'a pas, en droit, à être recherchée, il n'en demeure pas moins peu probable, en pratique, que la preuve de ces seules offres ou promesses puisse être établie. La recherche du pacte de corruption examinée ci-dessus ne facilite de toute évidence pas non plus l'incrimination des offres ou promesses.

<sup>104</sup> *Affaire Bolloré (Togo) n°34 – [Ordonnance de validation de la CJIP](#), p.4.*

<sup>105</sup> *Affaire matériels d'armement (Cameroun et Mali) n°101.*

iv. *L'incrimination des paiements par le biais d'intermédiaires ou au profit de tiers*

114. Les discussions avec les procureurs du PNF pendant la visite ont mis en lumière le recours au concept de « corruption indirecte » qui est utilisé par facilité au stade de l'enquête avant d'être qualifié plus précisément, au stade des qualifications de renvoi, selon la matérialité des paiements objectivés, de paiement par le biais d'intermédiaires ou au profit de tiers.

115. S'agissant de l'incrimination des paiements par le biais d'intermédiaires (recommandation 1.c.ii.), les rapports de Phase 2 et 3 ont souligné qu'étant donné la nécessité de prouver le pacte de corruption, le rôle joué par l'intermédiaire rendrait plus complexe l'établissement de la preuve de l'acceptation de l'offre de corruption par le fonctionnaire étranger. La circulaire Belloubet a rappelé aux magistrats que des intermédiaires (agents commerciaux, distributeurs, courtiers locaux ...) sont impliqués dans trois affaires de corruption internationale sur quatre. Elle a par conséquent appelé les magistrats à envisager les poursuites également à l'encontre des personnes physiques ou morales extérieures à l'entreprise qui sont intervenues, à un titre ou à un autre, dans le processus de commission de l'infraction. À cet égard, elle a rappelé que la jurisprudence considère comme complices de corruption active des intermédiaires<sup>106</sup>, ou le conseil juridique qui donne sciemment des renseignements permettant de réaliser un montage financier destiné à permettre le versement d'une commission occulte par le biais d'une société étrangère de manière à dissimuler la consommation de l'infraction<sup>107</sup>. De plus, la circulaire du directeur des affaires criminelles et des grâces du 31 janvier 2018 (circulaire du DACG de 2018)<sup>108</sup>, souligne que l'introduction dans le Code pénal du nouveau délit de TIAPE (article 435-4 CP) a notamment vocation à sanctionner l'intervention frauduleuse de certains intermédiaires dans la conclusion de contrats internationaux. Comme le montrent les résumés des affaires de CAPE ayant donné lieu à des condamnations définitives depuis la Phase 3, ainsi que celles ayant donné lieu à des CJIP (Annexe 1), plusieurs de ces affaires ont impliqué l'usage d'intermédiaires, y compris des sociétés écrans<sup>109</sup>.

116. S'agissant de l'incrimination des paiements au profit de tiers (recommandation 1.c.iii.), la précision « pour elle-même ou pour autrui » ajoutée au texte de l'infraction de CAPE (article 435-3 CP) en 2007<sup>110</sup>, devait en principe lever toute ambiguïté quant à la couverture des pots-de-vin versés à des tiers. Cependant, déjà en Phase 3, des doutes avaient été exprimés sur la couverture en pratique des avantages au profit d'un tiers. Ces doutes ont depuis été confirmés dans une affaire de CAPE aux fins (notamment) d'obtention de marchés au Malawi et en République Démocratique du Congo (RDC)<sup>111</sup>. Un non-lieu a été prononcé dans cette affaire où le versement de fonds en espèce à la fondation de l'épouse du Président du Malawi n'a pas été poursuivi au motif qu'il n'a pas été possible d'établir sa fonction pour savoir si elle était dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif.<sup>112</sup> Or tout l'intérêt de l'incrimination des paiements au profit de tiers est de permettre que l'infraction soit établie sans avoir à rechercher l'influence de ce tiers. En outre, peu importe que le tiers soit de bonne ou de mauvaise foi. Ce principe a également été ignoré dans cette affaire, où la licéité des paiements (non

<sup>106</sup> [Cass. Crim., 9-11-1995, 94-84.204, Publié au bulletin](#) et [Cass., Crim., 19-12-2001, 01-81.495, Inédit.](#)

<sup>107</sup> Cass. Crim., 9-11-1995, 94-84.204, Publié au bulletin.

<sup>108</sup> [Circulaire](#) du directeur des affaires criminelles et des grâces du 31 janvier 2018 relative à la présentation et la mise en œuvre des dispositions pénales de la loi Sapin 2

<sup>109</sup> Les affaires résolues dans lesquelles des pots-de-vin ont été payés par le biais d'intermédiaires commerciaux et/ou de sociétés société écrans sont les suivantes : *Total (Iran) n°103*; *TSKJ (Nigéria) n°99*; *Pétrole contre nourriture volet équipement – 12 entreprises sanctionnées et volet pétrole – Total et Vitol et volet équipement, n°70 et 102*; *Exploitation des hydrocarbures (Algérie) n°4*; *Société Générale (Libye) n°90*; *Egis Avia (Algérie) n°78*; et *Airbus (multiples juridictions) n°5*. Les affaires impliquant des intermédiaires faisant l'objet d'un renvoi devant le tribunal pour CAPE (notamment) mais non encore jugées sont: *Transport Aérien (Sénégal) n° 24*; et *BTP (Afrique Centrale) n°108*.

<sup>110</sup> [Loi n°2007-1598](#) du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption (loi de 2007).

<sup>111</sup> *Affaire Exploration Pétrolière (Burundi, Malawi et République Démocratique du Congo) n°1*.

<sup>112</sup> Réquisitoire définitif du PNF du 28 octobre 2014.

dissimulés et versés à une fondation dont l'existence et les activités sont réelles et licites) a également fait obstacle à l'établissement de l'infraction – de même que l'absence de lien entre les paiements obtenus et l'attribution du marché, c'est-à-dire le pacte de corruption.

117. Après la visite, la France a fait référence à l'*affaire Egis Avia n°78*, dans laquelle 12 000 EUR de pots-de-vin avaient été versés à un membre de la famille d'un ministre algérien, faits qualifiés de CAPE et inclus dans la CJIP conclue avec la personne morale. Cependant, s'agissant d'une CJIP, cette affaire, pour encourageante qu'elle soit, en particulier quant à l'interprétation de l'article 435-3 CP par le PNF, ne permet pas de démontrer un changement d'approche des tribunaux sur cette question. La seule affaire jugée à laquelle la France a pu faire référence sur ce point est une affaire de corruption passive, non encore finale<sup>113</sup>. En l'absence de mesure spécifique prise par la France pour mettre en œuvre la recommandation 1.c.iii. sur les paiements au profit de tiers, il ne peut qu'être constaté que ces paiements n'ont à ce jour été sanctionnés dans une affaire de CAPE active que dans le cadre d'une seule CJIP et qu'ils ont fait l'objet d'au moins un non-lieu depuis la Phase 3. La situation demeure donc aléatoire.

#### v. *Notion de « sans droit »*

118. En Phase 3, le Groupe de travail avait noté des divergences de vue entre les magistrats du siège et du parquet eu égard à la présomption d'absence de droit à un avantage qualifiant l'offre, la promesse ou l'octroi d'un pot-de-vin. Le Groupe avait donc décidé d'effectuer un suivi, en fonction de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier que la notion de « sans droit » n'est pas interprétée de manière plus restrictive que la notion « d'avantage indu » figurant dans la Convention et ne requiert donc pas de prouver qu'un texte en vigueur dans le pays du bénéficiaire du pot-de-vin interdit à ce dernier de percevoir un pot-de-vin (question de suivi 13.a.). Dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France indique que la Cour de cassation a depuis 2014 confirmé que la notion de « sans droit » est l'équivalent fonctionnel de l'avantage indu<sup>114</sup>.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs félicitent la France d'avoir clarifié la possibilité d'incriminer les faits de corruption impliquant des intermédiaires ainsi que d'avoir sanctionné de tels faits dans les affaires résolues depuis la Phase 3 tant devant des tribunaux que par le biais de CJIP. La recommandation 1.c.ii. de Phase 3 peut donc être considérée comme mise en œuvre.***

***En revanche, les examinateurs regrettent qu'aucune mesure n'ait été prise depuis la Phase 3 pour mettre en œuvre la recommandation 1.c.iii. concernant la possibilité d'incrimination du chef de CAPE des paiements au profit de tiers. Ils constatent qu'en pratique, la sanction de tels paiements n'est pas démontrée par des jugements de condamnation et recommandent à la France de clarifier par tout moyen approprié, auprès des magistrats du parquet, de l'instruction, et du siège que les paiements au profit de tiers sont couverts par l'infraction de CAPE prévue à l'article 435-3 CP dont ils constituent un des montages financiers caractéristiques.***

***Quant à la possibilité pour le délit de corruption d'agent public étranger d'être consommé par de simples offres ou promesses, les examinateurs ne relèvent aucune difficulté propre à la loi. Les obstacles rencontrés en pratique sont largement liés à l'exigence du pacte de corruption, qui renforce les difficultés probatoires propres à l'établissement de l'infraction sur le seul fondement des offres et promesses. Les examinateurs considèrent que cette question est déjà couverte dans la recommandation sur le pacte de corruption concluant la section B1.b.ii. La recommandation 1.c.i. de Phase 3 n'est donc plus nécessaire. Les examinateurs saluent par ailleurs la clarification***

<sup>113</sup> L'*affaire Services publics/lobbyiste – Eurotrends et Kic System (EU) n°62* dans laquelle un pourvoi est en cours.

<sup>114</sup> Cass. Crim., 14 mars 2018, n° 16-82.117 *affaire Pétrole contre nourriture, Volet Pétrole – Total et Vitol n° 102*.

**de la notion de « sans droit » qui ne mérite plus de faire l'objet d'un suivi par le Groupe de travail (question de suivi 13.a).**

**c. Recours à d'autres infractions: Trafic d'influence d'agent public étranger, abus de biens sociaux et autres infractions**

*i. Trafic d'influence*

119. Le rapport de Phase 3 avait souligné l'étroitesse de la définition de l'infraction de CAPE qui laissait hors de son champ un large éventail d'actes qui, en droit interne, seraient couverts par le trafic d'influence et dont une large partie est, comme évoqué ci-dessus, pourtant visée par l'Article 1 de la Convention. Les critères combinés de pacte de corruption et une conception restrictive des actes du fonctionnaire étranger susceptibles d'être incriminés, semblaient exclure en pratique ces actes du champ d'application de l'infraction. Le Groupe de travail avait donc recommandé à la France d'examiner la possibilité soit d'incriminer la CAPE de manière suffisamment large, soit d'étendre l'infraction de trafic d'influence pour éviter que les mêmes actes de corruption ne reçoivent un traitement différencié selon qu'ils ont pour destinataire un fonctionnaire français ou étranger (recommandation 1.e.). Avec la loi Sapin 2, la France a opté pour une extension aux agents publics étrangers de l'infraction de trafic d'influence, prévue à l'article 435-4 CP, créant ainsi une nouvelle infraction de trafic actif d'influence d'agent public étranger (TIAPE).

120. Dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France indique que ce nouveau délit, ainsi que le souligne la circulaire du DACG de 2018, a notamment vocation à sanctionner l'intervention frauduleuse de certains intermédiaires dans la conclusion de contrats internationaux. La France indique également dans ses réponses que la nouvelle infraction de TIAPE devrait offrir une alternative dans les situations où il n'est pas possible d'incriminer les paiements au profit de tiers, ou de prouver un pacte de corruption. Ces trois points sont identifiés sous la recommandation 1.c. que la TIAPE pourrait donc indirectement contribuer à mettre en œuvre. La circulaire Belloubet souligne également les opportunités ouvertes par cette nouvelle qualification.

121. Sur la base des affaires transmises par la France en préparation de la visite, aucune affaire de TIAPE ne semble en effet avoir été jugée à ce jour. La France mentionne en revanche une information judiciaire en cours, ouverte des chefs de CAPE, TIAPE, corruption privée et recel de ces infractions<sup>115</sup>.

**Commentaire**

***Les examinateurs saluent l'introduction en droit français de l'infraction de TIAPE (article 435-4 CP), qui met ainsi en œuvre la recommandation 1.e. du Groupe de travail et contribue à mettre la France en conformité avec ses obligations au titre de l'Article 1 de la Convention. Cette réforme devrait accroître la possibilité de réprimer la corruption dans les échanges internationaux dont le mode opératoire peut, en droit français prendre la forme d'un trafic d'influence, lorsque les autres formes de corruption indirecte tels que les paiements par le biais d'intermédiaires ou au profit de tiers n'ont pas pu être prouvés. Ils notent néanmoins que cette infraction n'emporte pas un niveau de sanctions lui permettant d'être considérée comme fonctionnellement équivalente à la CAPE.***

***Malgré la récente introduction de cette infraction en droit français, ils regrettent le recours limité à cette infraction à ce jour et la préférence accordée au recours à d'autres infractions n'offrant pas le même niveau de sanctions, ni, pour certaines, les mêmes possibilités d'établir la responsabilité des personnes morales et/ou de les sanctionner. Les examinateurs recommandent donc au Groupe de travail d'effectuer un suivi, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique pour s'assurer que les magistrats sont suffisamment sensibilisés à la nouvelle infraction de TIAPE***

<sup>115</sup> Affaire Grande distribution n°112.

**prévue à l'article 435-4 CP pour qu'ils en fassent un plein usage, renforçant ainsi la lutte contre la corruption indirecte.**

*ii. Abus de biens sociaux*

122. Les rapports de Phase 2 et Phase 3 avaient identifié une tendance des juridictions françaises à qualifier des faits de corruption d'abus de biens sociaux (ABS), une infraction pénale spéciale définie aux articles L.241-3 et L.242-6 du Code de commerce afin d'incriminer des faits qui échapperaient autrement à toute sanction, en cas de prescription en particulier, ou qu'il serait beaucoup plus long et difficile de prouver. L'ABS sanctionne le fait, pour les dirigeants d'une société, de faire des biens de celle-ci, à des fins personnelles, un usage contraire à son intérêt. Le Groupe de travail avait donc décidé d'effectuer, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, un suivi de cette question afin de vérifier l'étendue du recours à l'ABS dans des affaires présentant des éléments de CAPE sur la base de données que la France devait se donner les moyens de développer et analyser (question de suivi 13.b.i.). Un aspect corrélatif de ce suivi devait consister à déterminer si la responsabilité des personnes morales pourrait être établie lorsque les personnes physiques sont poursuivies pour ABS (question de suivi 13.b.ii. examinée sous la section C2.d.)

123. Dans ses réponses aux questionnaires, la France indique que le ministère de la Justice a établi un recensement exhaustif de toutes les affaires comportant des éléments de CAPE, qualification qui est désormais systématiquement visée lors de l'enquête préliminaire ou de l'ouverture d'information, dès lors qu'existe une suspicion. Ce recensement montre que le recours à la qualification d'ABS tendrait à se raréfier depuis l'évaluation de Phase 3. L'ABS est visé dans au moins 30 des 108 procédures comportant des éléments de CAPE ouvertes après octobre 2012 ou encore en cours à cette date<sup>116</sup>. Cependant, l'ABS n'a été visé que dans 3 des 52 nouvelles procédures ouvertes depuis 2015, les infractions visées n'étant pas connues dans 34 des 37 enquêtes préliminaires en cours (les qualifications envisagées n'ayant pas à être précisées au stade de l'enquête préliminaire qui ne constitue pas un engagement formel de l'action publique). La France souligne que dans la mesure où l'ABS était une qualification d'appui, son utilité pratique est devenue moindre à l'ouverture de l'enquête, du fait des réformes ayant facilité la poursuite de la CAPE.

124. Pour autant, comme l'ont confirmé tous les professionnels du droit rencontrés pendant la visite, la qualification d'ABS conserve un intérêt pratique pour assurer une sanction pénale lorsque la CAPE ne peut être démontrée. Des condamnations définitives ont été prononcées de ce chef à l'encontre de 3 personnes physiques pour abus de biens sociaux dans 1 affaire où l'infraction de CAPE ne pouvait être poursuivie. Aucune personne morale n'a été condamnée dans ces affaires. (Voir section C3.)

*iii. Autres infractions de repli*

125. Les autres infractions de repli listées dans la circulaire Belloubet sont: le blanchiment de capitaux (voir section D1), l'infraction de publication ou présentation de comptes annuels ne donnant pas une image fidèle (voir section D2), ou le délit de fraude fiscale. Ces infractions ne répondent cependant pas aux critères d'équivalence fonctionnelle développés par le Groupe de travail, en raison notamment de leur niveau de sanctions.<sup>117</sup> En pratique, ces infractions ont permis de sanctionner un nombre limité de prévenus dans des affaires pour lesquelles l'infraction de CAPE n'a pu être retenue. Depuis la Phase 3, la qualification de faux et usage de faux en écriture privée liée à l'infraction de CAPE a permis la condamnation définitive de 2 personnes physiques dans une affaire où l'infraction de CAPE avait fait l'objet d'un non-lieu dans l'affaire *Ponts Tchad n°118* et dans 2 autres affaires. La qualification de blanchiment

<sup>116</sup> Sur la base des chiffres vérifiés par l'équipe d'évaluation ne visant que les affaires de CAPE active.

<sup>117</sup> L'évaluation de Phase 4 de l'Allemagne fournit un exemple de prise en compte d'infractions alternatives, considérées comme appliquées dans les affaires appartenant à la « sphère de la corruption transnationale ».

de CAPE a quant à elle permis de condamner définitivement 3 personnes morales dans le cadre d'une CRPC dans l'affaire *Télécommunications Ouzbékistan n°23* qui a abouti à des sanctions pour CAPE à l'encontre de personnes morales étrangères dans deux Parties à la Convention.

### **Commentaire**

***Les examinateurs sont encouragés par le constat d'un début d'infléchissement dans le recours à l'infraction de repli d'abus de biens sociaux dont le Groupe avait noté en Phase 3 qu'il comportait le risque de ne pas permettre d'établir la responsabilité des personnes morales impliquées (question de suivi 13.b.ii. examinée sous la section C).***

***Ils félicitent la France pour l'approche pragmatique avec laquelle est encouragée, par voie de circulaire, la possibilité d'incriminer les faits de corruption au moyen d'infractions de repli lorsque la caractérisation des éléments constitutifs des infractions de CAPE et de TIAPE est trop difficile à établir, permettant ainsi d'incriminer des faits qui échapperaient autrement à toute sanction. Comme pour la TIAPE, les examinateurs relèvent néanmoins que ces infractions de repli n'emportent pas un niveau de sanctions leur permettant d'être considérées comme fonctionnellement équivalentes à la corruption d'agent public étranger et que toutes ne permettent pas d'établir la responsabilité de la /ou des personnes morales impliquées.***

***Les examinateurs considèrent que la question de suivi 13.b. de Phase 3 conserve toute sa pertinence et devrait être élargi. Ils recommandent donc au Groupe de travail d'effectuer, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, dans les affaires présentant des éléments de corruption transnationale, un suivi du recours alternatif aux infractions de TIAPE, d'abus de biens sociaux, de blanchiment de capitaux, de publication ou présentation de comptes annuels ne donnant pas une image fidèle, ou encore de fraude fiscale.***

## **B2. Sanctions contre les personnes physiques**

### **a. Une augmentation significative du montant des sanctions pénales contre les personnes physiques**

126. En Phase 3, le Groupe de travail avait considéré que le niveau des sanctions prévues pour CAPE était trop faible et avait recommandé à la France de relever le montant maximal des amendes prévues à l'article 435-3 CP (recommandation 3.a.i). Le montant maximum des peines encourues pour CAPE a été relevé de manière significative en 2013<sup>118</sup>. Une personne physique qui commet l'infraction de CAPE encourt désormais une amende d'1 million EUR (150 000 EUR auparavant). Le juge a par ailleurs désormais la possibilité de porter cette amende au double du produit tiré de l'infraction. De plus, depuis 2020, lorsque la CAPE est commise en bande organisée, la peine d'amende encourue est de 2 millions EUR ou, si le produit de l'infraction excède ce montant, au double de ce produit<sup>119</sup>. La peine privative de liberté encourue reste, comme en Phase 3, de dix ans d'emprisonnement.

127. En comparaison, les peines encourues pour ABS sont significativement plus faibles avec une amende correctionnelle dont le montant est 3 fois moins élevé que pour la CAPE (350 000 EUR) et les peines d'emprisonnement deux fois moins importantes, le maximum prévu par les textes étant de 5 ans pour ABS alors qu'il est de 10 ans pour CAPE. Le montant de l'amende correctionnelle peut être porté à 500 000 EUR et la peine d'emprisonnement maximale à 7 ans « lorsque l'infraction d'ABS a été réalisée ou facilitée au moyen soit de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à

<sup>118</sup> Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

<sup>119</sup> [Loi n° 2020-1672](#) du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

l'étranger, soit de l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiduciaire ou institution comparable établis à l'étranger » (article L.241-3 et L.242-6 du Code de commerce). Cependant, l'amende correctionnelle encourue reste deux fois moins élevée que pour la CAPE et la peine d'emprisonnement est moins longue que pour la CAPE. Il en résulte que les sanctions encourues pour ABS ne peuvent être considérées fonctionnellement équivalentes aux peines encourues pour l'infraction de CAPE.

128. Les peines encourues pour la nouvelle infraction de TIAPE sont également moins élevées. Une personne physique qui commet l'infraction de TIAPE est passible d'une peine d'emprisonnement maximum de 5 ans et d'une amende de 500 000 EUR pouvant être portée au double du produit de l'infraction.

### **b. Sanctions pénales imposées en pratique aux personnes physiques**

129. En Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la France de s'assurer que les peines appliquées en pratique à l'encontre des personnes physiques soient efficaces, proportionnées et dissuasives (recommandation 3.a.ii.) dans un contexte où seules une peine d'emprisonnement de cinq mois avec sursis et des amendes de 10 000 EUR avaient été prononcées dans les 3 affaires ayant donné lieu à des condamnations.

130. Le régime des sanctions tel que modifié en 2013 n'a encore jamais été appliqué par un tribunal. Depuis la Phase 3, les sanctions infligées à 18 personnes physiques dans 8 affaires définitivement conclues pour CAPE (hors CRPC) restent toutes dans la fourchette basse des sanctions applicables au moment des faits (voir Annexe 1 sur les résumés des affaires). C'est le cas pour les amendes monétaires (lorsqu'elles ont été imposées), dont le montant s'est échelonné entre 5 000 et 80 000 EUR, alors que le maximum légal en vigueur était 150 000 EUR. Les peines de prison prononcées de manière définitive ont toutes, à l'exception d'une seule (où le prévenu a été jugé par défaut, et un mandat d'arrêt a été émis à son encontre), été assorties d'un sursis et se sont situées entre 4 à 18 mois, alors que le maximum légal est de dix ans. La question de leur caractère efficace, proportionné et dissuasif demeure donc posée (Article 3 de la Convention), lorsque le risque pour une personne coupable de CAPE de se voir imposer une peine répondant à ces critères n'est pas avéré par la pratique.

131. En Phase 3, la procédure de CRPC n'avait jamais été appliquée à une affaire de CAPE et le Groupe de travail avait donc décidé de suivre les sanctions appliquées dans ce cadre (suivi 13.d.). En 2019, le plafond de la peine d'emprisonnement susceptible d'être proposée a été rehaussé d'un an à trois ans<sup>120</sup>. En pratique, une personne physique a été condamnée dans le cadre d'une CRPC dans l'*affaire Pétrole 1 Congo n°128* pour CAPE et ABS à une peine d'amende de 25 000 EUR et une peine d'emprisonnement de 6 mois avec sursis. Il s'agit donc d'une peine très faible, comparable aux sanctions prononcées dans le cadre d'un procès. Par ailleurs, des sanctions définitives d'ordre comparable ont également été prononcées à l'encontre de 3 personnes physiques du chef d'ABS dans 1 affaire dans le cadre d'une CRPC. L'amende maximale retenue est de 375 000 EUR et les peines d'emprisonnement prononcées de manière définitive ont toutes été assorties d'un sursis et se situent entre 6 à 12 mois.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs saluent l'augmentation significative des maximums légaux des peines prévues pour les personnes physiques depuis la Phase 3, y compris dans le cadre de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Cependant, ils déplorent le faible niveau des peines retenues en pratique à l'issue des condamnations prononcées depuis la Phase 3 qui ont toutes été assorties de sanctions situées dans la fourchette basse des peines disponibles dans la loi. S'ils notent que le montant maximal des amendes prévues à l'article 435-3 CP a été augmenté en 2013, aucune sanction n'a encore été prononcée sur ce fondement. Si la recommandation 3.a.i de***

<sup>120</sup> [Loi n°2019-222](#) du 23 mars 2019 de programmation 2018 - 2022 et de réforme pour la justice.

**Phase 3 sur les maximums légaux est donc mise en œuvre, la recommandation 3.a.ii. sur le caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions imposées en pratique reste à mettre en œuvre. Au regard de l'approche suivie par les tribunaux français à ce jour, les examinateurs recommandent à la France de s'assurer que les sanctions imposées en pratique à l'encontre des personnes physiques condamnées pour des faits de CAPE sont efficaces, proportionnées et dissuasives en conformité avec l'Article 3 de la Convention.**

### **c. Confiscation des pots-de-vin et du produit de la CAPE**

132. Pour les personnes physiques, la confiscation peut être imposée de deux manières : soit comme une peine complémentaire à l'issue d'une condamnation pénale (article 131-21 CP), soit comme une composante (non-distincte) de l'amende correctionnelle. En effet, depuis la réforme de 2013, le montant des profits retirés de l'infraction peut être pris en compte aux fins de confiscation dans le calcul de l'amende correctionnelle qui peut désormais être portée au double du produit de l'infraction pour les personnes physiques (article 435-3 CP), facilitant ainsi la confiscation des profits. La détermination du montant de l'amende correctionnelle a donc vocation à englober une dimension confiscatoire en sus de la dimension punitive, sans que ces deux composantes soient pour autant spécifiquement identifiées<sup>121</sup>.

133. En Phase 3, le Groupe de travail avait déploré l'absence de politique proactive menée par la France en matière de saisies et confiscations dans les affaires de CAPE. Aucune peine de confiscation n'avait été prononcée. Le Groupe avait donc recommandé à la France de développer une approche proactive en matière de saisies et confiscations, de mener des actions de sensibilisation et de développer des lignes directrices sur les méthodes de quantification du produit de l'infraction de CAPE (recommandation 3.c.).

134. Depuis la Phase 3, la peine complémentaire de confiscation (article 131-21 CP) a été prononcée à l'encontre de personnes physiques dans seulement 2 des 9 affaires conclues (*affaire TSKJ (Nigéria) n°99 et affaire Placement Bancaire (Cameroun) n°120*). Cependant, la possibilité de prendre en compte le montant des profits retirés de l'infraction dans le calcul de l'amende correctionnelle n'a pas été mise en œuvre à l'égard de personnes physiques ni à l'égard des personnes morales dans les affaires jugées depuis la Phase 3. (Les mesures de confiscation à l'encontre des personnes morales sont détaillées sous la section C.4.b).

#### **Commentaire**

**Les examinateurs notent que des mesures de confiscation n'ont été prononcées qu'à l'égard de personnes physiques dans deux affaires de CAPE traitées au contentieux. Les examinateurs considèrent que la recommandation 3.c. n'est que partiellement mise en œuvre. Ils recommandent donc à la France de prendre les mesures nécessaires pour qu'un plein usage soit fait au contentieux des mesures de confiscation disponibles dans la loi, comme détaillé sous la section C.4.b sur les confiscations à l'égard tant des personnes physiques que des personnes morales.**

## **B3. Cadre institutionnel des enquêtes et poursuites**

### **a. Les services d'enquête en matière de corruption d'agent public étranger**

135. En Phase 3, le Groupe de travail avait regretté le fait que l'autorité d'enquête nationale spécialisée en matière de CAPE (Brigade centrale de lutte contre la corruption – BCLC) était insuffisamment sollicitée par les procureurs, et qu'elle disposait de ressources limitées. Le Groupe de travail avait recommandé à

<sup>121</sup> Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 précitée.

la France de rappeler à toutes les juridictions la compétence de la BCLC en matière de CAPE et d'augmenter ses moyens (recommandation 4.e.).

136. Malgré les efforts récents entrepris pour renforcer les moyens de la justice française<sup>122</sup>, celle-ci apparaît clairement sous-dotée en comparaison des autres pays européens, comme le pointent notamment régulièrement les rapports de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)<sup>123</sup>. Cette situation est particulièrement critique dans le domaine de la justice économique et financière, à tous les stades de la chaîne pénale, et les perspectives d'améliorations sont très incertaines, comme le décrivent plus en détails les sections ci-dessous.

#### *i. La création de l'OCLCIFI*

137. La BCLC a été remplacée en 2013 par l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI)<sup>124</sup>, en parallèle de la mise en place du PNF. La création de l'OCLCIFI visait à renforcer et sanctuariser les ressources dédiées à la lutte contre la criminalité économique et financière la plus complexe, ainsi qu'à en améliorer la spécialisation et la visibilité<sup>125</sup>.

138. Rattaché à la direction centrale de la police judiciaire, ce service d'enquête spécialisé de compétence nationale se penche notamment sur « les infractions relevant du droit pénal des affaires », la fraude fiscale et « atteintes à la probité » lorsqu'elles présentent une grande complexité (ainsi que le blanchiment de ces infractions, et les infractions qui leurs sont connexes)<sup>126</sup>. La circulaire Belloubet souligne que l'OCLCIFI a notamment vocation à mener les enquêtes de CAPE pour le PNF. Lors de la visite, les représentants des autorités répressives ont confirmé que la compétence de l'OCLCIFI en matière de CAPE était bien établie et reconnue en pratique. La Brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière (BNLCCF), sous-division de l'OCLCIFI, mène 40 des 52 enquêtes de CAPE en cours<sup>127</sup>. La France a donc clarifié son cadre institutionnel en ce qui concerne les services d'enquêtes compétents en matière de CAPE, comme recommandé en Phase 3.

#### *ii. Des ressources insuffisantes*

139. L'OCLCIFI dispose actuellement de 84 agents pour mener les 246 enquêtes dont il a la charge, ce qui représente une légère baisse d'effectifs depuis septembre 2020 où l'OCLCIFI rassemblait 90 agents. Après la visite, la France a précisé que la baisse des affaires confiées à l'OCLCIFI est due à l'augmentation du nombre d'affaires finalisées, et à la diminution du nombre de nouvelles affaires ouvertes. De plus, en limitant le nombre d'opérations de terrain, le confinement pendant la pandémie de Covid aurait facilité la finalisation des affaires en cours. Les 118 enquêtes confiées plus spécifiquement à la BNLCCF sont menées par 44 agents. Lors de la visite, l'OCLCIFI a indiqué que 20 des enquêteurs de la BNLCCF sont mobilisés par les enquêtes en matière de corruption, dont la CAPE. La France a indiqué que la

<sup>122</sup> [Loi n° 2019-222](#) du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>123</sup> Selon le rapport de 2020 du CEPEJ ([Systèmes judiciaires européens](#)), la France, avec seulement 3 procureurs pour 100 000 habitants, a le plus faible nombre de procureurs parmi les 47 pays évalués (moyenne de 12.2) alors même que ces derniers doivent gérer un nombre très élevé d'affaires (6.6 pour 100 habitants) et exercent donc un nombre record de fonctions différentes. La France consacre 0.2% de son PIB à la justice, alors que la moyenne des 47 pays évalués est de 0.33% du PIB.

<sup>124</sup> [Décret n°2013-960](#) du 25 octobre 2013 portant création d'un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales.

<sup>125</sup> Voir par exemple ministère de l'Intérieur (2014), [Corruption et fraude fiscale en ligne de mire](#).

<sup>126</sup> *Ibid.* [Décret n°2013-960](#) du 25 octobre 2013.

<sup>127</sup> Les autres enquêtes sont menées par les services spécialisés de la police judiciaire de Paris; la section de recherche de Paris de la direction générale de la gendarmerie ; et le service d'enquête judiciaire des finances de la direction générale des douanes et droits indirects et de la DGFIP.

BNLCCF devrait être prochainement renforcée par la création de deux équipes supplémentaires de huit enquêteurs. Au moment de finaliser ce rapport, la création de ces équipes était toujours en attente sans qu'aucune date de mise en œuvre ne soit prévue.

140. Depuis plusieurs années, le grave manque de moyens alloués à l'OCLCIFI fait l'objet de nombreuses critiques, malgré un récent renforcement des effectifs et une baisse relative du stock d'affaires. L'alerte a notamment été donnée publiquement en 2017 par les enquêteurs de la BNLCCF dans une lettre ouverte au Directeur général de la police nationale<sup>128</sup> et par l'ancienne procureure de la République financière lors d'une audition parlementaire en 2020<sup>129</sup>. L'actuel procureur général près la cour d'appel de Paris a récemment publiquement exprimé une préoccupation similaire<sup>130</sup>. Ces difficultés sont analysées dans un rapport de la Cour des comptes de 2018<sup>131</sup>, qui relève que « l'OCLCIFI peut être considéré comme étant saturé », ou encore un rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2019 sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière<sup>132</sup>, qui souligne « l'engorgement » de l'Office, et la faiblesse de ses moyens par rapport à d'autres pays<sup>133</sup>. Lors de la visite, magistrats, enquêteurs, avocats, journalistes et représentants de la société civile ont unanimement confirmé ces difficultés.

141. L'insuffisance des moyens de l'OCLCIFI pèse sur la qualité des conditions de travail de ses enquêteurs, qui souffrent par ailleurs d'un manque de reconnaissance (comme l'ensemble de la justice économique et financière) et d'une rémunération qui n'est pas en adéquation avec le coût de la vie en région parisienne, où se concentrent la majorité des services d'enquêtes spécialisés. L'OCLCIFI peine ainsi à recruter et à pérenniser ses effectifs, ce qui aggrave son manque de moyens, et fait obstacle à la spécialisation de son personnel. Lors de la visite, les représentants de l'OCLCIFI ont indiqué que la formation initiale des enquêteurs est généraliste et qu'ils ne reçoivent une formation spécialisée d'investigateur en matière économique et financière (brevet IMEF) qu'une fois recrutés sur un poste relevant de ce domaine. Ces délais de recrutement et de formation sont particulièrement problématiques lorsqu'un enquêteur expérimenté doit être remplacé. La Cour des comptes recommande ainsi de structurer de véritables filières en matière économique et financière par la formation et le déroulement des carrières. Lors de la visite, les représentants de l'OCLCIFI ont également indiqué que la nouvelle pratique de recruter des spécialistes du secteur privé en tant que contractuels, si elle commence à se développer, rencontre encore une forte résistance interne.

142. Globalement, ces difficultés pèsent non seulement sur la capacité de l'OCLCIFI à mener à bien toutes les enquêtes hautement complexes qui lui sont confiées de façon efficace, mais également sur son rôle de détection, notamment en matière de CAPE. Le rapport parlementaire mentionné ci-dessus note par exemple que l'OCLCIFI n'est à l'initiative d'aucune affaire ou presque depuis 2013, ses moyens étant déjà insuffisants pour exécuter les enquêtes qui lui sont confiées par d'autres autorités, dont le PNF. Le manque de moyens de l'OCLCIFI soulève aussi la question de son rôle dans les affaires faisant intervenir des acteurs économiques aux moyens considérables, notamment lorsque l'enquête repose largement sur leurs investigations internes dans le cadre de CJIP. On peut ainsi s'interroger sur sa capacité à analyser

<sup>128</sup> Médiapart, (27 mars 2017), [Manque de moyens, déconsidération et pressions: la colère inédite de la police anticorruption](#).

<sup>129</sup> Assemblée Nationale, Commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, [audition de Mme Éliane Houlette](#), ancienne procureure de la République financière, 2020, p.17.

<sup>130</sup> Le Monde, (8 juin 2021), [Le procès en laxisme de la justice est injuste, mais le sentiment des policiers peut s'expliquer](#).

<sup>131</sup> Cour des comptes, (12 décembre 2018), [Les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière](#), rapport à la Garde des sceaux, ministre de la Justice, et au ministre de l'Intérieur.

<sup>132</sup> Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière, (28 mars 2019), [Rapport d'information](#).

<sup>133</sup> Dans l'enquête conjointe relative à l'affaire Airbus ( *multiples juridictions* ) n°5, le *Serious Fraud Office* (SFO) britannique a pu mobiliser 15 agents en équivalent temps plein, tandis que la France a été représentée par 2 agents de l'OCLCIFI supervisés par 2 procureurs à temps partiel et un assistant juridique à temps plein.

efficacement le contenu et les conclusions des investigations internes des entreprises afin de vérifier les faits et apprécier la qualité de la coopération des entreprises.

### **Commentaire**

*Les examinateurs saluent la création de l'OCLCIFF 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'OCLCIFF 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.*

## **b. Les services en charge des poursuites et de l'instruction**

### *i. Les parquets*

143. En Phase 3, le Groupe de travail avait noté que le rôle de chef de file du parquet du Tribunal de grande instance (TGI) de Paris dans les poursuites de CAPE n'était pas clairement établi, et que celui-ci manquait des moyens nécessaires pour accomplir ses missions de façon efficace. Il avait ainsi recommandé à la France de rappeler la compétence du TGI de Paris par une politique pénale claire, et de renforcer les ressources à la disposition de sa section financière (recommandation 4.e.).

### **La création du parquet national financier**

144. En 2013, la création du parquet national financier (PNF), dirigé par le procureur de la République financier et placé auprès du parquet de Paris, est venue répondre à des objectifs de simplification de l'organisation des enquêtes et poursuites en matière économique et financière, d'harmonisation des approches et de centralisation des moyens et de l'expertise dans ce domaine exigeant un haut degré de spécialisation.

145. Le PNF a notamment une compétence nationale et concurrente à celles des tribunaux judiciaires de droit commun pour les infractions de CAPE. La circulaire Belloubet clarifie la façon dont doit être interprétée cette compétence concurrente, en soulignant que « le PNF a naturellement vocation à exercer sa compétence sur l'ensemble des dossiers de corruption internationale et à centraliser leur traitement » et « il convient par conséquent, dès lors que des suspicions de corruption internationale crédibles sont portées à la connaissance d'un parquet, ou apparaissent dans le cadre d'une procédure (...) que le PNF soit informé de manière systématique de ces affaires, sans distinction selon le stade de la procédure, le niveau de responsabilité des personnes impliquées ou la dimension financière du dossier ». La visite a confirmé que ce rôle de chef de file est clair pour tous les acteurs concernés. La France indique que le PNF traite actuellement, à l'exception de deux affaires, de l'ensemble des enquêtes préliminaires de CAPE, soit 35 affaires sur un total de 37 dont certaines proviennent du dessaisissement d'autres parquets. Parmi les 15 affaires en cours d'instruction, 12 sont suivies par le PNF, les autres affaires étant suivies par le parquet de Paris ou de Lyon. La France a donc clarifié son cadre institutionnel en ce qui concerne l'attribution des affaires de CAPE au parquet.

### Des ressources insuffisantes à la disposition du parquet national financier

146. Pour traiter les 605 affaires en cours dont il est chargé, le PNF dispose de 18 magistrats, le procureur de la République financier inclus (deux postes supplémentaires sont à pourvoir), qui peuvent s'appuyer sur 6 assistants spécialisés, 10 fonctionnaires de greffe et 3 adjoints techniques<sup>134</sup>. L'ensemble des magistrats a vocation à traiter des affaires de CAPE.

147. Comme les autres maillons de la chaîne pénale en matière économique et financière, le PNF dispose de moyens insuffisants pour mettre en œuvre efficacement ses missions. L'augmentation rapide du nombre de dossiers à la charge du PNF ne s'est pas accompagnée d'un renforcement suffisant de ses moyens. Actuellement, chaque procureur a la charge de 38 dossiers environ, alors que l'étude d'impact initiale avait estimé que leur charge individuelle ne devait pas dépasser 8 « affaires de grande complexité »<sup>135</sup>. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière<sup>136</sup>, (rapport Bernalicis et Maire), relève ainsi que le nombre de résolutions d'affaires par année est faible, ce qui « constitue une inquiétude majeure pour la résorption du stock d'affaires du PNF ». Le rapport note en outre le faible nombre d'ouvertures d'enquêtes à l'initiative du PNF, témoignant d'une capacité de détection propre très limitée. L'ancienne procureure de la République financière avait quant à elle souligné que le manque de ressources du PNF pesait sur son efficacité, mais également son indépendance. Elle avait d'ailleurs pointé une certaine réticence de la part de l'exécutif à renforcer les moyens du PNF<sup>137</sup>. Le Conseil de l'Europe, tout en reconnaissant la qualité du travail effectué par le PNF, a également recommandé le renforcement de ses ressources<sup>138</sup>.

148. Lors de la visite, les représentants du PNF ont indiqué que ses magistrats sont sélectionnés selon une procédure de recrutement particulière tenant notamment compte de l'expérience des candidats en matière économique et financière. Si la formation initiale et continue des magistrats, assurée par l'École nationale de la magistrature (ENM), est généraliste, elle vise également l'acquisition de compétences en matière d'analyse économique, financière et comptable et offre un nombre significatif de programmes de formation théorique et pratique dans ce domaine. Le rapport Bernalicis et Maire relève néanmoins que, malgré la qualité de cette formation, la France ne développe pas une véritable stratégie de « vivier » de magistrats spécialisés, les parcours de carrière étant largement affectés par des considérations d'ancienneté, de notations, et de choix géographiques.

#### Commentaire

**Les examinateurs saluent la mise en place du PNF, qui a donné une visibilité accrue à la lutte contre la criminalité économique et financière et s'est vu attribuer un rôle clair de chef de file et de parquet spécialisé en matière de traitement des affaires de corruption transnationale. Avec la création du PNF, la France a donc mis en œuvre la recommandation 4.e en ce qui concerne le parquet. Cependant, les examinateurs s'inquiètent sérieusement de l'insuffisance des moyens alloués au PNF, qui ne sont pas en adéquation avec la complexité et le nombre croissant d'affaires dont il est chargé. Les examinateurs invitent donc instamment la France à prendre, de toute urgence, les mesures nécessaires pour (i) Renforcer les ressources du PNF en termes de nombre de membres et d'expertise spécialisée, pour traiter efficacement les affaires de corruption transnationale; et**

<sup>134</sup> Tribunal de Paris, [note sur l'organisation du PNF](#).

<sup>135</sup> Cité dans le [rapport d'information](#) présenté par les députés Ugo Bernalicis et Jacques Maire (28 mars 2019), Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la lutte contre la délinquance financière.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> Assemblée Nationale, Commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, [audition de Mme Éliane Houlette](#), ancienne procureure de la République financière, 2020, p. 8.

<sup>138</sup> GRECO, [Cinquième cycle d'évaluation de la France](#), 2020, para. 136.

**(ii) Former suffisamment de procureurs spécialisés pour se donner les moyens sur le court et le long terme de consolider les avancées réalisées par la France avec la création de ce parquet.**

*ii. Les juges d'instruction*

149. Le juge d'instruction, particularité française, est un juge du siège, statutairement indépendant, rattaché au tribunal judiciaire auquel il appartient. Il ne juge pas l'affaire mais mène la phase de l'enquête pénale qu'est l'information judiciaire, ou « instruction », sur réquisition du parquet ou à la demande des parties civiles. L'instruction, qui interrompt le délai de prescription de l'action publique, consiste en une enquête à charge et à décharge afin d'examiner si des indices suffisants peuvent être réunis pour mettre le mis en cause en examen et, le cas échéant, le renvoyer devant une juridiction pour y être jugé. Le juge d'instruction dirige l'enquête en saisissant les services compétents de police ou de gendarmerie par des commissions rogatoires.

150. En matière de CAPE, c'est le pôle de l'instruction financier du Tribunal judiciaire de Paris qui a vocation à être saisi en cas d'information judiciaire. Comme les autorités d'enquêtes et de poursuite, les juges d'instruction manquent gravement de moyens pour mener à bien les affaires qui leur sont confiées, y compris en matière économique et financière. Les informations judiciaires en matière de CAPE (15 en cours actuellement) sont traitées par 10 juges d'instruction spécialisés en matière économique et financière, qui ont par ailleurs à instruire un grand nombre d'autres dossiers. Chacun d'entre eux traite de 35 à 40 affaires de façon simultanée, ce qui, de l'avis des juges d'instruction rencontrés lors de la visite, est excessif, puisqu'ils seraient en mesure d'instruire de façon efficace un maximum de 20 à 30 dossiers chacun. Quatre assistants spécialisés en matière de saisies et confiscation, de comptabilité et d'entraide judiciaire leur apportent un appui technique crucial, mais néanmoins largement insuffisant. Après la visite, la France a cependant précisé que dans le cadre des dialogues de gestion 2021, le Premier Président et le Procureur Général auprès du Tribunal Judiciaire de Paris ont sollicité la création de deux postes à l'instruction au soutien de l'activité de la Juridiction Inter-Régionale Spécialisée (JIRS) financière de Paris, qui a été accueillie favorablement. Avec ces deux postes supplémentaires, le nombre de dossiers instruits par chaque magistrat devrait passer (à charge de dossiers constante) à un maximum de 29 à 33 dossiers simultanés (contre 35 à 40 dossiers avant la création de ces deux postes), ce qui reste néanmoins très supérieur aux 20 à 30 dossiers qu'ils estiment être en mesure d'instruire.

151. Les juges d'instruction rencontrés lors de la visite attribuent notamment ces difficultés au fait que la création du PNF et l'augmentation du nombre d'affaires économiques et financières n'ont pas été accompagnées d'un renforcement des moyens des juges d'instruction compétents; au manque de ressources des services d'enquête, qui les contraint à effectuer des tâches qui reviennent normalement aux enquêteurs; mais aussi à la tendance observée de la part du PNF à leur transmettre les dossiers « désespérés » ou particulièrement sensibles, donc particulièrement chronophages.

152. Le manque de ressources des juges d'instruction pèse lourdement sur la durée des informations judiciaires, qui n'est soumise à aucune limitation légale. Cette durée est d'ailleurs allongée par le manque de moyens des juridictions, auprès desquelles les délais d'attente pour programmer une audience sont importants. En matière de CAPE, 80% des informations judiciaires en cours ont été initiées il y a plus de cinq ans (12 des 15 informations judiciaires en cours). Les juges d'instruction rencontrés sur place ont d'ailleurs souligné la vulnérabilité des informations judiciaires aux recours devant la Cour européenne des droits de l'homme pour défaut de délai raisonnable des procédures pénales.

153. La limitation de la durée des enquêtes préliminaires à deux ou trois ans, adoptée par le Parlement, le 18 novembre 2021, 3 semaines avant la finalisation de ce rapport<sup>139</sup>, pourrait entraîner le transfert supplémentaire d'un nombre significatif d'affaires économiques et financières vers les juges d'instruction,

<sup>139</sup> [Projet de loi n°4091](#) pour la confiance dans l'institution judiciaire.

et donc encore aggraver cette situation. Les juges d'instruction rencontrés lors de la visite ont exprimé leur inquiétude à ce sujet, estimant qu'une telle réforme rendrait leur travail « impossible ».

154. Enfin, comme dans les services d'enquêtes et les parquets, le manque de ressources pèse sur les conditions de travail, donc sur la fidélisation des effectifs, et leur expertise, ce qui a été souligné lors de la visite tant par les juges d'instruction que les juges. Comme cela a été souligné concernant les procureurs du PNF, la formation initiale et continue des magistrats, si elle se veut généraliste, vise notamment l'acquisition de compétences en matière d'analyse économique, financière et comptable. L'École nationale de la magistrature offre ainsi un nombre significatif de programmes de formation théorique et pratique dans ce domaine. Néanmoins, comme relevé en lien avec les magistrats du parquet dans la section B3.b.i, la France ne développe pas une véritable stratégie de « vivier » de magistrats spécialisés en matière économique et financière.

### **Commentaire**

***Les examinateurs s'inquiètent du manque de moyens alloué aux juges d'instruction, qui traitent d'une partie significative des affaires de CAPE en cours. Cela pèse notamment sur la durée des informations judiciaires, les rendant vulnérables à de possibles recours pour défaut de délais raisonnables des procédures pénales, ainsi que sur la spécialisation des magistrats concernés. Dans ce contexte, la limitation de la durée des enquêtes préliminaires à deux ou trois ans, adoptée par le parlement trois semaines avant l'adoption de ce rapport, qui devrait réorienter une partie importante des affaires économiques et financières vers les juges d'instruction, apparaît particulièrement inquiétante.***

***Les examinateurs recommandent instamment à la France de prendre de toute urgence les mesures nécessaires pour s'assurer que les juges d'instruction chargés des affaires de CAPE disposent: (i) des ressources nécessaires, y compris en termes d'experts spécialisés, pour traiter celles-ci efficacement et dans des délais raisonnables; et (ii) de la formation également nécessaire à cette fin.***

### *iii. Compétence et moyens du Parquet européen*

155. Le parquet européen a été mis en place par le règlement (UE) 2017/1939<sup>140</sup>, adopté par 22 États-membres de l'UE, dont la France. Entré en fonction en juin 2021, il est notamment compétent en matière de CAPE dans la mesure où les faits portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE<sup>141</sup> (par exemple, versement d'un pot-de-vin à un agent public de l'UE) et ont été commis après le 20 novembre 2017. Le parquet européen peut notamment conduire des enquêtes, effectuer des actes de poursuite et exercer l'action publique devant les juridictions des États membres, qui conservent la compétence de jugement. Des procureurs délégués, mis à la disposition du parquet européen, sont placés auprès de leur pays afin de conduire les investigations. La France doit nommer cinq procureurs délégués européens. Lorsque le parquet européen peut exercer sa compétence, le parquet français ou le juge d'instruction saisi de l'affaire est tenu de se dessaisir en faveur de celui-ci<sup>142</sup>. Les parquets nationaux doivent à cette fin signaler au parquet européen tout fait susceptible de relever de sa compétence. Dans les enquêtes susceptibles de relever à la fois de la compétence du parquet européen et des autorités nationales (par exemple, si des fonctionnaires de l'UE et d'un État-membre ont reçu un pot-de-vin d'une entreprise française dans le cadre

<sup>140</sup> [Règlement](#) (UE) 2017/1939 du conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

<sup>141</sup> La France indique que, en fonction du montant du préjudice en jeu, cette compétence est exercée de façon exceptionnelle, en fonction de la gravité ou de la complexité de la procédure, ou par principe.

<sup>142</sup> [Articles 696-111 à 696-112 CPP](#).

d'une même affaire), il serait intéressant de suivre la façon dont ceux-ci seront amenés à se coordonner en pratique<sup>143</sup>.

156. Procureurs délégués du Parquet européen et autorités de poursuites nationales suivent en effet des règles de procédures distinctes, y compris lorsqu'elles interviennent dans un même pays. En France, les procureurs délégués du parquet européen pourront conduire leurs enquêtes selon les modalités d'une enquête préliminaire, mais détiendront également des pouvoirs réservés au juge d'instruction, tels que la mise en examen, le placement sous statut de témoin assisté ou le placement sous contrôle judiciaire<sup>144</sup>. L'attribution au parquet de prérogatives jusqu'à présent strictement réservées aux juges d'instruction, magistrats indépendants, est justifiée par une plus grande indépendance des procureurs européens délégués, qui ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique du parquet général et du ministère de la Justice. La réalité de cette indépendance a néanmoins suscité des débats. Le Syndicat de la magistrature a ainsi noté que l'indépendance des procureurs délégués n'est pas accompagnée de garanties statutaires, puisque les procureurs européens délégués seront simplement « mis à disposition » par la France auprès du parquet européen<sup>145</sup>. Au contraire, lors de la visite, un juge a estimé que le statut des procureurs délégués, plus indépendants que les procureurs nationaux, mettrait davantage en évidence les questions d'indépendance entourant le statut de ces derniers. La presse spécialisée a pu voir dans le statut « hybride » des procureurs délégués un pas supplémentaire vers la suppression des juges d'instruction<sup>146</sup>. La France indique que, à ce jour, aucune affaire de CAPE ouverte en France ne relève de la compétence du Parquet européen.

### **Commentaire**

***Les examinateurs notent la récente mise en place du Parquet européen, qui pourrait être amené à traiter certaines affaires de corruption transnationale dans les pays participants, dont la France. Ils recommandent au Groupe de travail de suivre la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale par le Parquet européen lorsque des personnes physiques ou morales françaises sont en cause, afin d'apprécier notamment si les procureurs délégués placés en France ont les moyens et l'indépendance nécessaires pour traiter de ces affaires de façon conforme à la Convention, et la façon dont ces procureurs délégués se coordonnent, le cas échéant, avec les autorités françaises dans le cadre d'enquêtes communes.***

## **c. Coordination interinstitutionnelle**

### *i. Coopération du PNF avec les services de police et de gendarmerie*

157. Comme en Phase 3, le parquet dirige les activités de la police judiciaire dans le cadre des enquêtes préliminaires. S'il demeure libre dans le choix des service d'enquêtes auxquels il recourt, il a vocation à saisir en priorité l'OCLCIFE, notamment pour les affaires de CAPE. La circulaire Belloubet rappelle néanmoins que, en raison du nombre croissant d'enquêtes de CAPE, ou tenant compte « de la singularité du contexte géopolitique ou du secteur d'activité économique de certains dossiers », le PNF peut également se tourner vers d'autres services, tels que la section de recherches de la gendarmerie de Paris, les services territoriaux de la police judiciaire ou les brigades spécialisées de la Préfecture de Paris. De plus, il peut compter sur des services spécialisés en matière de traçabilité des avoirs illicites par le biais du PIAC (voir sections B.2.c. et C.2.c.). Lors de la visite, un représentant du PNF a confirmé que, si

<sup>143</sup> Une des affaires résolues depuis la Phase 3 aurait pu entrer dans ce schéma: l'affaire *Services Publics/Lobbyiste (EU) – Eurotrends et Kic System n°62*.

<sup>144</sup> [Loi n° 2020-1672](#) du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

<sup>145</sup> Syndicat de la magistrature, (17 février 2020), [Communiqué de presse](#).

<sup>146</sup> MENSOUS C. et PELLOUX F. Dalloz Actu, (8 décembre 2020), [Les forces et les faiblesses de la transposition du parquet européen en droit français](#).

l'OCLCIFI est saisi en principe, des considérations telles que la disponibilité des enquêteurs ou la recherche d'une expertise spécifique peuvent être prises en compte.

## *ii. Coopération du PNF avec l'AFA et les autres autorités*

158. La circulaire Belloubet souligne l'importance de la coopération entre les autorités judiciaires, dont le PNF, et les autres services de l'État susceptibles de leur apporter des affaires de CAPE.

159. Les parquets ont ainsi vocation à coopérer activement avec l'AFA. Une dépêche de la DACG de 2019 précise les termes de cette coopération<sup>147</sup>. Dans le cadre d'une enquête, le parquet peut demander à l'AFA de lui fournir toute information susceptible de l'aider à contextualiser l'infraction, ainsi que toute pièce recueillie par l'AFA dans le cadre de ses contrôles. Le parquet doit informer l'AFA, et peut solliciter son avis, lorsqu'il envisage d'imposer une obligation de mise en place d'un programme de mise en conformité dans le cadre d'une CJIP ou une PPMC. De son côté, l'AFA se concerte avec les parquets concernés lorsqu'elle programme ses contrôles. Elle leur adresse régulièrement des signalements sur le fondement de l'article 40 CPP.

160. Les parquets sont également amenés à coopérer avec TRACFIN, qui peut leur communiquer toute information sur réquisition, ainsi que leur transmettre des renseignements en lien avec leurs missions de façon spontanée, dans le cadre d'une enquête en cours (article L. 561-31 du Code monétaire et financier) ou d'initiative (article L.561-30-1 du Code monétaire et financier). Ces échanges se sont intensifiés depuis la Phase 3, mais semblent rester stables, voir amorcer un léger ralentissement récent en matière de corruption<sup>148</sup>. Entre 2017 et 2019, TRACFIN a transmis un total de cinq dossiers aux autorités judiciaires en matière de CAPE. Aucun dossier n'a été transmis en 2020. Le rôle d'apporteur d'affaires de TRACFIN en matière de CAPE n'en demeure pas moins réel (voir section A.6).

161. La coopération avec les administrations fiscales a été renforcée depuis la Phase 3, notamment grâce à l'extension de la levée du secret fiscal à l'égard du procureur de la République; un accès accru des assistants spécialisés auprès des juridictions à certaines de ces bases de données fiscales<sup>149</sup>; et l'intégration en 2019 de la Brigade nationale des enquêtes économiques (BNEE), composée d'agents issus de l'administration fiscale, au sein de la même sous-direction de la direction centrale de la police judiciaire que l'OCLCIFI. Le PNF s'est en outre rapproché de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour renforcer la mise en œuvre du principe de non-déductibilité des pots-de-vin versés aux agents publics étrangers et la détection des faits de corruption (voir section A.5).

### **Commentaire**

***Les examinateurs saluent la bonne coopération entre les autorités d'enquêtes et de poursuite compétentes en matière de corruption transnationale, l'AFA et les services de l'État susceptibles de détecter les allégations relevant de cette infraction, ainsi que les mesures ayant contribué à renforcer cette coopération depuis la Phase 3.***

## ***d. Indépendance du parquet par rapport à la chancellerie***

162. En Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la France de revoir le cadre normatif régissant les modalités de relations entre la chancellerie et les procureurs afin de s'assurer que le rôle des procureurs s'exerce de manière indépendante du pouvoir politique et de garantir que les enquêtes et poursuites en cas de CAPE ne sont pas influencées par des facteurs interdits par l'Article 5 de la Convention (recommandation 4.a.).

<sup>147</sup> La dépêche est un complément à la circulaire du 31 janvier 2018 relative à l'application de la loi Sapin 2.

<sup>148</sup> TRACFIN, [Rapport](#) d'activité et d'analyse de 2019, p.65; TRACFIN, [Rapport](#) d'activité et d'analyse de 2014, p.39.

<sup>149</sup> [Loi n° 2018-898](#) du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

163. Les inquiétudes exprimées dans le rapport de Phase 3 étaient renforcées par le monopole du parquet auquel la loi Sapin 2 a mis fin en ouvrant la possibilité de constitution de partie civile, y compris par des associations (article 21). La création du PNF a aussi atténué les inquiétudes, exprimées en Phase 3, concernant un manque de proactivité dans le traitement des allégations de CAPE. Elle a cependant concentré entre les mains de quelques procureurs spécialisés le déclenchement comme la conduite des enquêtes et des poursuites de faits de CAPE mais aussi la négociation de CRPC et de CJIP. L'indépendance avec laquelle les mesures d'enquête seront diligentées et la réponse pénale adéquate sera appréciée par le PNF demeure donc essentielle pour garantir une mise en œuvre déterminée et efficace de l'infraction de CAPE, dénuée de soupçons d'interférence ou de prise en considération de facteurs interdits par l'Article 5 de la Convention. L'évaluation de la mise en œuvre de la recommandation 4.a.i. conserve donc, *mutatis mutandis*, toute son actualité.

#### *i. Interdiction des instructions individuelles*

164. Le rapport de Phase 3 avait soulevé la question de l'indépendance du parquet eu égard à la possibilité pour le ministre de la Justice d'intervenir dans les poursuites en donnant au parquet non seulement des instructions générales, comme les circulaires, mais aussi des instructions dans des dossiers individuels (instructions individuelles). Peu de temps avant la finalisation du rapport, deux circulaires en date du 31 juillet 2012<sup>150</sup> et du 19 septembre 2012<sup>151</sup> avaient fait état de la décision de la ministre de la Justice (i) de ne pas adresser d'instructions individuelles aux magistrats du parquet; et (ii) de ne pas passer outre aux avis défavorables du Conseil Supérieur de la Magistrature sur les propositions de nomination de procureurs par l'exécutif.

165. La loi du 25 juillet 2013, relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique consacre les orientations posées dans les deux circulaires de la garde des Sceaux<sup>152</sup>, pérennisant ainsi la prohibition des instructions individuelles du ministre de la Justice aux magistrats du parquet et mettant pleinement en œuvre la recommandation 4.a.ii. Cette loi distingue expressément la politique pénale conduite par le garde des Sceaux pour laquelle il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales et impersonnelles (article 30 CPP) de l'action publique, conduite par le procureur de la République pour laquelle le garde des Sceaux ne peut adresser aux magistrats du ministère public aucune instruction dans les affaires individuelles (article 31 CPP).

#### *ii. Institutionnalisation des remontées d'information et nécessaire encadrement*

166. Ni la circulaire du 19 septembre 2012, ni la loi du 25 juillet 2013 n'ont cependant remis en cause le principe de l'information de la chancellerie par les procureurs généraux dans certaines procédures du fait notamment de la « qualité des mis en cause ou des victimes ou de la dimension internationale de la procédure ou de la médiatisation effective ou probable ». En vertu de l'organisation hiérarchisée du parquet, les procureurs de la République tiennent donc informés leurs parquets généraux des affaires particulières qui le justifient, lesquels peuvent le cas échéant en aviser le ministre de la Justice (articles 39-1 et 35 CPP). La circulaire du 31 janvier 2014 présentant la loi du 25 juillet 2013 rappelle que la suppression des instructions individuelles ne met effectivement pas fin à la remontée d'information dans ces mêmes dossiers individuels<sup>153</sup>. Or, comme l'a noté l'ancienne procureure de la République financière, Éliane Houlette, lors de son audition par une commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à

<sup>150</sup> [Circulaire](#) du garde des Sceaux, 31 juillet 2012, Transparence des propositions de nomination.

<sup>151</sup> [Circulaire](#) de politique pénale, garde des Sceaux, 19 septembre 2012.

<sup>152</sup> [Article 1 - LOI n° 2013-669](#) du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique.

<sup>153</sup> [Circulaire](#) du 31 janvier 2014 présentant la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013.

l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>154</sup>: « presque tous, si ce n'est l'intégralité des dossiers suivis par le PNF répondent à l'un ou plusieurs des critères posés dans la circulaire comme justifiant la remontée d'information. » La circulaire Belloubet invite également les parquets à systématiquement rendre compte à la DACG de toute procédure de corruption ou trafic d'influence d'agents publics étrangers suivies par les parquets. L'objectif de ces remontées d'information est, selon la circulaire, de permettre au ministre de la Justice d'utilement apprécier l'application pratique de ses instructions et le cas échéant les mesures complémentaires à apporter à la définition de sa politique pénale.

167. Dans ses réponses de Phase 4, la France souligne que les procureurs, entendus entre janvier et juillet 2020 dans le cadre de cette même commission d'enquête parlementaire<sup>155</sup>, ont tous affirmé n'avoir jamais personnellement fait l'objet, ou eu connaissance, de pression de l'exécutif, n'avoir jamais, depuis la loi du 25 juillet 2013, fait l'objet d'instruction dans une affaire donnée et ne faire remonter à la Chancellerie que des éléments insusceptibles d'impacter les investigations en cours. Cette information porte *a posteriori* sur les principaux actes de la procédure et les autorités soulignent qu'elle ne vise en aucun cas à obtenir une quelconque autorisation ou approbation de l'exécutif quant à l'ouverture, la clôture ou la prorogation d'enquêtes ou de poursuites, par ailleurs prohibée par la loi. Après la visite, la France a également précisé que le Conseil Constitutionnel, avait été saisi, le 14 juin 2021, d'une question prioritaire de constitutionnalité sur la conformité, à la Constitution, de l'article 35 et le deuxième alinéa de l'article 39-1 CPP relatifs aux remontées d'informations des parquets au garde des Sceaux. L'association requérante, la Ligue des droits de l'homme, estimait insuffisant l'encadrement de ces dispositions<sup>156</sup>. Le 14 septembre 2021 il a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, « les dispositions contestées assur(ant) une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution »<sup>157</sup>.

168. S'agissant de la CAPE, la Procureure générale près la cour d'appel de Paris, Catherine Champrenault<sup>158</sup>, a indiqué devant la commission parlementaire précitée que les remontées d'information sur les difficultés juridiques et techniques, voire sur les obstacles à l'entraide judiciaire internationale lui apparaissent nécessaires à l'évaluation de l'efficacité de la politique pénale de la France dans ce domaine<sup>159</sup>. Cependant, Éliane Houlette, l'ancienne procureure de la République financière, dans le cadre de son audition devant la commission, tout en confirmant n'avoir jamais subi de pression directe de la part d'un ministre de la Justice, a précisé que « ce contrôle de l'action publique laisse la possibilité d'une intervention dont la profondeur des motivations est inconnue, et cela nuit véritablement à l'indépendance ». Elle a indiqué que des rapports réguliers sont notamment demandés en ce qui concerne les « entreprises à très forte visibilité économique ». La France précise que ces rapports étaient demandés par le parquet général au PNF. Comme indiqué ci-dessus, il appartient ensuite au parquet général de décider des informations à faire remonter jusqu'au ministère. Quant à la justification de la remontée d'informations comme un moyen d'évaluation de l'efficacité de la politique pénale de la France par le garde des Sceaux

<sup>154</sup> [Commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire](#), compte rendu d'audition [n°29](#) de Mme Éliane Houlette, ancienne procureure de la République financière.

<sup>155</sup> Compte-rendu [n°45](#) Mme Catherine Champrenault procureure générale près la cour d'appel de Paris (session extraordinaire), [n°29](#) Mme Éliane Houlette, [n°22](#) M. Jean-Michel Prêtre, avocat général près la cour d'appel de Lyon, [n°18](#) M. Jean-François Bohnert, procureur de la République financier, [n°13](#), [n°10](#) Mme Catherine Champrenault, procureure générale près la Cour d'appel de Paris, [n°8](#) M. Eric Mathais, président de la Conférence nationale des procureurs de la République, de MM. Alexandre de Bosschere et Eric Maillaud, procureurs de la République, [n°6](#) M. Rémy Heitz, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris.

<sup>156</sup> QPC 2021-927.

<sup>157</sup> Décision [n°2021-927 QPC](#).

<sup>158</sup> Compte rendu [n°10](#) Mme Catherine Champrenault, procureure générale près la Cour d'appel de Paris.

<sup>159</sup> Compte-rendu [n°45](#), Mme Catherine Champrenault (session extraordinaire).

qui lui-même en fait rapport au parlement, Mme Houlette souligne qu' « En réalité, il n'existe pas de distinction dans la loi entre ce qui relève de la politique pénale et ce qui relève de l'action publique. »

169. Partant du même constat, le procureur général près la Cour de cassation, François Molins<sup>160</sup>, suggère que le législateur délimite précisément dans la loi les cas dans lesquels il y a lieu à remontée d'information, plutôt que de laisser à chaque ministre de la Justice le soin d'en décider par voie de circulaire. La commission d'enquête parlementaire a conclu ses travaux, le 2 septembre 2020, en notant que « l'adoption de la loi du 25 juillet 2013 qui proscriit les interventions du ministre dans les affaires individuelles marque une avancée, mais la situation n'est toujours pas satisfaisante<sup>161</sup>. » Elle a donc formulé une série de propositions parmi lesquelles celle d'inscrire dans la loi les critères de signalement des procédures ainsi que le contenu des informations pouvant faire l'objet d'une transmission<sup>162</sup>.

170. Dans un avis rendu en formation plénière le 15 septembre 2020<sup>163</sup>, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), constatant, dans une affaire politiquement très sensible, la fréquence des remontées d'information du parquet général (qui obtenait lui-même ses informations du PNF) vers la DACG<sup>164</sup>, concluait également qu'il « estime essentiel d'encadrer plus strictement la remontée d'informations sur les affaires signalées aux parquets généraux et suivies par la DACG, afin de tenter de supprimer ou du moins de limiter le soupçon d'immixtion du pouvoir exécutif dans le traitement des affaires individuelles. » Le rapport du CSM précise qu'il est « nécessaire de les circonscrire aux seules affaires permettant au garde des Sceaux d'exercer pleinement ses attributions constitutionnelles et institutionnelles. Les critères de signalement d'un dossier sont actuellement trop nombreux, définis en des termes très vagues, et ne permettant pas d'identifier clairement les raisons pour lesquelles l'affaire mérite d'être signalée. Ils gagneraient à être inscrits dans la loi, afin de leur donner un caractère plus solennel et plus prescriptif. » Lors de la visite, une représentante de haut niveau du parquet général de Paris a également admis que pour couper court à la suspicion de collusion entre l'exécutif et le parquet, il serait utile de clarifier les critères et la vocation des remontées d'information.

### *iii. Statut du parquet : état des lieux et réforme pour renforcer son indépendance*

171. Le rapport de Phase 3 s'était fait l'écho de deux décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui en 2008 et 2010 avait estimé, dans ses *arrêts Medvedyev et Moulin*, que le parquet français « (ne remplit) pas l'exigence d'indépendance à l'égard de l'exécutif »<sup>165</sup>. La Chambre criminelle de la Cour de Cassation avait également relevé le « caractère non indépendant et non impartial du parquet français » et pris position sur de nouvelles modalités de nomination des magistrats du parquet et sur la nécessité d'une réforme de son statut<sup>166</sup>. La CEDH a de nouveau rappelé en 2013, dans son *arrêt Vassis*, que le parquet français ne peut être considéré comme une autorité judiciaire au sens de l'article 5 § 3 de la Convention.

<sup>160</sup> [Commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire](#), compte rendu d'audition n°4 de M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, le 5 février 2020 ; et Le Monde (2 septembre 2020), [Il est urgent de garantir l'indépendance statutaire des magistrats du parquet](#).

<sup>161</sup> Assemblée Nationale (2 septembre 2020), [Rapport de la commission d'enquête](#) sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, synthèse p.155.

<sup>162</sup> *Ibid.* Propositions n°24 et 25.

<sup>163</sup> Conseil supérieur de la magistrature (CSM), formation plénière (15 septembre 2020) [Avis au Président de la République](#).

<sup>164</sup> Au total, 49 remontées d'information entre l'ouverture de l'enquête en 2017 et la décision du tribunal correctionnel en 2020.

<sup>165</sup> CEDH, Gde ch., 29 mars 2010, *Medvedyev et autres c. France*, req. n°3394/03 ; et CEDH, 23 novembre 2010, *Moulin c. France*, req. no 37104/06.

<sup>166</sup> Cass. Crim., arrêt n° 777 du 15 décembre 2010, Philippe Creissen (10-83.674).

172. Dans ses réponses de Phase 4, la France souligne que plusieurs décisions émanant de juridictions françaises ou européennes ont, au contraire, récemment conforté le statut et reconnu l'indépendance du ministère public français. Par sa décision du 8 décembre 2017<sup>167</sup>, le Conseil constitutionnel a constaté que les garanties applicables au parquet étaient cependant suffisantes pour assurer la conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives du gouvernement (article 20 de la Constitution). Par arrêts rendus le 12 décembre 2019, la Cour de justice de l'UE (CJUE)<sup>168</sup> affirme que le statut du parquet français lui confère l'indépendance nécessaire pour émettre des mandats d'arrêt européens. Comme indiqué ci-dessous, ces décisions récentes en contradiction avec les décisions de la CEDH et de la Cour de cassation ne semblent toutefois pas faire obstacle au maintien d'un certain consensus, en particulier au sein du parquet, sur la nécessité de mener à bien les réformes déjà annoncées au moment de l'évaluation de Phase 3 de la France.

173. Au titre des avancées, il peut être noté qu'aux termes de la loi organique 2016-1090 du 8 août 2016 les nominations des procureurs généraux relèvent désormais d'un avis préalable du CSM et non plus de la liste des emplois nommés en conseil des ministres. Cependant, au moment du suivi écrit de Phase 3, la circulaire de la garde des Sceaux du 31 juillet 2012, qui prévoit de ne pas passer outre aux avis défavorables du CSM sur les propositions de nomination de procureurs par l'exécutif, n'avait pas été suivie d'une modification du cadre normatif (recommandation 4.a.). La France avait alors indiqué que cette prohibition devait, à terme, être complétée par la réforme du CSM et par la modification du statut des magistrats du parquet, destinée à assurer leur indépendance dans des conditions similaires à ce qui est prévu pour les magistrats du siège. Cette réforme présentée sous la forme d'un projet de loi constitutionnelle en mars 2013 avait, au moment du suivi écrit, été suspendue jusqu'à nouvel ordre par le gouvernement. La France a précisé après la visite qu'il est envisagé de réactualiser le projet de loi constitutionnelle adopté en des termes identiques par les deux chambres le 26 avril 2016. Son adoption nécessite toutefois également qu'il soit approuvé par le Parlement réuni en Congrès.

174. Dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France indique qu'un projet de loi de réforme constitutionnelle « pour un renouveau de la vie démocratique », a été déposé le 29 août 2019<sup>169</sup>. Ce projet n'a toutefois pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale. Son processus d'adoption doit conduire à une réunion en Congrès des deux chambres du Parlement. La France souligne que le contexte de la crise sanitaire, liée à la pandémie de Covid, a retardé la mise en œuvre de cette réforme. Le communiqué de presse<sup>170</sup> sur ce projet de loi indique que l'un des trois axes autour desquels s'articule ce projet de loi constitutionnelle est « une Justice renforcée dans son indépendance ». Il est ainsi « proposé de faire aboutir une réforme attendue depuis plusieurs années en prévoyant que les magistrats du parquet seront désormais nommés sur avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, et non plus sur avis simple. Cette formation statuera aussi comme conseil de discipline de ces magistrats. » Cette réforme ne semble néanmoins pas prévoir, en l'état actuel, un alignement du statut du parquet sur celui des juges d'instruction, ces derniers bénéficiant d'un statut plus protecteur que celui des procureurs. Aucune indication quant aux délais dans lesquels ce projet de loi devrait être adopté n'a été communiquée à l'équipe d'évaluation. La réforme envisagée est particulièrement pertinente pour la mise en œuvre de l'infraction de CAPE, le PNF étant, en raison de la sensibilité politique et économique des dossiers qu'il traite, plus encore que d'autres parquets la cible des critiques et des soupçons d'interférence du politique dans l'action publique.

175. Un véritable consensus semble désormais soutenir la nécessité d'une réforme visant à assurer l'indépendance du parquet et qui pourrait parachever la mise en œuvre de la recommandation 4.a formulée par le Groupe de travail en Phase 3. En janvier 2020, lors de l'audience de rentrée de la Cour de cassation,

<sup>167</sup> Décision 2017- 680 du Conseil constitutionnel du 8 décembre 2017.

<sup>168</sup> Arrêts de la CJUE du 12 décembre 2019.

<sup>169</sup> [Projet de loi n°2203](#) de réforme constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique.

<sup>170</sup> Conseil des ministres (28 août 2019), [Communiqué de presse](#).

François Molins, procureur général près la Cour de cassation, invitait le gouvernement à adopter *sine die* le projet de réforme, jugeant qu'il justifiait « à lui seul et à l'exclusion de toute autre disposition » la convocation du Congrès pour « clarifier encore davantage le statut du parquet en tournant une page qui est ouverte depuis vingt ans. Aucune considération sérieuse – politique, juridique ou matérielle – ne motiverait un énième report. »<sup>171</sup> Entendus durant l'été 2020 dans le cadre de la commission d'enquête parlementaire précitée, les procureurs et procureurs généraux ont appelé de leurs vœux la réforme constitutionnelle prévue sur les procédures de nomination et disciplinaires des magistrats du parquet<sup>172</sup>, comme ils l'avaient fait en juin 2017, lors de la Conférence nationale des procureurs.<sup>173</sup> Dans un avis rendu public en septembre 2020, sans remettre en cause le rattachement du parquet au ministre de la Justice, le CSM s'est également pour la première fois prononcé en faveur d'un renforcement des garanties d'impartialité du parquet pour affranchir la Justice du soupçon de dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et prévenir les interférences<sup>174</sup>.

176. Un fort soutien à cette réforme s'est aussi largement exprimé lors de la visite de Phase 4. Un juge de la Cour d'appel de Paris a souligné l'urgence de la réforme du parquet pour « mettre fin aux attaques infamantes et pénalisantes dont il fait l'objet et qui ne pourront que s'accroître avec le parquet européen dont l'indépendance va être flagrante par rapport à celle du parquet français ». Une magistrate de haut niveau du parquet général de Paris a indiqué être favorable à un alignement des conditions d'indépendance du parquet sur celles des magistrats du siège. Elle a ensuite confirmé dans la presse que le statut du parquet reste un problème et suggéré que soit, dans un premier temps, modifié l'article 5 de l'ordonnance statutaire de 1958 selon lequel « les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des Sceaux », en ajoutant « en ce qui concerne la politique pénale »<sup>175</sup>. Les représentants des ONG de lutte contre la corruption ainsi que les journalistes rencontrés durant la visite ont également tous souligné l'urgence de cette réforme.

### **Commentaire**

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

***Ils constatent néanmoins que cette loi n'a pas remis en cause le principe de l'information de la chancellerie par les procureurs généraux dans certaines procédures sensibles notamment en raison de leur dimension politique ou internationale. Les examinateurs relèvent que des magistrats de haut niveau, des acteurs de la société civile, et plus récemment le Conseil supérieur de la magistrature, appellent à une délimitation plus précise dans la loi des cas dans lesquels il y a lieu à remontée d'information dans le prolongement des clarifications déjà intervenues par voie de circulaire.***

***Néanmoins, les examinateurs regrettent qu'aucune des réformes constitutionnelles initiées en 2013 et 2019 en vue de renforcer l'indépendance du parquet français, n'aient été menées à leur terme. La recommandation 4.a.i de Phase 3 reste donc non mise en œuvre. Cela crée un climat peu propice à voir les affaires de CAPE prospérer comme les réformes menées par la France depuis la Phase 3 devraient le permettre. Ils soulignent que la concentration des pouvoirs d'enquête, de poursuite et de résolution hors procès (avec les CRPC et les CJIP) des affaires de CAPE entre les***

<sup>171</sup> Cour de Cassation, 10 janvier 2020, [Discours de François Molins](#).

<sup>172</sup> [Commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire](#), Compte rendu d'audition n°8 Audition de M. Eric Mathais, président de la Conférence nationale des procureurs de la République.

<sup>173</sup> CNPR, juin 2017, [Le livre noir du ministère public - Propositions pour la Justice](#).

<sup>174</sup> Conseil supérieur de la magistrature (CSM), formation plénière (15 septembre 2020) [Avis au Président de la République](#).

<sup>175</sup> CLAY T., Avocat Tribune dans le Monde, (30 juin 2020), [Ceux qui réclament la suppression du Parquet national financier sont ceux que le PNF dérange](#).

*mains du PNF, présente des avantages indéniables en termes de spécialisation et d'efficacité mais implique également que les garanties d'indépendance des procureurs ne puissent être mises en doute, ne serait-ce que sur la base de l'éventualité ou de l'apparence d'une interférence du politique dans l'action publique, en contravention avec l'Article 5 de la Convention.*

*Les examinateurs recommandent donc à la France de:*

*(a) Clarifier dans la loi que les remontées d'information, au moins en matière de CAPE, (i) répondent à des critères clairement définis; et (ii) sont limitées aux seules affaires permettant au garde des Sceaux de suivre la mise en œuvre de la politique pénale qu'il conduit et dont il rend compte au Parlement, par opposition à l'action publique, conduite par le procureur de la République pour laquelle le garde des Sceaux ne peut adresser aux magistrats du ministère public aucune demande de remontée d'information sur des affaires individuelles en dehors des critères et de l'objectif susmentionnés ;*

*(b) Parachever dans les meilleurs délais les réformes nécessaires, y compris les réformes constitutionnelles initiées en 2013 et 2019, afin de conférer au ministère public les garanties statutaires lui permettant d'exercer ses missions avec toute l'indépendance nécessaire au bon fonctionnement de la Justice et de mettre à l'abri les magistrats du parquet de toute influence ou apparence d'influence du pouvoir politique, en particulier en matière de lutte contre la CAPE.*

#### *iv. Critiques contre le PNF et inquiétudes sur la poursuite de son action*

177. Depuis juin 2020, l'action du PNF est fragilisée par les critiques qui ont émergé quant aux méthodes de certains de ses procureurs, mais aussi plus généralement quant à son approche des enquêtes et poursuites et même quant à son existence. Si les affaires qui ont déclenché cette tourmente sont politico-financières et sans lien direct avec des affaires de CAPE, les critiques dont font l'objet un membre actuel et un ancien membre du PNF – sur fond d'allégations de conflit d'intérêt au plus haut niveau de la chancellerie – soulèvent des inquiétudes quant à la poursuite de l'action de ce parquet spécialisé qui est devenu un rouage essentiel de la mise en œuvre de l'infraction de CAPE.

178. Dans le prolongement de divers articles et prises de positions mettant en cause le PNF, un député de l'opposition a, en juin 2020, déposé une proposition de loi pour le supprimer<sup>176</sup>. Un avocat indiquait en revanche dans une tribune d'un grand quotidien : « le PNF permet de concentrer dans un parquet unique des moyens techniques et humains au profit des enquêtes financières. Le modèle est si abouti qu'il a d'ailleurs essaimé avec la création, en 2019, du parquet national antiterroriste. C'est bien le signe que la concentration des compétences fonctionne. (...) Et il faudrait supprimer cette institution ? Ceux qui le réclament sont ceux que le PNF dérange<sup>177</sup>. » Lors de la visite, une représentante de haut niveau du parquet général de Paris a aussi souligné que la création du PNF en 2014 a représenté une véritable révolution par ses méthodes et sa volonté d'inscrire son action dans la rapidité, et qu'il s'est depuis véritablement inscrit dans le paysage français.

<sup>176</sup> BRENGARTH V. Dalloz Actualité, (27mai 2021), [Le PNF, une menace pour nos dirigeants ?](#)

<sup>177</sup> CLAY T., Avocat Tribune dans le Monde, (30 juin 2020) [Ceux qui réclament la suppression du Parquet national financier sont ceux que le PNF dérange.](#)

179. En parallèle, en septembre 2020, le nouveau ministre de la Justice a demandé l'ouverture d'une enquête administrative, confiée à l'inspection générale de la Justice (IGJ)<sup>178</sup> – une entité placée sous l'autorité directe du ministre mais dont la France précise qu'elle dispose dans l'exercice de ses missions d'une très large indépendance<sup>179</sup> – à l'encontre de trois magistrats du PNF: l'ancienne procureure de la République financière (à la tête du PNF jusqu'en 2019), la procureure financière adjointe, et un vice-procureur financier. La France précise que l'objectif de l'enquête administrative était de permettre au garde des Sceaux d'apprécier l'opportunité de saisir l'instance disciplinaire compétente (le CSM) en cas de constat de manquements professionnels. L'IGJ a rendu son rapport le 9 février 2021 et conclu à l'absence de faute s'agissant de la procureure financière adjointe, et du vice-procureur financier mais mis en avant des manquements de la part de l'ancienne procureure de la République financière.

180. Le 26 mars 2021, le premier ministre, qui a le pouvoir de prononcer *in fine* une sanction suite à l'avis du CSM (avis systématiquement suivi) et dont la France souligne qu'il n'est pas tenu par les conclusions de l'IGJ, a saisi la formation disciplinaire du CSM du cas de l'ancienne procureure de la République financière, et du vice-procureur financier<sup>180</sup>. Après un premier rejet par le CSM, en avril 2021, de la plainte contre le vice-procureur financier<sup>181</sup>, le premier ministre a adressé une nouvelle saisine au CSM concernant ce même magistrat<sup>182</sup>. Au moment de finaliser ce rapport, l'instruction était en cours contre l'ancienne procureure de la République financière et le vice-procureur financier (mais terminée sans suite en ce qui concerne la procureure financière adjointe). La France souligne que le CSM devra rendre un avis motivé sur l'existence d'éventuelles fautes disciplinaires justifiant ou non une sanction disciplinaire, fondée sur une appréciation du comportement attendu d'un magistrat tel que dicté par les devoirs déontologiques auxquels il est soumis. Plusieurs professionnels du droit et de la société civile rencontrés lors de la visite de Phase 4 ont cependant souligné que la mise en cause de magistrats du PNF met, une fois de plus, en lumière la dépendance des magistrats du parquet par rapport à l'exécutif.

181. La saisine de l'IGJ par le ministre de la Justice faisait suite aux révélations dans la presse<sup>183</sup> qu'en 2014, le PNF avait demandé à des enquêteurs d'analyser les relevés téléphoniques de plusieurs avocats, dont le nouveau ministre faisait alors partie, aux fins d'identifier qui aurait pu informer d'une affaire en cours un ancien président de la République et son avocat, ami du même ministre de la Justice. Les allégations de conflit d'intérêt à l'encontre du ministre, relayées dans la presse<sup>184</sup>, ont ensuite entraîné la publication d'un décret indiquant que le ministre de la Justice se déporte au profit du premier ministre des affaires ayant un lien avec son ancienne activité d'avocat<sup>185</sup>. L'association Anticor et trois syndicats de magistrats ont porté plainte contre le ministre de la Justice, l'accusant de conflits d'intérêts liés à ses anciennes activités d'avocat. La commission d'instruction de la Cour de Justice de la République (CJR), compétente concernant les actes accomplis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, a ouvert

<sup>178</sup> Cette enquête administrative faisait suite à une inspection de fonctionnement de l'IGJ, diligentée par le Ministre de la justice à la suite des révélations mettant en cause le PNF dans la presse. La mission de l'IGJ avait alors conclu, dans un rapport transmis le 20 septembre 2020, à la légalité du cadre d'intervention du PNF. En revanche, la mission avait fait état d'un manque de rigueur dans le traitement de la procédure, et s'était interrogée sur le manque de remontée d'information au procureur national financier et au parquet général.

<sup>179</sup> Composée de magistrats, elle détermine seule les principes méthodologiques selon lesquels ces missions sont conduites et arrête librement ses constats, analyses et préconisations aux termes de l'article 13 du décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'IGJ.

<sup>180</sup> [Décision](#) du Premier ministre à la suite de l'enquête administrative visant trois magistrats du PNF, 26 mars 2021.

<sup>181</sup> Conseil supérieur de la magistrature, [Communication du 16 avril 2021](#).

<sup>182</sup> Saisine du Conseil supérieur de la magistrature, (17 avril 2021), [Communiqué de presse](#).

<sup>183</sup> Le Point, (24 juin 2020), [La nouvelle affaire des écoutes](#).

<sup>184</sup> Médiapart, (7 octobre 2020), [L'attaque d'Éric Dupond-Moretti contre le PNF était préméditée](#); Médiapart (13 octobre 2020), [Conflit d'intérêts: Dupond-Moretti rétropédale, les magistrats maintiennent la pression](#).

<sup>185</sup> [Décret n° 2020-1293](#) du 23 octobre 2020 pris en application de l'article 2-1 du décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres.

une enquête sur le ministre de la Justice<sup>186</sup>, et – fait inédit – procédé à une perquisition au ministère de la Justice, puis mis en examen le ministre pour « prise illégale d'intérêt », celui-ci étant soupçonné d'avoir profité de ses nouvelles fonctions pour servir ses anciennes activités d'avocat et régler ses comptes avec des magistrats<sup>187</sup>. L'enquête était toujours en cours au moment de finaliser ce rapport. La France souligne que la procédure en cours souligne la totale indépendance de la justice française dans toutes ses composantes.

182. En parallèle, le PNF court le risque imminent de voir son fonctionnement et ses méthodes remis en cause par l'entrée en vigueur de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire<sup>188</sup>, qui introduit une limitation de la durée de l'enquête préliminaire à deux ans, prolongeable une fois pour une durée maximale d'un an. Cette disposition légale (examinée sous la section B4.b.) pourrait constituer un frein significatif, voire un coup d'arrêt, à la mise en œuvre de l'infraction de CAPE. Elle pourrait également, comme l'ont exprimé plusieurs magistrats, des avocats et des représentants de la société civile lors de la visite, indirectement remettre en cause l'existence même du PNF. Dans un article publié sur ce projet de loi dans une revue de droit, un magistrat du parquet de Paris estime, sur la base d'hypothèses de travail chiffrées, qu'en matière économique et financière, avec l'inévitable effet de substitution entre l'information judiciaire et l'enquête préliminaire que cette réforme entraînerait, l'augmentation de la durée globale des procédures sera telle qu'« il n'est pas certain que le système parvienne à supporter une telle montée en charge » – et ceci malgré l'augmentation également inévitable des classements sans suite<sup>189</sup>. Cette réforme pourrait donc non seulement remettre en cause le rôle du PNF et ses méthodes de travail mais également mettre à mal l'ensemble de la chaîne pénale et donc la mise en œuvre même de l'infraction de CAPE.

183. La Procureure générale près la cour d'appel de Paris a considéré, dans un entretien récent dans la presse, que limiter à « deux années plus une » la durée des enquêtes préliminaires sera lourd de conséquences pour la lutte contre le crime économique. « Plus des deux tiers des procédures en cours au PNF sont aujourd'hui en enquête préliminaire. Ce qui a été considéré comme un progrès dans les méthodes de travail, avec le recours à des assistants spécialisés, et se diffuse d'ailleurs dans les grandes juridictions serait remis en cause. On ne supprime pas le PNF mais la méthode qui a fait son efficacité »<sup>190</sup>.

### **Commentaire**

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

<sup>186</sup> L'Obs AFP, (08 janvier 2021), [Eric Dupond-Moretti visé par une information judiciaire pour « prises illégales d'intérêts »](#) ; et aussi Le Monde avec AFP, (04 juillet 2021), [Après la perquisition au ministère de la justice, Dupond-Moretti met en cause un syndicat de magistrats](#).

<sup>187</sup> Le Monde, (17 juillet 2021), [Eric Dupond-Moretti mis en examen pour « prise illégale d'intérêts », une première pour un garde des Sceaux](#).

<sup>188</sup> [Projet de loi n°4091](#) pour la confiance dans l'institution judiciaire, <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000043370376>.

<sup>189</sup> GOLDSZLAGIERLE J., Dalloz Actualité, 27 Mai 2021, [Durée maximale des enquêtes préliminaires: de la lenteur à l'arrêt ?](#).

<sup>190</sup> Entretien de Catherine Champrenault, Le Monde, (8 juin 2021), [Le procès en laxisme de la justice est injuste, mais le sentiment des policiers peut s'expliquer](#); Dalloz Actualité, (2 juillet 2021), Interview, [La procureure générale de Paris s'inquiète de l'avenir de la justice financière](#).

***Les examinateurs recommandent instamment à la France de prendre de manière urgente les mesures nécessaires pour préserver le rôle du PNF dans les enquêtes, les poursuites et la résolution hors procès des affaires de CAPE en rétablissant le climat de sérénité nécessaire aux enquêtes et poursuites dont il a la charge.***

## **B4. Conduite des enquêtes et poursuites de corruption transnationale**

### **a. Renouveau de la politique pénale en matière de CAPE: la circulaire Belloubet**

184. Le rapport de Phase 3 avait souligné l'absence de politique pénale en matière de lutte contre la CAPE, et la nécessité de sensibiliser les enquêteurs et les magistrats afin que des cas de corruption soient mis à jour. Le Groupe de travail avait donc recommandé à la France de clarifier formellement sa politique pénale en matière de CAPE pour garantir un engagement déterminé des membres du parquet et des officiers de police judiciaire placés sous leur autorité à rechercher systématiquement la responsabilité des personnes soupçonnées d'avoir commis l'infraction (recommandation 4.d.). Depuis lors, la stratégie répressive du ministère de la Justice en matière de CAPE a fait l'objet de la circulaire Belloubet.

185. La circulaire souligne le rôle central du PNF en matière de lutte contre la CAPE, tant en raison de sa visibilité sur la scène internationale, que compte tenu de son expertise technique, juridique et des moyens spécifiques dont il dispose. Le PNF a ainsi naturellement vocation à exercer sa compétence sur l'ensemble des dossiers de corruption internationale et à centraliser leur traitement. La circulaire insiste sur la nécessité d'exploiter l'ensemble des canaux de signalement existants en matière de CAPE et invite les parquets, dès lors que des suspicions de corruption internationale crédibles sont portées à leur connaissance, ou apparaissent dans le cadre d'une procédure, à informer le PNF, qui dispose d'un droit prioritaire de saisine, de manière systématique de ces affaires, sans distinction selon le stade de la procédure, le niveau de responsabilité des personnes impliquées ou la dimension financière du dossier.

186. La circulaire invite également le PNF à concevoir et assurer le suivi d'une stratégie d'enquête assise sur une méthodologie rigoureuse, destinée à réunir rapidement l'ensemble des preuves nécessaires à la caractérisation des faits de corruption, et notamment à : (i) identifier le circuit financier de rémunération et à identifier de manière exhaustive l'ensemble des personnes physiques impliquées dans le schéma corruptif et leur degré d'implication respectifs; (ii) saisir préférentiellement l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCUFF), service spécialisé à compétence nationale en matière de corruption, des enquêtes en matière de CAPE, mais également envisager, selon les spécificités du dossier, de saisir d'autres services; (iii) mettre en œuvre, lorsque c'est opportun, l'ensemble des techniques spéciales d'enquête applicables en matière de CAPE ; et (iv) mettre en œuvre une approche inclusive et établir des liens toujours plus étroits avec les divers organismes publics étrangers chargés de la lutte contre la corruption internationale afin de favoriser le développement de l'entraide pénale et surmonter les difficultés que celle-ci est susceptible de présenter. Enfin, la circulaire souligne l'importance de la détermination d'un mode de poursuite adapté aux fins de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. S'agissant de la poursuite des personnes morales, la circulaire appelle à une mise en cause effective de la responsabilité pénale des personnes morales. Elle précise également les critères à prendre en compte dans le choix de la réponse pénale la plus adaptée, entre recours à la procédure de CRPC, CJIP ou renvoi devant le tribunal correctionnel ainsi que dans la fixation des peines.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs considèrent qu'avec la circulaire Belloubet, la France a mis en œuvre la recommandation 4.d. tant par la détermination dont elle témoigne à détecter, investiguer, poursuivre et sanctionner l'infraction de CAPE que par l'étendue des moyens dont elle dispose pour y parvenir.***

## **b. L'enquête préliminaire, procédure privilégiée en matière de CAPE: évolution et remise en cause**

187. La procédure pénale française est régie par le principe de l'opportunité des poursuites. Il revient au parquet d'apporter la preuve de tous les éléments constitutifs de l'infraction de CAPE – élément moral (intention délictueuse) et élément matériel. À cette fin, le procureur peut tout d'abord lancer une enquête préliminaire sous son propre contrôle (articles 75-78 CPP). C'est donc le plus souvent à l'issue de cette enquête qu'il décide soit de classer sans suite, soit de mettre en mouvement l'action publique en saisissant un juge d'instruction pour le charger d'ouvrir une information judiciaire à l'issue de laquelle les personnes mises en accusation pourront être mises en examen ou bénéficier d'un non-lieu, soit encore se voir proposer une alternative aux poursuites au moyen principalement, pour les infractions de CAPE, d'une CJIP ou d'une CRPC (article 40, al. 1<sup>er</sup> CPP).

### *i. L'enquête préliminaire*

#### **L'enquête préliminaire privilégiée par le PNF pour les affaires de CAPE**

188. En Phase 3, le Groupe de travail avait déjà constaté une tendance générale au traitement d'un nombre croissant d'affaires par le parquet au moyen d'enquêtes préliminaires même si la proportion d'affaires dans lesquelles les juges d'instruction, magistrats indépendants, avaient été alors impliqués restait élevée. Un changement en profondeur s'est depuis opéré. Lors de la visite de Phase 4, les membres du PNF rencontrés, y compris au plus haut niveau, ont exprimé leur nette préférence pour l'enquête préliminaire adaptée selon eux à un parquet spécialisé comme le PNF et permettant de raccourcir les délais d'enquête par rapport à une information judiciaire confiée à un juge d'instruction. L'ancienne Procureure de la République financière l'avait déjà clairement indiqué devant la commission d'enquête parlementaire qui l'auditionnait: « le PNF a été créé pour cela. Le rôle des magistrats est de suivre précisément des enquêtes préliminaires confiées à des services de police spécialisés. Il fallait avoir une conception dynamique de l'action publique »<sup>191</sup>. L'introduction de la CJIP dans le paysage judiciaire français a renforcé cette tendance, avec notamment la phase de l'enquête interne que le PNF coordonne lui-même avec l'entreprise, de sorte qu'aujourd'hui, à la fin d'une enquête préliminaire, une affaire de CAPE sera plus souvent aiguillée vers un règlement transactionnel, dans la perspective, encore une fois, d'optimiser le temps judiciaire.

189. Pendant la visite, les membres du PNF ont confirmé que la quasi-totalité des affaires de CAPE font l'objet d'une enquête préliminaire fouillée, avant l'ouverture d'une information judiciaire ou un renvoi direct devant le juge. Plusieurs magistrats ont souligné que dans le cadre d'une information judiciaire, les personnes morale et physiques mises en cause attaquent souvent chaque acte de l'instruction ce qui rallonge considérablement les délais en raison des recours ainsi générés. Le but poursuivi est donc, selon les magistrats du PNF, de ne transmettre aux juges d'instruction, dont les cabinets sont engorgés, que des affaires suffisamment abouties pour limiter le nombre de mesures d'enquêtes à ce stade. Au total depuis la Phase 3 fin 2012 et en date du 19 mars 2021, 97 des 108 affaires de CAPE ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête préliminaire. 60 affaires n'ont pas dépassé le stade de l'enquête préliminaire et 37 affaires ont donné lieu à une information judiciaire.

<sup>191</sup> *Ibid.*, Commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

### Le contradictoire dans l'enquête préliminaire

190. Le constat fait par une Commission nommée par le ministre de la Justice (Commission Mattéi)<sup>192</sup>, du caractère contradictoire encore limité, malgré les réformes, de l'enquête préliminaire par rapport à l'information judiciaire était présenté, dans le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, maintenant adopté par le Parlement, comme justifiant dans une large mesure la limitation de la durée de l'enquête préliminaire<sup>193</sup>. Des mesures renforçant l'accès de la défense au dossier font également partie de la réforme.

191. Dans leurs réponses aux questionnaires de Phase 4, les autorités française soulignent que, depuis la Phase 3, le législateur a déjà substantiellement étendu les possibilités d'ouverture de la procédure d'enquête préliminaire au contradictoire durant l'enquête et avant la prise de décision par le parquet, de poursuite ou de classement, alors que cette possibilité n'était auparavant ouverte qu'une fois l'affaire portée à l'audience<sup>194</sup>. Outre un droit à consultation du dossier pour la personne entendue en qualité de suspect (article 77-2 CPP), le législateur a ainsi créé une possibilité de communication du dossier et d'observation au bénéfice du mis en cause et du plaignant ou de la victime. Dans le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, tel qu'adopté par le Parlement cette possibilité est encore élargie tout en restant encadrée pour ne pas entraver l'enquête.

192. En pratique, les membres du PNF rencontrés durant la visite ont souligné que le dispositif de la loi Sapin 2 est désormais systématiquement utilisé par le PNF à l'issue de ses enquêtes préliminaires lorsqu'il envisage le renvoi devant la juridiction de jugement et permet, le cas échéant, d'orienter la procédure vers une CRPC lorsque le mis en cause accepte de reconnaître les faits objectivés par la procédure qui lui est communiquée. Il est également mis à profit par le PNF lorsqu'est envisagée l'éventualité d'une CJIP, tout spécialement lorsque l'entreprise mise en cause pour des faits de CAPE collabore à l'enquête, afin de coordonner l'enquête interne de celle-ci et l'enquête judiciaire.

193. Les réponses de la France aux questionnaires de Phase 4 soulignent enfin qu'un bénéfice secondaire attendu de la réforme, introduite par la loi Sapin 2, consistait, par ailleurs, à réduire la durée globale des procédures complexes, en diminuant les ouvertures d'information motivées moins par la plus-value du juge d'instruction que par la volonté du parquet ou des parties d'ouvrir la procédure au contradictoire. En l'occurrence, cet objectif de réduction de la durée globale des procédures complexes risque d'être réduit à néant avec la limitation de la durée de l'enquête préliminaire à deux ou trois ans maximum<sup>195</sup>. Ce risque sera d'autant plus grand si les juges d'instruction doivent continuer de travailler à ressources constantes (comme examiné ci-dessus, sous la Section B3.d.iv)).

### Durée de l'enquête préliminaire

194. Le rapport de Phase 3 relevait que lorsque le parquet a décidé de lancer une enquête préliminaire, le risque existe qu'en pratique les résultats de cette enquête, dont la durée n'est pas limitée par la loi, se fassent attendre. L'enquête préliminaire n'était en effet, jusqu'au moment de finaliser ce rapport, encadrée par aucune limite de temporalité en dehors de la nécessité d'initier celle-ci dans le délai de prescription de l'action publique. Le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, définitivement adopté par le Parlement, le 18 novembre 2021, soit trois semaines avant l'approbation de ce rapport, prévoit de limiter désormais l'enquête préliminaire à deux ans à partir du premier acte d'enquête, prolongeable un an sur

<sup>192</sup> Rapport de la Commission sur [Le renforcement de l'équilibre des enquêtes préliminaires et du secret professionnel de l'avocat](#) présidée par Dominique Mattéi (rapport Mattéi), remis en février 2021 au ministre de la Justice.

<sup>193</sup> [Projet de loi n°4091](#) pour la confiance dans l'institution judiciaire, voté par le Parlement le 18 novembre 2021.

<sup>194</sup> Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016.

<sup>195</sup> [Projet de loi n°4091](#) pour la confiance dans l'institution judiciaire, voté le 18 novembre 2021.

décision du procureur (deux plus un an(s))<sup>196</sup>. Le projet de loi faisait encore l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel au moment de l'approbation de ce rapport. .

195. La réforme se fonde sur les données du rapport Mattéi qui avait déploré l'absence de limite de la durée des enquêtes préliminaires en droit positif. Dans un entretien dans la presse, le président du tribunal judiciaire de Paris a cependant regretté le manque de représentativité de cette Commission<sup>197</sup> dont les recommandations ont suscité de nombreuses réactions. La Commission relève notamment qu'en pratique, 3,2% seulement des enquêtes préliminaires excèdent trois ans. Dans le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, adopté le 18 novembre 2021, une durée dérogatoire de cinq ans a été retenue pour les enquêtes préliminaires en matière de faits de terrorisme et de criminalité organisée. En revanche, la même dérogation n'a pas été retenue pour les affaires économiques et financières dont traite le PNF – et ceci malgré les demandes du PNF et d'autres magistrats. Les amendements en ce sens portés par plusieurs parlementaires de l'opposition ont tous été rejetés en Commission des lois<sup>198</sup>. Ces parlementaires se sont interrogés sur la logique suivie avec la limitation de la durée de l'enquête préliminaire en ce qui concerne le crime économique et financier – principalement visé par le projet puisque 97 % des enquêtes préliminaires ne dépassent pas 3 ans et que celles de faits de terrorisme et de criminalité organisée pourront bénéficier de la durée dérogatoire de cinq ans – en soulignant que l'objectif poursuivi semble diamétralement opposé à celui qui a prévalu depuis plusieurs années, avec en particulier la création du PNF dont l'objectif était de privilégier l'enquête préliminaire afin d'accélérer les procédures et de conclure des CJIP.

196. Des inquiétudes sur cette réforme ont également été exprimées dans la presse généraliste comme spécialisée. Dans une revue de droit<sup>199</sup>, un magistrat du parquet de Paris note que la faiblesse du pourcentage (de 3,2 %) des enquêtes préliminaires qui excèdent 3 ans, cache la masse des affaires concernées, soit près de 50 000 affaires en 2020<sup>200</sup>. Sachant que le stock de procédures de plus de 3 ans ne cesse d'augmenter depuis 2015, c'est, selon cet auteur, près de 63 000 procédures qui pourraient être concernées par cette loi couperet si aucune disposition transitoire n'était prévue. À moyens constants (aucune augmentation significative n'étant prévue), la durée moyenne de traitement serait à minima doublée, et – dans l'hypothèse la plus défavorable modélisée par le magistrat, d'une augmentation de cinq fois la charge habituelle entrante dans les cabinets des juges d'instruction – le traitement des dossiers pourrait passer à plus de 17 ans. Il souligne enfin le risque spécifique pesant sur le fonctionnement de pôles spécialisés en matière économique et financière comme le PNF dans lesquels l'effet de saturation sera plus important car les dossiers techniques seront distribués sur un nombre plus restreint de cabinets d'instruction spécialisés. Selon lui : « l'augmentation de la durée globale des procédures sera également encore plus significative, à supposer, bien sûr, que le système parvienne à supporter une telle montée en charge, ce qui, au vu des hypothèses de travail chiffrées, n'est pas certain. » Après l'adoption du projet de loi sur la limitation de la durée de l'enquête préliminaire le 18 novembre 2021, la France a précisé que ces projections ont été formulées sur l'hypothèse de l'applicabilité immédiate de la réforme aux affaires en cours. Si les effets de cette réforme sont ainsi reportés dans le temps, ils n'en demeurent pas moins certains et préoccupants, ne serait-ce que sur la base des statistiques citées dans le paragraphe ci-dessous en matière de CAPE.

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> Entretien de Stéphane Noël, L'Obs, (24 novembre 2020) [Un vent mauvais souffle sur la Justice](#).

<sup>198</sup> Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, (5 mai 2021), [Compte rendu](#) n°87.

<sup>199</sup> Voir notamment Mediapart, (1 juin 2021), [Corruption et fraude fiscale : les vices cachés de la loi Dupond-Moretti](#); ou Dalloz Actualités, (27 mai 2021), [Durée maximale des enquêtes préliminaires : de la lenteur à l'arrêt ?](#).

<sup>200</sup> *Ibid.*, Dalloz Actualité, (27 mai 2021).

197. Cette réforme devrait ainsi principalement affecter la mise en œuvre des affaires économiques et financières, dont la CAPE, essentiellement traitée dans le cadre d'enquêtes préliminaires par le PNF qui en a fait sa méthode de prédilection. Les données sur la mise en œuvre des affaires de CAPE montrent en effet que la durée pendant laquelle les affaires demeurent au stade de l'enquête préliminaire a augmenté depuis la Phase 3, suivant en cela la tendance générale constatée en France<sup>201</sup>. Selon les informations fournies par la France dans plus de 40% des affaires de CAPE pour lesquelles la durée de l'enquête préliminaire est connue, celle-ci a excédé trois ans. Plus de 15% de ces affaires ont duré au moins cinq ans. Concernant plus précisément les 37 enquêtes préliminaires en cours en mars 2021, principalement diligentées par le PNF: près de 50% de ces enquêtes duraient depuis plus de 3 ans, et un quart des affaires duraient depuis plus de 5 ans. Elles étaient toujours en cours au moment de finaliser ce rapport.

198. D'après l'analyse des membres du PNF rencontrés lors de la visite, s'il est envisageable que le PNF adapte ses méthodes de travail à une limitation de la durée de l'enquête préliminaire à 5 ans, en revanche, une limitation à 3 ans représenterait une grave remise en cause des avancées accomplies en matière de lutte contre le crime économique et financier. Loin d'accélérer le traitement des affaires de CAPE, cette durée limitée ne permettrait simplement plus à ce parquet spécialisé de traiter ces affaires complexes nécessitant la mobilisation de ressources déjà trop peu importantes pour mettre en œuvre des moyens d'enquête réputés particulièrement chronophages – avec en particulier un nécessaire recours à la coopération internationale pour l'obtention de preuves par définition situées à l'étranger mais également la mise en œuvre de nombreux moyens d'enquêtes et l'analyse de volumes d'information considérables. Les magistrats et services d'enquête rencontrés lors de la visite se sont montrés sérieusement inquiets des effets potentiels de la réforme, en ce qu'elle paraît ignorer fondamentalement le manque de moyens de la justice économique et financière.

199. En conséquence, à moyens constants, au terme des deux ou trois ans impartis, il est à craindre qu'une majorité d'enquêtes préliminaires de faits de CAPE ne soient pas finalisées, que les affaires ne puissent être soumises au juge du siège, et doivent faire l'objet de classements sans suite beaucoup plus fréquents et/ou de transmissions plus nombreuses qu'aujourd'hui, et à un stade moins avancé, aux juges d'instruction, qui font eux-mêmes déjà face à de graves problèmes de ressources et à un engorgement de leurs cabinets. L'impact sur la performance de la France en matière de mise en œuvre de l'infraction de CAPE pourrait donc être majeur et remettre en cause les progrès enregistrés au cours de ces dernières années en la matière. La procureure générale de Paris a publiquement exprimé ses inquiétudes en ce sens à plusieurs reprises<sup>202</sup>. Les avocats rencontrés sur place, s'ils ont salué la volonté de limiter la durée des enquêtes préliminaires, ont largement reconnu qu'une telle réforme ne pourrait fonctionner que si les autorités compétentes se voyaient attribuer les moyens de mener ces procédures de façon plus rapide.

200. On peut enfin relever que cette réforme pourrait également avoir un impact négatif sur le fonctionnement de la CJIP et des CRPC. En effet, la pression induite par la limitation de la durée des enquêtes préliminaires pourrait affaiblir la position de négociation des procureurs en les contraignant, dans le meilleur des cas, à accepter un accord insatisfaisant plutôt que de prendre le risque d'un classement sans suite ou d'une ouverture d'information judiciaire aux perspectives de plus en plus lointaines et incertaines. Globalement, cela pourrait ainsi remettre en cause le caractère efficace, dissuasif et proportionné des sanctions prononcées dans le cadre des CJIP et des CRPC.

201. Après la visite, la France a, dans un premier temps, indiqué qu'il était envisagé par le Gouvernement de retenir, comme pour les enquêtes préliminaires en matière de faits de terrorisme et de criminalité organisée, le régime dérogatoire d'une limitation de l'enquête préliminaire à cinq ans pour la

---

<sup>201</sup> *Ibid.* Rapport Mattei.

<sup>202</sup> Entretien de Catherine Champrenault, Le Monde, (8 juin 2021), [Le procès en laxisme de la justice est injuste, mais le sentiment des policiers peut s'expliquer](#); Dalloz Actualité, (2 juillet 2021), Interview, [La procureure générale de Paris s'inquiète de l'avenir de la justice financière](#).

CAPE et les délits connexes (infractions mentionnées aux articles 435-1 à 435-10 CP, et les délits de recel ou de blanchiment de ces infractions). Un amendement du Gouvernement en ce sens, a été approuvé par le Sénat avant d'être ensuite rejeté par députés et sénateurs, réunis en commission mixte paritaire, le 21 octobre 2021. La France indique que la solution finalement retenue a consisté à conserver le délai « butoir » de trois ans, tout en prévoyant que le délai sera suspendu en cas de demande d'entraide pénale internationale<sup>203</sup>, répondant ainsi à une des demandes du PNF. La prise en compte de cette unique problématique semble méconnaître le caractère multidimensionnel de la complexité des enquêtes de CAPE de même que le manque de moyens de la justice économique et financière en France. Une enquête de CAPE nécessite en effet la mise en œuvre de nombreux moyens d'enquêtes d'autant plus chronophages que les services d'enquêtes spécialisés sont considérés comme saturés (section B.3.a.). L'analyse des volumes souvent considérables d'informations et données recueillies par ces moyens – notamment échanges de mél., livres de comptes etc. – s'inscrit également dans un temps long impliquant l'usage d'importants moyens techniques et humains. Lorsque ces données ont été obtenues grâce à l'entraide judiciaire, le problème peut être encore renforcé par la nécessité de faire traduire les informations obtenues, parfois dans des langues rares, avant de pouvoir les exploiter. Or la réforme prévoit que la suspension de la durée de l'enquête préliminaire s'arrête à la réception des pièces d'exécution. Une durée suffisante doit également être laissée à la coordination avec les différentes autorités internes (notamment autorités fiscales, TRACFIN, ou AFA) susceptibles de contribuer à l'enquête. La France précise que la réforme ne concernera que les enquêtes qui débiteront après la promulgation de la loi.

### **Commentaire**

***La limitation de la durée des enquêtes préliminaires à deux ans ou trois ans, approuvée par le Parlement le 18 novembre 2021, au moment de finaliser ce rapport, suscite de très sérieuses inquiétudes de la part des examinateurs. Cette réforme pourrait conduire à des difficultés importantes dans la résolution d'un large nombre d'affaires de CAPE et en particulier celles mettant en œuvre les schémas de corruption les plus complexes. Elle pourrait ainsi affecter négativement la performance de la France en matière de mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale, et remettre en cause les progrès réalisés ces dernières années dans ce domaine. Ceci est d'autant plus vrai dans le contexte général actuel d'un manque de ressources à tous les échelons de la chaîne pénale. Les examinateurs alertent le Groupe de travail sur le risque d'accroissement du nombre de classements sans suite et sur les analyses chiffrées extrêmement préoccupantes provenant de plusieurs sources quant à l'impact attendu de cette réforme sur le niveau d'engorgement des cabinets d'instruction spécialisés, comme détaillé ci-dessus.***

***Les examinateurs s'interrogent plus généralement sur le message envoyé par le projet de loi, désormais approuvé par le Parlement, quant aux priorités de politique pénale de la France, dans la mesure où il n'a pas étendu aux affaires économiques et financières les dérogations accordées en matière de terrorisme et de criminalité organisée. Le projet de loi présente un risque significatif de remettre en cause les avancées réalisées par le PNF, acteur central de la lutte anticorruption, en encadrant son action par des limites temporelles que les examinateurs estiment inadéquates aux contraintes inhérentes à ces affaires complexes – et nécessitant souvent le recours à la coopération internationale – ainsi qu'aux capacités déjà engorgées des organes spécialisés d'enquête, de poursuite, d'instruction et de jugement.***

***Les examinateurs regrettent que l'annonce faite par la France après la visite de son intention de retenir le régime dérogatoire d'une limitation de l'enquête préliminaire à cinq ans (au lieu de 3 ans) pour la CAPE et les délits connexes n'ait pas été suivie d'effet. Ils regrettent qu'une solution***

<sup>203</sup> Le texte adopté par la commission mixte paritaire prévoit que : « Pour la computation des délais prévus au présent article, il n'est pas tenu compte, (...) en cas de demande d'entraide judiciaire, du délai entre la signature de la demande par le parquet émetteur et la réception par ce même parquet des pièces d'exécution. »

**technique partielle ait ainsi été substituée à une mesure de politique pénale abordant la problématique des enquêtes de CAPE dans sa globalité et dans le prolongement des réformes intervenues en matière de lutte contre la CAPE depuis la Phase 3. Ils relèvent que la suspension du délai de l'enquête en cas de demande d'entraide aurait pu utilement compléter une durée dérogatoire de cinq ans mais qu'elle n'est pas équivalente car elle ne répond que partiellement à la problématique de la complexité multidimensionnelles des enquêtes de CAPE et du manque fondamental de moyens de la justice économique et financière.**

**Ils recommandent donc instamment à la France de prendre les mesures législatives nécessaires pour allonger la durée de l'enquête préliminaire en matière de CAPE afin de permettre la mise en œuvre prompte et efficace de cette infraction.**

*ii. Un mécanisme pour contrer l'inertie possible du ministère public: la plainte avec constitution de partie civile des victimes et des associations de lutte contre la corruption*

202. Un instrument important en droit français permettant de contrer une inertie possible du ministère public est la possibilité, pour la ou les victimes d'une infraction pénale, de porter plainte avec constitution de partie civile. Au moment de la Phase 3, le droit français réservait cependant au parquet le monopole du déclenchement des poursuites pour toute infraction commise à l'étranger avec une exception limitée au sein de l'UE (article 435-6 et 435-11 CP). La victime d'une infraction commise à l'étranger ne pouvait donc utiliser cette voie (article 113-8 CP). Le Groupe de travail avait donc recommandé à la France d'accorder les mêmes droits à toutes les victimes de corruption d'agent public étranger de tout État, sans distinction, en matière de déclenchement de l'action publique et de constitution de partie civile (recommandation 4.b.). La loi du 6 décembre 2013<sup>204</sup> a abrogé les articles 435-6 et 435-11 CP et ainsi supprimé une disposition procédurale qui était propre au seul délit de CAPE et qui faisait obstacle au déclenchement des poursuites par les seules victimes. Cette recommandation invitait également la France à éliminer l'exigence d'une plainte préalable d'une victime ou de ses ayants droit ou d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis, exigence qui a été supprimée par la loi Sapin 2.

203. La possibilité de se constituer partie civile devant le juge d'instruction ou le tribunal correctionnel est réservée, aux termes de l'article 2 CPP, « à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction. » Néanmoins, les articles 2-1 et suivant CPP instituent une série d'exceptions à ce principe afin de permettre à certaines associations, ayant pour objet statutaire de lutter contre certains phénomènes, de se constituer partie civile. La loi du 6 décembre 2013 a inséré un article 2-23 CPP, lequel autorise toute association (agrée et déclarée depuis au moins 5 ans), ayant pour objet statutaire la lutte contre la corruption, à se constituer partie civile pour certaines infractions et en particulier pour la CAPE. La circulaire Belloubet a, à ce titre, invité les parquets à prêter une attention particulière aux plaintes et signalements émanant des associations agréées.

204. La demande d'agrément ou de renouvellement en tant qu'association habilitée à se porter partie civile est adressée au ministre de la Justice, qui instruit le dossier en fonction de critères fixés par les textes<sup>205</sup>. Trois associations sont actuellement agréées: Anticor, Sherpa et Transparency International France. Ces associations peuvent ainsi, de même que les victimes, non seulement signaler les faits au parquet afin que celui-ci ouvre une enquête (sur le fondement d'une plainte simple – ouverte à tous), mais également, grâce à leur agrément, déposer plainte avec constitution de partie civile aux fins de saisine d'un juge d'instruction pour diligenter les investigations (article 80 et 85 CPP). Une fois constituée, l'association partie civile a accès à l'ensemble du dossier de la procédure, peut faire des demandes d'actes

<sup>204</sup> Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 - lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

<sup>205</sup> [Décret n° 2014-327](#) du 12 mars 2014 relatif aux conditions d'agrément des associations de lutte contre la corruption en vue de l'exercice des droits reconnus à la partie civile, NOR : JUSD1331911D.

ou de nullité, ou encore contester devant la chambre de l'instruction certaines décisions et en particulier un éventuel non-lieu.

205. L'exécutif peut faire preuve d'une certaine lenteur en matière de renouvellement de l'agrément des associations de lutte contre la corruption, sans lequel elles ne peuvent se porter partie civile. L'instruction des demandes de renouvellement d'agrément, obligatoire tous les 3 ans, peut prendre jusqu'à 6 mois. Cela s'est produit en 2019 avec l'association Sherpa<sup>206</sup> puis en 2021, avec l'association Anticor. Cette dernière est spécialisée dans le contentieux et à l'origine de plusieurs procédures judiciaires contre des proches du Président<sup>207</sup> ainsi que de la plainte, déjà évoquée plus haut, devant la Cour de justice de la République contre le ministre de la Justice pour « prise illégale d'intérêts ». La France souligne que la durée de la procédure d'instruction de l'agrément, au demeurant strictement encadrée par les textes, est le plus souvent liée à la difficulté, pour l'administration, de recueillir les éléments lui permettant de s'assurer, en toute neutralité, que les conditions requises sont réunies. La décision rendue est motivée et, comme toute décision administrative faisant grief, susceptible de recours devant le tribunal administratif. Lors de la visite, les représentants de deux des trois associations agréées ont en revanche estimé qu'il est paradoxal de confier ce pouvoir de décision à l'exécutif et qu'il n'est pas sain que règne une telle tension politique sur le point de savoir si une association doit être agréée. Ces associations ont donc proposé à plusieurs reprises déjà un amendement à l'article 2-23 CPP pour que l'agrément soit désormais accordé non plus par le ministre de la Justice mais par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

206. La France indique que sept dossiers ont été initiés, depuis 2013, du chef de CAPE ou de blanchiment de CAPE suite à la plainte d'une association, dont trois dans lesquelles les associations ont déposé, à la suite de leur plainte simple initiale, une plainte avec constitution de partie civile aux fins de voir saisi un juge d'instruction<sup>208</sup>. La première affaire est *Autoroute Asie n°111* dans laquelle une information judiciaire est toujours en cours. La deuxième affaire est *Blanchiment CAPE Syrie n°6* qui a fait l'objet d'un non-lieu partiel pour CAPE et son blanchiment mais est toujours en cours s'agissant des autres infractions. La troisième affaire est *Avions de combats n°25* dans laquelle une plainte a été déposée en avril 2021 par Sherpa à la suite d'une première plainte simple déposée le 26 octobre 2018 qui avait porté à la connaissance du PNF les faits et soupçons entourant la vente d'avions de combat à un pays d'Asie du Sud, révélés par un des principaux média d'investigation en France<sup>209</sup>, et qui aurait, selon l'ONG dû justifier l'ouverture d'une enquête<sup>210</sup>.

### Commentaire

***Les examinateurs félicitent la France pour la mise en œuvre complète de la recommandation 4.b. avec la fin du monopole du parquet dans le déclenchement de l'action publique, grâce à la possibilité, pour la ou les victimes de CAPE, y compris les associations agréées, de porter plainte avec constitution de partie civile, permettant ainsi de contrer une inertie possible du ministère public, hiérarchiquement soumis au ministre de la Justice. Ils recommandent au Groupe de travail de reconnaître le rôle ainsi dévolu aux associations comme une évolution positive.***

<sup>206</sup> Communiqué, (25 novembre 2019), [Sherpa obtient son agrément corruption après un long silence du Ministère de la Justice](#).

<sup>207</sup> Le Monde, (3 avril 2021), [Le gouvernement renouvelle l'agrément d'Anticor après six mois de suspense](#); et Communiqué, (11 février 2021), [Report de la décision d'agrément d'Anticor : à qui s'attaque-t-on vraiment ?](#)

<sup>208</sup> Affaires (i) *Autoroute Asie n°111*; (ii) *Blanchiment Cape Syrie n°6*; (iii) *Avions de combat n°25*; iv) *Blanchiment CAPE Algérie n° 95*; v) *Recensement Population n°80*; vi) *Construction Centrale Nucléaire 2 n° 21*; et vij) *Environnement Asie Centrale n° 104*.

<sup>209</sup> Médiapart, [Les « Rafale papers », enquête en 3 volets](#), dont le dernier en date du 8 avril 2021.

<sup>210</sup> Communiqué (28 avril 2021), [Sherpa dépose une plainte avec constitution de partie civile dans l'affaire de la vente des rafales en Inde](#); Le Monde, (27 avril 2021) [Affaire des Rafale vendus à l'Inde : nouvelle plainte pour corruption afin d'obtenir une enquête](#).

**Cependant, les examinateurs soulignent que pour que les associations puissent agir en justice sur les questions de corruption et jouer leur rôle de vigies citoyennes en cas d'inertie du ministère public, il importe qu'elles puissent le faire en toute indépendance. Les conditions de renouvellement de leur agrément telles qu'elles ont été mises en œuvre depuis plusieurs années, ne semblent pas répondre pleinement à ce critère.**

**Les examinateurs recommandent à la France d'examiner la possibilité de confier à une autorité indépendante telle que, par exemple, la Haute Autorité pour la Vie Publique (HATVP) ou, a minima, de renforcer les garanties d'impartialité entourant la procédure de renouvellement de l'agrément des associations de lutte contre la corruption qui leur permet, depuis 2013, d'agir en justice au nom des citoyens.**

### **c. Techniques et moyens d'enquête à la disposition du Parquet et du juge d'instruction respectivement**

207. Une tendance de long terme dans le système judiciaire français est celle du renforcement progressif des techniques et moyens d'enquête confiés au parquet dans le cadre des enquêtes préliminaires, rapprochant ainsi celles-ci des informations judiciaires menées par le juge d'instruction. Cette tendance alimente d'ailleurs le débat récurrent sur l'opportunité de supprimer le juge d'instruction et de renforcer l'indépendance du parquet. Un certain nombre de différences fondamentales demeurent néanmoins entre les moyens à la disposition des uns et des autres. Certaines mesures restrictives ou privatives de liberté (contrôle judiciaire, assignation à résidence et détention provisoire) exigent une mise en examen, qui ne peut être prononcée que par le magistrat instructeur. En outre, celui-ci peut mobiliser certaines techniques pour une durée supérieure, et sans les mêmes contraintes d'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention que le parquet dans le cadre d'enquêtes préliminaires.

208. Depuis la Phase 3, différentes mesures ont renforcé les techniques et moyens d'enquête disponibles en matière de CAPE. La disponibilité des techniques d'enquête dites « spéciales » dans ces affaires a été renforcée<sup>211</sup> (par exemple, recours aux *international mobile subscriber identity-catchers* ou « *lmsi-catchers* », appareils de surveillance visant à intercepter le trafic des communications mobiles et pister les mouvements des utilisateurs). En outre, plusieurs mesures ont élargi l'accès des autorités d'enquêtes et de poursuites aux informations financières, parmi lesquelles l'élargissement du champ des informations figurant dans le FICOPA (fichier des comptes bancaires)<sup>212</sup>, l'introduction d'une obligation, pour les banques notamment, de répondre aux réquisitions sous forme numérique<sup>213</sup>, ce qui accélère les délais de réponse et facilite leur traitement, ou encore le renforcement de la communication entre TRACFIN et l'autorité judiciaire<sup>214</sup>. Par ailleurs, la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude<sup>215</sup> a levé le secret fiscal à l'égard du procureur de la République en matière de fraude fiscale, indépendamment de l'existence d'une plainte ou d'une procédure judiciaire en cours.

<sup>211</sup> [Loi n°2013-1117](#) du 6 décembre 2013 précitée; [Loi n°2016-731](#) du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale et [Loi n°2019-222](#) du 23 mars 2019 précitée.

<sup>212</sup> [Ordonnance n°2020-115](#) du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>213</sup> [Loi n°2019-222](#) du 23 mars 2019 précitée, (article 47).

<sup>214</sup> Dépêche n°2019/F/01109/FD52 de la direction des affaires criminelles et des grâces du 22 novembre 2019.

<sup>215</sup> [Loi n° 2018-898](#) du 23 octobre 2018 précitée.

209. Enfin, en 2016, conformément aux 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> directives anti-blanchiment de l'UE<sup>216</sup>, la France a mis en place un registre des bénéficiaires effectifs<sup>217</sup>. Les autorités judiciaires et services d'enquêtes ont un accès intégral à ces informations<sup>218</sup>. Le PNF a signé une convention de partenariat avec le Conseil national des greffes des tribunaux de commerce qui définit les conditions d'accès direct du PNF au registre des bénéficiaires effectifs et aux autres registres légaux dont le Registre du Commerce et des Sociétés. Si le registre des bénéficiaires effectifs ne semble pas encore pleinement opérationnel<sup>219</sup>, les représentants du PNF rencontrés lors de la visite ont salué l'introduction de ce nouvel outil, qui offre selon eux des perspectives intéressantes, y compris en matière d'entraide judiciaire.

### **Commentaire**

**Les examinateurs saluent le renforcement des moyens et techniques d'enquêtes disponibles en matière de corruption transnationale depuis la Phase 3.**

#### **d. Freins aux enquêtes et poursuites**

##### *i. Secret défense*

210. En Phase 3, le Groupe de travail avait noté que la mise en œuvre du secret défense présentait des risques importants de faire obstacle aux enquêtes et poursuites en matière de CAPE. Le rapport avait notamment pointé un usage excessif de la classification secret défense par les entreprises qui, malgré un cadre réglementaire *a priori* contraignant, disposaient d'une certaine latitude en la matière, leur permettant potentiellement de dissimuler des agissements illicites. Le rapport avait également exprimé des réserves envers une procédure de déclassification aux fins d'enquêtes et de poursuites peu transparente et laissant le dernier mot aux autorités administratives. Le Groupe de travail avait donc recommandé à la France d'établir clairement que la loi sur le secret défense ne pouvait faire obstacle aux enquêtes et poursuites en matière de CAPE, et que les facteurs interdits par l'Article 5 de la Convention ne devaient pas être pris en compte dans les décisions de classification et, *a fortiori*, de déclassification des informations nécessaires à la conduite des enquêtes et poursuites (recommandation 4.g).

#### **Classification secret défense**

211. Depuis la Phase 3, la France a pris des mesures réglementaires<sup>220</sup> pour lutter contre la « prolifération » de la classification secret défense et revaloriser ce secret par un encadrement plus strict. Elles incluent le passage de trois à deux niveaux de classification, afin de limiter notamment le recours excessif au plus bas niveau de classification, ainsi que la réduction de la durée de la classification. Ces mesures tiennent en outre mieux compte de la nature dématérialisée des éléments classifiés.

212. Lors de la visite, une représentante de la société civile a salué cet effort de remise à plat de la classification secret défense. Si cette réforme promeut utilement un usage plus rigoureux de celle-ci, tant par les autorités administratives que par les entreprises dépositaires du secret défense, son impact doit

<sup>216</sup> [Directive \(UE\) 2015/849](#) du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 (4<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment); et [Directive \(UE\) 2018/843](#) du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 (5<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment).

<sup>217</sup> [Ordonnance n° 2016-1635](#) du 1er décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

<sup>218</sup> Voir notamment Décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017 relatif au registre des bénéficiaires effectifs définis à l'article L. 561-2-2 du code monétaire et financier et décret n° 2018-284 du 18 avril 2018 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>219</sup> Le Monde, (16 février 2021), [Une enquête comme OpenLux est-elle possible en France ?](#)

<sup>220</sup> Décret n°2019-1271 du 2 décembre 2019 relatif aux modalités de classification et de protection du secret de la défense nationale; Arrêté du 13 novembre 2020 portant approbation de l'instruction générale interministérielle (IGI) n°1300 sur la protection du secret de la défense nationale.

encore être évalué. La France indique que les effets de cette réforme seront étudiés dans le cadre de l'évaluation annuelle de la protection du secret en 2022.

### Déclassification aux fins d'enquêtes ou de poursuites

213. Les règles relatives aux demandes de déclassification aux fins d'enquêtes ou de poursuites, notamment en matière de CAPE, n'ont en revanche pas changé depuis la Phase 3<sup>221</sup>. Le secret défense couvre de nombreuses activités associées aux « intérêts fondamentaux de la Nation », dont la défense militaire et civile, la diplomatie, la sécurité intérieure et la protection du potentiel scientifique et économique de la France. La protection du secret défense est applicable aux entreprises dépositaires, même à titre provisoire, d'un tel secret, y compris dans le cadre de la passation et de l'exécution d'un contrat<sup>222</sup>. Les demandes de déclassification sont émises par une juridiction (juges d'instructions et procureurs) et évaluées par la Commission du secret de la défense nationale (CSDN), autorité administrative indépendante<sup>223</sup>. Celle-ci, après avoir mené toutes les investigations utiles, rend un avis à l'autorité administrative en charge d'encadrer l'usage de la classification par les entreprises concernées (en pratique, le ministère des Armées dans près de la moitié des cas). L'autorité administrative transmet ensuite sa décision à la juridiction ayant formulé la demande de déclassification, assortie « du sens de l'avis » de la CSDN, qui est par ailleurs publié au Journal officiel. Les perquisitions dans un lieu abritant des éléments classifiés doivent se dérouler en présence de la CSDN. Seul le président de la CSDN peut prendre connaissance d'éléments classifiés découverts sur les lieux. Le magistrat demande alors la déclassification de ces éléments selon la procédure décrite ci-dessus.

214. Cette procédure demeure problématique. Si, en pratique, le ministre suit l'avis de la CSDN dans la quasi-totalité des cas, il n'y est pas tenu en droit. En outre, les avis et décisions de la CSDN et du ministre n'ont pas à être motivés. La loi définit (de façon large) les considérations devant être prises en compte par la CSDN (« d'une part, les missions du service public de la justice, le respect de la présomption d'innocence et les droits de la défense, ou l'exercice du pouvoir de contrôle du Parlement, d'autre part, le respect des engagements internationaux de la France ainsi que la nécessité de préserver les capacités de défense et la sécurité des personnels [i.e. les agents et membres des services de renseignement] »<sup>224</sup>) mais reste muette sur les facteurs devant être pris en compte par les ministres. Surtout, la décision finale du ministre n'est pas susceptible de recours. Cette procédure continue donc de laisser, sans contrôle, à l'exécutif le pouvoir d'accorder ou non l'accès à de possibles éléments de preuve dans le cadre de procédures judiciaires potentiellement sensibles. Le risque de prise en compte des facteurs prohibés par l'Article 5 de la Convention par ce biais reste donc réel. Les représentants de la société civile rencontrés lors de la visite soulignent que le pouvoir donné en France à l'autorité politique en matière de déclassification est inadéquat, et proposent de le contrebalancer en faisant intervenir le juge ou en renforçant le rôle de la CSDN dans la procédure<sup>225</sup>.

215. En matière de CAPE, depuis la Phase 3, il n'est pas exclu que le cadre sur le secret défense ait pu constituer un obstacle à certaines enquêtes ou poursuites. Sur les 10 demandes de déclassifications soumises dans 5 affaires de CAPE (plusieurs demandes pouvant être formulées dans une même affaire),

<sup>221</sup> Articles L. 2312-1 à L. 2312-8 du Code de la défense.

<sup>222</sup> Rapport de Phase 3 de la France, paras. 116 et 118.

<sup>223</sup> La Commission consultative sur le secret de la défense nationale (CCSDN) a été renommée CSDN par la [loi n°2017-55](#) du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

<sup>224</sup> Article L. 2312-7 du Code de la défense

<sup>225</sup> Voir également Anticor, (7 mai 2021) [Contribution Anticor à la consultation de l'OCDE](#); et Transparency International France, [Contribution écrite de Transparency International France à la suite de son audition le 7 mai 2021 par le Groupe de travail anti-corruption de l'OCDE dans le cadre de l'évaluation de Phase 4 de la France](#) et [Secret défense – Rapport final](#), 2016

deux ont reçu un avis défavorable depuis la Phase 3. Dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France souligne que, pour chacune de ces 10 demandes de déclassification, le ministre a suivi les avis de la CSDN et que ceux-ci ont tenu compte de la Convention<sup>226</sup>. Néanmoins, ce dernier point ne peut être vérifié en raison de l'absence de motivation, ou de la motivation très succincte, des avis de la CSDN. En outre, la France indique que les réponses aux demandes de déclassification en matière de CAPE sont « essentiellement favorables » et que la proportion d'avis défavorables en matière de CAPE (2 avis sur 10 demandes) est semblable à la moyenne globale (20% pour la période allant de 1999-2018). Cependant, le nombre d'affaires de CAPE dans lesquelles des demandes de déclassification ont été refusées (2 sur les 5 affaires de CAPE soit 40%) est proportionnellement plus élevé que la moyenne, i.e. le double de la moyenne.

216. Un haut représentant du PNF a indiqué lors de la visite qu'aucune des enquêtes menées par son institution n'a eu à souffrir des règles sur le secret défense. Néanmoins, un autre représentant du PNF a par ailleurs noté que, dans l'*affaire Airbus n°5*, le parquet a choisi de se concentrer sur les allégations relatives aux activités civiles du groupe afin d'éviter de possibles difficultés liées au secret défense. En outre, selon les informations communiquées par la France, un refus de déclassification a été prononcé dans deux affaires de CAPE. Dans l'*affaire Hélicoptères et Cie n°31*, la CSDN a refusé en 2014 la déclassification car le document demandé était « sans aucun rapport possible avec les faits décrits dans la requête ». L'impact de ce refus sur la procédure n'est pas connu. Cette procédure entamée en 2013 est toujours en cours. Dans l'autre affaire de CAPE concernée (une information judiciaire ouverte en 2007 et toujours en cours), un nombre important de déclassifications ont été obtenues ; seule une demande portant sur l'identité d'un témoin, agent de renseignement, a été refusée.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs saluent les mesures prises par la France pour renforcer la rigueur des classifications secret défense. Ils regrettent néanmoins que la procédure de déclassification aux fins d'enquêtes et de poursuites demeure inchangée, dans la mesure où celle-ci reste vulnérable à la prise en compte des facteurs prohibés par l'Article 5 de la Convention et est encore susceptible de faire obstacle à la conduite d'enquêtes et poursuites en matière de corruption transnationale. La recommandation 4.g. de Phase 3 n'est donc toujours pas pleinement mise en œuvre.***

***Les examinateurs recommandent donc au Groupe de travail de suivre l'impact des nouvelles règles relatives à la classification secret défense sur la pratique des entreprises en la matière. Ils recommandent en outre à la France de clarifier, par tous moyens et dans les meilleurs délais, que les facteurs de l'Article 5 de la Convention ne doivent pas être pris en compte dans les demandes de déclassification dans le cadre des procédures encadrant le secret défense afin de ne pas faire obstacle aux enquêtes et poursuites en matière de CAPE.***

#### *ii. Protection des données personnelles – Loi RGPD*

217. Les données relatives aux infractions et aux condamnations de personnes physiques sont particulièrement sensibles et leur traitement est strictement encadré en matière pénale. Depuis la Phase 3, deux instruments européens ont été adoptés en matière de protection des données personnelles: le règlement général pour la protection des données (RGPD) et la directive, dite directive Police – Justice<sup>227</sup>.

<sup>226</sup> Le rapport 2016-2018 de la CCSDN souligne que « plusieurs avis rendus au cours de la période ont en particulier tenu compte du fait que la France est partie à la Convention OCDE de 1997 », et que la Commission est « particulièrement attentive aux demandes relatives à des enquêtes portant sur la corruption d'agents publics étrangers qu'elle apprécie expressément au regard de la Convention ».

<sup>227</sup> [Règlement 2016/679](#) (RGPD) et [Directive 2016/680](#).

La France a intégré les apports du RGPD et transposé la directive Police - Justice en 2018<sup>228</sup>. La France indique que ces évolutions ont eu un impact marginal sur le dispositif français de protection des données, de nombreuses dispositions similaires étant déjà en vigueur et n'ont pas eu d'influence sur la conduite des enquêtes et poursuites en matière de CAPE.

218. Bien qu'un régime dérogatoire s'applique pour les traitements de données à caractère personnel en matière pénale<sup>229</sup>, les règles relatives à la protection des données personnelles peuvent générer des difficultés dans le cadre des enquêtes et poursuites en matière de CAPE, notamment lorsque des enquêtes internes sont menées par une entreprise en vue de négocier une CJIP ou encore en matière d'entraide judiciaire hors UE. Les règles en matière de protection des données pourraient constituer un obstacle plus important dans la coordination entre les entreprises et le PNF, dans un contexte où la priorité est donnée à la CJIP pour résoudre les affaires de CAPE et où le recours aux enquêtes internes peut être amené à se développer. (L'impact de la protection des données en matière d'entraide judiciaire est détaillée sous la section B6).

### **Commentaire**

**Les examinateurs recommandent au Groupe de travail de suivre l'impact des règles de protection des données personnelles sur les enquêtes et poursuites en matière de corruption transnationale et y compris en particulier lorsque les entreprises et le PNF coopèrent en vue de la conclusion d'une CJIP.**

## **e. Compétence nationale et territoriale**

### *i. Une compétence nationale débarrassée de ses conditions préalables*

219. Les rapports de Phase 2 et 3 avaient exprimé des doutes quant à l'efficacité de la compétence personnelle sur le délit de CAPE du fait de la subordination des poursuites au dépôt d'une plainte de la victime ou d'une dénonciation officielle préalables (recommandation 4.b.). Depuis l'entrée en vigueur de l'article 21 de la loi Sapin 2<sup>230</sup>, le monopole des poursuites octroyé au ministère public, ainsi que la condition de plainte de la victime ou de dénonciation officielle, ne s'appliquent plus en matière de délits de CAPE, par exception aux dispositions des articles 113-6 et 113-8 CP,. Cette question est donc réglée et ne nécessite plus de suivi par le Groupe de travail.

### *ii. Une compétence territoriale désormais élargie en matière de CAPE*

220. La compétence territoriale n'avait pas été revisitée par le Groupe de travail depuis la Phase 2 qui n'avait pas identifié de difficulté particulière dans ce domaine. L'article 113-2 du code pénal dispose en effet que la loi pénale française est applicable non seulement à l'infraction commise sur le territoire de la République mais également à l'infraction réputée y avoir été commise dès lors qu'un de ses « faits constitutifs » est réalisé sur le territoire. Les examinateurs avaient alors considéré que la loi et la jurisprudence françaises conféraient une large compétence territoriale aux tribunaux français en matière de corruption. Comme la France le souligne dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la Cour de cassation a, de jurisprudence constante, fait une interprétation extensive des dispositions de l'article

<sup>228</sup> [Loi n° 2018-493](#) du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018. Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018.

<sup>229</sup> Notamment sur la base du [Rapport n°350](#) (2017-2018) de la commission des lois du Sénat, déposé le 14 mars 2018 dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la protection des données personnelles, et notamment les observations du rapporteur sur le titre III du projet.

<sup>230</sup> Créant les [articles 435-6-2](#) et [435-11-2 du Code pénal](#).

113-2 CP. Depuis la Phase 3, la Cour a également rendu une première décision en matière de corruption, aux termes de laquelle les juridictions françaises sont bien compétentes dès lors que la remise de fonds destinés à corrompre a été effectuée en France<sup>231</sup>. Cette conception élargie de la compétence des juridictions françaises a été appliquée spécifiquement en matière de CAPE par la Cour de cassation dans deux affaires<sup>232</sup>. Dans la première affaire, la Cour de cassation a même proposé une interprétation particulièrement extensive de la compétence des juridictions françaises puisqu'il suffit pour que celle-ci s'applique, même si les actes reprochés sont entièrement commis à l'étranger, que ces derniers soient indivisibles de ceux réalisés en partie sur le territoire français, à savoir, qu'ils soient « rattachés par un lien tel que l'existence des uns ne se comprendrait pas sans l'existence des autres ».

### **La suppression de l'exigence de réciprocité d'incrimination et de condamnation par la juridiction étrangère s'agissant du complice**

221. Alors que jusqu'en 2016, l'exigence de la réciprocité d'incrimination (voir section A1.) limitait sérieusement cette compétence, l'article 21 de la loi Sapin 2 a introduit dans le Code pénal les articles 435-6-2 et 435-11-2 qui suppriment, pour les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger l'exigence d'une réciprocité d'incrimination prévue au deuxième alinéa de l'article 113-6 CP. La compétence personnelle seule permet désormais de juger les faits en France. Cette mesure permet donc désormais de poursuivre les faits de CAPE survenus y compris dans des pays où ces agissements ne sont pas une infraction.

222. Dans ses réponses aux questionnaires, la France souligne que l'absence de réciprocité d'incrimination n'a été soulevée qu'une seule fois par les avocats de la défense, sans succès<sup>233</sup>. Les tribunaux français se sont ainsi déclarés compétents dès lors qu'une des personnes morales impliquées avait son siège social et son centre de décision en France<sup>234</sup> ou lorsque la signature de contrats ayant permis les versements de sommes aux agents corrompus a été décidée au cours de réunions du conseil d'administration organisées à Paris<sup>235</sup>. La France indique également que la question de la compétence territoriale n'a fait l'objet d'aucune contestation dans les affaires de CAPE dans lesquelles les actes de corruption ont été commis à l'étranger<sup>236</sup>.

223. Par ailleurs, s'agissant de la poursuite de la personne qui s'est rendue coupable sur le territoire français, comme complice, d'une infraction de trafic d'influence ou de corruption commise à l'étranger, la condition de constatation de l'infraction par une décision définitive de la juridiction étrangère prévue à l'article 113-5 du Code pénal n'est plus applicable. Ceci facilite la poursuite de la société mère agissant en tant que complice de sa filiale située à l'étranger.

<sup>231</sup> Cass. Crim. [31 octobre 2012, n° 12-84.220](#).

<sup>232</sup> 2012, affaire *matériels d'armement (Cameroun et Mali) n°101*; et 2017, affaire *Pétrole contre nourriture, volet pétrole – Total et Vitol, n°102*, Cass. Crim. [14 mars 2018](#), n°16-82.117.

<sup>233</sup> Affaire *Exploration Pétrolière (Burundi, Malawi et République Démocratique du Congo) n°1*.

<sup>234</sup> Affaire *Pétrole contre nourriture, Volet équipement – 12 entreprises sanctionnées n°70*.

<sup>235</sup> Affaire *TSKJ (Nigéria) n°99*.

<sup>236</sup> Affaires conclues (i) par des CRPC: affaire *Pétrole 1 Congo n°128*; (ii) par des CJIP: affaires *Airbus (multiples juridictions) n°5*; *Egis Avia (Algérie) n°78*; *Société Générale (Libye) n°90*; (iii) par des jugements correctionnels: *Affaires Alcatel Costa Rica n°7*; *Placement bancaire (Cameroun) n°120*; *Services publics/lobbyiste (EU) – Eurotrends et Kic System n°62*; *Safran (Nigéria) n°79*; et *Total (Iran) n°103*.

### **L'extension de l'application de la loi pénale française pour les délits de corruption et de trafic d'influence commis à l'étranger ayant un lien avec le territoire français**

224. La loi Sapin 2 a, en outre, par le nouvel article 435-11-2 CP, étendu l'application de la loi pénale française aux infractions de CAPE et TIAPE commises à l'étranger par des personnes « résidant habituellement ou exerçant tout ou partie de [leur] activité économique sur le territoire français »<sup>237</sup>. La circulaire Belloubet invite à considérer que la notion de personne « exerçant tout ou partie de son activité économique en France » recouvre a minima les personnes morales étrangères ayant en France une filiale, des succursales, des bureaux commerciaux ou d'autres établissements, même dépourvus de personnalité juridique propre.

### **Principe de territorialité de la loi pénale française et interprétation du principe *non bis in idem***

225. Le principe *non bis in idem* ou de protection contre la « double incrimination » peut être perçu comme offrant une protection aux entreprises et aux personnes vis-à-vis d'enquêtes, de poursuites et d'accords judiciaires et extrajudiciaires multiples en offrant une certaine sécurité juridique<sup>238</sup>. La Convention ne porte pas sur ce principe *per se*, mais l'Article 4.3 tente de prévenir ce genre de situation en prévoyant que les Parties se concertent, à la demande de l'une d'entre elles, en cas de compétence concurrente. La reconnaissance du principe *non bis in idem* à l'échelle internationale varie d'un pays à l'autre et continue d'évoluer, en particulier au fil de la jurisprudence, dans de nombreux pays<sup>239</sup>. Elle peut également se fonder sur des traités, comme au sein de l'UE<sup>240</sup>. Dans les pays dépourvus d'une telle base conventionnelle, l'application de ce principe est loin d'être reconnue, et en pratique, de nombreuses difficultés techniques se posent lorsque le principe *non bis in idem* transnational est appliqué<sup>241</sup>, en l'occurrence pour la France lorsqu'elle a à connaître d'affaires résolues dans des pays non membres de l'UE.

226. Sur cette question, la position des tribunaux français a beaucoup varié avec le temps. En particulier, les tribunaux de différents niveaux avaient interprété la disposition *non bis in idem* de l'Article 14(7) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>242</sup> dans des affaires de CAPE relevant du programme « Pétrole contre Nourriture » avec des résultats variables qui ne permettaient pas de voir se dégager une jurisprudence claire sur cette question<sup>243</sup>. Une des décisions qui avait introduit le débat en France avait été rendues dans l'affaire *TSKJ (Nigéria) n°99*<sup>244</sup> dans laquelle le tribunal de Grande Instance de Paris avait dans un premier temps retenu comme applicable le principe *non bis in idem*.

<sup>237</sup> Article 21 de la loi Sapin 2.

<sup>238</sup> OCDE (2020), [La résolution des affaires de corruption transnationale au moyen d'accord hors procès](#).

<sup>239</sup> Voir par exemple: MIGNON COLOMBET A., Avocat au barreau de Paris, associé Soulez Larivière & Associés, La Semaine Juridique n° 36, (3 septembre 2015), [Vers une reconnaissance internationale du principe non bis in idem](#).

<sup>240</sup> Notamment, article 54 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen et article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

<sup>241</sup> LELIEUR J., Utrecht Law Review Volume 9, n° 4 (septembre) 2013, [Transnationalising' Ne Bis In Idem: How the Rule of Ne Bis In Idem Reveals the Principle of Personal Legal Certainty](#); DAVIS F., The Global Anticorruption Blog – Law, Social Science, and Policy, billet d'invité (18 octobre 2016), [Does international law require an international double jeopardy bar?](#) publié par Matthew Stephenson, ainsi que d'autres publications connexes du même auteur.

<sup>242</sup> [Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies](#), du 16 décembre 1966.

<sup>243</sup> *Ibid.* MIGNON COLOMBET A., et DAVIS F., The Global Anticorruption Blog Law, (19 avril 2018), [Further Developments on French Law Regarding Anti-Bribery Prosecutions by Multiple States](#).

<sup>244</sup> TGI Paris, 11<sup>ème</sup> ch. Correctionnelle, 24 Juin 2014.

227. Dans ses réponses de Phase 4, la France indique que la jurisprudence dans ce domaine a connu postérieurement à la loi Sapin 2 des développements substantiels. Un des arrêts de principe rendus par la Cour de cassation dans ce domaine est l'arrêt rendu par la chambre criminelle du 14 mars 2018<sup>245</sup>, notamment à l'encontre d'une grande entreprise pétrolière française, *dans l'affaire Pétrole contre nourriture, volet pétrole – Total et Vitol n°102* qui est venu préciser l'application du *non bis in idem* international en en réduisant la portée dans les affaires transnationales. Cet arrêt, largement commenté par les professionnels du droit<sup>246</sup>, a en effet écarté le *non bis in idem* international dans l'hypothèse de faits commis sur le territoire national. Il s'agit d'un revirement de jurisprudence important puisque, dans un arrêt rendu moins de deux mois auparavant, le 17 janvier 2018, la Cour de cassation avait au contraire annulé une décision de la Cour d'appel de Paris et constaté l'extinction de l'action publique en application de la règle *non bis in idem*<sup>247</sup>.

228. Dans sa décision du 14 mars 2018, la Cour retient que dans le cadre de relations transnationales hors UE, les juridictions françaises ne peuvent statuer sur des faits ayant été définitivement jugés à l'étranger qu'à la condition que la compétence française soit extraterritoriale (articles 113-9 CP et 692 CPP). À l'inverse, si les poursuites sont exercées sur le fondement de la compétence territoriale française, alors la règle *non bis in idem* ne fait pas obstacle aux poursuites en France dans des affaires ayant déjà donné lieu à des condamnations ou résolutions à l'étranger<sup>248</sup>. Dans l'arrêt d'espèce, la compétence territoriale des juridictions répressives françaises reposait sur le motif que le demandeur « avait son centre d'intérêt économique et financier à Paris ». En outre, la Cour de cassation a rappelé qu'une infraction est réputée commise en France dès lors qu'un seul de ses « faits constitutifs » est réalisé sur le territoire<sup>249</sup>. Cette décision de principe a depuis été appliquée dans au moins deux autres affaires de CAPE<sup>250</sup>.

229. Dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France souligne qu'en conséquence, comme rappelé dans la circulaire Belloubet, le PNF a désormais vocation à retenir sa compétence et exercer les poursuites dans ce type d'affaires multi-juridictionnelles.

### Des dispositions pénales de procédure d'application immédiate et application à ce jour

230. À l'exception de la suppression de la nécessité d'une réciprocité d'incrimination, qui constitue une disposition pénale de fond pour laquelle s'applique le principe de non rétroactivité de la loi pénale plus sévère, les nouvelles dispositions doivent être regardées comme des dispositions pénales de procédure fixant les modalités des poursuites et applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur. En pratique, dans les 6 affaires ayant donné lieu à des condamnations par un tribunal depuis la Phase 3<sup>251</sup> et les 5 affaires ayant donné lieu à des CJIP<sup>252</sup> c'est le fondement de la compétence territoriale qui a été retenu.

<sup>245</sup> Cass. Crim., [14 mars 2018](#), n° 16-82.117, *affaire Pétrole contre nourriture, volet pétrole – Total et Vitol n°102*.

<sup>246</sup> Par exemple, BONIFASSI S., avocat, The FCPA Blog, (5 avril 2018), [French supreme court finds no double jeopardy based on foreign plea agreement](#).

<sup>247</sup> Cour de cassation, 17 janvier 2018, 16-86.491. *Ibid.* DAVIS F.

<sup>248</sup> Dans *l'affaire Pétrole contre nourriture, volet pétrole – Total et Vitol n°102*, les décisions étrangères visées étaient intervenues aux États-Unis dans le cadre de *Non Prosecution Agreements* et *Deferred Prosecution Agreements* (NPAs/DPAs).

<sup>249</sup> Cass. Crim. [14 mars 2018](#), n°16-82.117, *affaire Pétrole contre nourriture, volet pétrole – Total et Vitol n°102*.

<sup>250</sup> *Affaire TSKJ (Nigéria) n°99 et Alcatel (Costa Rica) n°7*.

<sup>251</sup> Hors affaires *Pétrole contre nourriture*.

<sup>252</sup> Il s'agit des affaires *Société Générale, Egis Avia, Airbus, Bolloré et Systra*.

### Commentaire

**Les examinateurs félicitent la France pour l'élargissement par voie législative de sa compétence territoriale en matière de CAPE, désormais débarrassée des limitations, en particulier l'exigence de réciprocité d'incrimination, qui avaient soulevé de sérieuses inquiétudes de la part du Groupe de travail en Phase 2 et 3. Les examinateurs saluent la compétence territoriale élargie dont la France s'est maintenant dotée, et qui va au-delà des exigences de la Convention, en lui permettant d'exercer sa compétence sur des infractions de CAPE et TIAPE commises à l'étranger par des personnes « résidant habituellement ou exerçant tout ou partie de [leur] activité économique sur le territoire français ». Ils notent également les clarifications apportées par la jurisprudence quant à la portée du principe non bis in idem dans les affaires multi-juridictionnelles de CAPE, ce principe étant, en l'absence de traité, désormais fonction de la compétence territoriale, elle-même élargie, de la France.**

#### f. Délais de prescription

231. En Phase 3, le Groupe de travail avait salué l'évolution jurisprudentielle de la Cour de cassation selon laquelle le point de départ du délai de prescription de l'action publique de trois ans en matière de CAPE est le jour de la découverte des faits, non de la commission de ceux-ci. La fragilité de cette avancée, vulnérable à de possibles revirements de jurisprudence ou tentatives de réforme, avait néanmoins été considérée comme l'une des causes du recours privilégié des procureurs à la qualification d'abus de biens sociaux au détriment de la CAPE, la première étant moins difficile à prouver, donc moins susceptible de se heurter aux contraintes relatives au délai de prescription. Le Groupe de travail avait ainsi réitéré sa recommandation de Phase 2 demandant à la France d'allonger de façon appropriée le délai de prescription applicable à l'infraction de CAPE (recommandation 5).

232. Le cadre légal relatif à la prescription a été remanié en 2017<sup>253</sup>. Le délai applicable aux délits, dont la CAPE, a été allongé de trois à six ans. La jurisprudence faisant courir le délai de prescription au jour de la révélation des faits pour les infractions occultes et dissimulées, dont la CAPE, a été codifiée dans la loi. La loi a néanmoins introduit un délai butoir de 12 ans à compter de la commission de l'infraction occulte ou dissimulée, mettant ainsi fin à l'imprescriptibilité de fait qui les caractérisait sous le régime jurisprudentiel antérieur. Enfin, la loi a codifié la jurisprudence antérieure sur l'interruption du délai de prescription, selon laquelle celle-ci s'étend aux infractions connexes et aux auteurs ou complices non visés par l'un des actes interruptifs (voir par exemple l'*affaire Pétrole contre nourriture, volet équipement – 12 entreprises sanctionnées n° 70*)<sup>254</sup>. La réforme de 2017 n'a pas modifié les règles sur la suspension des délais de prescription. La loi Sapin 2 avait quant à elle prévu la suspension du délai de prescription durant l'exécution d'une CJIP.

233. En pratique, la France indique qu'aucune affaire de CAPE n'a été affectée par la prescription sous la loi de 2017. Depuis la Phase 3, seul un non-lieu partiel a été prononcé, et il l'a été sous le régime antérieur à 2017 : dans l'*affaire Bolloré (Togo) n° 34*, la Cour d'appel de Paris a considéré que les faits survenus en Guinée Conakry étaient prescrits, puisque cinq ans s'étaient écoulés, sans acte suspensif ou interruptif de la prescription, entre la révélation des faits aux autorités judiciaires et la mise en mouvement de l'action publique, alors prescrite après trois ans. La France souligne que, dans cette affaire, les faits n'auraient pas été prescrits sous le régime de la loi de 2017 et son nouveau délai de prescription de six ans. Lors de la visite, des procureurs et universitaires ont jugé la réforme de 2017 positive en ce qu'elle a ancré dans la loi une jurisprudence bien établie quant au point de départ du délai de prescription, et offert, en allongeant le délai de prescription, davantage de confort à la conduite d'enquêtes complexes et souvent

<sup>253</sup> [Loi n°2017-242](#) du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale.

<sup>254</sup> Cass. Crim., 4 décembre 2019, n°19-82.929.

chronophages. Cette réforme a vraisemblablement contribué à limiter le besoin de recourir à la qualification d'abus de biens sociaux au profit de la CAPE (constaté sous la section B1).

### **Commentaire**

***Les examinateurs saluent l'adoption de la loi de 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, qui a consolidé et renforcé le régime de prescription de l'action publique en matière de corruption transnationale, et mis ainsi en œuvre la recommandation 5 de Phase 3 qui avait déjà été formulée en Phase 2.***

## **B5. Conclusion des affaires de corruption transnationale**

### **a. Organisation et compétence judiciaire**

234. Depuis la Phase 3, l'organisation des juridictions ayant à connaître des affaires de CAPE en première instance et en appel a connu des évolutions. En 2019, la loi<sup>255</sup> a créé les tribunaux judiciaires (TJ), qui procèdent de la fusion des tribunaux de grande instance (TGI), auparavant en charge des affaires de CAPE notamment, et des tribunaux d'instance. La 32<sup>e</sup> chambre correctionnelle du TJ (à l'époque TGI) de Paris a été spécialement créée en 2015 afin de juger en première instance les affaires traitées par le PNF, dont les affaires de CAPE. La 11<sup>e</sup> chambre correctionnelle du TJ de Paris connaît quant à elle de la part résiduelle des affaires de CAPE traitées par le parquet de Paris. Ces deux chambres spécialisées en matière économique et financière sont composées chacune de 6 présidents d'audience et de 10 juges assesseurs. En 2015 également, le TJ (à l'époque TGI) de Paris a regroupé les 11<sup>e</sup>, 13<sup>e</sup>, 31<sup>e</sup> et 32<sup>e</sup> chambres correctionnelles au sein d'un pôle économique et financier où sont affectés 39 magistrats dont 14 présidents d'audience. Cette réorganisation, qui s'est accompagnée d'un renforcement des moyens, visait principalement à renforcer l'expertise des magistrats dans ce domaine et faciliter leur concertation et leur coopération avec les procureurs spécialisés. En appel, les affaires de CAPE ont vocation à être examinées par trois chambres spécialisées dans la grande délinquance économique et financière de la cour d'appel de Paris. En janvier 2021, ces chambres ont été regroupées dans un même pôle afin d'améliorer leur spécialisation et la cohérence de leur travail.

235. Lors de la visite, juges du siège et juges d'instruction ont souligné le manque de moyens des juridictions ayant à connaître des affaires de CAPE, notamment en première instance. Ces difficultés se traduisent par d'importants délais dans la programmation des audiences, ce qui, comme souligné dans la section B.3., contribue à allonger les procédures et les rend vulnérables aux recours pour défaut de délai raisonnable des procédures pénales. Comme les autres maillons de la chaîne pénale en matière de criminalité économique et financière, les juridictions concernées semblent avoir des difficultés à recruter et fidéliser leurs effectifs, ce qui pèse sur leur capacité de spécialisation. Un juge rencontré lors de la visite a estimé que le sous-investissement budgétaire dans les missions des magistrats en matière de lutte contre la criminalité économique et financière, qui met en danger le traitement indépendant de ces affaires sensibles, doit être compris comme un message politique de la part des autorités.

236. Les juges rencontrés sur place estiment avoir prioritairement besoin de davantage d'assistants spécialisés pour les soutenir dans leurs tâches. Actuellement, 6 assistants spécialisés dans le domaine de la lutte contre la délinquance économique et financière sont affectés au siège du tribunal judiciaire de Paris. La nécessité de développer des carrières spécialisées en matière économique et financière a été soulignée par plusieurs juges rencontrés lors de la visite, ce qui corrobore les conclusions du rapport Bernalicis et Maire cité précédemment. Comme cela a été relevé ci-dessus, à propos des procureurs et des juges d'instruction, malgré des opportunités de formation initiale et continue en matière d'analyse

<sup>255</sup> [Loi n° 2019-222](#) du 23 mars 2019 précitée.

économique, financière et comptable, l'organisation actuelle des carrières dans la magistrature ne prévoit pas de véritables parcours spécialisés en matière économique et financière.

237. De façon plus spécifique, il apparaît que la formation des juges ayant à connaître des affaires de CAPE devrait notamment, outre les problématiques relatives à la responsabilité pénale des personnes morales (voir section C1.c), aborder de façon détaillée la question des éléments de preuve à établir en la matière, afin de lever notamment les difficultés relatives à la recherche du « pacte de corruption ».

#### **Commentaire**

***Les examinateurs saluent les réformes organisationnelles intervenues depuis la Phase 3 afin de renforcer les moyens et la spécialisation des juridictions ayant à traiter des affaires de corruption transnationale. Néanmoins, les juges, comme les autres maillons de la chaîne pénale en matière économique et financière, n'ont, malgré les efforts récents, toujours pas les moyens nécessaires pour traiter dans des délais raisonnables et avec le degré de spécialisation adéquat ces affaires complexes.***

***Comme pour les juges d'instruction, les examinateurs recommandent instamment à la France de prendre de toute urgence les mesures nécessaires pour s'assurer que les juges du siège chargés des affaires de CAPE disposent (i) des ressources nécessaires, y compris en termes d'experts spécialisés pour traiter celle-ci efficacement et dans des délais raisonnables; et (ii) de la formation également nécessaire à cette fin.***

### **b. Résolution hors procès des affaires de corruption transnationales avec les personnes physiques**

#### *i. La comparution immédiate sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)*

##### **Définition et cadre de la CRPC**

238. Jusqu'à l'introduction de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) en droit français, avec la loi Sapin 2 (voir section C3), la France ne disposait, pour résoudre les affaires de CAPE hors procès avec les personnes physiques et morales, que de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), ou procédure du « plaider coupable » assimilable à une transaction pénale sans pour autant constituer une alternative aux poursuites. La CRPC bien qu'en principe disponible également pour les personnes morales, est perçue par les magistrats et avocats rencontrés lors de la visite de Phase 4, davantage comme un complément à la CJIP, principalement pour les personnes physiques, raison pour laquelle elle est traitée sous cette section (voir section C3.a. pour la CJIP).

239. La loi du 13 décembre 2011<sup>256</sup> avait permis d'étendre son utilisation aux délits punis d'une peine de 10 ans d'emprisonnement, et donc au délit de corruption d'agents publics étrangers<sup>257</sup>. Depuis, en vertu de l'article 495-7 CPP ainsi modifié, le procureur de la République peut, d'office ou à la demande de l'intéressé ou de son avocat, recourir à la procédure de CRPC, à la condition que la personne mise en cause reconnaisse les faits qui lui sont reprochés. La CRPC peut être utilisée par un juge d'instruction à l'issue d'une procédure d'information judiciaire (article 180-1 CPP). La personne ainsi condamnée n'a pas à comparaître devant une juridiction de jugement pour examen au fond de l'affaire, une simple audience en homologation étant nécessaire (article 495-9 CPP). L'ordonnance a les effets d'un jugement de condamnation (article 495-11 CPP). Le refus d'homologation par le juge emporte obligation, pour le ministère public, de mettre en œuvre l'action publique et de saisir le tribunal correctionnel. La CRPC peut

<sup>256</sup> [Loi n° 2011-1862](#) du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

<sup>257</sup> La CRPC a été instituée par la [loi n°2004-204](#) du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

faire l'objet d'un appel de la part du condamné, personne physique ou morale, ou du ministère public. C'est une des différences avec la CJIP avec une personne morale qui ne peut pas faire l'objet d'un recours.

240. Le bilan de sa mise œuvre en matière de CAPE est à ce jour encore limité et partagé entre personnes physiques et personnes morales (voir ci-dessous). Dans une circulaire générale diffusée le 9 février 2012, il était indiqué aux parquets que l'utilisation de la CRPC dans les dossiers de corruption transnationale devait être strictement limitée aux dossiers les plus simples dans lesquels le pacte de corruption constitue un évènement isolé (voir section A1.), hors pratiques commerciales récurrentes de la société en cause. Le Groupe de travail avait donc décidé d'effectuer un suivi en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique afin de vérifier la mise en œuvre de la procédure de CRPC dans des cas de corruption d'agents publics étrangers (suivi 13.e.).

### Évolution du cadre de la CRPC depuis la Phase 3

241. La circulaire Belloubet est venue préciser que le choix de la réponse pénale la plus adaptée, entre recours à la CRPC ou renvoi devant le tribunal correctionnel, devra tenir compte des antécédents du mis en cause, ainsi que de son degré d'implication, de reconnaissance des faits et de coopération avec l'autorité judiciaire. Le critère noté en Phase 3 selon lequel la CRPC devrait être réservée aux cas les plus simples n'est pas réitéré dans la circulaire et les représentants du PNF rencontrés lors de la visite ont indiqué prendre systématiquement en compte à l'issue de l'enquête préliminaire la possibilité de résoudre une affaire de CAPE au moyen d'une CRPC lorsque la personne mise en cause reconnaît sa culpabilité.

242. La circulaire a également renouvelé et précisé les instructions adressées aux magistrats, en matière de responsabilité des personnes morales, et précisé que lorsque les conditions permettant la conclusion d'une CJIP n'apparaîtront pas réunies, une CRPC pourra être envisagée. Le renvoi devant le tribunal correctionnel pourra être réservé aux faits les plus graves et/ou systémiques et/ou impliquant des personnes morales non coopératives et/ou ne reconnaissant pas les faits. En matière procédurale, la loi Sapin 2 a renforcé les possibilités d'accès au dossier au bénéfice du mis en cause et la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice<sup>258</sup> a rehaussé le plafond imposé à la peine d'emprisonnement susceptible d'être proposée. La loi a également créé un nouvel article 495-11-1 CPP précisant le rôle du juge chargé d'homologuer la proposition de CRPC du procureur et les raisons pour lesquelles il peut refuser cette homologation. L'examen des (rares) affaires de CAPE ayant donné lieu à cette procédure montre que le juge homologateur n'hésite pas, le cas échéant, à faire usage de cette prérogative.

243. Dans ses réponses aux questionnaires, la France précise que des concertations ont été initiées en 2015 entre siège (instruction et correctionnel) et parquet (PNF et parquet de Paris), puis associant le barreau de Paris, pour la mise en place de cette procédure en matière économique et financière. Au terme de ces concertations, le PNF a expérimenté puis pérennisé, en accord avec le Président du Tribunal judiciaire de Paris, le recours à la CRPC dans ses contentieux, en se fixant des principes de fonctionnement combinant cadre juridique renforcé et mise en œuvre concertée entre parquet et siège reposant sur la transparence et un contrôle exigeant du siège sur les sanctions prononcées. Ce cadre et cette concertation renforcés n'ont cependant pas suffi à prévenir le refus d'homologation par la Présidente du Tribunal correctionnel de Paris de 3 CRPC avec les personnes physiques impliquées dans *l'affaire Bolloré (Togo) n°34* pour laquelle une CJIP a cependant été conclue (voir discussion sur cette affaire ci-dessous).

<sup>258</sup> [Loi n° 2019-222](#) du 23 mars 2019 précitée.

### Mise en œuvre de la CRPC en pratique

244. Depuis 2012, la CRPC n'a été utilisée qu'une fois, en 2016, pour condamner une personne physique pour CAPE (et ABS sans lien avec la CAPE).<sup>259</sup> La CRPC a également été utilisée une fois, en 2019, pour condamner 3 personnes morales des chefs de blanchiment en bande organisée de CAPE<sup>260</sup>. Dans une autre affaire, le prévenu, personne physique, a refusé une CRPC pour CAPE et a été renvoyé devant le Tribunal correctionnel de Paris qui l'a relaxé.<sup>261</sup> Une troisième affaire a fait l'objet d'une CJIP homologuée le 26 février 2021 pour la personne morale et d'une proposition de CRPC non homologuée pour trois personnes physiques<sup>262</sup>. (Cette dernière affaire et la situation qu'elle génère sont examinées plus en détail dans la section C ci-dessous.)

### Publicité de certains éléments de la CRPC

245. Le rapport de Phase 3 note que si la procédure d'homologation se déroule en audience publique le fond de l'affaire n'est nullement révélé dans ce cadre, en limitant ainsi considérablement la publicité. Le Groupe de travail avait donc recommandé à la France de rendre publiques certains des éléments de la CRPC, tels que les termes de l'accord, et en particulier la ou les sanctions homologuées (recommandation 4.c.). Le rapport de Phase 3 soulignait, de plus, que le succès d'une telle procédure requiert un parquet indépendant, faute de quoi ce système cumule les défauts du risque d'interférence du politique et de l'absence de transparence. Le rôle du parquet dans la conclusion des CRPC reste non seulement inchangé mais il est, en matière de CAPE, désormais concentré entre les mains des magistrats spécialisés du PNF, sans que les réformes pour renforcer son indépendance aient pour autant abouties. Ce contexte renforce donc la pertinence de la recommandation 4.c.

246. Au moment de son suivi écrit de Phase 3, la France indiquait n'avoir pris aucune mesure visant à mettre en œuvre cette recommandation et n'envisageait pas *a priori* de prendre de mesure en ce sens. Les autorités précisaient que le parquet, dans le cadre d'une CRPC, peut décider d'inclure dans sa proposition de peine, la peine complémentaire d'affichage ou de diffusion de la décision prononcée et que cette peine complémentaire doit également être homologuée par le juge. Ces mesures ne répondent pas à la préoccupation exprimée par le Groupe quant à la transparence de toutes les CRPC.

247. Dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France indique que la combinaison (détaillée dans la section ci-dessus) du cadre juridique renforcé et de sa mise en œuvre concertée entre parquet et siège permet d'assurer que le recours à cette procédure n'emporte pas une perte de transparence, ou un contrôle moins exigeant du siège sur les sanctions prononcées. Ces évolutions, bien qu'intéressantes, ne répondent pas non plus à la recommandation 4.c. qui dépasse de loin la transparence entre le parquet et le siège et concerne au contraire la transparence à l'égard du public en général.

#### ii. Nécessité d'un autre mode de résolution davantage en phase avec les CJIP ?

### Raisons de la limitation de la CJIP aux personnes morales

248. Quant aux raisons pour lesquelles la CJIP n'a été introduite en droit français que pour les personnes morales, les réponses de Phase 4 précisent que le législateur a, lors de la création de la CJIP par la loi Sapin 2 (article 22), expressément souhaité exclure, en accord avec le gouvernement, les personnes physiques du champ d'application de ce dispositif. En effet, la France estime que l'introduction d'un dispositif dérogatoire n'emportant pas condamnation et inscription au casier judiciaire s'agissant pourtant de faits d'une particulière gravité, ne trouve de justification, au regard des principes du droit pénal

<sup>259</sup> CRPC du 13 novembre 2016 dans l'affaire *Pétrole 1 Congo* n°128.

<sup>260</sup> CRPC du 26 juin 2019 dans l'affaire *Télécommunication Ouzbékistan* n°53.

<sup>261</sup> Jugement du 18 juin 2020 dans l'affaire *matériels d'armement (Cameroun et Mali)* n°101.

<sup>262</sup> Affaire *Bolloré (Togo)* n°34.

français, que dans la situation particulière dans laquelle se trouvent les personnes morales à plusieurs titres, et notamment : (i) les lourdes répercussions économiques encourues en cas d'inscription de la condamnation au casier judiciaire, susceptibles de menacer la survie même de l'entreprise (notamment en termes d'accès aux marchés internationaux) ; et (ii) la possibilité de soumettre la personne morale à un programme de mise en conformité destiné à s'assurer de l'existence et de la mise en œuvre en son sein des mesures et procédures de prévention et détection de faits de corruption. La France souligne que la transposition de ce mécanisme aux personnes physiques alimenterait les critiques d'une justice « à deux vitesses », qui permettrait à ceux qui en ont les moyens d'échapper, moyennant finances, aux conséquences pénales de leurs actes.

249. Toutefois, cette approche ne fait pas l'unanimité. Ainsi le Conseil d'État, a souligné, dans son avis de 2016 sur le projet de loi Sapin 2, qu'il n'apparaît pas qu'il soit « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice » d'instaurer un traitement judiciaire différencié pour les personnes morales et les personnes physiques auteurs des mêmes faits<sup>263</sup>. Les avocats et la doctrine relèvent également que lorsque l'enquête interne mène à la découverte d'éventuelles infractions, l'entreprise peut conclure une CJIP concernant ces faits, tandis que les personnes physiques ne disposent pas de cette possibilité. Ces dernières peuvent ainsi être exposée aux incertitudes d'un procès pendant de longues années après la conclusion de la CJIP par la personne morale<sup>264</sup>. Pour des raisons comparables, lors de l'examen du projet de loi « Parquet européen et justice pénale spécialisée », plusieurs amendements déposés à l'Assemblée nationale visaient soit à imposer la conclusion d'une composition pénale avec les personnes physiques parallèlement à la CJIP conclue par la personne morale, soit à étendre aux personnes physiques la possibilité de conclure une CJIP<sup>265</sup>.

### **Articulation CJIP pour les personnes morales et CRPC pour les personnes physiques**

250. La France, dans ses réponses aux questionnaires, indique que le fait de mettre en œuvre une CJIP à l'encontre de la personne morale n'exclut en rien la possibilité d'apporter une réponse pénale aux faits imputables aux personnes physiques, notamment à celle le cas échéant mise en cause en qualité de représentante de la personne morale. La DACG invite les parquets à apprécier l'opportunité de poursuivre la personne physique, ou de mettre en œuvre l'une des mesures alternatives aux poursuites prévues à l'article 41-1 CPP au cas par cas. De même, comme indiqué ci-dessus, lorsque la CJIP est conclue dans le cadre d'une information judiciaire, l'article 180-2 alinéa 4 CPP précise par ailleurs que « l'instruction se poursuit à l'égard des autres parties à la procédure ». Les personnes physiques peuvent ainsi soit être poursuivies jusqu'à la tenue d'un procès complet, soit bénéficier d'une procédure de CRPC dans le cas des infractions de CAPE et de TIAPE.

251. Comme ses membres l'ont confirmé lors de la visite, le PNF s'est progressivement mis à utiliser, en parallèle de la CJIP pour les personnes morales, la CRPC pour les personnes physiques et ceci malgré la différence de nature et de conséquences entre les deux types de résolutions (absence de reconnaissance de culpabilité pour la CJIP et reconnaissance de culpabilité pour la CRPC)<sup>266</sup>. Dans un article récent, des avocats relèvent ainsi que non seulement combiner mais encore synchroniser, dans une même affaire, le recours à la CJIP pour les personnes morales et à la CRPC pour les personnes

<sup>263</sup> [Avis](#) sur un projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique du Conseil d'État, séance du jeudi 24 mars 2016.

<sup>264</sup> DUFORQ P. et LANTA DE BERARDLE C. Dalloz Actualité, (9 novembre 2019), [Justice négociée : quel sort pour les personnes physiques ?](#); ou Le Monde du Droit ( 4 mars 2021), [Enquête interne et défense pénale : un collectif d'avocats publie un rapport en faveur de la protection des salariés et des dirigeants](#).

<sup>265</sup> Amendement CL117 déposé par Mme Naïma Moutchou le 23 novembre 2020, commission des lois de l'Assemblée nationale, projet de loi n° 2731, première lecture.

<sup>266</sup> Par exemple dans la procédure mise en œuvre à l'encontre de l'ancien directeur général de la banque HSBC *private bank* (« HSBC »), postérieurement à la conclusion d'une CJIP dans la même affaire.

physiques présente de nombreux avantages dont les principaux sont la rapidité, la confidentialité mais également la complémentarité<sup>267</sup>. Lors de la visite, les magistrats du parquet comme du siège ont confirmé que cette approche permet de parer à la difficulté d'une résolution qui serait nécessairement décalée dans le temps et dont une partie demeurerait pendant longtemps incertaine avec une mise en cause pénale classique allant jusqu'au procès de la personne physique. En revanche, des avocats et universitaires ont exprimé davantage de réserves, estimant que la CRPC n'est pas destinée à être utilisée comme un accessoire de la CJIP, que cette combinaison pose des problèmes d'adéquation et qu'une évolution est nécessaire. Cette évolution semble d'autant plus d'actualité après l'échec de *l'affaire Bolloré (Togo) n°34* (voir ci-dessous) qui présentait une version particulièrement aboutie de cette combinaison CJIP/CRPC.

### **La remise en cause de cette combinaison après l'expérience de l'affaire Bolloré SE?**

252. En janvier 2021, une des quatre affaires de CAPE dans laquelle une CJIP a été conclue a relancé le débat du décalage de traitement entre les personnes morales et physiques dans des affaires complexes comme celles de CAPE. Dans *l'affaire Bolloré (Togo) n°34*, le 09 février 2021, une CJIP a été signée entre le PNF et les deux sociétés mises en cause. Le même jour, une CRPC prévoyant la condamnation des trois personnes physiques également mises en cause était acceptée par ces dernières. La CJIP et la CRPC étaient ensuite soumises au juge pour homologation. Le 26 février 2021, la Présidente du Tribunal correctionnel de Paris homologuait la CJIP mais refusait d'homologuer la CRPC et renvoyait ainsi le PNF à « mieux se pourvoir ».

253. Le tribunal a ici fait usage de l'article 495-11-1 CPP qui permet au président du Tribunal correctionnel de refuser d'homologuer la CRPC « s'il estime que la nature des faits, la personnalité de l'intéressé, la situation de la victime ou les intérêts de la société justifient une audience correctionnelle ordinaire [...] » Le Tribunal correctionnel de Paris a refusé d'homologuer les CRPC en considérant que les peines étaient inadaptées au regard « de la gravité des faits reprochés » et qu'il était « nécessaire » que ces faits soient jugés par un tribunal correctionnel. Cette décision n'est pas susceptible de recours (contrairement à la décision d'homologation). Le juge a fait ici usage du contrôle plus étendu dont il bénéficie pour la CRPC que pour la CJIP. Les juges du siège rencontrés lors de la visite ont considéré qu'il s'agissait du plein office du juge. Certains avocats y voient la volonté du juge de rester présent sur le fond face au développement des mécanismes de résolution des affaires hors procès<sup>268</sup>. Cette interprétation a été confirmée par plusieurs magistrats et avocats lors de la visite. Il n'en demeure pas moins que le manque de transparence entourant cette décision (dont aucun élément n'a été publié, ni communiqué à l'équipe d'évaluation, la France considérant que la décision constitue une pièce d'une information judiciaire en cours et que sa publication ou sa transmission violerait le secret de l'instruction) ne contribue pas à l'émergence, ni à la bonne compréhension du raisonnement ayant conduit à la décision de refus d'homologation.

254. De manière paradoxale, alors que le refus d'homologation par le juge semblait reposer sur la faiblesse des sanctions proposées eu égard à l'atteinte à l'ordre public, des magistrats d'instruction rencontrés lors de la visite ont pourtant estimé qu'étant donné la surcharge des services d'enquête, il est peu probable en pratique que les personnes physiques concernées soient au final jamais sanctionnées.

255. Ce qui interroge particulièrement dans la combinaison de ces deux décisions (validation de la CJIP et refus d'homologation de la CRPC) est que les faits avaient été reconnus dans le cadre de la CJIP, et que les prévenus avaient reconnu leur culpabilité dans le cadre des CRPC. La combinaison des deux types de résolution était conçue comme un tout indissociable, de telle sorte que l'ordonnance de validation de la CJIP fait elle-même référence à la reconnaissance par les personnes physiques des faits dont ils

<sup>267</sup> BRUNELLE E., LACHASSAGNE M., BRIHI S. et BOUSQUET A., Dalloz Actualité, (23 mars 2021), [L'affaire Bolloré ou les limites d'une justice pénale négociée.](#)

<sup>268</sup> *Ibid.* Dalloz Actualité, [L'affaire Bolloré ou les limites d'une justice pénale négociée.](#)

sont responsables individuellement et de leur qualification juridique, quand bien même les CRPC n'ont finalement pas été validées<sup>269</sup>. L'étanchéité des deux procédures révélée par cette double décision pose la question de la cohérence du règlement d'un litige, particulièrement lorsqu'il est aussi complexe que celui de CAPE et est l'aboutissement d'années d'enquêtes multi-juridictionnelles. Des avocats se sont ainsi interrogés sur cette différence de traitement entre personnes morales et personnes physiques<sup>270</sup>.

### Conséquences et leçons du refus d'homologation des CRPC dans l'affaire Bolloré

256. Certains commentateurs vont jusqu'à estimer que « par cette décision en forme de « coup d'arrêt (...) les magistrats du Tribunal correctionnel de Paris ont très largement anéanti les efforts du législateur de développer la justice pénale négociée en France »<sup>271</sup>. Ils se demandent en effet, « quel dirigeant va, au vu de cette récente décision, accepter sérieusement d'engager une discussion avec les autorités de poursuite. »<sup>272</sup> La visite a permis de confirmer que cette analyse est partagée par un large spectre de panelistes, des magistrats de l'instruction aux avocats, en passant par les représentants du secteur privé. Une juge d'instruction a même affirmé que cette décision « tout à fait catastrophique » marque la fin brutale de ce mode de résolution hors procès et qu'elle n'est désormais plus en mesure de le proposer aux avocats des personnes mises en cause. Les avocats ont pour leur part indiqué qu'il ne serait plus raisonnable de conseiller ce mode de résolution à leurs clients en raison du risque que la reconnaissance de culpabilité leur ferait courir en cas de refus d'homologation.

257. La reconnaissance de culpabilité dans le cadre de la CRPC combinée avec la révélation des faits dans le cadre de la CJIP avec la personne morale place les personnes physiques mises en examen dans une situation de particulière vulnérabilité en cas de reprise de la procédure menant à un procès. Des peines de prison pourraient dans ce contexte être plus difficiles à éviter. Des magistrats, avocats et représentants du secteur privé ont considéré, lors de la visite, que le risque désormais associé à la non homologation de la CRPC avec les personnes physiques pourrait également avoir un effet indirect sur la volonté des personnes physiques, susceptibles d'être mises en cause, de coopérer à l'enquête concernant la personne morale également impliquée, et donc sur la possibilité de conclure des CJIP. Après la visite, la France a cependant fait valoir que les représentants de la société Bolloré n'ont pas fait usage, alors qu'ils auraient pu le faire, de leur droit de rétractation de l'accord de la personne morale même après le refus d'homologation des CRPC ; et qu'une CJIP a depuis été conclue, en matière de CAPE, dans l'affaire *Systra n°87*. Ces éléments tendraient, selon la France, à relativiser les inquiétudes quant à l'avenir de la CJIP. Aucune CRPC n'avait cependant été conclue dans cette affaire au moment de finaliser ce rapport.

258. Si un tel impact sur les CJIP devait se confirmer, c'est une part centrale des avancées réalisées par la France ces dernières années pour renforcer sa capacité à résoudre les affaires de CAPE et à prendre sa part dans la résolution d'affaires multi-juridictionnelles qui pourrait être remise en cause. Pourtant, les représentants du PNF rencontrés lors de la visite se sont montrés plus confiants en la possibilité de conclure de manière coordonnées des CJIP et CRPC. Ils estiment être toujours en position de négocier des CRPC en raison des réductions de peines proposées et indiquent que plusieurs négociations sont d'ailleurs en cours en matière de fraude fiscale essentiellement, même s'ils admettent que le nombre de CRPC conclues en matière de CAPE demeure très limité. Toutefois, tirant les leçons de l'échec de l'affaire précitée, ils ont indiqué que l'homologation des CJIP et CRPC pourrait à l'avenir être disjointe pour éviter qu'une telle situation ne se répète.

<sup>269</sup> Cour d'appel de Paris, Tribunal judiciaire de Paris, [Ordonnance de validation](#) d'une convention judiciaire d'intérêt public, procédure suivie contre la société Bolloré S.A.

<sup>270</sup> PICKWORTH J., BONUCCI N., DIMMOCK J., and FISCHER V., *Global Investigations Review* (26 mars 2021), [The Bolloré case: Inconsistent justice is no justice at all](#).

<sup>271</sup> L'Opinion, (5 mars 2021), [Le parquet national financier et la justice négociée fortement désavoués](#).

<sup>272</sup> *Ibid.* Dalloz Actualité, [L'affaire Bolloré ou les limites d'une justice pénale négociée](#).

259. En tout état de cause, au-delà de la possibilité limitée dont elle témoigne de coordonner les CJIP et CRPC, cette évolution jurisprudentielle redonne une actualité à la problématique soulevée par le Conseil d'État au moment de l'adoption de la CJIP (voir ci-dessus) quant à « l'intérêt d'une bonne administration de la justice » d'instaurer un traitement judiciaire différencié pour les personnes morales et pour les personnes physique auteurs des mêmes faits<sup>273</sup>. Le recours limité à la CRPC en matière de CAPE, que les données recueillies pour cette évaluation illustrent, est également symptomatique de l'usage limité qui peut être fait d'un système de résolution hors procès exigeant une reconnaissance de culpabilité. Certains commentateurs considèrent que les procureurs devraient avoir les moyens d'approcher le crime économique de manière plus holistique de manière à éviter des résultats aussi disparates (que ceux obtenus dans *l'affaire Bolloré*) révélateurs d'un « système judiciaire dysfonctionnel » qui ne peut qu'accroître la suspicion des justiciables<sup>274</sup>.

260. Les avocats et plusieurs universitaires rencontrés lors de la visite ont ainsi appelé de leurs vœux soit une extension de la CJIP aux personnes physiques, soit un outil propre aux personnes physiques qui s'articule de manière harmonieuse et prévisible avec la CJIP. Tous ont souligné le frein que représente pour le développement d'une justice négociée la reconnaissance de culpabilité et la condamnation propre à la CRPC. Un avocat a indiqué considérer la combinaison CJIP/CRPC comme une phase transitoire dans la révolution en cours vers une justice négociée plus rapide et efficace en matière de crime économique.

261. Le rapport parlementaire Gauvain et Marleix<sup>275</sup> propose de créer une procédure de CRPC spécifique aux faits de corruption, qui ne pourrait être proposée qu'en cas de révélation spontanée des faits et de pleine coopération de la personne physique aux investigations. Tirant les leçons de l'affaire Bolloré, le rapport propose également que les modalités d'homologation de la CRPC soient plus encadrées: l'appréciation du juge de l'homologation porterait essentiellement sur la qualification juridique des faits, sur le caractère spontané de leur révélation, ainsi que sur la réalité de la coopération de la personne physique aux investigations (proposition 26). Cette proposition n'est pas reprise dans la proposition de loi déposée par le député Gauvain le 21 octobre 2021<sup>276</sup>.

### **Commentaire**

***Les examinateurs saluent les évolutions du cadre de la CRPC depuis la Phase 3 de même que les évolutions de la politique pénale qui ne réserve plus seulement la CRPC aux cas les plus simples, ainsi qu'en témoigne l'approche plus systématique du PNF qui examine, à la fin de l'enquête préliminaire, la possibilité d'orienter la réponse pénale vers une CRPC avec les personnes physiques qui reconnaissent leur culpabilité.***

***Les examinateurs regrettent cependant que ces évolutions ne se soient pas accompagnées de plus de publicité et de transparence, laissant la recommandation 4.c. de Phase 3 non mise en œuvre. Ils recommandent donc à nouveau à la France de prendre dans les meilleurs délais les mesures nécessaires pour rendre publics certains des éléments de la CRPC, tels que les termes de l'accord, et en particulier, la ou les sanctions homologuées. Les examinateurs relèvent que le nombre de CRPC homologuées avec des personnes physiques dans des affaires de CAPE (une personne dans une affaire) reste extrêmement limité. Ils constatent donc la faible attractivité pour les personnes mises en cause d'un mode de résolution impliquant une reconnaissance de culpabilité.***

***Ils s'inquiètent par ailleurs des conséquences que le refus d'homologation des CRPC proposées de manière conjointe à une CJIP dans une affaire de grande magnitude, pourrait avoir sur la possibilité pour les magistrats du PNF et de l'instruction de conclure des CRPC avec des***

<sup>273</sup> [Avis](#) sur un projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique du Conseil d'État, séance du jeudi 24 mars 2016.

<sup>274</sup> *Ibid.* Global Investigations Review - [The Bolloré case: Inconsistent justice is no justice at all.](#)

<sup>275</sup> [Rapport Gauvain et Marleix](#), *Ibid.*

<sup>276</sup> Proposition de loi n°4586 visant à renforcer la lutte contre la corruption, déposée le 21 octobre 2021.

**personnes physiques en particulier. Ils redoutent également les effets possibles de ce blocage sur le niveau de coopération nécessaire à la conclusion de CJIP et craignent plus généralement que les avancées réalisées par la France ces dernières années pour renforcer sa capacité à résoudre les affaires de CAPE et prendre sa part dans la résolution d'affaires multi-juridictionnelles soient ainsi remises en cause. Les examinateurs recommandent donc à la France de poursuivre ses efforts pour développer une justice pénale négociée efficace et en particulier de réexaminer dans les meilleurs délais la possibilité d'inclure les personnes physiques dans le champ d'application de la CJIP ou d'un autre mécanisme de résolution hors procès adapté, et de prendre les mesures nécessaires pour assurer une meilleure coordination entre les mécanismes de résolution hors procès respectivement applicables aux personnes physiques et morales dans les affaires de CAPE.**

## B6. La coopération internationale

### a. Entraide judiciaire

#### i. Des ressources spécialisées et dédiées mais en nombre toujours limité

262. L'entraide judiciaire en matière pénale est régie par les dispositions du Titre X CPP et par les traités, multilatéraux et bilatéraux. En Phase 3 le Groupe de travail avait estimé que les ressources allouées au traitement des demandes d'entraide judiciaire étaient insuffisantes et recommandé à la France de mettre à la disposition des magistrats des moyens supplémentaires visant à garantir l'octroi d'une entraide judiciaire prompt et efficace aux autres Parties de la Convention (recommandation 4.e).

263. Le Bureau de l'entraide pénale internationale (BEPI) du ministère de la Justice est l'autorité centrale compétente en matière d'entraide judiciaire, hors demandes d'entraide directes entre autorités judiciaires de l'UE. La France indique que le BEPI est doté de 30 agents (magistrats, greffiers, fonctionnaires et juristes contractuels) et que des ressources spécialisées et dédiées lui ont été allouées. Cependant aucune précision n'est apportée concernant le niveau et la nature de ses ressources ni sur leur éventuelle évolution depuis la Phase 3. Au sein du PNF, un groupe composé de trois magistrats est désormais dédié à la coopération internationale et chargé de l'exécution de toutes les demandes d'entraide et décisions d'enquête européenne en matière de CAPE. C'est également ce groupe qui analyse les demandes entrantes pour déterminer si celles-ci contiennent des éléments susceptibles de justifier l'ouverture d'une enquête miroir en France.

264. À l'étranger, la France déploie un vaste réseau de 18 magistrats de liaison, dont un magistrat détaché à Eurojust, en vue de faciliter l'entraide judiciaire<sup>277</sup>. Les deux magistrats de liaison présents à la visite ont expliqué jouer un rôle important pour renforcer le réseau de coopération de la France. Ils ont indiqué jouer un rôle d'intermédiaire afin notamment d'expliquer aux autorités les cadres d'enquête et spécificités procédurales respectives qui peuvent constituer des freins à la coopération (comme par exemple les standards probatoires, les règles relatives au secret professionnel de l'avocat ou encore la loi de blocage). Le magistrat de liaison a également un rôle opérationnel à jouer afin d'appuyer les demandes d'entraide judiciaire françaises. Enfin le magistrat de liaison a pour fonction de suivre les évolutions sur les enquêtes ouvertes par les autorités étrangères (le cas échéant, les autorités américaines) notamment visant des entreprises françaises, afin d'en informer le PNF, aux fins le cas échéant d'ouverture d'une enquête miroir. En ce qui concerne son rôle de détection, le magistrat de liaison relève du dispositif applicable aux postes diplomatiques et consulaires (voir section A3). Les représentants du PNF ont indiqué lors de la visite que ce réseau de magistrats de liaison est un atout qui permet d'associer les versants

<sup>277</sup> Liste des pays du Groupe de travail où sont postés des magistrats de liaison: Allemagne, Belgique, Brésil, Espagne, États-Unis, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie et Turquie.

judiciaire et diplomatique lorsque cela est nécessaire. Les magistrats de liaison ont été impliqués dans la coordination des enquêtes dans deux affaires multi-juridictionnelles d'envergure qui ont abouti à une résolution coordonnée entre plusieurs autorités. En particulier, dans *l'affaire Airbus n°5*, le magistrat de liaison français au Royaume Uni a indiqué lors de la visite avoir facilité les relations entre le PNF et le *Serious Fraud Office* (SFO) pour mieux cerner la compétence juridictionnelle des deux pays. Dans le cadre de la consultation des membres du Groupe de travail pour la Phase 4 de la France, deux pays ont commenté de manière positive la coopération des magistrats de liaison en matière de CAPE.

### *ii. Des statistiques toujours à développer*

265. En Phase 3 le Groupe de travail avait déploré que la France ne dispose pas de statistiques sur les demandes d'entraide qu'elle reçoit et émet, y compris dans les cas de transmissions directes de magistrats à magistrats. Le Groupe de travail a donc décidé de suivre ce point (question de suivi 13.f.).

266. La France ne dispose toujours pas de statistiques globales sur le nombre de demandes d'entraide judiciaire reçues et émises en matière de CAPE. Dans ses réponses aux questionnaires, la France a indiqué que le BEPI n'est pas en mesure de fournir des données statistiques sur le nombre de demandes d'entraide judiciaire reçues depuis la Phase 3 en matière de CAPE. Après la visite, la France a fourni des statistiques maintenues par le PNF sur les demandes d'entraide judiciaire émises et reçues en matière de CAPE pour la période 2014-2021. Le PNF précise que ces statistiques ne portent que sur les demandes d'entraide effectuées dans le cadre des enquêtes préliminaires qu'il dirige. La France n'a en revanche pas été en mesure de fournir des données chiffrées globales sur les demandes d'entraide qui ont été transmises et reçues par le BEPI, notamment pour la période qui précède la création du PNF et dans le cadre des informations judiciaires.

267. Dans ce contexte, la France a indiqué que le BEPI a récemment entrepris de développer un outil informatique lui permettant de disposer de données statistiques actualisées en temps réel sur l'entraide judiciaire transitant par ses services. Par ailleurs, un projet distinct a été initié aux fins d'intégrer l'ensemble des données de l'entraide pénale y compris intra-UE. Ces données, qui seront accessibles par le ministère de la Justice, devraient permettre à l'autorité centrale de disposer d'une vision complète de l'entraide. Bien qu'encore au stade de projet, ces derniers développements sont encourageants.

### *iii. Des lenteurs dans les réponses aux demandes d'entraide étrangère*

268. En ce qui concerne les réponses de la France aux demandes d'entraide reçues d'autres Parties à la Convention, le Secrétariat a demandé aux Membres du Groupe de travail de partager leur expérience du traitement de ces demandes par la France. Sur les 44 pays Parties à la Convention, 9 ont répondu. Six Parties rapportent avoir eu une expérience satisfaisante en matière de coopération avec les autorités françaises que ce soit avec le PNF, les juges d'instruction, la police en charge de l'exécution des demandes ou encore l'AFA. Deux pays membres du Groupe de travail soulignent cependant des délais conséquents dans l'exécution des demandes d'entraide par la France, et ce, notamment lorsque les demandes concernent des personnes morales françaises. Un de ces deux pays a évoqué les lenteurs potentiellement générées en particulier par la loi dite « de blocage ». (Section B6.c.i.) Ces lenteurs ont pu constituer un frein dans les enquêtes de CAPE d'autres Parties à la Convention, et ce, d'autant plus qu'une autorité supplémentaire (le PNF) vient s'ajouter dans la chaîne de transmission des demandes d'entraide dans le cas des affaires de CAPE. La question de la lenteur des procédures d'entraide judiciaire a été mentionnée par un des magistrats de liaison présent lors de la visite qui a indiqué que ces lenteurs s'expliquent notamment par des méthodes d'enquête, des standards probatoires et des organisations institutionnelles différents.

269. Depuis la Phase 3, le PNF a reçu un total de 86 demandes d'entraide dans des affaires de CAPE impliquant des entreprises/ressortissants français sur la période 2014-2021 : 63 de Parties à la Convention et 23 de pays non-Parties à la Convention. Ces demandes ont eu le plus souvent pour finalité d'obtenir

communication de pièces de procédures et des réquisitions bancaires. Les demandes d'auditions sont également sollicitées fréquemment dans le cadre des demandes reçues de pays non-Parties à la convention. Aucune demande d'entraide n'a été reçue par la France dans des procédures non-pénales impliquant des personnes morales pour des faits de CAPE. Une part significative de ces demandes sont encore en cours d'exécution.

270. Comme en Phase 3, les autorités françaises ont indiqué lors de la visite qu'aucun refus d'exécution n'a été notifié à une autorité étrangère requérante. Les délais moyens d'exécution par la France sont de l'ordre de 9 mois pour les demandes émises par des Parties à la Convention et de 14 mois pour des pays non-Parties à la Convention. Après la visite, la France a expliqué, à titre d'exemple, que des difficultés et un rallongement des délais d'exécution se sont matérialisées dans l'exécution de demandes d'entraide émanant d'une Partie à la Convention. Ces demandes visaient à obtenir plusieurs milliers de pièces collectées dans le cadre de procédures françaises ou à collecter pour répondre à la demande, l'autorité judiciaire devant alors opérer, avant leur transmission, un contrôle de chacune des pièces.

#### *iv Une approche plus active dans la demande d'entraide des autorités françaises*

271. Depuis la Phase 3, le PNF a adopté une approche plus active en matière de demande d'entraide judiciaire. Alors qu'en Phase 3, seules 13 demandes d'entraide avaient été émises par la France, le PNF a indiqué que, entre 2014 et 2021, 78 demandes d'entraide ont été adressées à d'autres pays dans le cadre des enquêtes préliminaires qu'il dirige dans des affaires de CAPE: 46 à des Parties à la Convention et 32 à des pays non-Parties à la Convention. Une part significative de ces demandes est en cours d'exécution. La France a indiqué que la durée moyenne d'exécution est de 13 mois pour les Parties à la Convention et de 11 mois pour les pays non-Parties à la Convention. Ces demandes ont eu le plus souvent pour objectif d'obtenir des réquisitions bancaires et patrimoniales, la communication de pièces de procédures mais également des perquisitions et demandes d'auditions.

272. Sept demandes d'entraide à destination de pays non-Parties à la Convention se sont conclues par une absence de réponse des autorités requises dans un délai de 3 ans. Cette absence de réponses a entraîné un non-lieu dans une affaire.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs notent que la plupart des Parties à la Convention qui ont répondu au questionnaire d'évaluation sur l'entraide judiciaire ont fait un retour globalement positif de leur coopération avec la France. Cependant, ils notent que des lenteurs ont été identifiées dans l'exécution par la France de demandes d'entraide étrangères. De plus, ils considèrent que si des ressources ont été allouées au sein du PNF pour le traitement des demandes d'entraide judiciaire, celles-ci semblent encore insuffisantes. Les examinateurs estiment que la recommandation 4.e n'est que partiellement mise en œuvre. Ils recommandent donc à nouveau à la France de prendre sans plus attendre les mesures nécessaires pour s'assurer que des ressources suffisantes sont allouées aux autorités répressives afin de garantir l'octroi d'une entraide judiciaire prompt et efficace aux autres Parties à la Convention. Ils recommandent également au Groupe de travail d'effectuer un suivi des délais d'exécution des demandes d'entraide par la France.***

***De plus, les examinateurs sont encouragés par les projets récents du BEPI de développer des outils informatiques afin de disposer de données statistiques sur l'entraide judiciaire. Ils recommandent donc à la France de prendre sans plus tarder les mesures nécessaires afin de concrétiser ces projets et de disposer de statistiques détaillées sur les demandes entrantes et sortantes d'entraide judiciaire acceptées et rejetées, les motifs de rejet, le type de mesures demandées et les délais d'exécution.***

**Par ailleurs, les examinateurs soulignent que le déploiement par la France d'un réseau de magistrats de liaison à l'étranger est un atout indéniable en matière d'entraide judiciaire. Ils considèrent que le rôle de ces magistrats peut être déterminant à plusieurs titres et notamment afin de renforcer la coopération entre autorités et surmonter d'éventuels obstacles. Ils recommandent que le déploiement de ce réseau par la France soit identifié par le Groupe de travail comme une bonne pratique.**

**Enfin, les examinateurs reconnaissent l'engagement croissant du PNF dans la coopération internationale avec les autres Parties à la Convention et l'usage des divers moyens de coopération à leur disposition. Le PNF a adopté une approche plus dynamique en matière d'entraide judiciaire dans les affaires de corruption d'agent public étranger, un nombre plus important de demandes ayant été émises dans ces affaires. Cependant, un grand nombre de ces demandes est encore en cours d'exécution et certaines sont restées sans réponse après plusieurs années. Ils recommandent donc à la France de prendre des mesures pour s'assurer d'un suivi plus systématique des demandes d'entraide émises lorsque leur exécution reste sans réponse de la part des autorités étrangères.**

#### **b. Entraide dans le cadre de la résolution multi-juridictionnelle des affaires**

273. Depuis la Phase 3, deux affaires multi-juridictionnelles d'envergure ont été résolues de manière coordonnée entre la France et des autorités étrangères. La résolution de ces affaires a été rendue possible grâce à l'introduction en droit français du mécanisme transactionnel de la CJIP. La coopération avec le SFO britannique et le *Department of Justice* (DOJ) américain dans l'affaire *Airbus (multiples juridictions) n°5* a ainsi donné lieu à la conclusion simultanée d'une CJIP en France et à des accords de suspension des poursuites (DPA) au Royaume-Uni et aux États-Unis en janvier 2020. Lors de la visite, le PNF a indiqué qu'en l'absence de mécanisme de résolution transactionnelle en France au début de l'affaire, Airbus avait initialement effectué un signalement spontané aux autorités britanniques. Le PNF et le SFO ont ensuite coopéré dans le cadre d'une équipe commune d'enquête (ECE) mise en place fin janvier 2017 sous l'égide d'Eurojust. L'ECE a permis aux autorités de définir une stratégie d'enquête coordonnée, faciliter le recueil des preuves et l'analyse technique des données, assurer le partage des informations pertinentes entre les autorités ainsi que d'utiliser ces preuves en vue de poursuites pénales ou de la conclusion d'accords transactionnels. Lors de la visite, le PNF a indiqué que la mise sur pied d'une ECE, grâce à son cadre formellement moins lourd que celui d'une demande formalisée d'entraide, a permis de contourner les difficultés posées notamment par l'application de la loi de blocage et du secret défense et ainsi de communiquer au Royaume-Uni certaines pièces du dossier recueillies par l'entreprise dans le cadre de son enquête interne.

274. Par ailleurs, les représentants du PNF ont indiqué que l'accord conclu dans le cadre de l'ECE a permis une répartition des priorités d'enquêtes entre le PNF et le SFO qui se sont ainsi partagés les pays sur lesquels chacun a concentré ses investigations. Ce cadre commun d'enquête a en outre facilité la coopération avec l'entreprise dans le cadre de son enquête interne. Un accord de coopération distinct a été signé entre le PNF, le SFO et le DOJ en mars 2019. Cet accord a notamment permis au PNF de partager certains éléments de son enquête avec le DOJ et notamment des éléments qui avaient été remis par Airbus au PNF dans des conditions visant à préserver le plus strictement possible la loi de blocage et le secret de l'enquête.

275. L'affaire *Société Générale (Libye) n°90* illustre également cette forme de coopération dans une affaire multi-juridictionnelle entre la France et les États-Unis. Dans cette affaire, des enquêtes parallèles ont été menées par le PNF et le DOJ. Lors de la visite, les représentants du PNF ont indiqué avoir eu connaissance qu'une enquête était en cours outre atlantique suite à la réception d'une demande d'entraide judiciaire et ce alors qu'une procédure était déjà en cours en France. Le PNF indique avoir fait valoir la compétence territoriale de la France afin de se raccrocher à la procédure américaine qui était alors plus

avancée, la Société Générale s'apprêtant alors à conclure un accord. Dans le cadre de cette coopération, les autorités françaises ont pu s'appuyer sur le travail d'enquête de leurs homologues et sur des informations obtenus suite au recours à des témoins assistés. Le PNF a également pu profiter de l'expertise du DOJ concernant les modalités de calcul de l'amende. L'affaire a été résolue par la conclusion simultanée d'une CJIP et d'un accord de suspension des poursuites aux États-Unis. Cette coordination a abouti au partage à part égale des pénalités financières.

### **Commentaire**

***Les examinateurs félicitent la France pour son rôle dans la résolution coordonnée de deux affaires de corruption d'agent public étranger d'envergures particulièrement médiatisées impliquant de grandes entreprises françaises. La résolution de ces affaires a permis à la France de se positionner comme un interlocuteur reconnu par les pays ayant mis en œuvre l'infraction de CAPE. Ils notent que la résolution de ces affaires a été rendue possible par l'introduction en droit français du mécanisme transactionnel de la convention judiciaire d'intérêt public.***

***Étant donné les préoccupations exprimées ci-dessus (section B3.d.iv), les examinateurs recommandent au Groupe de travail de suivre l'évolution du rôle joué par le PNF dans la résolution d'affaires multi-juridictionnelles.***

### **c. Motifs de non-exécution de l'entraide ou limitation de son champ**

276. Les demandes d'entraide entrantes et sortantes dans les affaires de CAPE peuvent faire l'objet d'une remontée d'information au procureur général de Paris où elles font l'objet d'un suivi particulier (article 35-36 CPP). L'exécutif peut ainsi être informé des demandes les plus sensibles. Les demandes d'entraide aux fins d'enquête portant sur des faits de corruption sont identifiées comme des dossiers signalés, qui font l'objet d'un suivi spécifique renforcé par le BEPI, dès lors qu'ils portent sur des infractions complexes ou présentant un intérêt particulier, notamment en matière économique et financière. Des motifs de refus d'exécution sont spécifiquement prévus concernant les demandes d'entraide au sein de l'UE (article 694-31 CPP). Il s'agit du secret défense (para.3) et du principe *non bis in idem* (para.5). Hors UE, les motifs de refus expressément prévus par la loi sont, outre l'absence de garanties suffisantes en matière de protection des données personnelles (non-détaillée ici), l'atteinte à l'ordre public ou aux intérêts essentiels de la Nation (article 694-4 CPP) (examinée dans la sous-section ii.). La loi de blocage, bien que non mentionnée par la France dans ses réponses comme un motif de refus d'exécution de l'entraide, est examinée ci-dessous en raison des inquiétudes qu'elle avait suscité pour le Groupe de travail en Phase 3 et des développements dont elle est susceptible de faire l'objet (examinée dans la sous-section i.).

#### *i. Loi de blocage de 1968 et sa réforme*

277. Le rapport de Phase 3 commente largement les implications de la loi du 26 juillet 1968, telle que modifiée par la loi du 16 juillet 1980,<sup>278</sup> dite « loi de blocage », en matière d'entraide, d'enquêtes et poursuites pour des faits de CAPE. La loi de blocage instaure, sous réserve des traités ou accords internationaux, une double interdiction, pénalement sanctionnée : la transmission à des autorités publiques étrangères, de documents ou renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels de la France ou à l'ordre public (article 1); et la demande ou la transmission de toute information d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique, dès lors qu'il s'agit de constituer des preuves, en vue ou dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives étrangères (article 1bis). Cette interdiction est assortie de sanctions pénales (peine maximale d'emprisonnement de

<sup>278</sup> [La loi n°68-678](#) du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères telle que modifiée par la loi n° 80-538 du 16 juillet 1980.

6 mois et d'une amende 18 000 EUR ou de l'une de ces deux peines seulement). Le rapport de Phase 3 notait que la loi avait pour objectif de protéger les entreprises françaises contre les procédures dite de « discovery » engagées par des autorités étrangères cherchant à accéder aux informations, y compris confidentielles, qu'elles détiennent, sans recourir aux procédures de coopération judiciaire telle que la commission rogatoire internationale.

278. En Phase 3, le Groupe de travail en avait conclu que les dispositions de cette loi étaient de nature à faire obstacle à la collecte d'éléments de preuve dans des affaires de CAPE et avait recommandé à la France de prendre toute mesure appropriée, y compris une éventuelle modification de la loi de blocage, visant à garantir que les conditions qui président à l'accès aux informations détenues par les entreprises françaises dans le cadre de cette loi ne fassent pas obstacle à la conduite à l'étranger d'enquêtes et poursuites pour corruption d'agents publics étrangers (recommandation 4.h.).

### **Mise en œuvre de l'article 1 de la loi de blocage: Agences impliquées et limites**

279. Aucune information n'est fournie dans les réponses de Phase 4 quant à l'autorité administrative, mentionnée à l'article 1 de la loi de blocage comme chargée de préciser, en tant que de besoin, les documents ou renseignements visés, et que les entreprises peuvent consulter lorsqu'elles veulent savoir si les informations qui leur sont demandées par une autorité étrangère sont de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels de la France ou à l'ordre public. Il ressort des recherches de l'équipe d'évaluation que cette mission est désormais confiée au Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE), service à compétence nationale créé en 2016 et rattaché à la direction générale des entreprises (DGE)<sup>279</sup>. Le SISSE élabore et propose la politique publique en matière de sécurité économique et de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation. Les missions du SISSE comprennent « la lutte contre l'extraterritorialité du droit ». Il s'agit de proposer et mettre en œuvre « un dispositif visant à protéger les entreprises françaises contre des dispositions de droit étranger s'appliquant avec un rattachement territorial extrêmement tenu ».

280. Pendant la visite, un représentant de ce service, convié à la demande de l'équipe d'évaluation, a indiqué que le SISSE sert de référent pour la loi de blocage et que sa mission est double en ce qu'elle consiste à (i) faire blocage à la transmission d'informations relevant de l'article 1, l'objectif étant que dès lors que l'information est jugée stratégique, elle ne puisse pas être transmise à l'autorité étrangère ; et (ii) réorienter dans le cadre de l'entraide pénale internationale les demandes relevant de l'article 1bis que le SISSE renvoie vers le ministère de la Justice. Dans le cadre de l'article 1, l'objectif du SISSE est de dissocier les informations qui ne relèvent pas de l'enquête en cours (questions exorbitantes eu égard au cadre du litige) et de faire obstacle à leur transmission. Le SISSE a « une lecture très restrictive » de la loi de blocage et se limite aux informations strictement sensibles. Il ne s'agirait donc pas tant de refuser de communiquer que de supprimer ou masquer les informations sensibles et stratégiques. Le SISSE peut également être saisi de demandes de transmission d'informations dans le cadre de monitorats, en particulier lorsque celles-ci sont susceptibles de toucher à des secrets industriels. Dans ce contexte, c'est donc normalement l'AFA qui pilote et le SISSE qui intervient plus spécifiquement sur le périmètre de la loi de blocage.

281. Le SISSE indique sur son site qu'il a été saisi par des entreprises à 12 reprises en 2020 contre 8 fois en 2018-2019. Cela montre, comme l'a précisé son représentant pendant la visite, qu'en pratique le SISSE est très peu saisi, les entreprises préférant répondre aux demandes des autorités étrangères au risque de se mettre en manquement avec la loi de blocage. Rares sont en effet les entreprises qui veulent bien parler aux agents du SISSE, ces derniers étant soumis à l'obligation de signalement qui incombe aux

<sup>279</sup> Ministère de l'économie, des finances et de la relance: [Sisse entreprises: qui-sommes-nous?](#)

agents publics en application de l'article 40 CPP. Dès lors que des négociations ont commencé avec une autorité étrangère, il est donc très délicat pour une entreprise de saisir le SISSE.

282. Ceci fait écho à un problème déjà souligné dans le rapport de Phase 3 et confirmé par certains intervenants du secteur privé lors de la visite de Phase 4, bien qu'avec beaucoup plus de discrétion. En pratique, cette loi place les entreprises face à un dilemme qu'elles sont susceptibles de résoudre sans que les autorités françaises en soient même informées. Certes, en transmettant des informations susceptibles d'entrer dans le champ de la loi de blocage, elles s'exposent à des sanctions en France mais cette loi est peu mise en œuvre et les sanctions sont faibles. En revanche, en ne transmettant pas certaines informations au pays tiers où elles font l'objet d'une enquête, elles s'exposent à des sanctions et à une série de conséquences graves qui pourraient découler de leur manque de coopération. Il est donc vraisemblable que certaines entreprises renoncent à actionner le mécanisme prévu à l'article 1. L'article 1 bis peut en revanche être mis en œuvre par les autorités françaises et en particulier le parquet. Au moment de finaliser ce rapport la France a précisé que si les saisines dont a eu à connaître le SISSE depuis 2019 concernaient principalement des violations des canaux d'entraide judiciaire (article 1 bis), les récentes saisines visent également la protection d'informations sensibles relevant potentiellement de l'article 1er de la loi. La France précise que les éléments non transmis étaient, dans les cas d'espèce concernés, sans rapport avec le contentieux en cause ou les faits reprochés et que leur non communication n'a pas été un obstacle au déroulement de la procédure et à la communication des éléments utiles à celle-ci.

283. Par ailleurs, la loi Sapin 2 attribue à l'AFA le rôle de veiller au respect de la loi de blocage relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des autorités étrangères, dans le cadre de l'exécution des décisions de ces autorités imposant à une société dont le siège est situé en France une obligation de mise en conformité (article 3.5°). Les éléments transmis par les entreprises dans ce cadre sont soumis au contrôle de l'AFA qui s'assure que la mise en œuvre des obligations de communication d'informations à des autorités étrangères se fait dans le respect des dispositions de la loi de 1968.

284. À titre d'illustration, les DPAs signés par les entreprises françaises concernées dans les *affaires Société Générale (Libye) n°90*, et *Airbus (multiples juridictions) n°5* prévoient que celles-ci adressent un rapport annuel au DOJ. L'AFA a ainsi été saisie par les entreprises pour que soit appréciée la conformité à la loi de 1968 des projets de rapports destinés au DOJ. L'AFA a réuni les services de l'État qui ont à en connaître (SISSE, DG Trésor (bureau lutte contre la criminalité financière et sanctions internationales), MEAE, mission de la régulation et de la concurrence équitable et DACG), pour recueillir leurs avis sur le respect des obligations de la loi de 1968 dans les documents présentés par les entreprises. Selon la France, ces consultations sont effectuées dans des délais très courts (quelques jours).

#### **Mise en œuvre de l'article 1bis de la loi de blocage: ralentissement ou encadrement de l'entraide ?**

285. Dans ses réponses aux questionnaires, la France indique que la loi n'a aucunement vocation à porter atteinte à une bonne coopération des autorités françaises avec leurs homologues étrangers, ni à la mise en œuvre des conventions signées par la France. Son objet (notamment en son article 1 bis) serait de renvoyer aux canaux de l'entraide internationale, tels que négociés par les États, la transmission des éléments demandés par les autorités étrangères en charge de la lutte contre la CAPE. La France conclut que « De fait, à notre connaissance, la loi du 26 juillet 1968 n'a pas porté atteinte au bon déroulement des procédures répressives menées par ces autorités ». L'*affaire Airbus (multiples juridictions) n°5* en serait, d'après la France, un bon exemple. La loi du 26 juillet 1968 n'aurait ainsi pas fait obstacle, dans cette affaire, à une collaboration aboutie entre la France, le Royaume-Uni et les États-Unis grâce à la création d'une ECE qui a permis de contourner les difficultés posées par l'application de la loi de blocage et du secret défense (voir section B.6.b.).

286. La France en déduit donc que non seulement la loi de blocage n'entraverait pas les enquêtes et les poursuites, mais encore qu'en obligeant les autorités étrangères à recourir aux dispositifs conventionnels de l'entraide pour l'obtention d'éléments de preuve, elle garantirait à la France d'être informée de ces affaires en temps utiles, ce qui lui permettrait, « le cas échéant, d'ouvrir une enquête miroir, dans la perspective d'une meilleure répression et d'une coordination des poursuites souhaitée par toutes les parties prenantes ». Parmi les avocats rencontrés, l'un a de même estimé que « la loi de blocage ne bloque pas, elle encadre. Elle évite les démarches qui relèvent de la pression et des passe-droit et ramène les échanges dans cadre normal entre souverains ».

287. Ce point semble cependant devoir être nuancé. Ainsi, l'ancienne procureure de la République financière a indiqué à la Commission d'enquête parlementaire qui l'auditionnait en 2020 à propos de l'indépendance de la Justice que pour ce qui concerne les entreprises à très forte visibilité économique, et notamment dans l'affaire Airbus, elle aurait souhaité une plus grande réactivité du parquet général, lorsqu'elle l'interrogeait concernant l'application de la loi de blocage<sup>280</sup>. Ainsi également, une autre Partie à la Convention<sup>281</sup> a souligné que lorsque des entreprises françaises sont impliquées dans des affaires de CAPE en particulier, la loi de blocage représente un véritable défi dans la mesure notamment où son champ d'application et son impact sur la procédure d'entraide manquent de clarté. Selon l'expérience de ce pays, le ministère de la Justice met dans ce contexte souvent plus d'un an à transmettre les résultats de la demande d'entraide au pays demandeur.

288. Interrogés sur ce point pendant la visite, les membres du PNF ont réitéré la position selon laquelle la loi de blocage ne peut être un frein à une enquête menée à l'étranger dans la mesure où elle ne fait que rappeler les règles de l'entraide pénale internationale. Ils ont indiqué n'avoir, quant à eux, jamais différé l'exécution d'une demande d'entraide tout en concédant dans certaines affaires un certain délai de mise en œuvre moins lié à la loi de blocage qu'à la volonté du parquet de se mettre à niveau de ses partenaires pour être en mesure d'exercer sa souveraineté pénale. Le ministère de la Justice n'était quant à lui pas au courant de retards dans la transmission d'informations dans le cadre de l'entraide en matière de CAPE. Après la visite, la France a tenu à souligner que la loi de blocage n'a pas pu faire obstacle au traitement d'une demande d'entraide puisqu'elle ne s'applique qu'aux acteurs privés (c'est-à-dire aux demandes directes, et hors entraide, faites par une autorité à l'attention d'un acteur privé) et pas aux autorités judiciaires échangeant dans le cadre de l'entraide.

### **Rapport Gauvain : Vers un renforcement de la loi de blocage ?**

289. La loi de blocage a alimenté ces dernières années une réflexion qui pourrait conduire à son renforcement. En juin 2019, un député (également co-auteur, avec le député Marleix, d'un autre rapport parlementaire concluant les travaux d'une mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi Sapin 2 évoqué à plusieurs reprises ci-dessus) a rendu un rapport concluant la mission dont il avait été chargé par le Premier ministre sur les mesures de protection des entreprises françaises confrontées à des procédures judiciaires ou administratives donnant effet à des législations de portée extraterritoriale. Ce rapport intitulé « Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale » (rapport Gauvain)<sup>282</sup>, partait notamment du postulat (inscrit dans la lettre de mission du Premier ministre) que « plusieurs entreprises françaises ont en effet fait l'objet, ces dernières années, de procédures judiciaires initiées sur le fondement de législations de portée

<sup>280</sup> [Commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire](#), compte rendu d'audition n°29 de Mme Éliane Houlette, ancienne procureure de la République financière, le 10 juin 2020.

<sup>281</sup> Réponse à la lettre envoyée au début du processus d'évaluation de Phase 4, invitant les autres pays du Groupe à soumettre des commentaires sur le pays évalué.

<sup>282</sup> Raphaël Gauvain - Claire D'Urso - Alain Damais - Samira Jemai, Rapport public à la demande du Premier Ministre: [Rétablir la souveraineté de la France et de l'Europe et protéger nos entreprises des lois et mesures à portée extraterritoriale](#).

extraterritoriale qui ont eu des conséquences économiques et financières majeures ». L'ampleur supposée de ce phénomène ne correspond néanmoins pas aux conclusions chiffrées par le Groupe de travail dans un rapport récent<sup>283</sup>.

290. La mission portait plus particulièrement sur l'évaluation de la loi de blocage mais aussi sur « les conséquences de la promulgation, en mars 2018, par les États-Unis, du « *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act* » ou « *CLOUD Act* ». La mission portait également sur la recherche de solutions pouvant être apportées dans le droit national ou l'UE<sup>284</sup>. Le rapport souligne une « vulnérabilité » des entreprises françaises qui serait en grande partie due « aux lacunes de [notre] droit », au titre desquels :« (...) la loi dite « de blocage » de 1968, qui est en réalité une loi d'aiguillage et d'orientation des requêtes étrangères vers les canaux normaux de la coopération internationale, n'a jamais été sérieusement et systématiquement mise en œuvre. Elle s'avère aujourd'hui datée et insuffisante pour contraindre les autorités étrangères à respecter les traités d'entraide et les accords de coopération internationale pour obtenir des documents ou/et des informations sur nos entreprises ». Le député missionné pour établir ce rapport a confirmé, lors de la visite, que cette approche et ces conclusions restent d'actualité et il s'est montré confiant quant à la possibilité de réviser la loi avant la fin 2021.

291. Interrogée sur la suite qui entend être donnée à ces propositions, la France, dans ses réponses de Phase 4, indiquait qu'il ne s'agissait pas à ce stade de remettre en question la loi existante, mais d'en préciser le dispositif, l'objectif étant « d'assurer une plus grande sécurité juridique aux entreprises, sans entraver l'obtention d'éléments de preuve par les autorités étrangères via les canaux de l'entraide internationale ». Au moment de finaliser ce rapport, la France a indiqué qu'était en cours de discussion, un projet de réforme, par voie de décret<sup>285</sup>, de l'article 2 de la loi de blocage qui prévoit que les personnes visées aux articles 1 et 1bis sont tenues d'informer sans délai le ministre compétent lorsqu'elles se trouvent saisies de toute demande concernant de telles communications. Le projet vise à proposer: (i) la mise en œuvre d'une procédure de notification, pour les personnes assujetties à l'article 1, de toute demande émise par une autorité publique étrangère ; et (ii) la possibilité pour le SISSE de rendre des avis juridiquement non contraignants à ces personnes portant sur l'applicabilité ou non de l'article 1 à un cas donné – après consultation des ministères de la Justice et de l'Europe et des Affaires Étrangères. Le SISSE, au sein du Ministère de l'Économie, serait clairement désigné comme l'autorité compétente au sens de l'article 2 de la loi. La situation actuelle où plusieurs autorités peuvent être compétentes serait ainsi clarifiée. En revanche, la consultation de plusieurs ministères par le SISSE risque de générer des délais dans la fourniture d'entraide par la France. Ce projet de décret, qui poursuit un objectif de protection renforcée des informations détenues par les entreprises françaises, ne devrait donc pas contribuer à mettre en œuvre la recommandation 4.h de Phase 3. Quand bien même le projet de décret indique que les avis du SISSE ont vocation à être transmis en procédure et donc connus de l'ensemble des parties, ce qui, « à terme, devrait clarifier les critères retenus pour définir le champ potentiel de la loi pénale », il est prématuré pour le Groupe de travail de se prononcer sur les effets indirects d'un décret encore au stade de la discussion.

*ii. Les demandes d'entraide de nature à porter atteinte à l'ordre public ou aux « intérêts essentiels de la Nation » (article 694-4 CPP)*

292. En droit français, le principal motif d'inexécution de l'entraide concerne les demandes de nature à porter atteinte à « l'ordre public » ou aux « intérêts essentiels de la Nation » (article 694-4 CPP). Ce texte n'a pas été modifié depuis la Phase 3. Le rapport de Phase 3 avait relevé que les traités en matière d'entraide contiennent généralement une réserve formulée dans des termes semblables à

<sup>283</sup> [Le rapport de Phase 4 des États-Unis](#) (2020), para. 229, p. 63.

<sup>284</sup> Éventuelle révision du règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers.

<sup>285</sup> Projet de décret en Conseil d'Etat portant application des articles 1 à 2 de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968.

l'article 694-4 CPP. Le Groupe de travail avait recommandé à la France de prendre toutes les mesures nécessaires visant à garantir [...] que l'octroi de l'entraide judiciaire dans des affaires de corruption transnationale ne se trouve pas influencé par des considérations d'intérêt économique national sous couvert de protection des « intérêts essentiels de la Nation » (deuxième partie de la recommandation 6).

293. Une circulaire du 29 décembre 1999 avait précisé que « la disposition de l'article 694-4 CPP doit être d'application très rare et seules certaines demandes mettant en jeu des secrets dont la divulgation porterait atteinte aux intérêts essentiels du pays - notion qui concerne non seulement le domaine militaire, mais aussi notamment les domaines économique, écologique ou social - paraissent entrer dans le cadre d'application de ce texte ». Un exemple concret fourni par le PNF pendant la visite concerne le filtrage opéré dans la comptabilité transférée à une autorité étrangère dans une importante affaire de CAPE, afin de fournir les informations nécessaires à l'enquête sans pour autant divulguer tous les prix de vente et autres informations confidentielles.

294. Dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France indique qu'en pratique, le PNF transmet, s'il y a lieu, de telles demandes à la procureure générale près la cour d'appel de Paris qui saisit à son tour, s'il y a lieu, le ministre de la Justice tout en avisant le juge d'instruction éventuellement chargé d'une information judiciaire en lien avec cette demande. S'il est saisi, le ministre de la Justice informe l'autorité étrangère requérante, le cas échéant, de ce qu'il ne peut être donné suite, totalement ou partiellement, à sa demande. Cette information est notifiée à l'autorité judiciaire concernée et fait obstacle à l'exécution de la demande d'entraide ou au retour des pièces d'exécution. Selon la France, le motif de refus pour contrariété aux intérêts essentiels de la Nation n'a été opposé qu'une seule fois au cours de la période considérée, dans une procédure qui ne concernait pas l'infraction de CAPE. La France souligne que le déroulement de *l'affaire Airbus n°5* illustre les garanties apportées quant à la conduite indépendante des enquêtes et à l'octroi de l'entraide, le secteur de l'aéronautique étant un secteur à la fois fortement soumis à la concurrence commerciale et hautement stratégique. Pour autant, aucune considération économique n'a, selon la France, fait obstacle à une collaboration aboutie dans ce dossier entre la France, le Royaume-Uni et les États-Unis.

295. La France indique de même que si le motif de refus pour contrariété à l'ordre public national a pu, à de rares reprises (moins de 10 occurrences depuis 2016) être parfois opposé (au motif, essentiellement, que les faits reprochés ne constituaient pas des infractions pénales en droit français), il n'a jamais été opposé sur cette période en matière de CAPE. Cependant, les commentaires reçus d'une autre Partie à la Convention (cité ci-dessus sous la section sur la loi de blocage) semblent indiquer que des problèmes d'entraide aient surgis sur la base de ce motif dans une ou plusieurs affaires de CAPE. Ce point n'a cependant pu être confirmé pendant ni après la visite. Interrogés sur ce point, des membres du PNF ont indiqué que, dans certaines affaires de CAPE, il a pu arriver que, confrontés à des demandes impliquant la transmission d'une somme considérable de documents, ils aient pu avoir, en interne, le souci de les transmettre sans risque d'atteinte à des intérêts stratégiques. Un retard d'exécution a pu en découler. Dans un dossier, une question d'ordre public a pu être invoquée en raison des conditions dans lesquelles l'État demandeur était entré en possession d'informations. L'ignorance des règles procédurales en vigueur pour l'obtention d'informations a pu, en l'occurrence, justifier la décision de suspendre la coopération jusqu'au règlement de la difficulté. Il ne s'est cependant pas agi d'un refus d'exécution mais d'une suspension, les pièces ayant fini par être transmises selon la voie régulière. Ce problème n'aurait d'ailleurs pas été formalisé comme relevant de l'article 694-4 CPP.

### **Commentaire**

***Les examinateurs notent les explications fournies par la France en ce qui concerne la vocation de la loi de blocage à réorienter les demandes des autorités étrangères vers l'entraide pénale internationale et l'information des autorités françaises qui en découle. Ils relèvent toutefois que différents acteurs de la lutte contre la corruption, tant en interne qu'à l'international, continuent de***

déplorer des lenteurs générées, selon eux par la loi de blocage et la mise en œuvre de l'article 694-4 CPP dans le processus d'entraide.

*Ils relèvent également que, quand bien même la loi de blocage ne s'appliquerait qu'aux demandes directes hors entraide formelle, elle est tout de même susceptible de ralentir l'entraide de manière générale comme en témoigne notamment la création d'une ECE dans une affaire mentionnée ci-dessus pour contourner les difficultés posées notamment par l'application de la loi de blocage et communiquer à une autorité étrangère certaines pièces du dossier recueillies par l'entreprise dans le cadre de son enquête interne. Les examinateurs expriment également de sérieuses préoccupations quant à l'absence de critères clairs présidant à la mise en œuvre de ces dispositifs dans le cadre d'enquêtes menées par d'autres Parties à la Convention.*

*Dans ce contexte, les examinateurs considèrent comme particulièrement problématique l'absence de mesure prise depuis la Phase 3 pour mettre en œuvre les recommandations 4.h. et 6. Ce problème leur apparaît d'autant plus sérieux que la France a déployé d'importants moyens en mandatant une commission parlementaire, qui a depuis rendu un rapport proposant au contraire de renforcer la loi de blocage dans des termes qui restent à confirmer mais dont les présupposés et le climat défensifs qui ont entouré ses travaux sont néanmoins préoccupants.*

*Ils recommandent donc à la France de: (i) Clarifier la portée et les conséquences de la loi de blocage; (ii) Clarifier les critères en vertu desquels les autorités françaises sélectionnent, produisent, retiennent ou demandent aux entreprises de retenir certaines informations concernant les entreprises impliquées dans des affaires de CAPE en application de la loi de blocage ou de l'article 694-4 CPP; (iii) Accélérer l'exécution de l'entraide formelle, y compris lorsque la loi de blocage ou l'article 694-4 CPP sont mis en œuvre – même si l'un et l'autre mécanisme interviennent à des stades et dans des cadres formels différents et que la loi de blocage peut n'avoir qu'un effet indirect sur l'entraide formelle – et en particulier au stade de la saisine du ministère de la Justice ou de toute autre autorité, comme notamment prévu dans le projet de décret en cours de discussion au moment de finaliser ce rapport; et (iv) S'assurer que les conditions qui président à l'accès aux informations détenues par les entreprises françaises dans le cadre de la loi de blocage, dans sa forme actuelle ou après une éventuelle réforme, ne fassent pas obstacle à la conduite à l'étranger d'enquêtes et poursuites pour CAPE, comme déjà recommandé par le Groupe de travail en Phase 3 (recommandation 4.h).*

## C. LA RESPONSABILITÉ DES PERSONNES MORALES

### C1. Champ de la responsabilité des personnes morales pour corruption transnationale ou infraction corrélative

#### a. Un cadre juridique qui demeure peu clair et difficile à mettre en œuvre dans un cadre contentieux

296. En Phase 3, le Groupe de travail avait regretté l'absence de mise en œuvre de la responsabilité pénale des personnes morales au titre de la CAPE, l'attribuant notamment au manque de clarté du cadre juridique sur un certain nombre de points essentiels, et notamment celui de la responsabilité des personnes morales au titre des actes commis par des intermédiaires, dont les personnes liées. Le Groupe avait ainsi recommandé que les exigences de cette responsabilité soient clarifiées afin de s'assurer qu'elles tiennent compte de l'Annexe I de la Recommandation de 2009 (recommandation 2.a). Cette recommandation n'était que partiellement mise en œuvre lors du suivi de Phase 3.

297. Depuis la Phase 3, la loi n'a pas évolué. La responsabilité pénale des personnes morales pour toute infraction (y compris la CAPE, le blanchiment de CAPE et le faux et usage de faux en écriture privée) est engagée quand deux conditions cumulatives sont réunies : l'infraction doit avoir été commise « pour leur compte » et « par leurs organes ou représentants » (article 121-2 CP). La jurisprudence n'a pas tranché clairement certains des points d'interprétation essentiels ci-dessous.

#### *i. Approche générale*

298. Comme en Phase 3, il est difficile de déterminer quelle approche, parmi celles décrites dans l'Annexe I à la Recommandation de 2009, est suivie par la France en matière d'établissement de la responsabilité des personnes morales. En effet, ni la nécessité d'identifier spécifiquement l'organe ou le représentant susceptible d'engager la responsabilité de la personne morale, ni la définition de l'organe ou du représentant ne sont clairement établis dans la loi ou la pratique.

299. En ce qui concerne la nécessité d'identifier spécifiquement l'organe ou le représentant dont les faits engagent la responsabilité de la personne morale, la jurisprudence a fluctué au cours des dernières années, tant en matière de CAPE que d'autres infractions, et ne semble pas stabilisée. En 2011-2012<sup>286</sup>, en affirmant l'exigence de cette identification, la Cour de cassation avait mis un terme à une jurisprudence développée depuis 2008, dans le cadre du droit du travail notamment, et largement jugée *contra legem* par la doctrine<sup>287</sup>, selon laquelle cette identification n'était pas nécessaire, puisque l'implication de l'organe ou du représentant pouvait être déduite de l'existence d'une *politique commerciale* fautive de la société. En matière de CAPE, la position de la Cour de cassation a récemment évolué à nouveau. En juin 2021, dans l'*affaire Alcatel Costa Rica n°7*<sup>288</sup>, elle a confirmé la condamnation de la société-mère sur le fondement de la politique de groupe, sans exiger l'identification des organes ou représentants ayant commis les faits. Cet arrêt semble ainsi revenir à l'ancienne jurisprudence sur la politique commerciale.

300. Cette décision de la Cour de cassation était encore attendue au moment de la visite. Les praticiens rencontrés par l'équipe d'évaluation percevaient alors différemment le sens des fluctuations jurisprudentielles observées au cours des années précédentes : si les magistrats évoquaient un durcissement de la jurisprudence en matière d'identification précise de l'organe ou du représentant, des avocats s'inquiétaient au contraire d'une tendance à un assouplissement en la matière.

301. En tout état de cause, à ce jour, la nécessité d'une identification précise de l'organe ou du représentant ayant commis l'infraction a été retenue dans la plupart des affaires de CAPE. Or, comme en Phase 3, la définition des organes ou représentants susceptibles d'engager la responsabilité des personnes morales manque de clarté. Dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France indique que la jurisprudence a étendu la définition de ces notions de façon à couvrir, au-delà des dirigeants de droit, la diversité des systèmes de décision au sein des personnes morales. La Cour de cassation a ainsi considéré que pouvaient constituer des représentants les dirigeants de droit et de fait, ainsi que les salariés non dirigeants titulaires d'une délégation de pouvoir, d'une subdélégation de pouvoir ou d'une délégation de pouvoir de fait. En outre, dans l'*affaire Pétrole contre nourriture, volet pétrole – Total et Vitol n°102*<sup>289</sup>, la Cour de cassation a retenu une interprétation large de la notion d'organe, considérant que celui-ci peut être identifié au regard du système de décision mis en place par la personne morale, sans être prévu par la loi; que la responsabilité de la personne morale peut être engagée par des actes collégiaux de l'organe, sans que soit identifié le rôle individuel des personnes physiques qui le composent; et que la preuve de la commission des faits par l'organe peut être apportée de manière indirecte.

<sup>286</sup> Cass. Crim. 11 octobre 2011, n°10-87.212; Cass. Crim. 11 avril 2012, n°10-86.974.

<sup>287</sup> LELIEUR J., French report on prosecuting corporations for violations of international criminal law, 2017.

<sup>288</sup> Cass. Crim., 16 juin 2021, n°768 (20-83.098).

<sup>289</sup> Cass. Crim., 14 mars 2018, n°16-82.117.

302. Si l'élargissement de l'interprétation des notions de représentant et d'organe est positif, des difficultés demeurent. Tout d'abord, toutes ces évolutions jurisprudentielles ne concernent pas spécifiquement des affaires de CAPE et ont pu intervenir dans des champs éloignés, comme en matière de droit du travail, domaine dans lequel le juge retient traditionnellement une conception plus souple de la responsabilité des personnes morales. Il reste ainsi à démontrer qu'elles sont applicables à l'infraction de CAPE. Ensuite, la délégation de pouvoir, même indirecte ou informelle, demeure un prérequis pour engager la responsabilité de la personne morale. Un préposé sans délégation de pouvoir ayant agi pour le compte de la personne morale n'engage pas cette responsabilité. Dans *l'affaire Safran (Nigéria) n°79*, la seule personne morale condamnée en premier ressort en Phase 3 a été relaxée. La Cour d'appel a suivi les réquisitions du ministère public qui a considéré que l'infraction, à la supposer établie, ne pouvait être imputée à la personne morale au motif que la seule personne disposant d'une délégation de pouvoir n'était pas poursuivie et que les deux préposés poursuivis ne disposaient pas d'une délégation de pouvoir leur permettant d'engager la responsabilité de la personne morale.

303. Le rapport parlementaire Gauvain et Marleix propose d'« assouplir les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales » (proposition 25) avec pour objectif de sanctionner plus efficacement les personnes morales et d'inciter ainsi les entreprises à la divulgation spontanée ainsi qu'à la conclusion d'une CJIP. Au moment de finaliser ce rapport, la proposition de loi, déposée le 21 octobre 2021, par le député Gauvain, propose que la responsabilité pénale de la personne morale puisse être engagée lorsque le défaut de surveillance de la personne morale a conduit à la commission d'une infraction par un salarié<sup>290</sup>. Cette proposition de loi n'a pas été inscrite par le Gouvernement à l'ordre du jour des débats à l'Assemblée nationale pour la législature en cours et son avenir demeure donc incertain.

*ii. Autonomie de la responsabilité des personnes morales vis-à-vis des poursuites ou de la condamnation de personnes physiques*

304. Conformément à l'Annexe I de la Recommandation de 2009, la responsabilité des personnes morales ne doit pas être restreinte aux cas où la ou les personnes physiques ayant commis l'infraction sont poursuivies ou condamnées. En lien avec les incertitudes relevées ci-dessus, cette question n'est pas clairement tranchée en pratique en France. Ce point n'avait pas été spécifiquement abordé en Phase 3, ni en Phase 2. En Phase 1, il avait été relevé qu'il n'était « pas nécessaire que l'organe ou le représentant ait été personnellement déclaré coupable des faits reprochés à la personne morale » pour établir la responsabilité pénale de celle-ci<sup>291</sup>. Ce principe a été rappelé explicitement par la jurisprudence récente en matière de CAPE<sup>292</sup>. Si des condamnations ont été prononcées à l'encontre de personnes morales dans des affaires où les poursuites à l'encontre des personnes physiques liées n'ont pas abouti<sup>293</sup>, la condamnation définitive de personnes morales en l'absence de poursuite contre une ou des personnes physiques liées n'a pu être établie que dans une affaire (*Pétrole contre nourriture volet équipement – 12 entreprises sanctionnées n°70*). Dans cette affaire, 11 des 12 personnes morales ont été définitivement condamnées en l'absence de poursuite contre leurs dirigeants.

<sup>290</sup> Proposition de loi n°4586 du 21 octobre 2021, article 8.

<sup>291</sup> [Le rapport de Phase 1 de la France](#), (2000), p. 11-12.

<sup>292</sup> Dans l'affaire *Alcatel (Costa Rica) n°7*, le Tribunal correctionnel de Paris a affirmé que « la mise en cause de la responsabilité pénale de la personne morale n'exige pas la mise en cause concomitante d'une personne physique qui aurait agi pour le compte de celle-ci ». Dans l'affaire *Total (Iran) n°103*, le même tribunal a rappelé que la responsabilité de la personne morale est autonome de celle des personnes physiques impliquées et que, en l'espèce, l'extinction de l'action publique à l'égard des personnes physiques n'excluait pas nécessairement la responsabilité pénale de la personne morale.

<sup>293</sup> C'est le cas par exemple dans l'affaire *Alcatel (Costa Rica) n°7* où les deux prévenus personnes physiques ont été relaxés et dans l'affaire *Total (Iran) n°103* où les poursuites engagées à l'encontre de la personne physique liée n'ont pas abouti en raison de l'extinction de l'action publique (décès).

305. Cependant, comme l'a souligné une universitaire lors de la visite, en pratique, le mode d'imputation de la responsabilité pénale aux personnes morales, dans la mesure où il exige, en l'état du droit, d'établir la commission d'une infraction par un représentant ou organe (le plus souvent une personne physique), nécessite des poursuites contre celui-ci, notamment pour prouver l'élément intentionnel. L'avenir jurisprudentiel de la notion de politique de groupe pourrait modifier ce tableau. Néanmoins, à ce stade, la réalité pratique de l'autonomie de la responsabilité des personnes morales n'est toujours pas établie.

### *iii. Responsabilité des sociétés-mères du fait des filiales*

306. Malgré des évolutions récentes, la France n'a pas clairement démontré qu'elle a levé les difficultés relevées en Phase 3 concernant l'imputation de la responsabilité pénale aux personnes morales au titre des faits commis par les intermédiaires, dont les filiales étrangères. Certes, dans les *affaires Total Pétrole contre nourriture, volet pétrole – Total et Vitol n° 102* et *Total (Iran) n°103*<sup>294</sup>, la société-mère a été tenue responsable des faits commis par des filiales dépourvues d'autonomie. De même dans l'*affaire Alcatel (Costa Rica) n°7*, l'implication directe de la société-mère condamnée pour CAPE (notamment dans le recrutement et la rémunération d'intermédiaires) a pu être démontrée sur le fondement d'éléments de comptabilité relatifs à la société-mère elle-même (la filiale étrangère avait en outre elle-même été condamnée pour CAPE par une juridiction étrangère).

307. Cependant, en dehors de ces hypothèses, et notamment dans le cas de faits de CAPE commis par une filiale dotée d'une certaine autonomie, la capacité de la France à condamner une société-mère n'est pas démontrée. En théorie, elle peut le faire sur le fondement de la coaction ou de la complicité. En Phase 3, le Groupe de travail a considéré que les conditions légales à satisfaire dans ces hypothèses<sup>295</sup> rendaient l'établissement de la responsabilité de la société-mère très difficile en pratique. La loi Sapin 2 a supprimé ces conditions pour la CAPE<sup>296</sup>. Néanmoins, en l'absence de jurisprudence pertinente, l'impact de cette suppression reste à démontrer. Lors de la visite, un juge d'instruction a également souligné les difficultés pratiques liées à l'obtention de preuves relatives aux faits commis à l'étranger par une structure étrangère en l'absence de condamnation de celle-ci.

### *iv. Responsabilité pour défaut de supervision*

308. Comme souligné par des panélistes durant la visite, notamment parmi les représentants du secteur privé, l'articulation de la responsabilité des personnes morales pour CAPE et la mise en place (ou le défaut de mise en place) d'un programme de conformité tel que promu ou exigé par la loi Sapin 2, n'est pas claire. Aucune décision de condamnation, classement sans suite, non-lieu ou relaxe prise en la matière ne semble s'être référée à ces programmes. Bien que la proposition de loi, déposée le 21 octobre 2021 par le député Gauvain, propose d'étendre la responsabilité pénale des personnes morales au défaut de surveillance, elle n'apporte pas de précision quant à la prise en compte de l'existence (ou du défaut) de mesures internes de conformité<sup>297</sup>.

<sup>294</sup> Tribunal correctionnel de Paris, 21 décembre 2018.

<sup>295</sup> Réciprocité d'incrimination et monopole du ministère public pour l'imputation de la responsabilité de faits commis à l'étranger sur le fondement de la compétence de nationalité ; réciprocité d'incrimination et constat de l'infraction principale par une décision définitive de la juridiction étrangère pour les faits de complicité commis en France.

<sup>296</sup> La suppression de la condition de réciprocité d'incrimination étant une disposition pénale de fond, celle-ci n'est donc pas d'application rétroactive. En ce qui concerne la suppression des conditions relatives au monopole du ministère public et à la constatation de l'infraction principale par une décision définitive de la juridiction étrangère, ces dispositions constituent des dispositions de procédure et sont donc applicables rétroactivement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur.

<sup>297</sup> Proposition de loi n°4586 du 21 octobre 2021, article 8.

v. *Le contournement des difficultés relatives au cadre de la responsabilité des personnes morales par la CJIP ne résout pas les problèmes intrinsèques à ce régime de responsabilité*

309. De façon générale, le cadre de la responsabilité pénale des personnes morales demeure peu clair et souffre d'un certain nombre d'incertitudes critiques. Cet avis semble largement partagé par les praticiens, et notamment les procureurs rencontrés lors de la visite. En particulier, la nécessité d'identifier un organe ou un représentant ayant commis l'infraction, tâche complexe dans les grandes sociétés et les groupes internationaux ; la définition restrictive des organes et représentants ; et, plus généralement, le caractère instable du cadre jurisprudentiel sont de nature à faire obstacle à la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales pour CAPE et contribuent sans aucun doute au faible nombre de condamnations prononcées à ce jour. En retour, cette faible mise en œuvre limite les perspectives de clarifications par la jurisprudence.

310. La CJIP permet de contourner efficacement les difficultés relatives au cadre juridique en matière contentieuse pour sanctionner les personnes morales, y compris les sociétés-mères au titre de faits commis par leurs filiales. C'est d'ailleurs un facteur essentiel de son succès auprès des autorités de poursuite. Néanmoins, en offrant une voie de résolution hors procès, la CJIP contribue indirectement à limiter les perspectives de clarifications jurisprudentielles. En outre, l'équilibre d'un système de résolution négociée repose notamment sur le caractère dissuasif du cadre contentieux auquel il propose une alternative. Si le risque de condamnation pénale est faible pour les personnes morales du fait de conditions peu claires et difficiles à établir dans un contexte contentieux, cela peut affaiblir la position des autorités de poursuite lors de la négociation d'une CJIP et les amener soit à imposer des sanctions insuffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives, soit à faire échouer toute tentative de justice négociée.

311. Dans l'intérêt du régime pénal de responsabilité des personnes morales dans son ensemble, il apparaît donc essentiel d'en clarifier les termes et conditions de mise en œuvre, de manière à lever toute incertitude sur son applicabilité dans un cadre contentieux. Étant donné les faibles perspectives de clarification par la jurisprudence, une révision de la loi semble nécessaire, en réexaminant notamment la condition relative aux « organes et représentants ».

**b. Une évolution récente en matière de responsabilité des sociétés absorbantes**

312. Selon la jurisprudence en vigueur en Phase 3, une opération de fusion-absorption mettrait définitivement fin à toute responsabilité pénale au titre des infractions commises mais non définitivement jugées par la société absorbée. Ce principe avait constitué un obstacle à l'établissement de la responsabilité des personnes morales dans plusieurs affaires de CAPE.

313. Le 25 novembre 2020<sup>298</sup>, la Cour de cassation a opéré un revirement de jurisprudence majeur. À la suite de la Cour de justice de l'UE<sup>299</sup> et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>300</sup>, elle a ainsi considéré qu'« *en cas de fusion-absorption d'une société par une autre société, la société absorbante peut désormais, à certaines conditions, être condamnée pénalement pour des faits commis par la société absorbée avant la fusion* ». Cette clarification est de première importance même si l'arrêt ne concerne que les sociétés anonymes et sociétés par actions simplifiées, et les seules condamnations à des peines d'amende ou de confiscation. La nouvelle jurisprudence ne peut s'appliquer qu'aux fusions-absorptions intervenues après le 25 novembre 2020<sup>301</sup>. Comme auparavant, une fusion-acquisition frauduleuse (ayant

<sup>298</sup> Cass., Crim., 25 novembre 2020, n°18-86.955.

<sup>299</sup> CJUE, 5 mars 2015, n°C-343/13 : la fusion-absorption n'éteint pas l'obligation de payer une amende pour infraction du droit du travail par la société absorbée.

<sup>300</sup> CEDH, 1<sup>er</sup> octobre 2019, Carrefour France c/ France, n°37858/14 : le paiement d'une amende par la société absorbante pour des actes restrictifs de concurrence commis par la société absorbée avant la fusion-absorption n'affecte pas la personnalité des peines.

<sup>301</sup> Dépêche n°2020 F 0085FB1 du 2 décembre 2020.

pour but de soustraire la société absorbée à sa responsabilité pénale) expose la société absorbante à l'ensemble des sanctions pénales encourues par la société absorbée.

314. La France souligne que cet arrêt remédie à un facteur important d'insécurité juridique pesant sur les affaires de CAPE en cours. Celles-ci ne risquent plus d'être interrompues par le jeu d'une fusion-acquisition, comme cela avait pu être le cas dans les *affaires Alcatel Costa Rica n°7* ou *Pétrole contre nourriture, volet équipement – 12 entreprises sanctionnées n°70*. Les autorités notent également que cet arrêt introduit une puissante incitation pour les sociétés absorbantes à conduire des vérifications sur les possibles faits de CAPE et les pratiques de conformité des sociétés qu'elles envisagent d'absorber. Avant même l'arrêt de la Cour de cassation, l'AFA avait publié en janvier 2020 un *Guide pratique sur les vérifications anticorruption dans le cadre des opérations de fusions-acquisitions* (désormais mis à jour<sup>302</sup> afin de tenir compte de la nouvelle jurisprudence).

### **Commentaire**

***Les examinateurs notent que le cadre juridique de la responsabilité pénale des personnes morales a connu un certain nombre de développements encourageants depuis la Phase 3, du fait notamment de: l'élargissement de la définition des notions d'organe et de représentant; la responsabilisation des sociétés absorbantes par la jurisprudence; et la suppression des conditions relatives à l'établissement de la complicité et de la coaction en matière de corruption transnationale, qui pourrait faciliter l'imputation de la responsabilité aux sociétés-mères pour les faits commis par leurs filiales. Néanmoins, ils constatent que ces développements n'ont pas suffi à établir un cadre juridique clair et stable en matière de responsabilité pénale des personnes morales. Des difficultés cruciales demeurent, notamment en lien avec la condition relative à l'établissement de la commission des faits par l'« organe » ou le « représentant ». Fondamentalement, comme en Phase 3, il est difficile d'établir laquelle des approches décrites dans l'Annexe I à la Recommandation de 2009 en matière de responsabilité des personnes morales est suivie par la France.***

***Les insuffisances de ce cadre demeurent un obstacle majeur à sa mise en œuvre, que le recours à la CJIP ne peut compenser. Les examinateurs estiment donc que la recommandation 2.a. de Phase 3 reste non seulement non mise en œuvre mais que sa mise en œuvre nécessite désormais une révision du cadre légal de la responsabilité des personnes morales.***

***Ils recommandent à la France de clarifier dans la loi les exigences de la responsabilité pénale des personnes morales, afin de s'assurer que: (i) Son approche tient compte de l'Annexe I à la Recommandation de 2009; et (ii) Une personne morale ne peut se soustraire à sa responsabilité pour des faits de corruption en ayant recours à un intermédiaire, y compris une personne morale liée.***

***Ils recommandent également à la France de saisir l'opportunité de la proposition de loi visant à étendre la responsabilité des personnes morales au défaut de surveillance pour en clarifier les conditions d'imputation, et en particulier la prise en compte de l'existence (ou du défaut) d'un programme de conformité tel que promu ou exigé par la loi Sapin 2.***

### **c. Le nécessaire renforcement de la formation des magistrats en matière de responsabilité des personnes morales**

315. En Phase 3, le Groupe de travail avait souligné le manque de formation dont bénéficiaient les magistrats afin de mettre en œuvre efficacement les principes de la responsabilité pénale des personnes morales dans des schémas transnationaux complexes mettant en cause des groupes internationaux

<sup>302</sup> AFA, (2021), [Guide pratique sur les vérifications anticorruption dans le cadre des opérations de fusions-acquisitions](#).

d'entreprises. Il avait alors recommandé à la France de mettre en place une formation continue pour les autorités judiciaires portant spécifiquement sur l'application de la responsabilité pénale des personnes morales dans les dossiers de CAPE (recommandation 2.b.). Cette recommandation était partiellement mise en œuvre au moment du suivi de Phase 3.

316. Dans ses réponses aux questionnaires, la France fait état d'une seule formation continue de trois jours visant spécifiquement la responsabilité des personnes morales. Cette formation a été mise en place par l'École Nationale de la Magistrature en 2019 une fois tous les deux ans pour les magistrats du parquet et du siège. Cette formation qui aborde notamment la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de responsabilité des personnes morales, certaines techniques d'enquête et les enquêtes internes, a été suivie en 2021 par 25 magistrats et 1 assistant spécialisé. La France indique également qu'en matière de corruption, la responsabilité pénale des personnes morales est présentée dans le cadre de la formation continue ouverte depuis 2019 sur « la corruption : détection, prévention, répression ». Cette formation d'une durée de cinq jours est organisée une fois par an, à l'attention des magistrats et enquêteurs français notamment. Cette formation se borne cependant à rappeler les principes généraux de la responsabilité des personnes morales sans entrer dans plus de détails concernant les modalités de sa mise en œuvre en matière de criminalité économique et financière. Cette offre de formation continue apparaît toujours limitée, surtout concernant un sujet aussi technique.

### **Commentaires**

***Les examinateurs considèrent que bien que l'offre de formation continue des magistrats en matière de responsabilité pénale des personnes morales ait été étoffée depuis la Phase 3, celle-ci reste néanmoins encore trop limitée eu égard à la technicité et à la complexité de ce sujet en matière de criminalité économique et financière. Ils considèrent qu'au regard du peu de personnes morales sanctionnées, des décisions de relaxes prononcées et de la difficulté persistante à établir la responsabilité des personnes morales dans le cadre d'un procès, la recommandation 2.b. de Phase 3 n'est donc que partiellement mise en œuvre et que les efforts de sensibilisation de la France auprès des magistrats du parquet, des juges d'instruction et des juges du siège devraient être poursuivis et intensifiés. Ils recommandent donc à la France de renforcer l'offre de formation continue à l'attention des magistrats du parquet, de l'instruction et du siège concernant la responsabilité des personnes morales en matière de CAPE et autres infractions économiques et financières connexes.***

## **C2. Mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales par les tribunaux : Une option de plus en plus secondaire**

### **a. Un faible nombre de condamnations de personnes morales pour des affaires portant sur des faits anciens**

317. Force est de constater qu'un faible nombre de personnes morales a été condamné du chef de CAPE depuis la Phase 3. Hors affaires Pétrole contre nourriture qui ont abouti à la condamnation de 14 personnes morales dans 2 volets anciens de l'affaire, seules 4 personnes morales ont été condamnées définitivement du chef de CAPE ou complicité de cette infraction dans 3 des 7 affaires jugées définitivement depuis la Phase 3. Aucune entreprise n'a été poursuivie dans 4 de ces 7 affaires qui ont pourtant abouti à des condamnations de dirigeants d'entreprises françaises pour CAPE. La France a expliqué l'absence de poursuites à l'encontre de personnes morales par le fait que certaines des affaires concernaient principalement des petites et moyennes entreprises. La France a également expliqué que la décision de ne pas poursuivre la personne morale concernent des enquêtes ou décisions d'action publique anciennes et reflète une approche qui n'est plus d'actualité. Aucune entreprise appartenant à ou contrôlée

par l'État (entreprise publique) n'a été renvoyée devant un tribunal et condamnée à ce jour dans une affaire de CAPE même si des procédures sont en cours dans 6 affaires<sup>303</sup>.

318. Depuis la Phase 3, la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales se caractérise par une dichotomie marquée entre les affaires jugées par un tribunal et les affaires ayant fait l'objet d'un règlement transactionnel par le biais d'une CJIP. Schématiquement, les affaires renvoyées aux fins de jugement sont soit des affaires portant sur des faits anciens et relativement peu complexes perpétuant ainsi l'approche déjà relevée par le Groupe de travail en Phase 3 ; soit lorsqu'elles sont plus complexes, des affaires ayant déjà été résolues (jusqu'à présent par des résolutions hors procès) par des autorités étrangères<sup>304</sup>. De fait, la matérialité des faits a déjà été confirmées par des autorités étrangères. À l'inverse, les affaires réglées dans le cadre d'une CJIP sont récentes et portent sur des faits de corruption de plus grande envergure.

### **b. Les CJIP : la nouvelle approche privilégiée par le PNF pour sanctionner les personnes morales**

319. Depuis sa création en 2013, le PNF n'a pas transmis d'affaires de CAPE aux juges d'instruction dans lesquelles des personnes morales auraient ensuite été mises en examen. Le PNF n'a pas non plus renvoyé de personnes morales devant un tribunal pour jugement en matière de CAPE mais a privilégié le recours à des CJIP ce qui explique le faible taux de poursuite et *in fine* de condamnation des entreprises (voir section C3.a.). La nouvelle politique pénale de la France en matière de responsabilité des personnes morales portée par la circulaire Belloubet prône en effet principalement une mise en œuvre par le biais de cet instrument dans les affaires de CAPE. Comme les représentants du PNF l'ont souligné durant la visite, les obstacles pratiques liés à la collecte de preuves contre les personnes morales sont ainsi en grande partie gommés, tels que la nécessité d'identifier le représentant/organe de la personne morale et de prouver que les faits délictueux ont été commis pour le compte de la personne morale.

320. La priorité donnée à cet instrument transactionnel par le PNF dans les affaires de CAPE a modifié considérablement l'approche en matière de responsabilité des personnes morales, en favorisant les enquêtes internes, une reconnaissance de faits, une absence de reconnaissance de culpabilité ne faisant apparemment pas obstacle à une qualification précise de l'infraction – comme dans l'affaire *Airbus* où la corruption privé-privé a aussi été largement utilisée pour qualifier une partie des faits à côté de l'infraction de CAPE – une coopération entre les entreprises et le PNF très en amont dans l'enquête préliminaire désormais privilégiée par rapport à l'instruction et la prévention de la récidive avec la mise en place de mesures de conformité contrôlées par l'AFA (voir section C3.).

### **c. Un nombre d'enquêtes en relative augmentation à l'encontre de personnes morales**

321. En Phase 3, le Groupe de travail avait déploré le faible nombre d'enquêtes initiées par la France à l'encontre de personnes morales pour CAPE. Seule 9 enquêtes visant des personnes morales du chef de CAPE étaient alors en cours (suivi 13.c). Le nombre d'enquêtes ouvertes à l'encontre de personnes morales a connu une certaine augmentation depuis la Phase 3. Pour autant, la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales par les tribunaux n'a pas encore connu l'essor attendu par le Groupe de travail malgré la circulaire Belloubet qui invite les parquets à rechercher systématiquement la responsabilité des personnes morales. Lors de la visite, les représentants du PNF ont indiqué qu'en pratique, les enquêtes portent d'abord sur les personnes morales plutôt que sur les personnes physiques.

<sup>303</sup> Affaires *Aéroports* n°2; *Construction Hôtel* n°3; *Sous-marins* n°88; *Construction Centrale Nucléaire 1* n°12; *Gisements Miniers 1* n°14; et *Hélicoptères et Cie* n°31.

<sup>304</sup> Affaires *Total (Iran)* n°103; *Pétrole contre nourriture, volet Pétrole – Total et Vitol* n°102 et *Alcatel (Costa Rica)* n°7.

Cette approche du PNF contraste avec la pratique relevée au moment de la Phase 3 où les personnes morales étaient plutôt considérées comme victimes des agissements de leurs dirigeants.

322. La France a indiqué que 35 des 37 enquêtes préliminaires en cours diligentées par le PNF, portent sur des faits possiblement commis pour le compte de personnes morales et susceptibles d'entraîner la mise en cause de celles-ci. Au stade de l'information judiciaire, 5 personnes morales sont actuellement mises en examen notamment pour CAPE dans 3 des 14 informations judiciaires en cours (soit dans moins d'un quart des affaires instruites)<sup>305</sup>. Une sixième personne morale a été renvoyée devant un tribunal pour CAPE dans une quatrième affaire actuellement en attente d'audience<sup>306</sup>. Aucune ordonnance de non-lieu n'a été prononcée à l'égard de personnes morales mises en examen pour CAPE. La dissolution de la personne morale a fait obstacle à sa poursuite dans deux affaires<sup>307</sup>.

#### **d. L'impact limité en pratique sur la responsabilité des personnes morales du recours à l'infraction d'abus de bien sociaux (ABS) pour les personnes physiques**

323. En Phase 3, le large recours à l'infraction d'ABS pour poursuivre les personnes physiques dans les affaires de CAPE, corrélé à l'absence de condamnation définitive d'une personne morale, avait fait craindre au Groupe de travail que cette infraction puisse constituer un obstacle à l'établissement de la responsabilité des personnes morales dans ces affaires (question de suivi 13.b.ii.). Il avait été souligné qu'en cas d'ABS, la personne morale étant victime des agissements de la personne physique, sa responsabilité ne pouvait par définition être engagée. (Voir aussi section B1. Sur l'infraction).

324. Dans ses réponses aux questionnaires de Phase 4, la France indique que, même lorsque les personnes physiques impliquées sont mises en examen du chef d'ABS, la responsabilité de la personne morale peut être engagée. Elles s'appuient notamment sur l'*affaire Pétrole contre Nourriture, Volet Équipement - 12 entreprises sanctionnées n° 70* dans laquelle la personne morale a été condamnée pour CAPE alors que le dirigeant était lui poursuivi pour ABS et CAPE. Il importe cependant de souligner que ce dirigeant a été relaxé pour ABS et condamné pour CAPE. La France cite également d'autres affaires dans lesquelles les personnes physiques ont à un moment de la procédure été mises en examen pour ABS et pour CAPE. Cependant les poursuites n'ont ensuite été engagées que du chef de CAPE<sup>308</sup>.

325. En pratique, il ressort des discussions avec les magistrats du parquet pendant la visite que les infractions visées dans les réquisitoires au stade de l'enquête préliminaire et de l'information judiciaire sont multiples. La mise en examen pour ABS apparaît donc plus comme un filet de sécurité au cas où les autres infractions ne pourraient être établies et la poursuite d'une personne physique pour ABS, lorsque d'autres infractions sont également retenues, ne fait pas en soi obstacle à la poursuite d'une personne morale. En revanche, lors de la visite, les représentants du PNF et les universitaires ont confirmé que le recours à l'infraction d'ABS fait en effet obstacle à ce que la personne morale soit condamnée. D'ailleurs, aucune personne morale n'a été condamnée dans une affaire où la personne physique a été condamnée pour ABS. Cela étant, le nombre de personnes physiques condamnées pour ABS dans des affaires de CAPE a significativement baissé depuis la Phase 3. La crainte exprimée par le Groupe de travail en Phase 3 a donc perdu de son actualité et un suivi spécifique de ce point ne semble plus nécessaire.

<sup>305</sup> (i) *Affaire équipement militaire n°59*; 1 PM mise en examen notamment pour CAPE; (ii) affaire *Sous-marin Asie n°66*, 2 PM mises en examen notamment pour CAPE et complicité de CAPE; et (iii) affaire *Équipement Afrique Centrale n°85* 2 PM mises en examen de pour CAPE et recel.

<sup>306</sup> *Affaire Redressement fiscal (Afrique de l'ouest) n°19*.

<sup>307</sup> *Affaires Transport Aérien (Sénégal) n°24* et *BTP (Afrique Centrale) n°108*.

<sup>308</sup> *Affaires Équipement Militaire n°59*, *Total (Iran) n°103*, *Airbus (multiples juridictions) n° 5* et *Egis Avia (Algérie) n°78*.

### Commentaire

*Les examinateurs sont préoccupés par le faible nombre de condamnations prononcées à l'encontre de personnes morales dans les affaires de CAPE. La mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales n'a malheureusement pas encore connu l'essor attendu par le Groupe de travail depuis la Phase 3, il y a 10 ans. Ils notent que la priorité donnée à la résolution des affaires de CAPE par le mode de résolution transactionnel au moyen de CJIP a modifié considérablement l'approche de la France en matière de responsabilité des personnes morales et produit des résultats prometteurs dont la poursuite devrait être encouragée par le Groupe de travail. Ils recommandent donc au Groupe de travail de suivre, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, le niveau de mise en œuvre du régime de responsabilité des personnes morales par les tribunaux et par voie de CJIP.*

## C3. Mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales au moyen de conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP)

### a. La CJIP: un nouvel outil de résolution hors procès des affaires de CAPE

#### i. Introduction de la CJIP en droit français

326. L'article 22 de la loi Sapin 2 a créé un mécanisme procédural innovant en France, appelé convention judiciaire d'intérêt public (CJIP ou convention), qui constitue un dispositif transactionnel présenté comme permettant un traitement plus efficace et rapide des procédures ouvertes contre des personnes morales notamment pour des faits de CAPE (nouvel article 41-1-2 CPP). La France souligne que le dispositif de CJIP a été introduit dans la loi spécifiquement pour améliorer la lutte judiciaire contre la CAPE et répondre aux enjeux particuliers présentés par cette délinquance en termes de détection, investigations, multiplicité des compétences étatiques et besoin corrélatif de coordonner les investigations et les sanctions<sup>309</sup>.

327. La loi relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée de 2020 a étendu la possibilité de recourir à la CJIP pour toute infraction de blanchiment de corruption et de blanchiment de trafic d'influence. Ses modalités de mise en œuvre ont été précisées par l'article 1er du décret du 27 avril 2017 relatif à la CJIP et au cautionnement judiciaire<sup>310</sup>. La DACG a publié, le 31 janvier 2018, à l'attention des parquets, une circulaire (circulaire de 2018)<sup>311</sup> fixant les grandes orientations de mise en œuvre de ce dispositif. Les Lignes directrices PNF-AFA<sup>312</sup> visent, à expliciter à l'égard des entreprises, dans un souci de promotion de la coopération et de prévisibilité, la politique pénale suivie par le PNF et son articulation avec l'AFA sur les mesures de conformité. La circulaire Belloubet a précisé les conditions d'application de la CJIP en matière de CAPE.

<sup>309</sup> Débats parlementaires ayant présidé à son adoption, notamment [l'allocation de présentation du texte par le ministre de l'Économie et des Finances](#) lors de son vote par le Sénat.

<sup>310</sup> Codifié aux articles R. 15-33-60-1 et suivants CPP.

<sup>311</sup> [Circulaire](#) du 31 janvier 2018 relative à la présentation et la mise en œuvre des dispositions pénales prévues par la loi Sapin 2.

<sup>312</sup> PNF et AFA, [Lignes directrices sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public](#) du 27 juin 2019 (disponibles en français et en anglais).

## ii. Présentation de la CJIP

328. La CJIP constitue une alternative aux poursuites qui prévoit un mécanisme transactionnel entre le ministère public et la personne morale mise en cause. La CJIP a pour objet d'imposer à la personne une ou plusieurs des obligations suivantes :

- Verser une amende d'intérêt public au Trésor public, dont le montant devra être fixé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30% du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements.
- Se soumettre, pour une durée maximale de trois ans, sous le contrôle de l'AFA, à un programme de mise en conformité destiné à s'assurer de l'existence et de la mise en œuvre des mesures et procédures de prévention et détection de faits de corruption (article 17.II de la loi Sapin 2).
- Lorsque la victime est identifiée, et sauf si la personne morale mise en cause justifie de la réparation de son préjudice, la convention prévoit également le montant et les modalités de la réparation des dommages causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à un an.

## iii. Moments de la procédure pénale auxquels la CJIP peut être proposée

329. À l'issue d'une enquête préliminaire, le procureur de la République peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, proposer la conclusion d'une CJIP à une personne morale, publique ou privée, lorsque cette personne morale est mise en cause pour un ou plusieurs délits de CAPE ou TIAPE, corruption active privée, fraude fiscale et leur blanchiment ainsi que pour des infractions connexes. C'est la voie privilégiée par le PNF. Lorsque la CJIP est envisagée dans le cadre d'une information judiciaire, le juge d'instruction peut, à la demande ou avec l'accord du procureur de la République, prononcer, par ordonnance, la transmission de la procédure au procureur aux fins de mise en œuvre de la procédure de CJIP. Le parquet (en l'occurrence le PNF) peut quant à lui soit requérir la CJIP, soit voir son avis sollicité par le juge d'instruction. L'instruction est suspendue en ce qu'elle concerne la personne morale et se poursuit à l'égard des autres parties à la procédure. La conclusion de la CJIP doit intervenir dans un délai de 3 mois. En cas d'accord sur la convention, le procureur transmet l'ordonnance de validation au juge d'instruction.

## iv. Critères fixés pour encadrer le choix de recourir à la CJIP

330. Hormis les critères fixés par l'article 41-1-2 CPP, la loi, dans le respect du principe d'opportunité des poursuites, ne prévoit pas de critères encadrant le recours à la CJIP. Dans le cadre du pouvoir d'instruction générale et de direction de la politique pénale des parquets, la DACG a, dans la circulaire de 2018 précitée, fixé à l'attention des parquets des critères, eux-mêmes réprécisés, s'agissant de la répression de la CAPE, dans la circulaire Belloubet.

331. Cette dernière prévoit que l'opportunité du recours à la CJIP doit s'apprécier au regard de : (i) l'absence d'antécédents de la personne morale ; (ii) le caractère volontaire de la révélation des faits par celle-ci ; et (iii) le degré de coopération avec l'autorité judiciaire dont les dirigeants de la personne morale auront fait preuve et ceci, plus particulièrement pour permettre d'identifier les personnes physiques les plus impliquées dans le schéma corruptif en question. La prise en compte des antécédents de la personne morale conduira, dans la plupart des cas, à exclure la convention lorsque la personne morale aura déjà bénéficié d'une telle mesure. La ministre a en outre précisé qu'en cas de conclusion d'une CJIP, une attention toute particulière devait être apportée aux spécificités du programme de mise en conformité imposé et à la détermination du montant de l'amende de transaction proposée, conformément aux Lignes directrices PNF-AFA précisées dans la circulaire du 31 janvier 2018.

332. Dans les Lignes directrices PNF-AFA, le PNF précise la manière dont le PNF prend en compte les principaux critères posés par la circulaire Belloubet. Au moment de finaliser ce rapport, ces lignes directrices n'étaient disponibles que sur le site de l'AFA et, via un lien ne mentionnant pas leur nom, sur le site du PNF.

*v. Finalisation de la CJIP et contrôle par le juge*

333. Le président du tribunal judiciaire est saisi par la voie d'une requête en validation du procureur de la République (article R. 15-33-60-3 CPP). Y sont joints la proposition de convention acceptée par la personne morale, l'acte attestant de son accord ainsi que la procédure d'enquête ou d'instruction. Le juge dispose ainsi d'éléments complets de nature à lui permettre d'apprécier, souverainement, le respect des critères fixés par l'article 41-1-2 CPP. Il se prononce également, dans ce cadre, sur le caractère adapté et proportionné des obligations mises à la charge de l'entreprise et le cas échéant les dispositions de la convention relatives à l'indemnisation des victimes. La décision de validation du président du tribunal judiciaire n'emporte pas déclaration de culpabilité et n'est pas inscrite au bulletin n°1 du casier judiciaire : elle ne peut par conséquent pas constituer le premier terme de la récidive ni une cause automatique d'exclusion des marchés publics.

334. La prescription de l'action publique est suspendue durant l'exécution des obligations de la convention. Lorsque la convention prévoit la mise en place d'un programme de conformité sous le contrôle de l'AFA, celle-ci rend compte annuellement au procureur de la République de sa mise en œuvre et lui remet un rapport au terme du délai d'exécution de la mesure. L'AFA ou la personne morale doivent informer le parquet de toute difficulté. La CJIP fait l'objet d'une validation par le président du tribunal judiciaire à l'issue d'une audience publique. Si le président du tribunal ne valide pas la convention, le procureur de la République ne peut pas faire état devant la juridiction d'instruction ou de jugement des déclarations faites ou des documents remis par la personne morale au cours de la procédure.

335. Dans l'affaire *Bolloré (Togo) n°34* (voir section B5.b. sur les CRPC), le PNF a formé un pourvoi contre l'ordonnance de validation de la CJIP avec la personne morale arguant d'un excès de pouvoir de la Présidente du Tribunal judiciaire de Paris qui y faisait référence à la reconnaissance de culpabilité des personnes physiques dans le cadre de la CRPC qu'ils avaient acceptée mais que la Présidente du Tribunal avait, le même jour, refusé d'homologuer. Ce pourvoi du PNF a été rejeté par la Cour de cassation le 12 avril 2021<sup>313</sup> au motif que l'ordonnance visée était définitive et n'était donc pas susceptible de recours (loi Sapin 2, article 22, II., 1°). L'ordonnance de validation de la CJIP est donc devenue définitive<sup>314</sup>.

*vi. Publicité et transparence*

336. La France indique que le procureur de la République communique la convention ainsi que l'ordonnance de validation au ministère de la Justice, lequel fait suivre les éléments utiles au ministère du Budget pour publication simultanée. L'ordonnance fait l'objet d'un communiqué de presse par le parquet (alinéa 12 de l'article 41-1-2 CPP). Cette ordonnance, ainsi que le montant de l'amende d'intérêt public et la convention sont publiés sur les sites internet du ministère de la Justice et du ministère chargé du Budget. Antérieurement à la loi du 24 décembre 2020, cette publication intervenait sur le site de l'AFA. L'AFA relaie

<sup>313</sup> Le Monde, (07 mai 2021), [Affaire Bolloré : nouveau revers pour le Parquet national financier](#).

<sup>314</sup> 09 février 2021 - [Convention judiciaire d'intérêt public \(CJIP\) conclue entre le procureur de la République financier près le tribunal judiciaire de Paris et les sociétés Bolloré SE et Financière de l'Odet SE](#); et 26 février 21 - [Ordonnance de validation](#).

toujours ces publications sur son site internet pour les CJIP traitant de faits d'atteinte à la probité. Le PNF publie également les CJIP mais pas leur ordonnance de validation<sup>315</sup>.

337. Si la publication de ces deux documents sur quatre sites est de nature à contribuer à la transparence et l'information des justiciables préconisées par le Groupe de travail, encore faut-il que cette publication soit faite avec la rigueur et le suivi nécessaire de manière complète et équivalente pour toutes les affaires. Au moment de finaliser ce rapport, l'ordonnance de validation, ne figurait pas sur le site du PNF, pourtant actualisé. Ce site ne renvoyait plus vers le site de l'AFA, pourtant le plus complet – sans l'être totalement puisque certains communiqués de presse n'y figurent pas. Les sites du ministère de la Justice et du ministère en charge du Budget ne comprenaient que les CJIP les plus récentes. Les communiqués de presse du PNF ne figuraient plus sur son propre site ni sur celui des deux ministères. Par ailleurs, le format choisi pour publier ces informations gagnerait à être amélioré car il ne permet en l'état ni l'utilisation de logiciels de traduction en ligne, ni recherche par mots clés ce qui limite largement la diffusion de cette information parmi les Parties à la Convention, notamment.

#### *vii. Exécution de la CJIP*

338. L'exécution des obligations prévues par la convention éteint l'action publique. Si la convention a été conclue dans le cadre d'une information judiciaire, le procureur de la République informe le juge d'instruction de l'extinction de l'action publique et requiert une ordonnance de non-lieu à l'encontre de la personne morale pour ce motif.

339. Si la personne morale ne justifie pas avoir exécuté intégralement ses obligations, le parquet doit « à peine de nullité, (...) notifie(r) à la personne morale mise en cause l'interruption de l'exécution de la convention » (article 41-1-2 CPP). Dans le cas d'une convention envisagée au cours d'une enquête préliminaire, sauf élément nouveau, le ministère public met en mouvement l'action publique. Dans le cas d'une convention conclue au cours d'une information judiciaire, le procureur de la République prend des réquisitions aux fins de reprise de l'information. L'amende d'intérêt public versée au Trésor public doit être restituée de plein droit à la personne morale.

#### *viii. Vers une évolution de la CJIP ?*

340. En formulant 15 propositions sur les CJIP, le rapport parlementaire Gauvain et Marleix cherche à rendre cet instrument de résolution hors procès plus attractif<sup>316</sup>. Parmi les mesures proposées figurent: la publication de lignes directrices et d'une nouvelle circulaire du garde des Sceaux renforçant les garanties pour l'entreprise, qui révèle spontanément des faits de corruption et coopère pleinement, de se voir proposer une CJIP mais aussi la minoration de l'amende, selon un barème public. Le rapport propose également de favoriser le recours à l'enquête interne, en encadrant davantage son usage, de porter le délai de mise en conformité à 5 ans et d'offrir la possibilité de prolonger par avenant, la durée initialement fixée pour le monitorat.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs saluent l'introduction par la France de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) et félicitent la France pour ce nouveau dispositif transactionnel qui permet un traitement plus efficace et rapide des procédures ouvertes contre des personnes morales dans des affaires***

<sup>315</sup> Depuis la loi du 24 décembre 2020, la publication des CJIP conclues par l'autorité judiciaire incombe au ministère de la Justice : <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/cjip-13002/> et au ministère de l'Economie, des finances et de la relance : <https://www.economie.gouv.fr/cedef/convention-judiciaire-interet-public-cjip>. Les CJIP continuent d'être également publiées sur le site de l'AFA : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/convention-judiciaire-dinteret-public>. Elles le sont également sur le site du PNF : [Publications | Tribunal de Paris \(justice.fr\)](https://www.pnf.fr/publications-tribunal-de-paris).

<sup>316</sup> Rapport Gauvain et Marleix, Propositions 15 à 29, pp ; 174-175.

**de CAPE et qui facilite la résolution coordonnée et simultanée de ces affaires avec d'autres Parties à la Convention. Ils notent avec intérêt certaines propositions parlementaires visant à renforcer l'attractivité de ce dispositif. Ils recommandent au Groupe de travail de suivre l'évolution possible de la CJIP pour s'assurer qu'elle continue de s'inspirer, dans ses conditions et modalités de mise en œuvre des systèmes de résolution hors procès et des bonnes pratiques dans ce domaine des Parties à la Convention.**

**Les examinateurs félicitent également la France pour les Lignes directrices sur les CJIP élaborées conjointement par le PNF et l'AFA; et pour la transparence dont elle a choisi d'entourer les CJIP validées par le juge, suivant en cela les recommandations constantes du Groupe de travail dans les pays ayant mis en place des systèmes de résolution hors procès des affaires de CAPE. Ils constatent toutefois que les Lignes directrices ne sont pas disponibles sur le site du PNF et que l'effort de transparence dans la publication des informations sur les CJIP validées s'est ralenti après décembre 2020.**

**Ils recommandent donc à la France de: (a) Diffuser plus largement les Lignes directrices conjointes du PNF et de l'AFA sur les CJIP; et (b) S'assurer que les informations rendues publiques sur les CJIP en matière de CAPE sont (i) Complètes et équivalentes pour toutes les affaires, y compris concernant l'ordonnance de validation et le communiqué de presse du PNF; (ii) Publiées promptement et dans un format qui en facilite la diffusion et l'usage au sein des Parties à la Convention; et (iii) Regroupées de manière claire et accessible sur le site d'au moins une agence gouvernementale ayant un rôle reconnu en matière de lutte contre la CAPE.**

## **b. Mise en œuvre de la CJIP**

### *i. Un outil transactionnel marquant un tournant dans la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales*

341. Depuis l'introduction de la CJIP en 2016, cinq affaires de CAPE ont ainsi été résolues avec les personnes morales impliquées. Dans ces affaires seules les personnes morales ont été sanctionnées, aucune personne physique n'ayant été condamnée à ce jour (ni par voie de jugement ni par une CRPC). Ces conventions ont été conclues dans des affaires plus récentes que celles renvoyées devant un tribunal. Les faits de corruption allégués dans ces affaires étaient matériellement conséquents et les schémas de corruption complexes. Cet instrument a été utilisé pour sanctionner des sociétés-mères de groupes internationaux pour les agissements de leurs filiales à l'étranger, commis par le biais d'intermédiaires<sup>317</sup>. Par ailleurs des CJIP ont été homologuées dans deux affaires impliquant des entreprises contrôlées par l'État<sup>318</sup>.

342. La France a souligné que la CJIP a induit un traitement renouvelé de l'imputation à la personne morale du délit de CAPE sur la base d'une acceptation par la personne morale de la matérialité des faits commis et de son implication de sorte que les ordonnances d'homologation des 5 CJIP conclues ne mentionnent pas le mode d'imputation de la responsabilité aux personnes morales. La France a également indiqué que cette nouvelle procédure a entraîné une modification du travail des enquêteurs qui se sont recentrés sur la vérification des éléments fournis par les entreprises, plutôt que la recherche autonome des éléments de preuve.

343. L'introduction de la CJIP a permis la résolution coordonnée de 2 affaires majeures avec les autorités étrangères dans les affaires *Airbus (multiples juridictions) n°5* et *Société Générale (Libye) n°90*. Comme le constate l'Étude du Groupe de travail sur les accords hors procès, « l'un des avantages

<sup>317</sup> Affaires *Airbus (multiples juridictions) n°5*; *Société Générale (Libye) n°90*, *Bolloré (Togo) n°34* et *Systra (Ouzbékistan et Azerbaïdjan) n°87*.

<sup>318</sup> Affaires *Egis Avia (Algérie) n°78* et *Airbus (multiples juridictions) n°5*.

reconnus des mécanismes de résolution par comparaison aux procès tient au fait que les affaires impliquant plusieurs pays peuvent être résolues par plusieurs autorités en même temps, ce qui procure tant aux autorités de poursuite qu'aux entreprises mises en cause une certaine certitude juridique quant à l'issue de l'affaire et en particulier sur le montant de la sanction pécuniaire totale. Une coordination aussi étroite n'aurait pas été possible dans des affaires réglées par voie de procès »<sup>319</sup>. Les magistrats de liaison ont confirmé lors de la visite que ces affaires n'auraient pu être résolues en France en l'absence de la CJIP (voir section B6.b sur la résolution multi-juridictionnelle des affaires de CAPE).

344. La CJIP a en outre permis un règlement plus rapide de ces affaires. L'un des bénéfices de cet instrument est en effet son impact sur les délais de résolution des affaires impliquant des personnes morales. La France a souligné dans ses réponses aux questionnaires que la question du délai de jugement des personnes morales en matière de CAPE est insatisfaisante en termes de lisibilité et de caractère dissuasif de la condamnation pénale. Ainsi, à titre de comparaison, dans l'*affaire Pétrole contre nourriture, volet Pétrole – Total et Vitol n°102*, l'enquête a été ouverte en 2002, le renvoi devant le tribunal ordonné le 28 juillet 2011 et l'arrêt de la Cour de Cassation confirmant de manière définitive la condamnation a été rendu le 14 mars 2018. En revanche, dans l'*affaire Airbus (multiples juridictions) n°5*, l'enquête a été ouverte le 20 juillet 2016 et la CJIP validée le 31 janvier 2020. Dans les 2 affaires résolues de manière coordonnées avec des autorités étrangères, les CJIP ont été conclues au stade de l'enquête préliminaire un peu plus d'un an et demi après l'ouverture de l'enquête pour l'*affaire Société Générale (Libye) n°90* et 3 ans et demi pour l'*affaire Airbus (multiples juridictions) n°5*. Dans la troisième CJIP conclue au stade de l'enquête préliminaire, l'accord a été conclu 4 ans après l'ouverture de l'enquête dans l'*affaire Systra (Ouzbékistan et Azerbaïdjan) n° 87*. Les délais restent plus longs dans les deux *affaires Egis Avia (Algérie) n°78* et *Bolloré (Togo) n°34*, la CJIP ayant été validée au stade de l'information judiciaire, plus de 8 ans après l'ouverture de l'enquête préliminaire initiale.

#### ii. Les perspectives de recours à la CJIP dans les affaires de CAPE à venir

345. Un des enjeux réside maintenant dans la pérennité du recours à cet outil transactionnel afin de permettre la mise en œuvre effective de la responsabilité des personnes morales par la France dans les affaires de CAPE. Seul l'avenir le dira, même s'il est d'ores et déjà rassurant de noter que des CJIP sont actuellement en cours de négociation dans environ une dizaine d'affaires. Par ailleurs, la limitation de la durée des enquêtes préliminaires à deux ou trois ans pourrait, en affaiblissant la position de négociation des procureurs, également avoir un impact négatif sur le mécanisme de la CJIP et compromettre en particulier le caractère efficace, dissuasif et proportionné des sanctions prononcées dans le cadre des CJIP (voir section B4.b).

346. Aucune personne physique n'a pour l'instant fait l'objet d'une condamnation ou d'un règlement transactionnel (CRPC) dans les 5 affaires où des CJIP ont été conclues. Lors de la visite, les représentants du PNF ont confirmé qu'aucune poursuite ne serait engagée à l'encontre de personnes physiques dans l'*affaire Société Générale (Libye) n°90* au motif qu'il est très difficile d'identifier la responsabilité des personnes physiques. Dans les 4 autres affaires, les procédures sont encore en cours à l'encontre des personnes physiques.

347. Plusieurs recommandations du rapport parlementaire Gauvain et Marleix (évoquées ci-dessus) sont reprises dans la proposition de loi Gauvain, déposée le 21 octobre à l'Assemblée nationale. Elles pourraient, si elles étaient adoptées et mises en œuvre, contribuer à intensifier le recours à cet instrument de résolution hors procès des affaires de CAPE.

<sup>319</sup> OCDE 2020, [La résolution des affaires de corruption transnationale au moyen d'accords hors procès](#) - Règlements et conventions hors procès dans les pays Parties à la Convention anticorruption de l'OCDE.

### Commentaire

**Les examinateurs notent que la nouvelle politique pénale de la France en matière de responsabilité des personnes morales est désormais principalement mise en œuvre par le biais de la CJIP dont la création marque un tournant dans la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales dans les affaires de corruption d'agent public étranger. Ils considèrent que l'enjeu réside désormais dans la pérennisation du recours à cet outil transactionnel en matière de CAPE.**

## C4. Sanctions disponibles pour les personnes morales en cas de corruption d'agent public étranger

### a. Des sanctions pénales renforcées et élargies en cas de condamnation par un tribunal

#### i. Une augmentation significative du montant de la peine principale encourue par les personnes morales en matière de CAPE

348. En Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la France d'augmenter le montant maximal de l'amende disponible dans la loi pour l'infraction de CAPE, alors jugé dérisoire pour les plus grosses entreprises françaises, notamment dans des secteurs comme celui de l'aviation ou de l'armement (750 000 EUR), et de faire un plein usage des peines complémentaires et en particulier de l'exclusion des marchés publics, de manière à contribuer à l'application de peines efficaces, proportionnées et dissuasives (recommandation 3.b i. et ii.). La loi du 6 décembre 2013<sup>320</sup> ont significativement renforcé les sanctions encourues par les personnes morales dans un cadre contentieux. Cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre lors du suivi de Phase 3.

349. Depuis la loi du 6 décembre 2013, les personnes morales encourent pour des faits de CAPE la peine principale de 5 millions EUR d'amende au maximum, pouvant être portée au décuple du produit de l'infraction (articles 435-3 et 131-38 CP). En cas de récidive, le montant maximal de l'amende est doublé, soit 10 millions EUR ou 20 fois le produit de l'infraction (articles 132-12 à 14 CP). En revanche, les peines principales encourues par les personnes morales en matière de blanchiment de CAPE et de faux et usage de faux en écriture privée n'ont pas été modifiées depuis la Phase 3<sup>321</sup>.

350. Le montant maximal de l'amende prévu dans la loi pour les infractions de CAPE offre désormais une grande latitude d'appréciation au juge pour imposer un niveau d'amende proportionné à l'ampleur du schéma de corruption pour lequel la personne morale est condamnée.

351. Aucune ligne directrice n'existe en France sur la manière dont ces sanctions peuvent être calculées, en particulier lorsqu'il s'agit d'imposer une amende calculée sur la base du décuple du produit de l'infraction (articles 435-3 et 131-38 CP). La question de savoir si le produit de l'infraction de CAPE est considéré comme le montant du contrat ou des bénéfices retirés du contrat reste ouverte et la façon dont ces deux montants sont susceptibles d'être calculés également. De même les facteurs pris en compte pour minorer ou majorer l'amende ne sont pas non plus clarifiés dans des lignes directrices. En l'absence de jurisprudence, il est donc impossible de savoir comment ces amendes seront calculées. Cela pose un problème de prévisibilité, notamment à l'égard des entreprises.

<sup>320</sup> Loi [n°2013-1117](#) du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

<sup>321</sup> Maximum de 1 875 000 EUR d'amende pour blanchiment de CAPE (articles 324-1 et 324-2 CP ; article 131-38 CP) et 225 000 EUR d'amende pour faux et usage de faux en écriture privée (article 441-1 CP ; article 131-38 CP).

ii. *Des amendes correctionnelles dérisoires imposées en pratique relevant encore toutes de l'ancien régime de sanctions*

352. Le régime des sanctions tel que modifié en 2013 n'a encore jamais été appliqué par un tribunal. Depuis la Phase 3, des peines d'amende ont été prononcées à l'encontre de 18 personnes morales dans 5 affaires (dont 12 dans une seule et même affaire *Pétrole contre nourriture, volet équipement – 12 entreprises sanctionnée n°70*). La France souligne l'ancienneté des faits sanctionnés dans ces affaires et leur antériorité par rapport aux réformes ayant élevé le maximum légal des peines encourues. Le montant des amendes imposées en matière correctionnelle tranche d'ailleurs de manière significative avec les amendes prononcées dans le cadre des CJIP (voir section ci-dessous).

353. L'analyse des sanctions correctionnelles imposées à l'encontre de ces 18 personnes morales pour des faits antérieurs à la réforme de 2013, confirme l'absence de caractère effectif, proportionné et dissuasif des sanctions alors prévues par la loi, y compris lorsque le montant maximal de l'amende a été appliqué (dans une affaire). Le montant des amendes correctionnelles prononcées se situe entre 30 000 EUR et 750 000 EUR, ce qui apparaît dérisoire, eu égard tant au montant des pots-de-vin versés, que des contrats obtenus et des profits retirés. Dans deux affaires (*Alcatel (Costa Rica) n°7* et *Total (Iran) n°103*), ces amendes interviennent des années après que les mêmes personnes morales aient conclu dans un autre pays Partie à la Convention un accord pour les mêmes faits, assorti de sanctions d'un montant significativement plus élevé<sup>322</sup>. La France justifie cette situation par « le souci d'une sanction globale multijuridictionnelle proportionnée aux faits » alors même que ces résolutions n'ont pas été coordonnées et que le principe *non-bis in idem* a été écarté par ses tribunaux. Quand bien même ce facteur justifierait néanmoins le montant des sanctions imposées par la France dans ces deux affaires, il n'en demeure pas moins que les amendes imposées à l'encontre de la grande majorité des 18 personnes morales sanctionnées depuis la Phase 4 ne sont pas proportionnées, efficaces et dissuasives eu égard aux faits reprochés.

---

<sup>322</sup> Dans l'affaire *Alcatel (Costa Rica) n°7*, la sanction citée ci-dessus intervient plus de dix ans après qu'Alcatel ait été sanctionné dans le cadre d'un DPA aux États-Unis dans la même affaire. Aux États-Unis, Alcatel-Lucent S.A. s'est acquittée d'une amende de 137 millions USD (décembre 2010). (Voir [Communiqué de presse](#) du DOJ des États-Unis (27 décembre 2010) Dans cette affaire, le ministère public français a tenu compte dans ses réquisitions en appel des sommes déjà payées et de la coopération de l'entreprise avec la procédure américaine pour fixer la demande d'amende correctionnelle. Dans l'affaire *Total (Iran) n°103*, la sanction citée ci-dessus intervient plus de cinq ans après que Total ait été sanctionné dans le cadre d'un DPA aux États-Unis dans la même affaire et se soit acquitté d'une amende de 245,2 millions USD (mai 2013). (Voir [Communiqué de presse](#) du DOJ des États-Unis (29 mai 2013)). L'amende étrangère a justifié le rejet de la peine complémentaire de confiscation requise par le ministère public et n'a pas eu d'impact sur le montant de l'amende correctionnelle.

Tableau 1. Tableau des sanctions correctionnelles imposées depuis la Phase 3

Affaires	Nombre de personnes morales	Montant de l'amende	Montant du pot-de-vin <sup>323</sup>	Bénéfice net tiré du marché obtenu
<i>Total (Iran), n°103</i>	1	500 000 EUR	Plus de 30 millions USD	147 millions USD
<i>Services Publics (EU), n°62</i>	2	100 000 EUR 100 000 EUR	Estimé à 132 000 EUR	Non déterminé
<i>Alcatel (Costa Rica), n°7</i>	1	150 000 EUR	Commissions de plus de 20 millions USD dont plus de la moitié versée en pots-de-vin	Non déterminé
<i>Pétrole contre nourriture, n°102</i>	2	300 000 EUR 750 000 EUR	10% de la valeur des contrats obtenus (valeur estimée des contrats à plus de 41 millions USD)	Non déterminé
<i>Pétrole contre nourriture, n°70</i>	10 et 2 personnes morales dispensées de peine bien qu'ayant été déclarées coupables	30 000 EUR à 100 000 EUR	10% de la valeur des contrats obtenus (valeur estimée des contrats à plus de 6.6 millions EUR)	Non déterminé

*iii. La prise en compte des programmes de conformité dans la détermination de la sanction correctionnelle*

354. Dans ses réponses aux questionnaires, la France indique que la mise en place d'un programme de conformité postérieurement aux faits reprochés peut être prise en compte dans la détermination des peines – montant de l'amende et peines complémentaires, notamment la peine de programme de mise en conformité (PPMC) (voir section e. ci-dessous sur les sanctions additionnelles). Bien que non expressément visée à l'article 132-1 CP, la France indique que c'est sur ce fondement que la mise en place d'un tel programme est prise en compte dans la détermination des sanctions correctionnelles par les autorités judiciaires comme élément d'appréciation de « la personnalité de l'entreprise », au même titre que d'autres éléments (chiffre d'affaires, nombre de salariés, structuration etc.). En pratique, les mesures de conformité n'ont à ce jour encore jamais été prises en compte dans la détermination des sanctions correctionnelles prononcées dans les affaires de CAPE. Elles ont en revanche été prises en compte dans les CJIP prononcées.

**Commentaire**

***Les examinateurs saluent l'augmentation significative des maximums légaux des peines prévues pour les personnes morales depuis la Phase 3, mettant ainsi en œuvre la recommandation 3.b.i. de Phase 3 et mettant à la disposition des juges non seulement un montant d'amende élevé mais la possibilité d'imposer une amende calculée sur la base du produit de l'infraction.***

<sup>323</sup> Les montants des pots-de-vin dans ce tableau sont établis sur la base des valeurs indiquées dans les décisions de justice des tribunaux français. Dans ces décisions, les tribunaux mentionnent des montants à la fois en euros et en dollars, et ce notamment lorsque des décisions ont également été rendues des autorités étrangères dans ces mêmes affaires.

**Ils relèvent que les sanctions correctionnelles effectivement prononcées à l'encontre des 18 entreprises condamnées pour CAPE depuis la Phase 3 ont démontré le caractère indispensable de cette réforme en imposant des sanctions manifestement insuffisantes pour satisfaire au caractère effectif, proportionné et dissuasif requis à l'Article 3 de la Convention.**

**Ils recommandent cependant à la France de clarifier par voie de circulaire ou tout autre moyen approprié, les modalités d'identification et de quantification du produit de l'infraction de CAPE retiré par une personne morale en vue de sa confiscation en tant que peine complémentaire ou en tant que composante de l'amende correctionnelle.**

**Ils notent que depuis que le montant maximal des peines encourues a été relevé en 2013, aucune amende correctionnelle n'a été imposée à une personne morale, ces dernières, au nombre de 5 seulement, ayant toutes été sanctionnées par voie de CJIP. Comme analysé ci-dessus, le nombre limité de procédures contentieuses contre les personnes morales découle en partie des insuffisances du régime de responsabilité des personnes morales (voir section C1).**

**Dans la perspective d'une évolution de cette situation, les examinateurs recommandent au Groupe de travail de suivre, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, que les peines correctionnelles appliquées en pratique à l'encontre des personnes morales condamnées pour des faits de CAPE sont efficaces, proportionnées et dissuasives conformément à l'Article 3 de la Convention.**

## **b. Confiscation des pots-de-vin et du produit de la CAPE**

### *i. Un cadre juridique renouvelé faisant une plus grande place à la confiscation*

355. Comme pour les personnes physiques, des mesures de confiscation peuvent être imposées à l'encontre de personnes morales soit sous la forme d'une peine complémentaire à l'issue d'une condamnation pénale (articles 131-39 et 435-14 CP), soit, depuis la réforme de 2013, une composante de l'amende correctionnelle calculée sur la base du montant des profits retirés de l'infraction qui peut désormais être portée au décuple du produit de l'infraction (articles 131-38 et 435-3 CP).

### *ii. Une application des mesures de confiscation encore limitée en matière correctionnelle*

356. En Phase 3, le Groupe de travail avait déploré l'absence de politique proactive menée par la France en matière de saisies et confiscations dans les affaires de CAPE et plus particulièrement dans les procédures impliquant des personnes morales. Aucune peine de confiscation n'avait été prononcée et ce notamment en raison de la difficulté à quantifier le produit direct ou indirect de l'infraction. Le Groupe de travail avait donc recommandé à la France de développer une approche proactive en matière de saisies et confiscations de l'instrument et du produit de la CAPE, de mener des actions de sensibilisation auprès des magistrats et enquêteurs et de développer des lignes directrices sur les méthodes de quantification du produit de l'infraction de CAPE (recommandation 3.c.).

357. La circulaire Belloubet souligne expressément la nécessité de confisquer le produit de la CAPE et invite le parquet à conduire des investigations patrimoniales systématiques afin d'identifier le produit de l'infraction. Toutefois, cette circulaire n'a pour le moment pas été suivie d'effet en ce qui concerne les personnes morales, dans la mesure où aucune peine de confiscation n'a été imposée à l'encontre d'une personne morale dans les affaires jugées depuis la Phase 3 malgré une requête du ministère public aux fins de confiscation dans l'affaire *Total (Iran) n°103*<sup>324</sup>. Ni la peine complémentaire de confiscation, ni la

<sup>324</sup> Dans cette affaire, la juridiction de jugement a pris en compte le fait que la personne morale avait été poursuivie pour les mêmes faits par une juridiction étrangère et que le montant de l'amende imposée par cette juridiction aboutissait à la confiscation du produit de l'infraction, rendant inopportune le prononcé de mesures de confiscation en France.

prise en compte du profit retiré de l'infraction dans le montant de l'amende correctionnelle n'ont, à ce jour, été mises en œuvre. La France note que compte tenu de la durée des procédures en matière de CAPE, les effets au contentieux de la circulaire Belloubet, encore relativement récente, ne peuvent encore être pleinement visibles. La France indique que des mesures de saisie conservatoire ont néanmoins été effectuées dans 13 affaires pour lesquelles des enquêtes préliminaires ou des instructions ont été ouvertes du chef de CAPE.

### **Commentaire**

**Les examinateurs notent que si des mesures ont été prises depuis la Phase 3 afin de donner une place plus importante à la confiscation dans les affaires de CAPE, celles-ci n'ont pas encore produit leur plein effet en pratique. Les examinateurs considèrent que la recommandation 3.c. n'est que partiellement mise en œuvre comme déjà indiqué pour les personnes physiques sous la section B.2.c. Ils recommandent donc à la France de prendre les mesures nécessaires pour qu'un plein usage soit fait au contentieux des mesures de confiscation disponibles dans la loi tant à l'égard des personnes physiques que des personnes morales, et notamment de: (i) S'assurer que les magistrats et enquêteurs adoptent une approche plus proactive en matière de saisie et confiscation de l'instrument et du produit de la CAPE ou des avoirs d'une valeur équivalente; (ii) Mener des actions de sensibilisation auprès des magistrats et enquêteurs sur l'importance de la confiscation du produit de la CAPE, notamment quand son auteur est une personne morale, y compris hors cadre CJIP; et (iii) Développer des lignes directrices sur les méthodes de quantification du produit de la CAPE (hors cadre CJIP).**

### **c. L'introduction de l'amende d'intérêt public dans le cadre des CJIP**

#### *i. Principe et calcul de l'amende d'intérêt public dans le cadre des CJIP*

358. Dans le cadre des CJIP, la loi Sapin 2 a introduit la possibilité pour les personnes morales de verser une amende d'intérêt public au Trésor public (article 41-1-2 CPP). L'amende d'intérêt public comporte deux composantes visant respectivement la restitution du profit illicite obtenu (composante confiscatoire) et la punition de la personne morale proprement dite (composante punitive dite « pénalité complémentaire »). Le montant totale de l'amende d'intérêt public est déterminé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés et ne peut excéder 30% du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements. La signature d'une CJIP n'a ni la nature ni les effets d'une condamnation pénale (article 2 de la loi Sapin 2). De ce fait, elle n'entraîne ni l'inscription au bulletin n°1 du casier judiciaire, ni les sanctions complémentaires mentionnées ci-dessous, dont l'exclusion des marchés publics. Ce point constitue un élément important d'attractivité du dispositif, malgré le montant potentiellement élevé de l'amende encourue. La circulaire du 31 janvier 2018 relative à la présentation et la mise en œuvre des dispositions pénales prévues par la loi Sapin 2<sup>325</sup> ainsi que les Lignes directrices PNF-AFA donnent des précisions quant à l'opportunité et aux modalités de calcul de l'amende d'intérêt public.

#### - Calcul des avantages tirés des manquements constatés

359. Selon la Circulaire du 31 janvier 2018 et les Lignes directrices PNF-AFA<sup>326</sup>, le montant des avantages tirés des manquements constatés doit être calculé sur la base du chiffre d'affaires généré par le contrat litigieux, une fois déduites les charges directement imputables au projet, les pots-de-vin étant toutefois exclus de ces charges. L'excédent brut d'exploitation est considéré comme le point de référence pour évaluer ces avantages. Ceux-ci incluent d'ailleurs les avantages comptables et non comptables

<sup>325</sup> [Circulaire](#) du 31 janvier 2018 précitée.

<sup>326</sup> PNF et AFA, [Lignes directrices sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public](#), p. 12.

(gains de parts de marchés, accroissement de la visibilité...). Les gains attendus peuvent également être pris en compte, sur le fondement d'une analyse au cas par cas. Si la confiscation du montant du pot-de-vin ne semble pas poser de difficultés particulières les représentants de l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) ont indiqué qu'il n'en est pas de même concernant le montant des produits retirés de l'infraction en l'absence de jurisprudence précise en la matière.

360. Les représentants du PNF ont indiqué lors de la visite rechercher désormais de manière plus systématique à identifier et saisir le produit de la CAPE en vue de conclure une CJIP avec les personnes morales impliquées. En pratique, les mesures de saisies en vue de confiscation du produit de l'infraction de CAPE interviennent au stade de la négociation d'une potentielle CJIP. Le PNF dispose d'un assistant spécialisé qui appuie les procureurs financiers dans le calcul de l'avantage retiré et peut également s'appuyer sur l'expertise de l'AGRASC, dont le rôle est détaillé dans le rapport de Phase 3<sup>327</sup>. Les représentants du PNF ont indiqué lors de la visite que le calcul du montant des profits retirés fait partie intégrante de la négociation avec l'entreprise aux fins de conclure une CJIP. Ils ont également indiqué que dans deux affaires de CAPE en cours, les négociations avec la personne morale ont échoué et le PNF a procédé à la saisie des sommes équivalentes au pot-de-vin versé à l'agent public (et non aux profits retirés de la commission de l'infraction) en s'appuyant sur une jurisprudence de la Cour de cassation du 4 mars 2020 confirmant la possibilité de saisir des pots-de-vin (instruments) en valeur sur les comptes d'une entreprise<sup>328</sup>.

361. Cependant, les modalités de calcul par le PNF des montants retirés de l'infraction dans les affaires de CAPE ne semblent pas encore clairement établies. Lors de la visite, les représentants du PNF ont indiqué avoir contacté l'AGRASC afin de préparer une saisie sur le produit de l'infraction de CAPE et notamment afin de déterminer si le prix intégral du marché brut ou le produit net obtenu devait être retenu comme base pour le calcul des bénéfices retirés. En l'absence de jurisprudence stable et de lignes directrices plus détaillées, les représentants du PNF ont indiqué saisir l'accroissement patrimonial permis par la commission de l'infraction.

- Calcul de la pénalité complémentaire

362. Le calcul de la pénalité complémentaire doit tenir compte de différents facteurs majorants et minorants mentionnés dans la circulaire du 31 janvier 2018 et précisés dans les Lignes directrices PNF-AFA. Si la Circulaire retient des éléments portant principalement sur la nature des faits commis (gravité, durée du manquement) comme facteurs majorants, les Lignes directrices, quant à elles, ajoutent des éléments plus directement liés à la personne morale. À titre de facteurs majorants, elles retiennent la gravité des faits et leur caractère systémique ou répété, le fait que la personne morale entre dans le champ d'application des articles 3.3 et 17 de la loi Sapin 2 et l'existence de condamnations/sanctions de la personne morale pour corruption en France et à l'étranger. À titre de facteur minorants sont visés la révélation spontanée des faits avant l'ouverture de toute enquête pénale et dans un temps raisonnable, le degré et les modalités de coopération avec l'autorité judiciaire et les mesures de conformité existantes ou correctives mises en place par la personne morale, y compris la mise en œuvre spontanée d'un programme de conformité par une personne morale qui n'y est pas obligée légalement. La circulaire prévoit, en outre, que l'ancienneté des faits puisse être retenue comme un des facteurs minorants en fonction des circonstances de l'affaire. Ceci est une question horizontale qui méritera d'être examinée plus avant par le Groupe de travail.

363. La circulaire et les Lignes directrices PNF-AFA semblent se contredire sur un point : si la circulaire prévoit que « l'existence ou la mise en place, après les manquements, de programmes de détection et prévention de corruption sera principalement pris en compte non par une diminution de l'amende mais par

<sup>327</sup> [Le Rapport de Phase 3 de la France](#) (2012), para 69-74.

<sup>328</sup> [Arrêt](#) de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 4 mars 2020, n°19-81.818.

un coût réduit du programme de mise en conformité », les Lignes directrices mentionnent que la mise en place d'un programme de mise en conformité peut être retenu comme facteur minorant dans le calcul de la pénalité complémentaire.

364. La pénalité complémentaire est calculée par l'application d'un coefficient multiplicateur tenant compte des facteurs ci-dessus. La circulaire indique que le coefficient doit normalement être au moins égal à deux afin que l'amende revête un caractère dissuasif. L'analyse des 5 CJIP conclues en matière de CAPE ne permet pas néanmoins de reconstituer dans tous ses détails la méthodologie suivie en matière de détermination et d'utilisation des coefficients, y compris dans la CJIP conclue avec Airbus, pourtant la plus détaillée sur ce point.

## ii. Des amendes d'intérêt public élevées imposées dans le cadre des CJIP

### L'impact des CJIP sur le niveau des sanctions.

365. Les CJIP ont permis d'appliquer des amendes significativement plus élevées à l'encontre des personnes morales dans les affaires de CAPE. La circulaire du 31 janvier 2018 et les Lignes directrices PNF-AFA retiennent en effet, que « l'amende transactionnelle est souvent supérieure au quantum encouru devant une juridiction de jugement ». « Ceci est la contrepartie de l'absence de déclaration de culpabilité et d'inscription au casier judiciaire, (...) qui est susceptible d'avoir des conséquences économiques, notamment en termes d'accès aux marchés internationaux, bien supérieures à celle résultant du paiement de l'amende d'intérêt public. » En pratique, les amendes d'intérêt public imposées dans les 5 affaires de CAPE résolues à ce jour semblent proportionnées aux montants des pots-de-vin, contrats et profits obtenus. À ce jour, la seule CJIP conclue en matière de CAPE et reconnue comme intégralement exécutée est celle avec la Société générale<sup>329</sup>. Les affaires résolues par voie de CJIP sont décrites en annexe 1.

Tableau 2. Tableau des sanctions d'intérêt public prononcées dans le cadre d'une CJIP<sup>330</sup>

Affaires	Infractions retenues	Montant total de l'amende d'intérêt public	Amende d'intérêt public		Sanctions additionnelles	Montant des pots-de-vin	Bénéfice tiré du marché obtenu
			Pénalité complémentaire	Restitution des profits illicites			
<i>Société Générale SA n°90</i>	CAPE	250 150 755 EUR	82 713 324 EUR	167 437 431 EUR	Mise en conformité	Estimé à minima à 43 300 000 USD (parmi les 90 740 000 USD versés à un intermédiaire)	334 874 863 EUR
<i>Egis Avia SA n°78</i>	CAPE	2 600 000 EUR	918 655 EUR	1 600 000 EUR	N/A	Non déterminé  (390 640 EUR versé à un intermédiaire)	1 681 345 EUR
<i>Airbus n°5</i>	CAPE et corruption privée	2 083 137 455 EUR	1 029 760 342 EUR	1 053 377 113 EUR	Audits ciblés	Non déterminé	1 053 377 113 EUR
<i>Bolloré n°34</i>	CAPE et complicité d'abus de confiance	12 000 000 EUR	5 600 000 EUR	6 400 000 EUR	Mise en conformité	Non déterminé	6 400 000 EUR
<i>Systra n°87</i>	CAPE	7 496 000 EUR	2 498 72 EUR	4 997 428 EUR	N/A	Versement identifié à ce stade 575 954 USD	4 997 428 EUR

<sup>329</sup> [Constatation de l'extinction de l'action publique](#), Procureur de la République financier, 11 décembre 2020.

<sup>330</sup> Les montants des pots-de-vin et des bénéfices retirés dans ce tableau sont établis sur la base des valeurs indiquées dans les ordonnances de validation des CJIP. Dans ces ordonnances, les montants sont indiqués en euros ou en dollars.

### **La part de la pénalité complémentaire dans le montant total de l'amende d'intérêt public**

366. Dans ces 5 CJIP, la part de la peine complémentaire (composante punitive) dans le montant total de l'amende d'intérêt public varie d'environ un tiers à la moitié du montant total de l'amende. Lors de la visite virtuelle, les représentants du PNF ont expliqué que les modalités de calculs de l'amende d'intérêt public et notamment de la pénalité complémentaire ne sont pas soumis à des barèmes chiffrés et sont établis au cas par cas dans le cadre de la négociation avec la personne morale.

### **Les facteurs pris en compte par le PNF dans la détermination du montant des amendes d'intérêt public**

367. Différents facteurs ont été pris en compte par le PNF dans le calcul de l'amende (voir annexe 1). Lors de la visite, les représentants du PNF ont indiqué que le calcul de l'amende fait partie intégrante de la négociation avec les entreprises. Dans les 2 affaires multi-juridictionnelles ayant abouti à une résolution coordonnée avec des autorités étrangères, le niveau des sanctions imposées dans les autres juridictions a été pris en compte par le PNF dans le calcul de l'amende d'intérêt public, tel que préconisé par les Lignes directrices PNF-AFA, et le calcul facilité par les informations apportées par les autorités étrangères.

#### - La prise en compte de la coopération avec l'autorité judiciaire

368. Aucune des entreprises sanctionnées n'a bénéficié d'une réduction de peine suite à la révélation spontanée des faits dans un délai raisonnable. Cependant le PNF a pris en considération le degré de coopération avec l'autorité judiciaire dans le calcul du montant de la peine complémentaire, conformément aux Lignes directrices PNF-AFA<sup>331</sup>. Ce facteur de la coopération active a été retenu en tant que facteur minorant dans *l'affaire Airbus (multiples juridictions) n°5* au même titre que la conduite d'une enquête interne approfondie et coordonnée avec le déroulement de l'enquête judiciaire. La coopération active de la nouvelle direction a également constitué un facteur minorant dans le calcul de l'amende dans *l'affaire Systra (Ouzbékistan et Azerbaïdjan) n°87*. A l'inverse, la coopération tardive de l'entreprise dans le cadre de la procédure pénale a été retenue comme facteur aggravant de la peine complémentaire dans les *affaires Egis Avia (Algérie) n°78* et *Bolloré (Togo) n°34*.

#### - Prise en compte de la mise en place effective d'un programme de conformité

369. En pratique, l'existence d'un programme de conformité préexistant et le renforcement continu de ce programme depuis la découverte des faits incriminés ont été retenus dans une affaire au titre de facteurs minorants dans *l'affaire Systra (Ouzbékistan et Azerbaïdjan) n°87*. En revanche, dans *l'affaire Airbus (multiples juridictions) n°5*, le PNF a considéré que la mise en œuvre de mesures de conformité correctives justifiait l'application d'un taux de réduction de 50% de la pénalité complémentaire, conformément aux Lignes directrices PNF-AFA, mais à l'encontre de ce qui est préconisé dans la circulaire du 31 janvier 2018 – comme indiqué plus haut. La décision a également été prise sur cette base de ne pas imposer la peine complémentaire de mise en conformité sous le contrôle de l'AFA<sup>332</sup>.

### **Commentaire**

***Les examinateurs félicitent la France pour la capacité dont elle s'est dotée et qu'elle a mise en œuvre dans maintenant 5 affaires de CAPE d'imposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à des personnes morales dans le cadre de la CJIP, mettant ainsi la France en conformité avec ses obligations au titre de l'Article 3 de la Convention. Ils recommandent au Groupe de travail d'opérer un suivi sur le niveau des amendes imposées en pratique dans le cadre***

<sup>331</sup> PNF et AFA, Lignes directrices précitées, p.8.

<sup>332</sup> [Convention judiciaire d'intérêt public entre le Procureur de la République Financier et Airbus SE](#), 29 janvier 2020, PNF 16 159 000 839., paras. 170-176.

**de la CJIP pour s'assurer que celles-ci sont efficaces, proportionnées et dissuasives. Ils considèrent que les Lignes directrices conjointes dont le PNF et l'AFA se sont dotés établissent une bonne pratique de nature à contribuer à la publicité et la transparence des paramètres pris en compte dans le calcul des sanctions imposables et imposées aux personnes morales dans les affaires de CAPE résolues au moyen de CJIP.**

**Les examinateurs notent cependant que la France n'en est qu'aux prémices de l'élaboration du cadre et des moyens de confiscation pour le calcul de la composante confiscatoire de l'amende d'intérêt public. Ils recommandent à la France de développer des lignes directrices plus précises afin de clarifier les modalités de calcul de la composante confiscatoire de l'amende d'intérêt public.**

**Les examinateurs notent avec satisfaction que les montants des amendes d'intérêt public imposées dans les 5 CJIP conclues dans les affaires de CAPE sont sans commune mesure avec les peines d'amende correctionnelle imposées à l'issue d'une condamnation. Ces amendes se chiffrent en millions, voire milliards d'euros. Il existe donc un véritable contraste avec les sanctions imposées dans le cadre d'un procès malgré l'augmentation du niveau des sanctions introduite par la réforme de 2013 qui n'a pas encore trouvé pleinement à s'appliquer.**

#### **d. Traitement fiscal des peines pécuniaires et des avoirs confisqués**

370. L'article 39.2. du code général des impôts (CGI) dispose que « les sanctions pécuniaires et pénalités de toute nature mises à la charge des contrevenants à des obligations légales » ne sont pas admises en déduction du bénéfice imposable. Selon une instruction de l'administration fiscale de 2012<sup>333</sup>, cette disposition vise « toutes les sanctions pécuniaires et toutes les pénalités », et notamment « les majorations, amendes, confiscations et astreintes ». Dans leurs réponses aux questionnaires de Phase 4, les autorités françaises indiquent que les amendes d'intérêt public imposées dans le cadre des CJIP relèvent également de l'article 39.2. CGI et elles ne sont donc pas non plus déductibles.

##### **Commentaire**

**Les examinateurs accueillent favorablement la clarification apportée par la France concernant la non déductibilité fiscale de l'amende d'intérêt public payée dans le cadre des CJIP.**

#### **e. Sanctions additionnelles**

##### *i. Une nouvelle peine complémentaire : la peine de programme de mise en conformité*

371. Depuis la loi Sapin 2, la peine de programme de mise en conformité (PPMC - article 131-39-2 CP) est venue s'ajouter aux peines complémentaires déjà encourues par les personnes morales pour CAPE (article 435-15 CP)<sup>334</sup>. Elle peut être prononcée pour une durée maximale de cinq ans. Il peut y être mis fin de manière anticipée par décision motivée du juge d'application des peines, saisi par le procureur de la République après au moins un an, et si la personne morale a pris les mesures et procédures appropriées pour prévenir et détecter la commission de faits de corruption ou de trafic d'influence. Le contenu du programme de mise en conformité est défini par la loi et correspond aux mesures et procédures mentionnées à l'article 17. II. de la loi Sapin 2 (à l'exclusion du point 8 correspondant au « dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre »). Le régime de la PPMC est précisé dans

<sup>333</sup> [Instruction de l'administration fiscale du 12 septembre 2012.](#)

<sup>334</sup> La PPMC n'est encourue par les personnes morales ni pour le blanchiment ni pour faux et usage de faux en écriture privée.

la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces de 2018<sup>335</sup>. L'AFA a en outre publié une note explicative sur la PPMC<sup>336</sup> en avril 2019.

372. Le contrôle de la mise en œuvre de la PPMC est effectué par l'AFA, selon les phases décrites dans la note explicative mentionnée ci-dessus qui est similaire à la méthodologie suivie dans le cadre du contrôle de la mise en œuvre du programme de conformité imposé dans le cadre d'une CJIP (voir ci-dessous). Le procureur de la République contrôle l'exécution de la PPMC sur le fondement des informations transmises par l'AFA (rapports réguliers prévus par la loi et signalement de difficultés de mise en œuvre). Quant aux contrôles de la mise en œuvre de la PPMC par l'AFA, les frais occasionnés par le recours à des experts ou à des personnes ou autorités qualifiées pour l'assister dans la réalisation d'analyses juridiques, financières, fiscales et comptables sont supportés par la personne morale, sans qu'ils puissent excéder le montant de l'amende encourue pour le délit au titre duquel cette peine est prononcée. L'inexécution ou la mauvaise exécution de la PPMC est un nouveau délit spécifique (article 434-43-1 CP), pour lequel les personnes morales encourent l'amende et l'ensemble des peines prévues au titre du délit ayant donné lieu à la PPMC (ainsi que la peine d'affichage ou de diffusion de la décision).

373. En pratique, la PPMC n'a jamais été imposée en matière de CAPE, aucune personne morale n'ayant été condamnée par un tribunal pour des faits survenus de façon postérieure à l'entrée en vigueur de la loi Sapin 2.

#### *ii. Obligation de se soumettre à un programme de mise en conformité dans le cadre des CJIP*

374. La peine complémentaire de mise en conformité introduite par la loi Sapin 2 peut également être imposée dans le cadre de la conclusion d'une CJIP où l'on parlera alors d'obligation de programme de mise en conformité (OPMC) pour une durée minimum de deux ans et de trois ans maximum (41-1-2 CPP). L'étendue et la durée de cette obligation tiennent compte de la qualité du dispositif anticorruption préexistant de l'entreprise. Cette obligation est contrôlée par l'AFA (Voir section C5). La proposition de loi, déposée le 21 octobre 2021 par le député Gauvain, propose d'aligner la durée maximale de l'OPMC sur celle applicable à la PPMC, soit 5 ans, et de permettre de prolonger celle-ci par un avenant à la CJIP soumis au contrôle du juge<sup>337</sup>.

375. L'OPMC a été imposée dans deux affaires de CAPE résolues par la voie d'une CJIP. Dans l'*affaire Société Générale (Libye) n°90 et Bolloré (Togo) n°34*, la personne morale s'est engagée, pour une durée respective de deux et trois ans, à faire évaluer par l'AFA la qualité et l'effectivité des mesures internes de conformité et à provisionner 3 millions EUR pour la Société Générale et 4 millions EUR pour Bolloré SE au titre des frais occasionnés par le recours éventuel par l'AFA à des experts ou autorités qualifiées nécessaire à l'accomplissement de la mission de contrôle. Cette obligation s'est éteinte pour la Société générale en novembre 2020. L'AFA a rendu son rapport de contrôle et conclu à la mise en œuvre de la quasi-totalité des actions définies dans le plan validé par l'AFA et au déploiement en cours des actions restantes, au-delà de la durée de deux ans imposée par la CJIP<sup>338</sup>.

376. Des mesures intermédiaires ont été décidées dans l'*affaire Airbus (multiples juridictions) n°5* où le PNF a décidé, sur le fondement d'un rapport d'examen préalable à l'établissement de la CJIP fourni par l'AFA, qu'il n'y avait pas lieu de prévoir la mise en œuvre de mesures destinées à s'assurer de l'existence d'un programme de conformité, dont la preuve avait déjà été apportée par des audits et contrôles d'initiative effectués par l'AFA au titre de l'article 17. III préalablement et en parallèle à l'enquête pénale

<sup>335</sup> Circulaire du 31 janvier 2018 précitée.

<sup>336</sup> AFA, (avril 2019), [Note explicative](#) sur la peine de programme de mise en conformité.

<sup>337</sup> Proposition de loi n°4586 déposée le 21 octobre 2021, article 6.

<sup>338</sup> [Avis d'extinction de l'action publique](#) en date du 11 décembre 2020.

menée par le PNF. Le PNF a toutefois jugé nécessaire que soient prévus pour une durée de trois ans des audits ciblés par l'AFA afin de s'assurer de l'exhaustivité de déploiement de ce programme de conformité aux entités et filiales du groupe. En conséquence, Airbus s'est engagée à provisionner 8.5 millions EUR pour cette mission. L'AFA rendra compte au moins annuellement au PNF de l'accomplissement de cette mission et le PNF informera le SFO et le DOJ des mesures prises par Airbus.

### *iii. L'exclusion pénale et administrative des marchés publics*

377. En Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la France de faire un plein usage des peines complémentaires et plus particulièrement de la peine d'exclusion des marchés publics (recommandation 3.b). Cette recommandation va plus loin que la Convention qui prévoit, à l'Article 3.4. que l'application de sanctions complémentaires soit simplement envisagée. Elle n'est pas non plus en ligne avec les recommandations faites à d'autres Parties à la Convention. L'évaluation de sa mise œuvre n'est donc plus pertinente.

378. La législation en la matière a peu évolué depuis la Phase 3. Elle prévoit, outre la peine pénale complémentaire d'exclusion des marchés publics pour les personnes morales (article 435-15 CP), une exclusion administrative à l'encontre des personnes morales condamnées définitivement en France et dans l'UE notamment pour CAPE, blanchiment et faux et usage de faux en écriture privée<sup>339</sup>. Si les deux exclusions ont une durée maximale de cinq ans (en matière de CAPE), les autorités compétentes pour leur application et les éventuels recours diffèrent : autorité judiciaire pour la première ; autorité administrative pour la seconde. L'exclusion pénale est prononcée en opportunité par le juge, sans nécessairement attendre une condamnation définitive (exécution provisoire), tandis que l'exclusion administrative est de plein droit lorsqu'une condamnation est définitive. Néanmoins le juge pénal peut décider en opportunité que l'exclusion administrative ne doit pas être appliquée. En pratique, la France indique que le juge pénal n'a à ce jour pas encore fait usage de cette prérogative en l'absence de demande présentée en ce sens par les personnes morales condamnées pour CAPE.

379. En pratique, l'accès au casier judiciaire des personnes morales est nécessaire à la mise en œuvre effective de la sanction d'exclusion des marchés publics de tout candidat ou soumissionnaire ayant fait l'objet d'une condamnation de corruption prononcée par un jugement définitif. En phase 3, le Groupe de travail avait considéré que la mise en œuvre de cette disposition ne soulevait pas de problème particulier pour les personnes physiques. En revanche, le Groupe de travail avait recommandé à la France prendre les mesures nécessaires pour permettre l'accès à l'ensemble des autorités d'adjudication de marchés publics d'accéder au casier judiciaire des personnes morales (recommandation 12.a). Cette recommandation n'a depuis pas été mise en œuvre.

380. Depuis 2012, les 18 personnes morales condamnées ont fait l'objet postérieurement à l'entrée en vigueur de ces dispositions d'une mesure administrative d'exclusion aux marchés publics résultant de leur condamnation définitive pour CAPE. Comme indiqué plus haut, les personnes morales qui ont conclu une CJIP sont exclues de l'application de ces dispositions, l'amende d'intérêt public n'emportant pas les effets d'une condamnation. C'est un élément essentiel de l'attractivité de la CJIP pour les entreprises.

### **Commentaire**

***Les examinateurs notent que la recommandation 12.a de donner un accès uniforme à l'ensemble des autorités d'adjudication de marchés publics au casier judiciaire des personnes morales reste non mise en œuvre. Ils recommandent donc à la France de prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre.***

<sup>339</sup> Depuis l'[ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics](#), puis les ordonnances de codification, cette exclusion administrative a pour fondement l'article L 2141-1 du Code de la commande publique.

## C5. Le rôle central de l'AFA dans le développement des mesures de conformité par les entreprises

381. Le rôle de l'AFA en matière de détection des faits de CAPE est détaillé sous la section A2. La présente section porte plus généralement sur l'obligation de conformité imposée à certaines entreprises par la loi Sapin 2, sur les missions de conseil, de prévention, et de contrôle de l'AFA ainsi que sur les limites inhérentes au statut, aux ressources et à l'avenir de l'AFA sur lesquelles pèsent déjà de sérieuses menaces.

### a. Introduction par la loi Sapin 2 d'une obligation de conformité passible d'une sanction administrative et contrôlée par l'AFA

382. L'article 17 de la loi Sapin 2 a introduit une obligation générale de prévention de la corruption qui s'impose aux dirigeants et aux personnes morales. Cette obligation, dite « de conformité », est destinée à prévenir et à détecter la commission, en France ou à l'étranger, de faits de corruption pour les sociétés ou groupes « dont la société mère a son siège social en France », sur la base d'une double condition liée à l'effectif et au chiffre d'affaire (sociétés ou groupes de plus de 500 personnes et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions EUR). La proposition de loi précitée, déposée le 21 octobre 2021, propose de supprimer la condition que l'entreprise ait son siège social en France et d'étendre l'obligation de conformité au titre de l'article 17 de la loi Sapin 2 aux petites filiales établies en France de grands groupes étrangers dès lors que la société mère dépasse les seuils prévus par la loi Sapin 2<sup>340</sup>. (Cette proposition de loi est examinée sous la section C5.e.iv.)

383. La mise en œuvre de cette obligation implique l'existence et la mise en œuvre effective de 8 mesures prévues à l'article 17.II de la loi Sapin 2 : un code de conduite, un dispositif d'alerte interne, une cartographie des risques, une procédure d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires, des procédures de contrôles comptables, un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés, un régime disciplinaire et un dispositif de contrôle et d'évaluation interne. L'AFA contrôle l'existence, la qualité et l'efficacité de ces différentes mesures préalablement à toute infraction et indépendamment d'enquêtes et de poursuites engagées pour des faits de corruption<sup>341</sup>.

384. Les entreprises assujetties peuvent donc désormais être sanctionnées pour non-respect de cette obligation administrative de conformité, et ce en l'absence même de suspicions d'infraction de CAPE. Les manquements à cette obligation sont passibles d'une injonction de se mettre en conformité et/ou d'une sanction administrative d'un montant maximal d'1 million EUR pour les personnes morales et de 200 000 EUR pour les personnes physiques, cette sanction pouvant également faire l'objet d'une publication, diffusion ou affichage. Cette sanction administrative n'emporte pas inscription au casier judiciaire de la personne morale. Il revient à l'AFA de contrôler la mise en œuvre de cette obligation dans le cadre des contrôles qu'elle opère et à la Commission des sanctions de l'AFA de prononcer ces sanctions.

385. Lors de la visite, les représentants de l'AFA ont indiqué se heurter au secret fiscal et au secret statistique qui empêchent l'agence de chiffrer de manière précise le nombre d'entreprises exportatrices ayant leur siège social en France assujetties. Pour autant l'AFA indique que cela n'a, jusqu'ici, pas entravé le contrôle de la mise en œuvre de cette obligation de conformité, les contrôles opérés ayant porté sur des

<sup>340</sup> Proposition de loi n°4586 déposée le 21 octobre 2021, article 1(16).

<sup>341</sup> FCPA Blog (23 mars 2021), [In France, bribery isn't needed to violate the anti-bribery law](#); FCPA Blog (8 juillet 2019), [Anti-Corruption Agency's Sanctions Committee holds blockbuster hearing](#).

entreprises du CAC 40<sup>342</sup> et des grandes entreprises publiques. L'AFA estime qu'environ 3000 entités en France – entreprises ou groupe (société mère/filiales) – pourraient être assujetties à cette obligation de conformité. Le rapport parlementaire Gauvain et Marleix<sup>343</sup> propose de « supprimer la condition tenant à la localisation en France du siège social de la société mère, afin de soumettre aux obligations prévues par l'article 17 les petites filiales de grands groupes étrangers établies en France, dès lors que la société mère dépasse les seuils prévus par la loi » (proposition 1).

## **b. Recommandations de l'AFA pour la mise en œuvre par les entreprises de l'obligation de conformité**

### *i. Cible et contenu des Recommandations de l'AFA*

386. Aux termes de l'article 3.2° de la loi Sapin 2, l'AFA élabore des Recommandations destinées notamment à aider les personnes morales de droit privé à mettre en place l'obligation de conformité prévue à l'article 17 de la loi Sapin 2<sup>344</sup>. Ces Recommandations définissent les modalités de mise en œuvre des dispositifs de prévention et de détection des atteintes à la probité que peuvent déployer, de manière proportionnée en fonction de leur profil de risque, toutes les personnes morales notamment de droit privé, de droit français ou de droit étranger (para. 6 des recommandations de l'AFA). Ces Recommandations s'adressent à toutes les entreprises, dont les entreprises exportatrices ayant leur siège social en France, qu'elles soient ou non visées par l'obligation de conformité prévue à l'article 17 de la loi Sapin 2. Cela signifie que si les entreprises dont la taille se situe sous les seuils fixés à l'article 17 ne sont pas soumises à l'obligation de conformité, elles sont cependant fortement encouragées à mettre en œuvre un programme de conformité répondant aux critères de cet article, y compris les 8 mesures de conformité adaptées en fonction de leur profil de risque. Ces Recommandations, initialement publiées en 2017, ont été révisées en janvier 2021, et couvrent désormais expressément l'infraction de CAPE.

387. Sur le fond, les Recommandations révisées de l'AFA indiquent que l'obligation de mettre en place ces 8 mesures de conformité de l'article 17 conduit les entités assujetties à déployer un dispositif anticorruption qui doit reposer sur trois piliers indissociables (para. 16 des Recommandations de l'AFA): (1) l'engagement de l'instance dirigeante en faveur d'un exercice des missions, compétences ou activités de l'organisation exempt d'atteintes à la probité; (2) la connaissance des risques d'atteintes à la probité auxquels l'entité est exposée, à travers l'élaboration d'une cartographie de ses risques; et (3) la gestion de ces risques, à travers la mise en œuvre de mesures et procédures efficaces tendant à leur prévention, à la détection d'éventuels comportements ou situations contraires au code de conduite ou susceptibles de constituer des atteintes à la probité et à la sanction de celles-ci.

388. De l'avis des entreprises, et des commentateurs, les 8 mesures prévues à l'article 17 de la loi Sapin 2, telles que développées et complétées par les Recommandations et les guides publiés par l'AFA<sup>345</sup> ainsi que les décisions rendues par la Commission des sanctions forment un arsenal pertinent et cohérent en matière de prévention et de conformité. La publication et la dissémination de ces Recommandations par l'AFA ont fourni aux entreprises un cadre transparent et clair pour mettre en œuvre leur programme de conformité. Ces mesures ont été le catalyseur d'un changement d'approche et d'une accélération du développement des mesures internes de conformité au sein des entreprises, bien que certaines d'entre elles aient déjà adopté ces mesures sous la pression de législations étrangères. Dans le cadre de l'étude

<sup>342</sup> Le [CAC 40](#) est le principal indice boursier de la place de Paris. C'est un panier composé de 40 valeurs de sociétés françaises choisies parmi les 100 sociétés françaises dont les volumes d'échanges de titres sont les plus importants. Chaque société a un poids déterminé par rapport à sa capitalisation sur [NYSE Euronext](#).

<sup>343</sup> [Rapport Gauvain-Marleix](#) *Ibid.*

<sup>344</sup> AFA (2021), [Recommandations de l'AFA](#).

<sup>345</sup> AFA [Guides et Chartes](#).

récente menée par l'OCDE portant sur les moteurs au développement des mesures de conformité, le représentant d'une entreprise française a ainsi indiqué que si des mesures internes de conformité étaient déjà en place depuis des années au sein de son entreprise, la loi Sapin 2 a conduit cette entreprise à adopter un niveau de contrôle nettement plus élevé<sup>346</sup>.

389. Lors de la visite, les représentants du secteur privé, y compris des responsables de la conformité au sein de grands groupes français, ont qualifié ce cadre, ainsi que les contrôles menés par l'AFA, d'exigeants. Ils ont également souligné que les Recommandations de l'AFA ont permis d'instaurer un véritable dialogue entre l'AFA et les entreprises sur la mise en œuvre de ces mesures et commenté de manière positive les efforts de pédagogie et de coopération engagés par l'AFA sur cette base. Ils ont également indiqué que les Recommandations participent à l'harmonisation des pratiques en matière de conformité et à la dissémination des mesures de conformité dans la chaîne de sous-traitants. Ces mesures ont reçu un accueil positif, y compris à l'étranger, et sont au diapason des lignes directrices élaborées par les Parties à la Convention les plus avancées en matière d'incitation à la mise en place de mesures de conformité<sup>347</sup>.

## *ii. Portée des Recommandations de l'AFA*

390. Si, en application de la loi Sapin 2, les Recommandations de l'AFA font l'objet d'un avis publié au Journal officiel, elles sont dépourvues de force obligatoire et ne créent pas d'obligation juridique. La Commission des sanctions a également souligné l'absence de caractère obligatoire des Recommandations de l'AFA dans les premières décisions qu'elle a rendues publiques les 4 juillet 2019 et 18 février 2020 en énonçant que celles-ci « ne constituent qu'un référentiel dont l'usage n'est en rien obligatoire ». Bien que dépourvues de force obligatoire, elles font donc partie du « référentiel anticorruption français » avec la loi, ses décrets d'application, et les guides publiés sur le site internet de l'AFA. Elles constituent, selon le directeur de l'AFA, « un facteur de sécurité juridique pour les entreprises »<sup>348</sup>.

391. Dans le cadre des contrôles d'initiative de l'évaluation des programmes de conformité menés par l'AFA (voir ci-dessous), les Recommandations constituent non seulement « un document de référence » mais elles sont également opposables à l'AFA<sup>349</sup>. Dans les deux décisions rendues publiques les 4 juillet 2019 et 18 février 2020, la Commission des sanctions de l'AFA a en effet consacré une présomption simple de conformité qui a ensuite été reprise dans les Recommandations révisées de 2021<sup>350</sup>. Lors de la visite, les représentants du secteur privé ont indiqué accueillir favorablement ces clarifications quant à la portée des Recommandations. Dès lors, en cas de suivi des Recommandations par les entreprises assujetties, il appartient à l'AFA de démontrer, le cas échéant, que l'entité contrôlée a manqué à son obligation de conformité. En revanche, si une entreprise décide de ne pas suivre tout ou partie des Recommandations, la charge de la preuve est renversée. L'AFA a indiqué lors de la visite que dans la quasi-totalité des contrôles effectués jusqu'alors, les entreprises avaient suivi ses Recommandations.

<sup>346</sup> OECD (2020), [Corporate Anti-Corruption Compliance Drivers, Mechanisms, and Ideas for Change](#), p. 25.

<sup>347</sup> FCPA Blog (23 mars 2021), [In France, bribery isn't needed to violate the anti-bribery law](#); FCPA Blog (8 juillet 2019) [France: Anti-Corruption Agency's Sanctions Committee holds blockbuster hearing](#); GIR (25 novembre 2020), [France's anti-bribery regime provides blueprint for EU enforcement](#); Wall Street Journal (12 juin 2020) [France Moves to Embrace Fight Against Corporate Corruption](#).

<sup>348</sup> [Avis du ministère de l'économie, des finances et de la relance](#), JORF n°0010 du 12 janvier 2021.

<sup>349</sup> AFA (2021), [Recommandations de l'AFA](#), para.10.

<sup>350</sup> Commission des sanctions, [Décision n°19-02 Société I. et M.C.K.](#) du 7 février 2020.

### c. **Contrôles d'initiative de la mise en œuvre de l'obligation de conformité**

392. Le cœur des missions de l'AFA porte sur le contrôle de la mise en œuvre de l'obligation de conformité par les entreprises assujetties. L'AFA dispose d'un pouvoir administratif de contrôle de l'existence, la pertinence et de l'efficacité des mécanismes de conformité anticorruption mis en place par ces entreprises en l'absence même de suspicions d'infraction pénale de CAPE ou de TIAPE<sup>351</sup>. Ces contrôles dit « d'initiative » sont diligentés à l'initiative du directeur de l'AFA ou éventuellement à la demande d'un certain nombre d'acteurs listés à l'article 3.3° de la loi Sapin 2, dont les associations agréées. Tous les contrôles diligentés au moment de la rédaction de ce rapport ont été initiés par le directeur de l'AFA. Le département de contrôle des acteurs économiques de la sous-direction de contrôle de l'AFA est chargé des contrôles à l'égard des entreprises soumises à l'article 17 de la loi Sapin 2. Ces contrôles doivent permettre de vérifier l'existence, la pertinence et l'effectivité des 8 mesures prévues à l'article 17 II de la loi Sapin 2<sup>352</sup>. Le contrôle consiste à vérifier, sur pièces et sur place, la qualité et l'efficacité de ces mesures. Ces contrôles peuvent être thématiques et porter sur la mise en œuvre en parallèle par plusieurs entités de certaines de ces huit mesures. L'AFA peut également réaliser des contrôles sectoriels (dans le secteur du bâtiment et des travaux publics en 2019, dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, et des assurances en 2020, et dans les secteurs des services numériques et du conseil en technologie en 2021). Le choix des thématiques dans ces contrôles sectoriels s'est porté sur l'engagement de l'instance dirigeante et de la cartographie des risques de corruption, qui constituent les deux premiers piliers des dispositifs anticorruption ainsi que sur l'évaluation des tiers, qui figure parmi les mesures et procédures dont le déploiement particulièrement insuffisant a été constaté lors des premiers contrôles. Le contrôle s'effectue à travers notamment la conduite d'entretiens permettant d'apprécier le niveau de connaissance des différents acteurs en charge ou associés au fonctionnement du dispositif anticorruption; l'analyse de la qualité des mesures de vigilance déployées par le biais d'un échantillonnage de dossiers ou d'écritures comptables; et l'analyse du fonctionnement des dispositifs d'alerte. Le déroulement des procédures de contrôle est détaillé dans la Charte des droits et devoirs des parties prenantes aux contrôles.

393. À l'issue du contrôle, l'AFA produit un rapport qui contient, le cas échéant, des recommandations en vue de l'amélioration des procédures existantes. Les entreprises ayant reçu des recommandations de l'AFA ne font pas l'objet d'un contrôle de suivi mais peuvent en théorie faire l'objet d'un nouveau contrôle d'initiative de l'AFA. En cas de manquement constaté, le directeur de l'AFA peut également décider de délivrer un avertissement. Les entités contrôlées disposent alors d'un délai d'un an et demi pour se conformer aux avertissements de l'AFA avant de faire l'objet d'un contrôle de suivi. En 2020, l'AFA a engagé quatre contrôles additionnels à la suite d'avertissement pour des entreprises initialement contrôlées en 2018. Enfin, le directeur de l'AFA peut saisir la Commission des sanctions qui peut prononcer une injonction d'adapter ses procédures de conformité interne ou infliger une sanction administrative à la personne morale contrôlée ainsi qu'à ses dirigeants. Lors de la visite, l'AFA a indiqué que toutes les entreprises ayant reçu des recommandations et/ou des avertissements les ont depuis mis en œuvre et ont ainsi remédié aux manquements initialement constatés.

394. Dans le cadre de ces contrôles, l'AFA peut également être amenée à détecter des faits de CAPE, bien que le Directeur de l'AFA ait prédit que la capacité de l'AFA en la matière soit limitée et que « [les] contrôles ne nous amèneront à mettre au jour des faits de corruption que de manière assez accidentelle » en raison notamment du manque de moyens de l'agence<sup>353</sup>.

395. Lors de la visite, un représentant de l'AFA a souligné que le secret professionnel des commissaires aux comptes constituait l'une des principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des contrôles de l'Agence. Celle-ci ne figure pas parmi les autorités vis-à-vis desquelles ce secret peut être levé selon

<sup>351</sup> [Présentation de l'AFA.](#)

<sup>352</sup> Le déroulement des procédures de contrôle est détaillé dans la [Charte des droits et devoirs des parties prenantes aux contrôles](#), AFA, avril 2019.

<sup>353</sup> Reuters (15 décembre 2017), [Le patron de l'agence anticorruption réclame plus de moyens.](#)

le Code de commerce. Or les rapports des commissaires aux comptes constitueraient, selon l'AFA, une source importante d'information pour juger de la mise en place de programmes de conformité adéquats et, potentiellement, détecter des faits de CAPE.

396. En pratique, l'AFA a expliqué lors de la visite s'être jusqu'à présent focalisée sur le contrôle des grandes entreprises exportatrices ayant leur siège social en France en ciblant les secteurs d'activité exposés aux risques de corruption. Par cette approche, l'AFA espère que le contrôle de ces grandes entreprises, à la pointe de certains secteurs, permette aux contrôles de l'AFA d'avoir un « effet domino » et d'atteindre indirectement les entreprises de taille plus modeste opérant dans le même secteur d'activité.

397. Enfin, la crainte initiale formulée lors de sa création, de voir l'AFA limiter ses contrôles à l'égard des entreprises, pour privilégier ceux à l'égard des acteurs du secteur public (également soumis à l'obligation de conformité), ne s'est pas confirmée. La majorité des contrôles effectués ont pour l'instant porté sur les entreprises privées, et dans une moindre part sur les acteurs du secteur public. Entre 2017 et décembre 2020, l'AFA a effectué un total de 114 contrôles d'initiative dont 72 ont visé des entreprises privées soumises à l'obligation de conformité<sup>354</sup> et 42 ont porté sur des acteurs publics assujettis à l'article 3.3 de la loi Sapin 2 (y inclus 1 SEM et 1 EPIC). Les contrôles visant les entreprises privées représentent ainsi plus de 60 % des contrôles effectués par l'AFA sur cette période. Sur les 72 contrôles d'initiative ayant porté sur des entreprises privées soumises à l'obligation de conformité de l'article 17 de la loi Sapin 2, 53 contrôles initiaux et de suivis ont été menés à terme et les rapports de contrôle ont été notifiés aux entreprises concernées. L'AFA a formulé des recommandations dans chacun de ces 53 contrôles. Des avertissements ont également été formulés dans le cadre de 42 de ces contrôles, dont 2 ont été suivis d'une saisine de la Commission des sanctions.

### **Commentaire**

***Les examinateurs saluent les mesures prises par la France depuis la Phase 3 pour développer un cadre qui place la prévention et le développement de mesures internes de conformité au cœur de sa politique de lutte contre la CAPE. Ils soulignent le caractère novateur de l'introduction en droit français, par la loi Sapin 2, d'une obligation de prévention et détection de la corruption, dite de conformité, dont le respect peut être contrôlé avant même toute infraction pénale, et dont le non-respect constaté peut faire l'objet d'une sanction administrative. Ils soulignent que cette approche innovante n'est prévue ni par la Convention ni par ses instruments connexes.***

***Les examinateurs félicitent également la France de s'être dotée d'un référentiel anticorruption – comprenant la loi, ses décrets d'application, les Recommandations de l'AFA et les guides publiés sur le site internet de l'AFA. Ce cadre lui donne désormais les moyens d'inciter ses entreprises à mettre en place des programmes de conformité alignés sur les préconisations du Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité contenu à l'annexe 2 de la Recommandation de 2009.***

***Ils accueillent, à cet égard, avec satisfaction les mesures prises par l'AFA pour mettre à jour ses Recommandations en 2021 et en particulier (i) en y intégrant notamment les conclusions des deux premières décisions de la Commission de sanctions et en clarifiant ainsi leur portée; (ii) en développant les piliers autour desquels les huit mesures de conformité doivent s'articuler; et (iii) en étendant leur champ d'application en encourageant les entreprises non soumises à l'obligation de conformité, à mettre également en œuvre un programme de conformité comprenant les huit mesures prévues par la loi, adaptées en fonction de leur profil de risque.***

***Ils considèrent que les missions de l'AFA à l'égard du secteur privé, et plus particulièrement sa mission de contrôle dite « d'initiative » de l'obligation de conformité, jouent un rôle essentiel dans le développement d'un modèle de conformité intégrant les meilleures pratiques internationales***

<sup>354</sup> Hors établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et société d'économie mixte (SEM).

*dans ce domaine. Ils sont également encouragés par le ciblage opéré par l'AFA de certaines industries identifiées comme à risque. Cependant, les examinateurs notent que le secret professionnel des commissaires aux comptes peut constituer un obstacle important à la mise en œuvre des contrôles de l'AFA, et donc à sa capacité de contrôler la mise en œuvre des programmes de conformité des entreprises et, potentiellement, détecter des faits de CAPE.*

*Ils recommandent au Groupe de travail de suivre le développement par l'AFA de son référentiel anticorruption ainsi que le nombre et le champ de ses contrôles d'initiative de la mise en œuvre par les entreprises de leur obligation de conformité au titre de la loi Sapin 2.*

**d. Contrôles d'exécution : rôle de l'AFA dans la détermination et le contrôle de l'exécution des mesures de mise en conformité dans les affaires de CAPE.**

*i. Avis préalables de l'AFA sur l'opportunité de mettre en œuvre un programme de mise en conformité au sein d'une entreprise*

398. La dépêche de la DACG du 21 mars 2019 prévoit que le PNF peut s'appuyer sur l'expertise de l'AFA et solliciter son avis pour décider de l'opportunité de soumettre une personne morale à la mise en œuvre d'un programme de mise en conformité à titre de peine complémentaire dans un jugement (PPMC) ou convenu à titre d'obligation complémentaire dans une CJIP (OPMC)<sup>355</sup>. Entre 2017 et janvier 2021, l'AFA a effectué 4 examens préalables à l'établissement d'une CJIP en matière de CAPE à la demande du PNF dans les affaires *Société générale (Libye) n°90*, *Egis Avia (Algérie) n°78*, *Airbus (multiples juridictions) n°5*, et *Bolloré (Togo) n°34* afin de décider de l'opportunité de soumettre la personne morale à une OPMC, de la durée et du champ de l'OPMC et/ou en vue de déterminer le plafond des frais occasionnés par le recours par l'AFA à des experts pour le contrôle de la mise en œuvre de l'OPMC. Seule une des personnes morales ayant conclu une CJIP en matière de CAPE avait au préalable fait l'objet d'un contrôle d'initiative de l'AFA (Airbus).

*ii. Contrôles d'exécution des peines ou obligations de mise en œuvre par les entreprises des programmes de mise en conformité*

399. L'AFA a également pour mission d'opérer des contrôles dits d'exécution. L'AFA contrôle la mise en œuvre des PPMC au titre de l'article 131-39-2 CP, prononcées par un tribunal dans le cadre d'une décision de condamnation pour CAPE. L'AFA contrôle de même la mise en œuvre des OPMC lorsqu'elles sont prévues dans le cadre d'une CJIP au titre l'article 41-1-2 CP (article 3.4 de la loi Sapin 2). Le PNF et l'AFA ont développé des protocoles de coopération afin de faciliter les échanges d'information ainsi que des Lignes directrices conjointes sur la CJIP en matière de CAPE, en juin 2019<sup>356</sup>.

400. Les Lignes directrices PNF-AFA sur la mise en œuvre de la CJIP prévoient que lorsqu'une entreprise française est soumise à un programme de conformité anticorruption décidé par une autorité étrangère, cette dernière peut soit recevoir des informations sur la mise en œuvre de ce programme par l'entreprise elle-même, soit par un tiers désigné comme moniteur. Les Lignes directrices précisent que l'AFA doit être désignée comme moniteur si la personne morale mise en cause « a son siège social ou opérationnel en France, ou qu'elle exerce tout ou partie de son activité économique sur le territoire français ».

<sup>355</sup> Dépêche 2019/F/0419/FA1 de la DACG de présentation de l'Agence française anticorruption et des modalités d'échanges entre les parquets et l'Agence française anticorruption.

<sup>356</sup> PNF et AFA, [Lignes Directrices](#).

401. L'AFA peut faire appel à des experts ou à des personnes ou autorités qualifiées pour l'assister dans la réalisation d'analyses juridiques, financières, fiscales et comptables dont les coûts sont supportés par la personne morale sanctionnée. Le Guide sur la PPMC de l'AFA<sup>357</sup> et les Lignes directrices PNF-AFA, pour l'OPMC, précisent le rôle de l'Agence dans ce cadre. Dans les deux cas, le procureur de la République financier suit l'exécution de la PPMC ou de l'OPMC sur le fondement de rapports transmis par l'AFA au moins annuellement. Des rapports sont également soumis dès qu'une difficulté se présente dans l'élaboration ou la mise en œuvre du programme de mise en conformité et à l'expiration du délai d'exécution de la peine. Ces rapports ne sont pas rendus publics. Dans le cas où l'AFA considère que les mesures de mise en conformité prises par une personne morale en exécution d'une CJIP ne sont pas suffisantes, l'action publique peut être remise en mouvement. Tout comme dans le cadre des contrôles d'initiative, l'approche de « contrôle collaboratif » adopté par l'AFA semble également avoir trouvé à s'appliquer dans le cadre des contrôles d'exécution menés par l'agence. En pratique, les occasions de contrôles d'exécution par l'AFA sont restées limitées à ce jour. En effet, la PPMC n'a jamais encore été imposée à l'issue d'un jugement en matière de CAPE. Une OPMC a en revanche fait partie des CJIP conclues dans les affaires *Société Générale (Libye) n°90* et *Bolloré (Togo) n°34* et des mesures d'audits ciblés menées sous le contrôle de l'AFA ont été décidées dans une troisième affaire (*affaire Airbus (multiples juridictions) n°5*). L'AFA n'a jusqu'à présent jamais été formellement désignée comme moniteur en accord avec une autorité étrangère. Néanmoins, dans les affaires *Société Générale (Libye) n°90* et *Airbus (multiples juridictions) n°5*, les autorités étrangères, dans le cadre des accords de DPA avec ces entreprises, n'ont pas imposé de mesures de contrôle indépendant (monitorat ou « *compliance monitor* ») en sus du contrôle opéré par l'AFA de l'exécution de l'OPMC imposée dans le cadre de la CJIP. Les personnes morales se sont quant à elles engagées à remettre des rapports réguliers à ces autorités étrangères<sup>358</sup>. Saisie par les entreprises concernées de ces projets de rapports destinés aux autorités étrangères, l'AFA formule des remarques relatives à l'état d'avancement du programme de conformité tel que présenté par l'entreprise, afin de s'assurer : (i) de sa cohérence avec les résultats de son contrôle de l'exécution de l'OPMC ; et (ii) du respect des obligations de l'entreprise au titre de la loi de blocage.

402. Enfin l'AFA peut également contrôler l'exécution de la sanction administrative d'injonction de mise en conformité prononcée par la Commission des sanctions à l'égard d'une entreprise (article 17. V. de la loi Sapin 2). La Commission des sanctions a fait usage de son pouvoir d'injonction dans une de ses deux décisions et enjoint une personne morale à adopter certaines mesures de conformité dans un délai qu'elle a fixé<sup>359</sup>. L'AFA peut opérer un contrôle de l'exécution de ces injonctions à la demande soit de la Commission des sanctions soit de l'entreprise concernée ou être invitée par la Commission des sanctions à présenter des observations écrites sur le rapport que lui remet l'entreprise sur les mesures prises pour se mettre en conformité. C'est cette dernière possibilité qui a été retenue dans le cadre du suivi de l'exécution de l'une des injonctions prononcées à l'encontre de la Société I. dans la décision n°19-02 du 7 février 2020.

### **Commentaire**

***Les examinateurs félicitent la France pour la possibilité de recourir à l'expertise de l'AFA pour procéder à des contrôles d'exécution des peines ou obligations de programmes de mise en conformité dans le cadre respectif des jugements ou des CJIP. Ils saluent la coopération qui s'est ainsi mise en place avec le PNF en amont de la détermination de ces peines et obligations de mise en conformité ainsi que lors du suivi de la mise œuvre de cette obligation dans le cadre des CJIP. Ils recommandent à la France de continuer de s'appuyer sur l'expertise de l'AFA : (i) en amont de l'imposition des peines et obligations de mise en conformité aux entreprises; ainsi que (ii) pour***

<sup>357</sup> AFA, [Guide sur la peine de programme de mise en conformité](#), avril 2019.

<sup>358</sup> DOJ, United States against Société Générale, [Deferred prosecution agreement](#) ; DOJ, 31 janvier 2020, United States against Airbus SE [Deferred prosecution agreement](#).

<sup>359</sup> Commission des sanctions de l'AFA, (7 février 2020), [Décision n°19-02](#) Société I. et M.C.K.

**contrôler leur mise en œuvre et celle de la sanction administrative d'injonction de mise en conformité prononcée par la Commission des sanctions dans le cadre des contrôles d'exécution auprès des entreprises..**

**e. Équilibre et stabilité à trouver quant aux missions, ressources et statut de l'AFA :  
Les menaces sur son avenir**

*i. Un équilibre à trouver face à la multiplicité de missions*

403. L'AFA est actuellement chargée de nombreuses missions visant à la fois les entreprises du secteur privé mais aussi les administrations publiques françaises – et notamment une mission, particulièrement vaste, de contrôle des entités publiques et administrations territoriales françaises à l'échelle nationale et locale (article 3.3 de la loi Sapin 2)<sup>360</sup>. Ces missions couvrent également tout le champ des atteintes à la probité qui va bien au-delà de la CAPE. Une refonte des missions de l'AFA est au cœur de la proposition de loi précitée, déposée en octobre 2021 (voir section C5.e.iv)<sup>361</sup>. Depuis ses débuts<sup>362</sup>, la multiplicité des missions de l'AFA fait notamment craindre que l'agence ne soit pas en mesure d'assurer pleinement le rôle central qu'elle est appelée à jouer dans le développement des mesures internes de conformité dont doivent se doter les entreprises assujetties à l'obligation de conformité de l'article 17. Les contrôles réalisés à ce jour apportent certaines réassurances quant à la priorité donnée au contrôle des entreprises, qui ont représenté plus de 60% des contrôles effectués par l'AFA entre 2017 et fin 2020 (toutes entités confondues, y compris les personnes morales de droit public).

404. En ce qui concerne ses missions à l'égard du secteur privé, il ressort des entretiens avec les représentants des entreprises que l'AFA a, dans le cadre de ses contrôles d'initiative, une approche collaborative et de dialogue qui est appréciée. Néanmoins, la concentration au sein de l'AFA de différentes fonctions de détection (détaillées sous la section A2), de conseil, de contrôle, de signalement et de sanction comporte un risque quant à la perception du rôle et au positionnement de l'agence vis-à-vis des entreprises. Ceci reste vrai quand bien même le cadre organisationnel de l'AFA assure une séparation, entre deux sous-directions distinctes, de ses fonctions de conseil, d'une part, et de contrôle et de sanctions, d'autre part<sup>363</sup>. Cette double mission a, en effet, fait l'objet de critiques<sup>364</sup> dont certains représentants du secteur privé se sont fait l'écho lors de la visite.

**Commentaire**

**Les examinateurs notent la multiplicité des missions de conseil, de contrôle, de signalement et de sanction de l'AFA ainsi que la perception parfois critique que ces missions ont pu générer quant au rôle et au positionnement de l'agence vis-à-vis des entreprises. Ils relèvent cependant qu'il s'agit d'un organisme nouveau et innovant tant en France que parmi les Parties à la Convention et ils sont encouragés par la priorité que l'agence a pour le moment accordé aux contrôles du secteur privé, contribuant ainsi au développement des mesures de conformité au sein des entreprises et donc à la prévention et la dissuasion de la CAPE. Ils recommandent néanmoins au Groupe de travail d'effectuer un suivi de la mise en œuvre de sa mission de contrôle par l'AFA pour s'assurer qu'elle continue d'accorder un niveau de priorité élevé au contrôle de la mise en œuvre de leur obligation de conformité par les entreprises assujetties au titre de l'article 17 de la loi Sapin 2.**

<sup>360</sup> Les missions de l'AFA sont définies aux articles 3 et 17.III de la loi Sapin 2.

<sup>361</sup> Proposition de loi n°4586.

<sup>362</sup> L'agence est opérationnelle depuis le 17 mars 2017, date de nomination de son directeur.

<sup>363</sup> Arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption (articles 2 et 3).

<sup>364</sup> KATLAMA J. et RODOT P., Avocats (28 janvier 2019), [L'AFA : une agence qui vous veut du bien... ?](#).

ii. *Une absence d'autonomie budgétaire et des ressources et moyens en baisse*

405. L'amplitude des missions de l'AFA soulève également des interrogations quant la disponibilité et l'adéquation des moyens financiers et humains à sa disposition. Les ressources actuellement allouées à l'agence ne semblent pas à la hauteur du nombre et des enjeux des missions de l'agence et en particulier de l'étendue, la diversité et la complexité de son mandat en matière de développement des mesures de conformité par les entreprises.

406. En raison de son statut de service de compétence nationale, l'AFA ne possède pas d'autonomie budgétaire ou fonctionnelle propre et dépend du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. Le directeur de l'AFA a indiqué que cette situation a été sans conséquence jusqu'à présent, compte tenu du soutien apporté par les ministres de la Justice et du Budget successifs aux missions de l'AFA<sup>365</sup>. Cependant, ce statut n'assure pas à l'AFA la stabilité et la pérennité nécessaires à l'exercice de ses missions, le soutien dont elle bénéficie actuellement pouvant être revisité en fonction de l'agenda politique.

407. La dotation budgétaire de l'agence est limitée et en déclin. Dans ses réponses aux questionnaires, la France indique que la dotation globale de fonctionnement annuelle accordée pour le fonctionnement courant de l'AFA a été ramenée de 533 000 EUR en 2017 à 407 131 EUR en 2019. Elle indique également que depuis 2020, l'AFA reçoit une enveloppe pour ses marchés d'expertises qui se substitue à la dotation globale de fonctionnement annuelle et dont le montant s'élevait à 350 000 EUR en 2020 et a été ramené à 250 000 EUR en 2021. L'enveloppe attribuée spécifiquement à la sous-direction du contrôle depuis 2017 n'a pu être fournie par la France en raison de la fongibilité et de la mutualisation des crédits alloués à l'agence. La France considère que l'agence a disposé depuis sa création de l'ensemble des moyens budgétaires et matériels nécessaires à l'exercice de ses missions. Lors de la visite, les représentants de l'AFA ont cependant indiqué que l'enveloppe dédiée aux contrôles d'initiative est allouée aux deux tiers au contrôle des entreprises assujetties à l'obligation de mise en œuvre d'un programme de conformité (article 17 de la loi Sapin 2) tout en demeurant trop limitée par rapport à l'ampleur de cette mission.

408. Les moyens humains alloués à l'AFA ne sont pas proportionnés aux nombreuses missions de l'agence. Le plafond d'emploi de 70 agents prévu lors de la création de l'AFA en 2017 n'a jamais été atteint et a depuis diminué pour être fixé à 53 agents en 2021. Au 1<sup>er</sup> juillet 2021, l'agence compte 56 agents (y compris 4 agents mis à disposition) dont plus de la moitié sont affectés à la sous-direction du contrôle (33 agents). Certains commentateurs ont pointé les contraintes administratives qui limitent la capacité de l'AFA à recruter des agents issus du secteur privé pour les besoins, en particulier, de ses missions de conseil et de contrôle des entreprises assujetties à l'obligation de mise en œuvre d'un programme de conformité<sup>366</sup>. Lors de la visite, l'AFA a indiqué que le recrutement d'agents contractuels du secteur privé s'est développé afin de doter l'agence de l'expertise nécessaire aux contrôles. Cependant, en dehors de ressources additionnelles de court terme, ses agents ne peuvent être recrutés que selon les règles applicables à la fonction publique, sous l'autorité du ministre en charge du Budget. Cette dernière contrainte peut être de nature à limiter la capacité de l'AFA à recruter des agents issus du secteur privé pour les besoins de ses missions<sup>367</sup>.

409. Lors de la visite, les membres de l'AFA présents ont indiqué que si toutes les missions peuvent pour le moment être menées, les moyens dont dispose l'agence ont un impact sur les modalités et le déroulement de ces missions. Le directeur de l'AFA a souligné à plusieurs occasions, y compris pendant la visite, l'absence de moyens d'enquêtes suffisants et la diminution des effectifs de l'AFA depuis sa

<sup>365</sup> Le club des juristes (Groupe de travail présidé par CAZENEUVE B. ancien Premier ministre), (novembre 2020), [Pour un droit européen de la compliance](#); Rapporteur: GAUDEMET A., Professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas.

<sup>366</sup> *Ibid.*, Le club des juristes.

<sup>367</sup> *Ibid.*, Le club des juristes.

création « par rapport à TRACFIN, qui a vu ses effectifs augmenter de manière considérable »<sup>368</sup>. Il a ainsi affirmé que « si l'on veut faire de la lutte contre la corruption, il faut s'en donner les moyens »<sup>369</sup>. La France indique qu'en 2020, la Cour des comptes a envisagé de procéder à un examen de l'activité, des ressources et de l'utilisation des fonds par l'AFA mais que cet examen n'a finalement pas été mené<sup>370</sup>. La presse fait état d'un rapport d'inspection sur l'évaluation de la mise en œuvre de la loi Sapin 2 et de l'AFA commissionné et rendu par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection de la justice (IGJ) en juillet 2020. L'évaluation de la mise en œuvre de la loi Sapin 2 et de l'AFA est listée dans le rapport d'activité 2020 de l'IGJ mais ses conclusions n'ont pas été rendues publiques. Selon la presse, le rapport d'inspection pointerait notamment la faiblesse des ressources allouées à l'agence<sup>371</sup>. L'impact de la proposition de loi précitée, déposée le 21 octobre 2021, sur les moyens alloués à l'AFA est examiné sous la section C5.e.iv.

### **Commentaire**

***Les examinateurs s'inquiètent de l'impact négatif que pourrait avoir la diminution de la dotation budgétaire de l'AFA sur sa capacité à promouvoir et contrôler le développement de mesures de conformité par les entreprises. Ils considèrent en effet que le niveau des ressources financières et humaines dont est dotée l'AFA n'est pas à la hauteur du nombre de missions importantes qui lui sont confiées. En particulier, ils notent que les ressources actuelles de l'AFA ne permettent pas de couvrir de manière satisfaisante ses missions de contrôle des entreprises. La question des ressources se pose avec d'autant plus d'acuité que si les contrôles ont pour l'instant majoritairement porté sur les entreprises, les examinateurs sont conscients qu'un pan significatif de la mission de l'AFA porte sur le contrôle des nombreux acteurs publics assujettis à l'article 3.3° de la loi Sapin 2. Par ailleurs, ils notent que ces contrôles requièrent une expertise que l'AFA a du mal à mobiliser et fidéliser.***

***Ils recommandent donc à la France de prendre les mesures nécessaires afin de doter l'AFA des ressources suffisantes pour promouvoir et contrôler le développement de mesures de conformité par les entreprises dans le cadre de ses missions de conseil et de contrôle des entreprises assujetties à l'obligation de mise en conformité et de se donner ainsi les moyens de mettre en œuvre les changements et priorités initiés en matière de lutte contre la CAPE par la loi Sapin 2, y compris dans le cadre d'une possible refonte des missions de l'AFA ou d'un transfert éventuel de ses missions vers une autre institution.***

### *iii. Des limites inhérentes au statut de l'AFA*

410. Quant à l'indépendance de l'AFA, la France note, dans ses réponses aux questionnaires, des garanties liées au statut de l'agence et au caractère interministériel de celle-ci. L'AFA est un service à compétence nationale dont le double rattachement ministériel (auprès du ministre de la Justice et du ministre chargé du budget) le distingue d'un service à compétence nationale rattaché à des directions d'administration centrale, mais aussi des précédentes structures de lutte contre la corruption, puisque le SCPC était précédemment rattaché uniquement au ministère de la Justice. La Commission des sanctions,

<sup>368</sup> [Audition du directeur de la l'AFA](#) du 7 avril dans le cadre de l'évaluation de la loi Sapin 2 par l'Assemblée Nationale. [Compte rendu de l'audition du 22 février 2018 de M. Charles Duchaine Directeur de l'AFA](#),

<sup>369</sup> Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale chargée d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX, ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé.

<sup>370</sup> Global Investigation Review, (8 avril 2020), [AFA awaits results of enquiry by independent auditor](#).

<sup>371</sup> Ministère de la Justice, Inspection Générale de la Justice, [Rapport d'activité 2020](#), p. 36, et Médiapart (2 novembre 2021), « [Un rapport d'inspection charge l'Agence française anticorruption](#) ».

distincte de l'autorité de contrôle et chargée de prononcer les sanctions prévues par l'article 17.IV de la loi Sapin 2, jouit quant à elle de garanties d'autonomie et d'indépendance renforcées. Elle n'est pas subordonnée au directeur de l'AFA (article 2 de la loi).

411. La France indique que les conditions de nomination du directeur de l'AFA - qui est un magistrat hors hiérarchie de l'ordre judiciaire - confèrent à l'agence des garanties d'indépendance, notamment dans l'exercice de ses missions de contrôle. Il ne peut recevoir ou solliciter d'instruction « d'aucune autorité administrative ou gouvernementale dans l'exercice des missions de contrôle confiées à l'agence » (article 2 de la loi Sapin 2). Les dispositions de la proposition de loi précitée, déposée le 21 octobre 2021<sup>372</sup>, viendraient cependant altérer ces garanties d'indépendance en prévoyant que le directeur de l'AFA ne serait plus nécessairement un magistrat hors cadre et en ramenant son mandat actuellement d'une durée de 6 ans non renouvelable à 4 ans renouvelable. Concernant le personnel de l'AFA, le statut juridique actuel de l'AFA ne confère pas une indépendance particulière à ses agents en dehors des règles statutaires de droit commun de la fonction publique. Certains commentateurs notent qu'il semble délicat de concevoir que l'agence ne puisse ni recevoir, ni solliciter d'instructions d'aucune autorité administrative et gouvernementale dans la mesure où l'AFA est actuellement placée sous la double tutelle des ministères de la Justice et du Budget<sup>373</sup>. Lors de son audition en février 2018 par une Commission d'enquête parlementaire, le directeur de l'AFA a souligné : « Je dispose d'une indépendance totale dans le contrôle, pas dans les autres domaines »<sup>374</sup>. Néanmoins, la proposition de loi du 21 octobre 2021 prévoit de mettre fin à cette double tutelle pour placer l'AFA sous la tutelle du Premier ministre. Ce choix d'une tutelle unique à un niveau plus politique que technique comporte également un risque d'altération de l'indépendance de l'agence.

412. Le statut de l'AFA et sa qualité d'entité *sui generis* ne lui confèrent pas le statut d'une autorité administrative indépendante. Ce point a suscité et continue de susciter le débat, à commencer par les débats parlementaires lors de l'adoption de la loi Sapin 2, au cours desquels certains députés avaient indiqué leur préférence pour le statut d'autorité administrative indépendante<sup>375</sup>. L'AFA, à la différence d'une autorité administrative indépendante, ne dispose en particulier pas d'une autonomie budgétaire et fonctionnelle, ce qui fait peser sur elle des contraintes certaines, en particulier, en matière de recrutement de ses agents. Lors de son audition à l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la loi Sapin 2 en janvier 2021, Transparency International France a indiqué que « l'indépendance de l'AFA doit être confortée en la hissant au statut d'autorité administrative indépendante et en renforçant ses moyens »<sup>376</sup>.

#### *iv. Des incertitudes pesant sur l'avenir de l'AFA : changement de statut et potentielle fusion avec la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*

413. L'évolution du statut de l'AFA a notamment été discutée lors des auditions menées par la mission d'évaluation de la loi Sapin 2 créée par la commission des lois de l'Assemblée nationale<sup>377</sup>. Dès novembre 2020, une commission ad hoc du Club des juristes présidée par l'ancien Premier ministre Bernard Cazeneuve s'est interrogée sur la nécessité de faire évoluer le statut de l'AFA afin de faciliter l'exercice

<sup>372</sup> Proposition de loi 4586, article 1 (5).

<sup>373</sup> DUFORQ P., Dalloz, (10 novembre 2017), [Les contrôles de la nouvelle Agence française anticorruption](#).

<sup>374</sup> Commission d'enquête Assemblée nationale chargée d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, [Compte rendu n°30](#) de l'audition du Directeur de l'AFA, 22 février 2018.

<sup>375</sup> Communiqué de presse de Transparency International France, 2016 ; *Ibid.*, Club des Juristes, pp.26-27 ; et DUFORQ P., Dalloz (10 novembre 2017), [Les contrôles de la nouvelle Agence française anticorruption](#).

<sup>376</sup> Transparency Internationale France, [Quatre ans après l'adoption de la loi Sapin II : quel bilan ? Analyse et recommandations prioritaires de Transparency International France](#).

<sup>377</sup> Évaluation de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, [Mission d'information](#).

par celle-ci de ses missions et de clarifier la portée de ses recommandations<sup>378</sup>. Certains appellent ouvertement à une fusion de l'AFA avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP<sup>379</sup>), dont le président de l'HATVP lui-même aurait chargé un magistrat honoraire de la cour des comptes de travailler sur le sujet<sup>380</sup>. La France a indiqué ne pas disposer de l'information.

414. D'autres au contraire s'opposent fermement à une telle fusion et notamment Michel Sapin, ancien ministre de l'économie et auteur de la loi Sapin 2, ainsi que Sébastien Denaja, l'ancien rapporteur de la loi Sapin 2, qui ont tous deux insisté sur la nécessité de ne pas déséquilibrer l'Agence qui, en peu d'années, a acquis une reconnaissance internationale<sup>381</sup>. Le directeur de l'AFA s'est également montré opposé à un changement de statut ou à une fusion avec la HATVP estimant notamment qu'il n'existait « aucun conflit de compétence autre que celui qu'on voudrait créer entre deux institutions dont la loi définit précisément les attributions et les missions et qui, me semble-t-il, sont complètement différentes »<sup>382</sup>. Cette idée d'une potentielle fusion ne trouve pas non plus d'échos positif auprès des entreprises directement soumises au contrôle de l'AFA. Celles-ci ont indiqué, dans le cadre des travaux menés par la Commission ad hoc du club des juristes<sup>383</sup>, travailler dans de bonnes conditions avec l'AFA sous son statut actuel. Le GRECO dans son dernier rapport d'évaluation n'a pas recommandé la fusion de ces deux agences ni même un changement de statut de l'AFA<sup>384</sup>. La commission du Club des juristes ne recommande pas non plus de changement de statut à court terme au motif « qu'une telle fusion pourrait être de nature à fragiliser l'AFA et la HATVP, dont la création est encore récente »<sup>385</sup>.

415. Rencontrés lors de la visite, les co-rapporteurs de la mission parlementaire d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi Sapin 2 ont pour leur part indiqué être convaincus des bénéfices d'une fusion de l'AFA avec la HATVP, en particulier en termes d'indépendance, la HATVP étant une agence autonome. Ils ont exprimé l'avis que cette fusion, si elle était décidée, ne devrait pas remettre en cause les piliers consacrés par la loi Sapin 2 en matière de renforcement des mesures internes de conformité des entreprises du secteur privé. Publié après la visite, leur rapport<sup>386</sup> propose effectivement de « Transférer à la HATVP les missions d'appui et de contrôle de l'AFA, afin de créer une grande autorité compétente en matière d'éthique publique et de prévention de la corruption, la Haute Autorité pour la Probité » (Proposition n° 11).

416. Faisant suite au rapport de la mission parlementaire d'information, la proposition de loi déposée le 21 octobre 2021, par le député Gauvain, semble opter pour un transfert finalement partiel des missions de l'AFA vers la HATVP. Il est en effet proposé que soient transférées à la HATVP les compétences actuellement dévolues à l'AFA en matière de conseil et de contrôle des acteurs publics. En revanche, l'AFA resterait compétente en matière de conseil et de contrôle des acteurs économiques (article 1 de la proposition de loi). Les autres missions de l'AFA ne seraient pas modifiées. L'AFA serait également chargée d'assister le Gouvernement dans la définition du plan national pluriannuel de la France en matière de lutte contre la corruption et serait placée sous la tutelle du Premier ministre.

<sup>378</sup> *Ibid.*, Club des Juristes.

<sup>379</sup> [Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique.](#)

<sup>380</sup> JANUEL P., Dalloz, (8 avril 2021), [L'AFA défend son bilan et suggère des évolutions.](#)

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> [Audition du directeur de la l'AFA du 1 avril dans le cadre de l'évaluation de la loi Sapin 2 par l'Assemblée Nationale;](#) Acteurs Publics, (6 avril 2021), [Le patron de l'Agence anticorruption refuse tout rapprochement avec la HATVP.](#)

<sup>383</sup> *Ibid.*, Club des juristes, p.10.

<sup>384</sup> Le GRECO se limite à noter la différence de statut des deux agences et la complémentarité de leurs domaines d'action respectifs. GRECO, [5ème cycle d'évaluation de la France](#), 2020, paras. 55-56.

<sup>385</sup> *Ibid.*, Club des juristes, p.30.

<sup>386</sup> [Rapport Gauvain-Marleix](#) *Ibid.*

## Commentaire

*Les examinateurs sont préoccupés par les incertitudes qui pèsent sur l'avenir de l'AFA en matière de promotion et de contrôle du développement de mesures de conformité par les entreprises assujetties aux obligations de l'article 17 de la loi Sapin 2, notamment dans le cadre d'une potentielle fusion avec la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Si les examinateurs notent avec intérêt le statut d'agence autonome, par conséquent indépendante de la HATVP, ils notent néanmoins que, la HATVP étant focalisée sur l'intégrité dans le secteur public, une telle fusion fait craindre une dilution, voire une disparition des missions qu'exerce l'AFA auprès des entreprises en matière de conformité. Une telle fusion risquerait d'ajouter aux difficultés, déjà soulignées, liées à la multiplicité des missions de l'AFA qui se fondraient avec les missions préexistantes de la HATVP, déjà nombreuses. Les examinateurs notent que la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre la corruption, déposée le 21 octobre 2021, propose, dans sa version actuelle, un transfert seulement partiel des missions de l'AFA vers la HATVP, à savoir le transfert de ses missions de conseil et de contrôle des acteurs publics. Ils considèrent que si cette option était retenue, elle conduirait à un recentrage de l'AFA sur le conseil et le contrôle des acteurs économiques (voir discussion sous-section C5.e.i.) à la condition que les ressources dévolues à cette mission demeure à la hauteur des ambitions qui ont initialement prévaluées à la création de l'agence.*

*Les examinateurs notent cependant, qu'en vertu de cette même proposition de loi, le nouveau rôle qui serait en parallèle, dévolu à l'AFA, dans l'élaboration de la politique gouvernementale en matière de corruption, risque de continuer d'alimenter la perception parfois critique, déjà évoquée ci-dessus (section C5. i.), que ces missions ont pu générer quant au rôle et au positionnement de l'agence vis-à-vis des entreprises.*

*Les examinateurs notent que la mise en œuvre et l'application de programmes de contrôles internes, d'éthique et de conformité par les entreprises françaises, tels qu'ils figurent à l'annexe II de la Recommandation de 2009, font partie intégrante de la lutte contre la corruption transnationale. Ils soulignent que la création de l'AFA et les missions dont l'agence a été dotée constituent la pierre angulaire du développement de mesures internes de conformité par les entreprises françaises. Ils considèrent qu'il s'agit d'une avancée remarquable dans le cadre juridique français qui a notamment permis à la France de regagner crédibilité et visibilité dans la lutte contre la corruption transnationale. Depuis sa création, l'agence a réussi à établir un dialogue et à se faire accepter par le secteur privé.*

*Les examinateurs jugent important que les acquis de la loi Sapin 2 en termes de prévention et de détection de la corruption transnationale ne soient pas remis en cause et recommandent à la France de préserver, y compris dans le cadre des réformes actuellement envisagées, l'indépendance de l'AFA ainsi que le rôle, les missions, et a minima le financement qui lui sont actuellement dévolus en matière de développement et de contrôle des mesures de conformité par les entreprises assujetties aux obligations de l'article 17b de la loi Sapin 2.*

## C6. Commission des sanctions : caractère incitatif d'une possible sanction administrative

417. La Commission des sanctions de l'AFA est compétente pour sanctionner les manquements à l'obligation de conformité. Pour cela, la Commission doit au préalable avoir été saisie par le directeur de l'AFA de griefs constatés lors d'un contrôle. L'avis du directeur de l'AFA sur ces griefs ne lie la Commission

des sanctions, ni quant au principe même du prononcé d'une sanction, ni quant au quantum de celle-ci<sup>387</sup>. Les recours formés contre les décisions de la Commission des sanctions sont des recours de pleine juridiction et relèvent en premier ressort du Tribunal administratif de Paris<sup>388</sup>.

418. Le décret n°2017-329 du 14 mars 2017 qui encadre le déroulement de la procédure devant la Commission des sanctions ne précise pas si la Commission juge en plein contentieux ou pour excès de pouvoir. La Commission des sanctions a cependant consacré le principe d'un contentieux de pleine juridiction dans les deux décisions qu'elle a rendue<sup>389</sup>. Ainsi, la Commission des sanctions apprécie les griefs au moment de l'audience et non au moment des faits constatés par l'AFA lors de son contrôle. Le grief risque donc de ne plus être fondé au moment de son examen par la Commission si l'entreprise s'est mise en conformité après les contrôles de l'AFA et la saisine de la Commission. Les représentants de l'AFA ont indiqué, lors de la visite, qu'à la différence de la Commission des sanctions de l'AFA, d'autres commissions des sanctions, telles que celle de l'Autorité des marchés financiers (AMF), se prononcent sur les faits constatés au moment où le grief est constaté. Ainsi la Commission des sanctions de l'AMF ne prend en compte les mesures prises par les entreprises après le constat du grief que comme éventuel facteur atténuant dans la fixation du niveau de sanction et non afin d'apprécier la caractérisation des manquements dont elle est saisie (article L. 621-15 III ter du code monétaire et financier)<sup>390</sup>. La France indique que c'est également l'approche retenue par la formation restreinte de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) (article 47 de la loi du 6 janvier 1978)<sup>391</sup> ainsi que la Commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel<sup>392</sup> et la Commission des sanctions de l'ancienne Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et ce, qu'elles disposent ou non d'un texte les invitant à statuer en ce sens. L'avantage de juger les faits au moment de l'audience, et non au moment de leur constatation par l'AFA, est ainsi une forte incitation des entreprises à se mettre en conformité après les contrôles de l'AFA. Cependant, comme l'ont admis, lors de la visite, les membres de la Commission, ainsi que les membres de la section du contrôle de l'AFA, il est de ce fait peu probable, compte tenu des délais entre la saisine de la Commission et l'audience de jugement, que la Commission des sanctions de l'AFA impose une sanction. Selon la presse, le rapport d'inspection sur l'évaluation de la mise en œuvre de la loi Sapin 2 et de l'AFA commissionné et rendu par l'IGF et l'IGJ indique que le Directeur de l'AFA aurait également considéré que l'appréciation de l'existence des manquements, non au jour du contrôle mais au jour où elle statue est « de nature à affaiblir (la) position (de l'AFA) »<sup>393</sup>.

419. La proposition de loi précitée, déposée 21 octobre 2021, ne propose aucun changement concernant le principe d'un contentieux de pleine juridiction devant la Commission des sanctions de l'AFA. En revanche, elle propose de remplacer le pouvoir d'injonction de mise en conformité jusqu'alors attribué à la Commission des sanctions par une nouvelle procédure de mise en demeure par le directeur de l'AFA. Cette procédure interviendrait désormais préalablement à la saisine de la Commission des sanctions. Les entités contrôlées auraient alors entre six mois et deux ans pour se mettre en conformité et la décision pourrait être rendue publique. La Commission des sanctions pourrait toutefois être saisie directement en

<sup>387</sup> AFA (avril 2019), [Les sanctions prononcées par la Commission des sanctions de l'Agence française anticorruption et leur suivi](#).

<sup>388</sup> Ce type de contentieux permet au juge administratif, par exemple, d'annuler ou valider un acte administratif mais également de le modifier voire lui en substituer un nouveau. Il peut aussi condamner l'administration à des dommages et intérêts.

<sup>389</sup> Commission des sanctions, Décision n°19-01 Société Sonepar SAS et Mme C du 4 juillet 2019 et Commission des sanctions, Décision n°19-02 Société I. et M.C.K. du 7 février 2020.

<sup>390</sup> Voir Décision SAN-2013-07 du 13 mars 2013 de la Commission des sanctions de l'AMF.

<sup>391</sup> Voir Décision SAN 2018-002 du 7 mai 2018 de la formation restreinte de la CNIL.

<sup>392</sup> Voir Décision 2016-07 du 19 juillet 2017 de la Commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel.

<sup>393</sup> Médiapart, (2 novembre 2021), « [Un rapport d'inspection charge l'Agence française anticorruption](#) ».

cas de manquement grave. De plus, les débats devant la Commission des sanctions ne seraient plus publics, sauf si la Commission en décide autrement (article 5 de la proposition de loi).

420. En pratique, seules deux décisions ont été rendues par la Commission des sanctions. Le directeur de l'AFA n'a pas fait appel de ces décisions et n'a depuis lors pas ressaisi la Commission des sanctions. Aucune de ces décisions n'a abouti à l'imposition de sanctions pécuniaires<sup>394</sup>. Dans la décision n°19-02 Société I. et M.C.K. du 7 février 2020<sup>395</sup>, la Commission a cependant enjoint la personne morale à prendre certaines mesures de mise en conformité relatives au code de conduite et aux procédures comptables et de transmettre toute preuve de sa mise en conformité d'ici septembre 2020 pour l'une et le 31 mars 2021 pour l'autre<sup>396</sup>. La Commission des sanctions a depuis examiné les mesures prises par la personne morale et a constaté l'exécution de l'injonction de mise en conformité relative au code de conduite. La Commission devra se prononcer ultérieurement sur l'exécution de la seconde injonction<sup>397</sup>.

421. Si l'absence de sanctions pécuniaires prononcées à ce jour a pu être considérée par certains de manière négative<sup>398</sup>, d'autres ont une appréciation plus nuancée de la portée de ces décisions<sup>399</sup>. Les représentants du secteur privé rencontrés lors de la visite ont néanmoins considéré que ces décisions auraient eu un effet positif en ce qu'elles incitent les entreprises à prendre les mesures correctrices nécessaires afin de renforcer leur dispositif interne de conformité sous la direction et la pression de l'AFA afin d'éviter une saisine de la Commission. Dès lors, le risque pour les entreprises d'être renvoyées devant la Commission des sanctions apparaît de plus en plus faible tout comme l'éventualité qu'une sanction administrative soit prononcée pour défaut de conformité.

### **Commentaire**

***Les examinateurs notent que la nature du contrôle exercé par la Commission des sanctions qui conduit cette dernière à se prononcer sur les faits constitutifs du grief, objet de sa saisine, au moment de l'audience et non au moment des faits constatés par l'AFA lors de son contrôle, rend en pratique peu probable que des sanctions soient imposées pour défaut de conformité au titre de l'article 17 de la loi Sapin 2. Si la perspective d'une saisine de la Commission et les frais de mise en conformité qui peuvent y être associés semblent pour le moment à même d'inciter les entreprises à se mettre en conformité dès le stade des contrôles, ils s'interrogent sur la persistance de ces effets sur le long terme. Ils notent que la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre la corruption, déposée le 21 octobre 2021, propose de remplacer le pouvoir d'injonction de mise en conformité jusqu'alors attribué à la Commission des sanctions par une nouvelle procédure de mise en demeure par le directeur de l'AFA. Cependant, cette proposition ne clarifiant pas la nature du contentieux devant la Commission des sanctions de l'AFA, elle ne semble pas de nature à permettre de sortir du paradoxe généré par une Commission des sanctions qui n'est pas, en pratique, en mesure de sanctionner.***

***Les examinateurs recommandent donc à la France d'envisager de réexaminer le cadre juridique dans lequel la Commission se prononce pour aligner son approche et son pouvoir de sanction sur celui d'autres commissions de sanctions existantes en France qui se prononcent sur les griefs qui leur sont soumis au moment de leur constat par l'autorité administrative qui les saisit.***

<sup>394</sup> Commission des sanctions, [Décision n°19-01](#) Société Sonepar SAS et Mme C du 4 juillet 2019 et Commission des sanctions, [Décision n°19-02](#) Société I. et M.C.K. du 7 février 2020.

<sup>395</sup> Commission des sanctions, [Décision n°19-02](#) précitée.

<sup>396</sup> Le Monde du Droit (26 février 2020), [AFA : deux injonctions mais toujours aucune sanction, la Commission des sanctions a rendu sa deuxième décision](#) ; GIR (20 février 2020), [Second French company avoids AFA penalty over compliance failures](#).

<sup>397</sup> Commission des sanctions de l'AFA, [Décision n°19-02](#), Société I.SA, 7 juillet 2021.

<sup>398</sup> *Ibid.* Le Monde du Droit.

<sup>399</sup> The FCPA Blog (29 août 2019), [French Enforcement: No sanctions in landmark Sapin II action](#).

## C7. La mobilisation du secteur privé

422. En Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la France de poursuivre ses efforts de sensibilisation des entreprises à la mise en place de programmes de conformité., en mettant notamment l'accent sur la prise en compte des filiales étrangères dans ces programmes, ainsi que sur les PME impliquées dans le commerce international (recommandation 8.b.).

### a. Mesures prises par les autorités

423. La France, au premier rang desquelles l'AFA, a mis en œuvre différentes mesures afin de promouvoir l'adoption de programmes de conformité anticorruption par les entreprises. Cet objectif figure en bonne place dans le *Plan pluriannuel de lutte contre la corruption*<sup>400</sup> élaboré par l'AFA. La Charte d'appui aux acteurs économiques de l'AFA<sup>401</sup> décrit les types d'aide offerts par l'Agence visant à la mise en place de dispositifs de prévention et de détection de la corruption. De manière générale, les Recommandations de l'AFA offrent des lignes directrices détaillées en la matière (section C5.b). Leur élaboration en 2017 et leur révision en 2021 ont donné lieu à des consultations publiques impliquant notamment le secteur privé. L'AFA a plus spécifiquement co-organisé 50 ateliers techniques sur le référentiel anticorruption français avec des fédérations généralistes et sectorielles. Elle a également coproduit avec ces fédérations des fiches thématiques et autres supports de sensibilisation aux enjeux de la lutte anticorruption et aux modalités pratiques de prévention et détection de ces faits. Enfin, au niveau individuel, l'AFA accompagne les entreprises, y compris les PME, dans le développement de mesures de conformité anticorruption. Depuis 2018, 21 acteurs économiques, de taille et de secteur d'activité différents, ont bénéficié de ce soutien. Depuis 2018, elle a également répondu à 150 demandes d'assistance juridique en la matière. Lors de la visite, les représentants des entreprises et des fédérations professionnelles ont salué la proactivité de l'AFA dans son rôle de conseil aux entreprises, ainsi que la qualité du dialogue et des outils pédagogiques mis en place par l'Agence.

424. En matière de prise en compte des filiales étrangères dans les programmes de conformité, l'AFA a apporté des précisions sur la notion de « groupe » dans une fiche relative au périmètre des contrôles prévus à l'article 17 de la loi Sapin 2. En outre, ses Recommandations précisent que les entreprises exerçant un contrôle sur d'autres entités sont invitées à s'assurer de la qualité des mesures anticorruption prises dans l'ensemble du périmètre contrôlé. La France souligne que ces éléments sont systématiquement rappelés par l'AFA dans ses activités de contrôle et de conseil auprès des groupes.

425. En ce qui concerne la mobilisation des PME, les autorités françaises soulignent que l'AFA rappelle systématiquement à leur égard les bénéfices pénaux, économiques et de réputation de la mise en place de programmes anticorruption. L'AFA a également mené des rencontres avec des fédérations professionnelles ou des réunions locales, publié un flyer pour les PME et ETI sur les enjeux de l'anticorruption ainsi que des articles sur ce sujet, ou encore entrepris d'élaborer un guide pratique sur la lutte anti-corruption pour les PME-ETI. Dans leurs réponses après la visite, les autorités françaises indiquent que le guide pratique, co-écrit avec des fédérations professionnelles spécialisées, devrait être soumis à une consultation publique à l'automne, en vue d'une publication avant la fin de l'année 2021. L'AFA a prévu de proposer aux fédérations professionnelles la présentation de ce guide à l'occasion d'ateliers avec des entreprises. Le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (Gifas) a accepté cette proposition de l'AFA.

426. D'autres initiatives de sensibilisation ont été menées par la DG Trésor. Celle-ci a notamment développé une fiche d'information opérationnelle synthétisant les règles françaises anticorruption, diffusée auprès des entreprises développant des projets à l'international. Elle a mené via les services économiques

<sup>400</sup> [Plan pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022](#).

<sup>401</sup> AFA (septembre 2018), [Charte d'appui aux acteurs économiques de l'AFA](#).

des ambassades (par exemple, à Nairobi, Abidjan, Washington ou Mexico) des activités de sensibilisation à la corruption auprès des entreprises françaises exerçant des activités à l'étranger (« livre blanc » sur la détection et la prévention de la corruption pour les entreprises, entretiens avec les chefs et managers d'entreprises françaises actives localement, etc.). La DG Trésor et l'Agence Business France rappellent sur leurs sites Internet pour les entreprises à l'étranger « leur adhésion aux principes de la convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers ».

### **b. Sensibilisation par les organisations professionnelles**

427. Comme relevé ci-dessus, les fédérations professionnelles coopèrent de manière étroite avec l'AFA. En ce qui concerne les initiatives indépendantes du secteur privé, le comité national de la Chambre de commerce internationale indique travailler sur une mise à jour de RESIST, recueil de conseils pratiques élaboré à partir de situations réelles vécues en entreprises. Dans leurs réponses après la visite, les autorités françaises indiquent que le document final attendu d'ici la fin de 2021 sera diffusé à un large public.

### **c. Situation dans les entreprises, y compris les PME**

428. En dépit des efforts entrepris, la France souligne l'hétérogénéité de l'appropriation des enjeux de la lutte anticorruption et de la mise en place de dispositifs anticorruption par les entreprises. Le diagnostic mené en 2020 par l'AFA<sup>402</sup> sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises a conclu notamment que les ETI et PME ont une faible connaissance des enjeux et règles anticorruption et qu'elles rencontrent des difficultés à les adapter à leurs contraintes, notamment en termes de budget et d'effectifs. Ainsi, l'étude montre que seule la moitié d'entre elles s'étaient dotées d'un programme de conformité, contre 92% dans les entreprises assujetties à l'article 17 de la loi Sapin 2. Une étude de l'Association française des juristes d'entreprise menée en 2020 auprès de 1 500 entreprises de tailles différentes a conclu que seul un tiers d'entre elles disposaient d'un programme de conformité répondant aux critères de la loi Sapin 2, mais qu'une démarche de compliance était en cours dans environ 87% des entreprises<sup>403</sup>.

429. Les informations recueillies lors de la visite confirment l'hétérogénéité du niveau de développement de la conformité et de la connaissance des dispositions de la loi Sapin 2 au sein des entreprises françaises. Les grandes entreprises ont témoigné d'un important degré d'appropriation des standards en la matière, auxquels les législations d'autres grands pays les avaient d'ailleurs préparées. Elles ont insisté sur leur rôle dans la diffusion de ces standards au sein des ETI et PME par le biais du recours à des chartes ou autres mécanismes imposant ces principes à leurs sous-traitants ou autres partenaires commerciaux. Toutefois, le représentant d'une fédération professionnelle d'ETI et PME spécialisées dans le domaine de l'innovation et de la défense, dont un des objectifs est de favoriser les partenariats avec les grandes entreprises exportatrices, a indiqué que, malgré ces pratiques, ses adhérents, interrogés juste avant la visite, ne connaissaient ni la loi Sapin 2 ni l'AFA.

#### **Commentaire**

**Les examinateurs saluent les efforts de la France, et notamment de l'AFA, en matière de promotion du développement des programmes de conformité dans les entreprises françaises, en particulier celles opérant à l'étranger. Si ces mesures ont notamment porté sur la clarification de la place des filiales à l'étranger dans les programmes de conformité, la recommandation 8.b demeure seulement partiellement mise en œuvre car les ETI et PME, y compris lorsqu'elles opèrent dans des secteurs à fort risque de corruption, demeurent, plus de 10 ans après cette recommandation,**

<sup>402</sup> AFA, 2020, [Diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises](#).

<sup>403</sup> AFJE et ethicorp.org, (2020), [Compliance & anticorruption : où en sont vraiment les entreprises en France ?](#), p.47.

*insuffisamment sensibilisées aux enjeux et exigences de la lutte anticorruption, notamment en matière de corruption transnationale.*

*Ils recommandent à la France d'intensifier ses efforts auprès des ETI et PME impliquées dans le commerce international pour promouvoir l'adoption et la mise en œuvre de programmes de conformité adaptés et proportionnés aux circonstances propres à chacune d'elles, en portant une attention particulière à celles opérant dans des régions et secteurs à fort risque de corruption.*

## D. QUESTIONS DIVERSES

### D1. Blanchiment de capitaux

430. L'infraction de blanchiment, définie à l'article 324-1 CP, est inchangée depuis la Phase 3. La CAPE, comme tous les délits, fait partie des infractions sous-jacentes au blanchiment. Les personnes physiques encourent cinq ans d'emprisonnement et 375 000 EUR d'amende pour blanchiment ou dix ans d'emprisonnement et 750 000 EUR d'amende pour blanchiment aggravé (article 324-2 CP). Toutes les peines complémentaires de l'article 131-39 CP (sauf la PPMC) sont applicables aux personnes morales en matière de blanchiment (article 324-9 CP).

431. Comme l'infraction de CAPE, le blanchiment de CAPE a normalement vocation à être traité par le PNF, avec l'appui de l'OCLCIFIFF<sup>404</sup>, une part résiduelle de ces affaires restant de la responsabilité des autorités compétentes avant la mise en place de ces institutions. Le Parquet européen a compétence pour traiter des affaires de blanchiment de CAPE dès lors que les faits portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Les moyens et techniques d'enquête disponibles en matière de CAPE le sont également dans les affaires de blanchiment de CAPE. La CJIP n'est applicable aux faits de blanchiment de CAPE ou TIAPE que depuis décembre 2020<sup>405</sup> (auparavant, la CJIP était applicable au blanchiment de fraude fiscale uniquement).

432. Dans ses réponses aux questionnaires, la France souligne que la poursuite du blanchiment de la corruption constitue une des priorités de la politique pénale de la France, comme en témoigne notamment une dépêche de la DACG sur le blanchiment du 11 décembre 2020, qui invite les parquets à porter une attention particulière à ces faits, et à renforcer les actions de saisies et confiscations en la matière<sup>406</sup>. La France indique être particulièrement attentive aux risques de blanchiment sur le territoire français du produit d'infractions commises à l'étranger, dont la corruption, en raison notamment de l'attractivité de son marché immobilier de luxe. Ce dernier point, tout comme l'attention portée aux saisies et les réactions des participants à la visite, laisse néanmoins penser que les autorités s'intéressent davantage au blanchiment du produit de la corruption passive qu'à celui de la corruption active.

433. La circulaire Belloubet souligne par ailleurs l'intérêt du recours aux infractions « périphériques », parmi lesquelles elle inclut le blanchiment, pour sanctionner les faits relevant de la CAPE. Le texte note en particulier les facilités offertes par le blanchiment sur le plan probatoire, notamment grâce à la présomption d'illicéité des biens établie par l'article 324-1-1 CP. La qualification de blanchiment peut également permettre de contourner les difficultés à obtenir l'entraide judiciaire pour prouver l'infraction de CAPE, puisque le blanchiment ne nécessite pas d'établir l'infraction sous-jacente dans tous ses éléments.

<sup>404</sup> Décret n° 2013-960 du 25 octobre 2013 portant création d'un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales.

<sup>405</sup> [Loi n° 2020-1672](#) du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen.

<sup>406</sup> Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, Dépêche de politique pénale relative à la lutte contre le blanchiment de fonds n° 2020/F/0055/FB3, 11 décembre 2020.

434. Lors de la visite, les procureurs ont confirmé suivre les deux approches stratégiques ci-dessus. Un représentant du PNF a ainsi souligné que le blanchiment de CAPE est recherché en tant que tel, comme infraction principale au même titre que la CAPE, et non par défaut. Les procureurs ont également largement reconnu l'intérêt du blanchiment pour obtenir une sanction lorsque la CAPE elle-même est difficile à établir, notamment grâce à la présomption d'illicéité mentionnée ci-dessus.

435. La France indique dans ses réponses aux questions additionnelles à la suite de la visite que 13 affaires « pour lesquelles la qualification de CAPE seule ne figure pas dans la procédure en dehors de son blanchiment » ont été ouvertes depuis la Phase 3. Aucune de ces affaires ne vise le blanchiment par une entreprise française du produit retiré de l'infraction de CAPE. À ce jour, une seule de ces affaires s'est conclue par des condamnations définitives pour blanchiment de CAPE (trois personnes morales dans le cadre d'une CRPC homologuée le 26 juin 2019 dans l'affaire *Télécommunications Ouzbékistan n°23*). Une affaire a donné lieu à une relaxe pour la qualification de blanchiment de corruption, mais un pourvoi en cassation est en cours. Une affaire a été renvoyée devant le tribunal correctionnel. Dix affaires de blanchiment de corruption par des agents publics étrangers sont en cours au PNF dont 6 enquêtes préliminaires et 4 informations judiciaires. Les mesures d'enquête dans la moitié de ces affaires sont diligentées par l'OCRGDF, par l'OCLCIFE et la section de recherches de la gendarmerie de Paris qui sont en charge respectivement de deux affaires et par la BRDE qui traite d'une affaire. La CJIP n'a pas été appliquée à des faits de blanchiment de CAPE.

436. Une large majorité des 13 affaires susmentionnées porte sur des faits de blanchiment de corruption, y compris de corruption passive, donc de blanchiment du pot-de-vin en France par un agent public étranger. Techniquement, certaines de ces affaires seraient susceptibles de mettre en œuvre la Convention, qui couvre le blanchiment du pot-de-vin en tant qu'instrument de la corruption active. Néanmoins, leur qualification par les autorités d'affaires de « blanchiment de CAPE » semble illustrer une certaine difficulté conceptuelle, déjà relevée en Phase 3 (et également attribuée à TRACFIN dans la section A6), à envisager également celui-ci comme le blanchiment des avantages tirés de la corruption active. Lors de la visite, un procureur du PNF a ainsi exprimé des doutes quant à la possibilité même d'appliquer la qualification de blanchiment à des gains « légaux ». C'est également la position de TRACFIN, qui considère que si les flux venant en exécution du contrat obtenu grâce à la corruption constituent pour partie le produit de la CAPE, ces flux ne sont ni occultes, ni dissimulés, ni convertis. Dès lors, ces flux ne reçoivent pas la qualification de blanchiment de CAPE. Comme expliqué sous la section A6, cette approche révèle une compréhension indûment restrictive du blanchiment de l'infraction sous-jacente de CAPE par les autorités françaises.

### **Commentaire**

***Les examinateurs notent la mise en œuvre active de l'infraction de blanchiment de corruption par la France, qui a donné lieu à des condamnations définitives et qui fait l'objet de procédures en cours. Ils relèvent néanmoins que, comme TRACFIN, les autorités de poursuite semblent concevoir cette infraction comme portant essentiellement sur le blanchiment en France du pot-de-vin par un agent public étranger, un doute semblant subsister dans l'approche de la France sur la possibilité de poursuivre le blanchiment des avantages tirés de la corruption active au titre de l'infraction de blanchiment. Les examinateurs recommandent ainsi à la France de s'assurer que le blanchiment de l'instrument et du produit de l'infraction peuvent tous deux être poursuivis au titre du blanchiment de l'infraction sous-jacente de CAPE.***

## D2. Normes comptables

### **Faux et usage de faux en écriture privée**

437. Comme en Phase 3, la France incrimine les faits mentionnés par l'Article 8 de la Convention principalement sous la qualification de faux et usage de faux en écriture privée prévue par l'article 441-1 CP. Cette infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans et d'une amende de 45 000 EUR pour les personnes physiques et de 225 000 EUR pour les personnes morales, qui encourent également l'ensemble des peines complémentaires prévues par l'article 131-39 CP.

438. Depuis la Phase 3, 14 des affaires de CAPE ouvertes ou en cours comportent un volet relevant de faits de faux et usage de faux. Trois d'entre elles ont donné lieu à des condamnations pour cette infraction. Dans les 14 affaires, les liens précis entre le faux et usage de faux et la CAPE ne sont pas toujours explicités par les autorités<sup>407</sup>.

439. La circulaire Belloubet est récemment venue donner aux autorités de poursuites des orientations stratégiques en matière de recours à l'infraction de faux et usage de faux dans les affaires de CAPE. Ce texte invite ainsi les parquets à enquêter sur certaines infractions périphériques, dont le faux en écriture privée et la présentation ou publication de comptes annuels ne donnant pas une image fidèle, notamment quand les éléments constitutifs de l'infraction de CAPE sont difficiles à caractériser. Faute d'informations précises sur les raisons et objectifs du recours à la qualification de faux et usage de faux dans les affaires de CAPE par les procureurs, il est difficile d'établir si cette approche est déjà suivie en pratique. Un représentant du PNF a néanmoins relevé, lors de la visite, que le faux et usage de faux était une infraction « peu rentable », en ce qu'elle est elle-même difficile à démontrer, puisqu'elle exige des expertises techniques longues et coûteuses, et emporte des sanctions limitées. L'intérêt de cette infraction comme alternative à la CAPE dans les stratégies de poursuites reste donc à démontrer.

440. Dans ses réponses aux questionnaires, la France a également indiqué que l'infraction de faux et usage de faux peut ne pas être recherchée lorsque sa caractérisation entraîne des délais d'enquête complémentaires sans apport réel en matière d'efficacité de la sanction ou lorsqu'elle constitue l'un des éléments caractérisant l'infraction de CAPE.

### **b. Normes de contrôles comptables introduites par la loi Sapin 2**

441. Les programmes de conformité que les entreprises doivent mettre en place au titre de l'article 17 de la loi Sapin 2 doivent notamment inclure « des procédures de contrôles comptables, internes ou externes, destinées à s'assurer que les livres, registres et comptes ne sont pas utilisés pour masquer des faits de corruption ou de trafic d'influence » comme le prévoit également l'Article 8 de la Convention. Ces contrôles doivent être réalisés soit par les services de contrôle comptable et financier de la société, soit par les commissaires aux comptes. La France précise que les contrôles comptables anticorruption définis à l'article 17 de la loi Sapin 2 n'interfèrent nullement avec les normes françaises générales de comptabilité et d'audit et visent au contraire à s'y insérer. Les Recommandations de l'AFA du 12 janvier 2021 ont précisé ce que recouvrent ces contrôles comptables anticorruption adaptés au profil de risque de la structure, et leur articulation avec les contrôles comptables en place (paragraphe 295 à 299). Les Recommandations précisent notamment que : (1) ces contrôles comptables anticorruption garantissent *in fine* le respect des mêmes principes que les contrôles comptables généraux (régularité, sincérité et fidélité des opérations comptables et financières) ; (2) visent en particulier à détecter des opérations sans cause ou sans justification (par exemple, paiements en tout ou partie non causés destinés à alimenter des « caisses noires ») ; et (3) reposent sur les mêmes méthodes que les contrôles comptables généraux (avec par exemple des contrôles par sondages, par revue de cohérence, par confrontation avec la réalité

<sup>407</sup> Ce lien n'est clairement établi que dans l'affaire *Équipement (Afrique centrale) n°85*.

physique (inventaire) ou par confirmation par un tiers). Ils sont établis au regard des situations à risques mises en évidence dans la cartographie des risques de corruption, parmi les contrôles généraux existants, par approfondissement ou en complément de ceux-ci. Après la visite, la France a également indiqué qu'un guide pratique sur le contrôle comptable anticorruption est en cours d'élaboration par un groupe de travail piloté par l'AFA associant le H3C, les ordres professionnels des métiers du chiffre (CNCC et OEC) ainsi que deux associations regroupant les professionnels de l'entreprise exerçant dans les métiers de l'audit, du contrôle interne et du contrôle de gestion (IFACI, DFCG).

442. Lors de la visite, les représentants de l'AFA et des entreprises ont d'ailleurs noté que cette composante des programmes de conformité est la plus difficile à mettre en œuvre. Il semble que cela soit notamment dû à la difficulté de faire coopérer au sein de l'entreprise les services de conformité et de comptabilité, qui n'y sont pas nécessairement habitués. Les contrôles de l'AFA confirment que les entités contrôlées ne se sont globalement pas encore approprié ces mesures. Au 31 décembre 2020, les contrôles clôturés depuis janvier 2019, ont mis en évidence un retard dans le déploiement des mesures relatives aux contrôles comptables avec 38% des contrôles ayant donné lieu à un constat de manquement pour inexistence pure et simple de ces mesures. Néanmoins, l'AFA relève que les recommandations formulées en la matière sont presque toujours suivies, ce qui est un signe encourageant.

### **Commentaire**

***Les examinateurs relèvent avec intérêt que les obligations de conformité des entreprises au titre de l'article 17 de la loi Sapin 2 comportent des procédures de contrôles comptables, dont l'articulation avec les normes générales de comptabilité et d'audit nationales a été clarifiée dans les recommandations de l'AFA de 2021 et devrait faire l'objet d'un guide pratique sur le contrôle comptable anticorruption en cours d'élaboration. Au vu des difficultés d'appropriation de ces nouvelles dispositions par les entreprises en pratique, ils recommandent au Groupe de travail de suivre, au travers des comptes rendus de l'AFA et d'autres organes spécialisés, l'évolution de l'application par les entreprises des dispositions comptables de l'article 17 de la loi Sapin 2 mettant en œuvre l'Article 8 de la Convention.***

## **D3. Mesures fiscales**

443. En Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la France d'inciter la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui jouissent de l'autonomie en matière de réglementation fiscale, à adopter des dispositions en matière de non-déductibilité fiscale des pots-de-vin aux agents publics étrangers (recommandation 9.a). Le principe de non déductibilité fiscale des pots-de-vin (article 39 2 bis du Code général des impôts (CGI)) est désormais applicable sur l'ensemble du territoire français. Le 8 octobre 2019, le Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon a approuvé l'introduction d'une disposition à cet effet dans son Code local des impôts. Le 17 juin 2021, l'Assemblée de la Polynésie française a adopté la loi du Pays portant mesures de renforcement de l'exigence d'exemplarité fiscale, qui contient également une telle disposition<sup>408</sup>.

444. En pratique, la France n'a pas été en mesure de fournir des données relatives à la mise en œuvre du principe de non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers en outre-mer. En métropole, 20 redressements fiscaux ont été effectués sur ce fondement depuis 2013 principalement à l'encontre de sociétés de taille intermédiaire pour un montant total de 10.34 millions EUR. La source de détection de la déclaration fautive dans ces opérations (administration fiscale elle-même ou signalement de l'autorité judiciaire) n'est pas connue.

<sup>408</sup> [Loi du Pays n° 2021-29](#) du 21 juin 2021 portant mesures de renforcement de l'exigence d'exemplarité fiscale.

445. Le rôle limité de la Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), service chargé du contrôle des grandes entreprises, dans la mise en œuvre du principe de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin interroge. Lors de la visite, un représentant de la DVNI a indiqué qu'il était, en pratique, plus difficile de mettre en œuvre le principe de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin dans le cadre de contrôles des grandes entreprises, en raison de la complexité des schémas de corruption mis en place.

446. En théorie, l'application de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin ne nécessite pas de condamnation pour CAPE et l'autorité judiciaire a pour obligation de communiquer à l'administration fiscale « toute indication qu'elle recueille, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de nature à faire présumer une fraude commise en matière fiscale » (article L. 101 du Livre des procédures fiscales). Cependant, en pratique, les exigences de preuves pour établir le bien fondé des redressements, du moins avant condamnation de la société pour CAPE, semblent élevées, comme démontré par exemple dans l'*affaire Alcatel (Costa Rica) n°7*<sup>409</sup>. En outre, lors de la visite, un représentant de la DVNI a souligné que, en pratique, les communications d'informations de l'autorité judiciaire au titre de l'article L. 101 précité ne sont pas systématiques et sont surtout le fait du PNF, avec lequel une coopération de qualité s'est mise en place. La circulaire du 7 mars 2019 des ministres chargés du budget et de la justice<sup>410</sup> rappelle pourtant que cette communication doit être systématique. En pratique, il semble que certains parquets peuvent exprimer des réticences à diffuser des informations sur leurs enquêtes de peur de les compromettre.

447. En outre, attendre une condamnation pour CAPE ne garantit pas de pouvoir contourner les difficultés relatives à l'accès aux informations et à l'établissement de la preuve pour appliquer l'article 39 2 bis CGI. En effet, comme l'a souligné lors de la visite un représentant de la DVNI, le délai maximal de prescription en matière fiscale est de 10 ans à compter de la déclaration contestée. Au vu des délais nécessaires pour obtenir une condamnation du chef de CAPE en France, il est alors trop tard pour réexaminer les déclarations fiscales de la personne condamnée afin d'appliquer la non-déductibilité des pots-de-vin.

448. Comme déjà relevé en Phase 3, si l'administration fiscale n'est pas en mesure de démontrer qu'un agent public étranger est le bénéficiaire final du pot-de-vin, elle peut néanmoins remettre en cause la déductibilité de la commission versée sur le fondement des critères généraux de déduction des charges (articles 39 1 CGI) ou si l'intermédiaire est situé dans un pays à fiscalité privilégiée (238 A CGI)). Pour les années 2017-2019, 394 redressements ont été opérés sur le fondement de la première disposition ; et 77 sur la seconde.

### **Commentaire**

***Les examinateurs saluent l'adoption de dispositions interdisant la déductibilité fiscale des pots-de-vin aux agents étrangers à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Polynésie françaises, mettant ainsi en œuvre la recommandation 9.a de Phase 3. Les examinateurs regrettent l'absence d'information sur la mise en œuvre de ce principe en outre-mer.***

***Plus généralement, en ce qui concerne l'ensemble du territoire, ils notent que des redressements fiscaux interviennent régulièrement sur le fondement de l'article 39 2 bis CGI, mais ne semblent pas, pour l'essentiel, concerner les grandes entreprises. De même, ils relèvent que les***

<sup>409</sup> Dans cette affaire, comme relevé par le Conseil d'État (arrêt n°364708 du 4 février 2015), ces éléments incluaient une déclaration sous serment par un agent du FBI dans le cadre d'une procédure judiciaire aux États-Unis à l'encontre d'un ancien dirigeant de la société, un accord de « plaider coupable » de ce même dirigeant, les résultats de l'enquête interne de la société, l'engagement d'une procédure pénale à l'encontre de la société par des autorités étrangères, et l'absence de justification par la société de l'effectivité des services obtenus en échange des commissions en cause.

<sup>410</sup> [Circulaire](#) des ministres chargés du budget et de la justice du 7 mars 2019 relative à la réforme de la procédure de poursuite pénale de la fraude fiscale et au renforcement de la coopération entre l'administration fiscale et la Justice en matière de lutte contre la fraude fiscale.

*communications d'informations par l'autorité judiciaire à l'administration fiscale, au titre de l'article L. 101, ne sont pas systématiques et sont surtout le fait du PNF.*

*Les examinateurs recommandent donc à la France de : (i) Collecter des informations sur la mise en œuvre, en outre-mer, du principe de non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers; (ii) Prendre des mesures, sur l'ensemble du territoire, afin de s'assurer que l'autorité judiciaire communique systématiquement à l'administration fiscale les informations nécessaires afin que celle-ci puisse s'assurer que des pots-de-vin n'ont pas été indument déduits conformément à l'article L. 101 du Livre des procédures fiscales et comme le rappelle la circulaire du 7 mars 2019; et (iii) Réexaminer, sur l'ensemble du territoire également, le caractère approprié du délai de prescription fiscale aux fins de l'application effective de l'article 39 2 bis CGI.*

## D4. Aide au développement

449. Cette évaluation de Phase 4 marque la première analyse du dispositif d'APD de la France à la lumière de la Recommandation de 2016 à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption<sup>411</sup>, et en particulier les sections 6-8 et 10 qui concernent plus directement la CAPE. (Les aspects de cette Recommandation relevant spécifiquement de la détection sont traités sous la section A7.)

### a. Volume et distribution de l'APD française

450. En 2020, parmi les 30 pays Membres du Comité d'aide au développement (CAD), la France était le 5<sup>ème</sup> plus grand contributeur en termes de volume d'APD et le 8<sup>ème</sup> en termes de pourcentage du revenu national brut (RNB) consacré à l'APD avec un apport de 14.1 milliards USD en 2020 (représentant ainsi 0.53% de son RNB)<sup>412</sup>. L'APD de la France est programmée pour atteindre 0.70% de son RNB en 2025 à la suite de l'adoption de la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales du 4 août 2021<sup>413</sup>. En 2019 (selon les données les plus récentes du CAD relative à la France), 41.3% de l'APD française était destinée à l'Afrique et 16.5% à l'Asie<sup>414</sup>. En 2019, les cinq principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale de la France étaient le Maroc, la Côte-d'Ivoire, le Cameroun, le Sénégal et l'Inde. En 2019, le secteur de l'infrastructure et des services sociaux a été le premier destinataire des apports d'APD bilatérale de la France (38.2% soit 5.3 milliards USD).

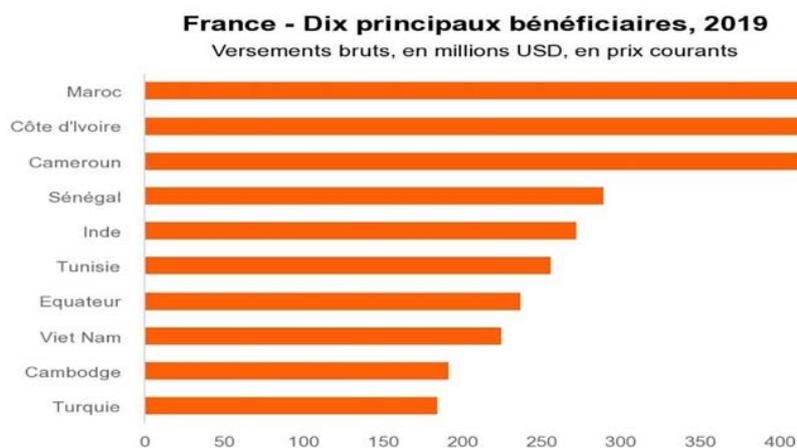
<sup>411</sup> OCDE (2016), [Recommandation du Conseil](#) à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption.

<sup>412</sup> OCDE (2021), [Les profils de coopération au développement](#).

<sup>413</sup> [Loi n° 2021-1031](#) du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

<sup>414</sup> OCDE (2021), [Les profils de coopération au développement](#).

Graphique 4. France – Dix principaux bénéficiaires en 2019, versement bruts en millions USD (prix courant)



Source : OCDE (2021), Les profils de coopération au développement.

### **b. Renforcement du corpus procédural anticorruption de l'AFD**

451. En 2020, le Groupe AFD a révisé sa politique générale de prévention et de lutte contre les pratiques prohibées<sup>415</sup>. Cette politique s'applique à l'AFD et à l'ensemble des organismes, collaborateurs et parties prenantes du groupe et présente les procédures et mécanismes à la disposition du Groupe AFD pour prévenir et lutter contre les pratiques prohibées, dont la corruption, susceptible d'entacher ses activités ou ses opérations. La politique de l'AFD rappelle les mécanismes de remontées d'informations sur les pratiques prohibées, les mesures visant à prévenir et à dissuader toute pratique prohibée au cours des différentes étapes du projet ainsi que les sanctions prévues en cas de non-respect des politiques et procédures de l'AFD<sup>416</sup>. Le Groupe AFD a également adopté la même année des Principes Directeurs applicables à la conduite des investigations menées par la Fonction Investigation du Département de la Conformité du groupe AFD en cas de signalements de Pratiques prohibées<sup>417</sup>.

452. En 2018, le Groupe AFD a adopté un code de conduite anticorruption clarifiant les comportements attendus ou prohibés de ses salariés notamment en matière de prévention et de lutte contre la corruption et le trafic d'influence, dont la CAPE<sup>418</sup>. Il est également applicable aux administrateurs du Conseil d'administration des entités sociales du Groupe AFD. Ce code rappelle les obligations et mécanismes de signalement de pratiques prohibées et aborde notamment l'infraction de CAPE. Lors de la visite, le Groupe AFD a confirmé que ce code était transmis à tous ses salariés.

### **c. Déclaration d'intégrité et exclusion des marchés**

453. Les directives de l'AFD pour la passation des marchés financés par l'agence dans les États étrangers<sup>419</sup>, disposent que les soumissionnaires aux marchés financés par l'AFD sont tenus de lui soumettre une déclaration d'intégrité stipulant notamment l'absence de condamnations pour des infractions de corruption, et l'absence d'inscription sur les listes de sanctions financières des Nations

<sup>415</sup> AFD (2020), [Politique générale du groupe AFD en matière de prévention et de lutte contre les Pratiques prohibées](#).

<sup>416</sup> *Ibid.*

<sup>417</sup> AFD (2020) Principes Directeurs applicables à la conduite des investigations menées par la Fonction Investigation du Département de la Conformité du groupe AFD.

<sup>418</sup> AFD (2018), Code de conduite anticorruption du groupe AFD.

<sup>419</sup> AFD (2019), [Directives pour la passation des marchés financés l'AFD dans les Etats étrangers](#), p.13.

Unies, de l'UE ou de la France intervenue au cours des cinq dernières années. La non-transmission et les fausses déclarations sont sanctionnées (articles 1.4 et 1.6.5 des directives).

454. Lors de la visite, les représentants du Groupe AFD ont indiqué que, dans le cadre de la passation des marchés, sont prises en comptes uniquement les condamnations définitives. Par conséquent, les décisions en première instance ou les CJIP ne sont pas couvertes. Par ailleurs, l'exclusion des marchés financés par l'AFD n'est pas automatique en cas de condamnation définitive pour des faits de corruption, sauf si cette condamnation résulte d'une infraction commise dans le cadre d'un marché financé par le Groupe AFD, ou en cas d'inscription sur les listes de sanctions financières adoptées par les Nations Unies, l'Union Européenne et/ou de la France. De même, par exemple, l'inscription sur la liste d'exclusion de la Banque Mondiale n'entraîne pas non plus d'exclusion automatique d'un marché financé par le Groupe AFD. Le soumissionnaire est toujours éligible sous réserve qu'il ait mis en place un programme de conformité jugé « robuste ». Lors de la visite, le Groupe AFD a également indiqué que le département de conformité a développé une grille d'analyse pour s'assurer d'une prise en compte homogène des composantes du programme de conformité, se fondant sur les dispositions de la loi Sapin 2 mais également sur les dispositions du *Bribery Act* du Royaume-Uni et du *Foreign Corrupt Practices Act* des États-Unis.

#### **d. Mesures préventives contractuelles**

455. Lors de la visite, le Groupe AFD a indiqué que toutes les conventions de financement signées avec des contreparties doivent inclure des clauses (i) prévoyant l'exigence de la déclaration d'intégrité susmentionnée de la part des soumissionnaires, (ii) prévoyant l'interdiction de la commission de pratiques prohibées, dont la corruption, y compris la CAPE, dans le cadre de projets, d'opérations et d'activités financés par le Groupe AFD, et (iii) une clause permettant au Groupe AFD de procéder à des contrôles (y compris inopinés) en cas d'allégations de pratique prohibée. Par ailleurs, les contreparties ont l'obligation contractuelle d'informer le Groupe AFD en cas de survenance de tels actes durant le projet et de prendre des mesures de remédiation qui devront être jugées satisfaisantes par le Groupe AFD. Les soumissionnaires doivent également transmettre, à la contrepartie, toute information susceptible de changer l'exactitude des informations transmises en amont au Groupe AFD, dont la déclaration d'intégrité<sup>420</sup>. Lors de la visite, les représentants du Groupe AFD ont indiqué que les soumissionnaires ont l'obligation d'informer la contrepartie des condamnations définitives pour des faits de corruption dont elles font l'objet. Ni les poursuites en cours pour des faits de corruption, ni les CJIP ne sont couvertes par cette obligation d'information.

456. Lors de la visite, le Groupe AFD a indiqué que le soumissionnaire devait attester que ses fournisseurs, consultants et sous-contractants affectés au projet ne rentraient pas dans l'un des critères d'exclusion contenus dans la déclaration d'intégrité, mais qu'en l'absence de moyens de contrôle, cette obligation demeurerait essentiellement d'ordre déclaratif.

#### **e. Régime de sanction**

457. Comme lors de la Phase 3, en cas de non-respect des engagements contractuels, le Groupe AFD peut faire usage d'un éventail de sanctions. Lors de la visite, les représentants du Groupe AFD ont également indiqué que ces sanctions peuvent être imposées en cas d'allégation de corruption. Ainsi, le mécanisme de sanction est activé si l'attributaire se rend coupable ou est suspecté de corruption, directement ou par l'intermédiaire d'un agent, ou si le Groupe AFD conclut que l'attributaire a fourni des informations incomplètes, inexactes ou trompeuses, ou encore que les termes et conditions du marché ont été modifiés sans l'approbation du Groupe AFD. Le Groupe AFD peut diligenter des audits, exiger la restitution des fonds ou le remboursement anticipé d'un prêt, résilier ou suspendre un contrat, engager

<sup>420</sup> AFD (2019), [Directives pour la passation des marchés financés par l'AFD dans les Etats étrangers](#), article 1.6.2(j).

des poursuites ou signaler l'opérateur auprès des autorités compétentes, et peut refuser de délivrer un avis de non-objection à l'attribution du marché. Le Groupe AFD a recours au remboursement de fonds, au refus de financer ou encore à l'annulation de l'appel d'offre pour environ 4 à 5 dossiers par an, à la suite de suspicions ou de faits avérés (toute pratique prohibée confondue). Aucune de ces mesures n'a été appliquée à la suite de signalements susceptibles de caractériser des faits de CAPE durant la période 2015-2021 car la Fonction Investigations n'a pas été en mesure de substantiver des faits de CAPE mais seulement d'autres irrégularités, qui ont quant à elles été sanctionnées.

### **Commentaire**

***Les examinateurs accueillent favorablement les efforts entrepris par le Groupe AFD au travers de différentes mesures anticorruption, et en particulier la révision de sa politique de prévention ainsi que l'adoption du code de conduite applicable à son personnel. Ils recommandent cependant à la France de réviser les Directives pour la passation des marchés dans les États étrangers du Groupe AFD afin de s'assurer que tout comme les condamnations définitives ou par exemple les exclusions prononcées par la Banque Mondiale, la conclusion d'une CJIP ou de toute autre résolution hors procès, en France ou à l'étranger, pour des faits de CAPE peuvent entraîner une réévaluation de la participation en cours ou d'une participation future de l'opérateur concerné à des marchés financés par le Groupe ou par ses organismes, en particulier en prenant en compte la robustesse du programme de conformité mis en place par le soumissionnaire.***

## **D5. Crédits à l'exportation**

458. Depuis la Phase 3, Bpifrance Assurance Export (Bpifrance) a renforcé les mesures d'évaluation des candidats en matière de lutte contre la corruption. Des contrôles systématisés et adaptés selon le type de garantie et ses risques sous-jacents ont été mis en place à l'égard des différentes parties prenantes, y inclus les agents et autres intermédiaires. Dans le cadre de l'examen préalable, ces mesures de vérification se fondent sur une base déclarative de la part des exportateurs et des candidats ainsi que sur des sources de données externes spécialisées. Les listes d'exclusion des banques de développement sont également systématiquement vérifiées. Au titre des déclarations auxquelles sont soumis les exportateurs, ils doivent depuis avril 2021 également indiquer si eux-mêmes, ou une personne physique et morale agissant pour leur compte dans le cadre de la transaction font l'objet d'une enquête officielle du parquet, de poursuites ou ont été condamnés par un tribunal du chef de corruption en France ou à l'étranger dans les cinq dernières années. Les exportateurs doivent également déclarer s'ils ont fait l'objet de mesures équivalentes ou ont été reconnus coupables dans le cadre d'une sentence arbitrale rendue publique. La France précise que les CJIP doivent être déclarées au titre des « mesures équivalentes » sans que le montant de l'amende d'intérêt public n'ait à être renseigné.

459. Les exportateurs sont également tenus de remplir un questionnaire relatif à la lutte contre la corruption afin d'apporter des éléments sur le contexte de l'opération, y compris le recours à un agent. Des renseignements relatifs au dispositif anticorruption en place pour l'opération sont également demandés. Enfin, un questionnaire doit être rempli et signé par les exportateurs assujettis à l'article 17 de loi Sapin 2 afin de s'assurer que ces derniers ont mis en place les mesures et les procédures répondant aux obligations légales.

460. Des leçons ont été tirées de *l'affaire Airbus (multiples juridictions) n°5* en matière opérationnelle concernant le traitement des commissions versées à des agents associés à la transaction. Ces mesures opérationnelles incluent la mise en place de mesures de vérification systématisées ainsi qu'un renforcement des exigences concernant l'utilisation d'agents, leurs fonctions ainsi que les montants et modalités de leur rémunération. L'assistance des réseaux des services économiques des ambassades est sollicitée afin de vérifier la réputation et l'honorabilité de l'agent ainsi que la nature et le montant des commissions versées aux agents et notamment afin de s'assurer que le montant de la commission est

raisonnable, proportionnel et conforme à la pratique dans le pays. De plus, Bpifrance a indiqué demander si un contrat d'agent a été signé et se réserver le droit de demander le document.

461. Les mesures de conformité interne anticorruption des exportateurs et candidats sont également considérées. Bpifrance a indiqué évaluer les dispositifs de conformité de certains grands exportateurs. Ces contrôles de Bpifrance sont conduits de manière indépendante et ne sont pas coordonnés avec les contrôles d'initiative de l'AFA. Toutefois, la procédure peut être facilitée si les exportateurs ont déjà fait l'objet d'un contrôle préalable de l'AFA et en informe Bpifrance.

462. Un nombre croissant de dossier est soumis à un contrôle approfondi par la Direction de la Conformité et du Contrôle Permanent (DCCP) du groupe Bpifrance. Lors de la visite virtuelle, les représentants de Bpifrance ont indiqué que les signaux d'alarme entraînant un contrôle renforcé sont multiples et incluent notamment le fait pour l'exportateur ou toutes autres personnes physiques ou morales impliquées dans l'opération d'apparaître sur les listes d'exclusion des banques multilatérales mais également toutes sources médiatiques négatives. En revanche, l'implication d'une entreprise publique dans la transaction ou d'une personne politiquement exposées ne constituent pas à elles seules un facteur entraînant des vérifications approfondies. Ces vérifications sont menées sur la base des déclarations de l'exportateur croisées avec des informations extraites de bases de données externes spécialisées (notamment Dow Jones, LexisNexis et Urios). Sur 322 demandes de prise en garantie adressées à BPI en 2020, 241 ont fait l'objet de vérifications approfondies.

463. Une fois la garantie octroyée, Bpifrance peut suspendre la garantie et/ou demander un remboursement ou procéder à la déchéance de la garantie. Aucune déchéance de garantie n'a été prononcée à ce jour. En pratique, une fermeture temporaire des garanties exports puis des mesures de remédiation ont été prises en avril 2016 à la suite du signalement reçu de l'UKEF concernant les garanties octroyées à Airbus préalablement à la signature de la CJIP avec les autorités françaises. La France précise que cette suspension s'est fondée dans un premier temps sur les révélations de l'UKEF au SFO puis sur l'ouverture de plusieurs procédures judiciaires. Ce dispositif de vérifications renforcées est resté en place après la conclusion de la CJIP.

### **Commentaire**

***Les examinateurs notent que les révélations dans l'affaire Airbus (multiples juridictions) n°5 ont conduit à un renforcement des mécanismes internes d'examen des dossiers de demande de crédits à l'exportation par Bpifrance Assurance Export, notamment concernant l'utilisation d'agents. Lors de la visite, les représentants de Bpifrance ont esquissé les grandes lignes d'un système d'évaluation des demandes de crédits aux fins de prévenir et de détecter la corruption, système plus sophistiqué que les mesures alors en place au moment de la Phase 3. Cependant ces mesures sont récentes et n'ont pas encore produit tous leurs effets en pratique. Comme indiqué précédemment, aucune affaire de CAPE n'a été à ce jour détectée et signalée par Bpifrance. Les examinateurs recommandent donc au Groupe de travail d'opérer un suivi des mesures récentes prises par Bpifrance Assurance Export afin de s'assurer de leur effectivité en pratique.***

## CONCLUSION

Le Groupe de travail félicite la France pour les progrès qu'elle a réalisés dans la mise en œuvre de la Convention depuis la Phase 3. La France a introduit des changements législatifs et institutionnels importants avec, en particulier, la création du PNF en 2013 et la loi Sapin 2 qui, depuis 2016, ont permis à la France de revoir son approche de la lutte contre la corruption d'agent public étranger (CAPE). De plus, la France a accompli des progrès remarquables dans la mise en œuvre de l'infraction depuis la Phase 3, en se saisissant de manière significativement plus proactive des affaires de CAPE portées à sa connaissance. La France doit désormais consolider les acquis récents qui sont fragilisés par des problèmes structurels de ressources qui affectent l'ensemble de la chaîne pénale, ainsi que par des réformes ou projets de réforme – en particulier la réforme de la durée de l'enquête préliminaire adoptée peu avant l'approbation de ce rapport et le projet de réforme de l'AFA. L'ensemble de ces développements représentent, pour les examinateurs, autant de préoccupations quant à la poursuite des avancées récentes. Les insuffisances du cadre de la responsabilité des personnes morales demeurent un obstacle majeur à sa mise en œuvre, que le recours à la CJIP ne saurait totalement compenser.

Concernant la mise en œuvre des recommandations de Phase 3, la France a pleinement mis en œuvre les recommandations 1.a (réexamen des modalités d'application de ses lois en matière de CAPE); 1.b et 1.e; (infraction); 3.b (sanctions pour les personnes morales); 4.a (monopole du parquet, ouverture des enquêtes et instructions individuelles); 4.b (déclenchement de l'action publique et exigence préalable d'une plainte ou d'une dénonciation officielle); 4.d (clarification de la politique pénale de la France en matière de CAPE); 5 (délai de prescription); 9.a (non-déductibilité fiscale des pots de vin); 10 (sensibilisation MEAE et DG Trésor); et 12.b (formation ciblée au personnel des agences chargées de l'octroi de l'aide publique sur les procédures de vérification pour l'octroi de l'aide publique au développement). Deux recommandations de Phase 3 n'apparaissent plus justifiées (1.d et 11.b).

Des progrès limités ont été réalisés pour mettre en œuvre les autres recommandations de Phase 3 qui se trouvent donc, le cas échéant, intégrées ci-dessous dans les recommandations de Phase 4 adressées par le Groupe de travail à la France. Les recommandations qui restent partiellement mises en œuvre sont: 1.c (infraction – pacte de corruption); 2.a (responsabilité des personnes morales); 2.b (formation des autorités judiciaires sur la responsabilité pénale des personnes morales); 3.a (sanctions pour les personnes physiques); 3.c (confiscation); 4.e (ressources pour les enquêtes et poursuites et le traitement des demandes d'entraide internationale); 4.g (secret défense); 7.a (blanchiment de capitaux); 8.b (mesures internes de conformité); 9.b (signalement par les autorités fiscales); et 11.c (aide publique au développement et crédits à l'exportation). Enfin, les recommandations qui restent non mises en œuvre sont: 4.c (publication de certains éléments des CRPC); 4.h (loi de blocage); 6 (Article 5 de la Convention et entraide judiciaire); 12.a (marchés publics) et 12.c (armement).

Sur la base des conclusions de ce rapport, le Groupe de travail reconnaît les bonnes pratiques et les évolutions positives énoncées dans la partie 1 ci-dessous et formule les recommandations énoncées dans Partie 2 ci-dessous. Le Groupe de travail assurera également le suivi des questions identifiées dans la partie 3 ci-dessous. Le Groupe de travail invite la France à soumettre, dans un an, un rapport oral sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations 7.a(i); b(i); et c(i) (sur l'augmentation des moyens et ressources dont sont dotés les enquêteurs et les magistrats du parquet de l'instruction et du siège), 10.a (sur la préservation du rôle du PNF dans la résolution des affaires de CAPE); et 18.a (sur la préservation du rôle de l'AFA en matière de développement et de contrôle des mesures de conformité par les entreprises). Le Groupe de travail invite également la France à soumettre un rapport écrit sur la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations et questions de suivi formulées par le Groupe de travail dans deux ans (c'est-à-dire en décembre 2023). Le Groupe de travail invite également la France à fournir des informations détaillées sur sa mise en œuvre de l'infraction de CAPE lorsqu'elle soumettra ce rapport.

## Bonnes pratiques et évolutions positives

Ce rapport identifie plusieurs bonnes pratiques et évolutions positives de la France dans sa mise en œuvre de la Convention et de ses instruments connexes qui peuvent s'avérer efficaces dans la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers et renforcer l'application de la loi. Avec la création du PNF et de l'OCLCIFE, la France s'est dotée d'un parquet et d'un service d'enquête spécialisés à même de développer une expertise renforcée en matière de lutte contre la CAPE. En centralisant le traitement des affaires de CAPE au sein de ces deux entités, la France a utilement clarifié son cadre institutionnel répressif en la matière. La question de leurs moyens est désormais critique, afin de leur permettre de réaliser tout leur potentiel face à la complexité et au nombre croissant d'affaires dont elles ont la charge. La France a également précisé et formalisé le cadre stratégique de sa politique pénale en matière de lutte contre la CAPE dans la circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale, du 2 juin 2020 (circulaire Belloubet). L'évaluation de l'impact de la loi Sapin 2, cinq ans après son entrée en vigueur, par une mission d'information parlementaire, sur la base de l'audition de plus de cent acteurs de la lutte contre la corruption, est en adéquation avec les préconisations de la Recommandation de 2009 dans la mesure où cette évaluation vise à conforter les autorités de poursuite et les avancées de la loi pour renforcer la lutte contre la corruption.

L'introduction de la CJIP par la loi Sapin 2, en 2016, a considérablement modifié l'approche de la France en matière de responsabilité des personnes morales et produit des résultats prometteurs dont la poursuite doit être encouragée par le Groupe de travail. La CJIP a permis un traitement plus efficace et rapide des procédures ouvertes contre des personnes morales dans 5 affaires de CAPE et l'imposition d'amendes d'intérêt publics, dont les montants sont sans commune mesure avec les peines d'amende correctionnelle imposées jusqu'à présent à l'issue d'une condamnation. L'introduction de la CJIP a également permis la résolution coordonnée et simultanée avec d'autres Parties à la Convention de deux affaires multi-juridictionnelles d'envergure. En outre, l'élaboration d'une circulaire et de Lignes directrices sur les CJIP conjointement par le PNF et l'AFA a contribué à la publicité et à la transparence des paramètres pris en compte pour prétendre à une CJIP et pour calculer les sanctions imposables aux personnes morales dans les affaires de CAPE. La transparence dont la France a choisi d'entourer les CJIP est en adéquation avec les recommandations récurrentes du Groupe de travail sur les systèmes de résolution des affaires de CAPE. Enfin, en matière d'entraide judiciaire, le déploiement par la France d'un réseau de magistrats de liaison à l'étranger est un atout indéniable sur lequel la France a pu s'appuyer dans la résolution de deux affaires de CAPE d'envergure.

Au titre des évolutions positives, la création de l'AFA et l'introduction en droit français d'une obligation administrative de conformité par l'article 17 de la loi Sapin 2, ont placé la prévention et le développement de mesures internes de conformité au cœur de la politique de la France en matière de lutte contre la corruption. Cette approche, qui n'est prévue ni par la Convention ni par ses instruments connexes, constitue une avancée remarquable dans le cadre juridique français de l'anticorruption qui a permis à la France de regagner crédibilité et visibilité dans la lutte contre la CAPE. Par ailleurs, la France s'est dotée d'un référentiel anti-corruption en matière de mesures internes de conformité, dont les Recommandations développées et mises à jour par l'AFA font parties intégrantes. Ce référentiel donne désormais à la France les moyens d'inciter ses entreprises à mettre en place des programmes de conformité, alignés sur les préconisations du Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité contenu à l'annexe 2 de la Recommandation de 2009. Enfin, la possibilité ouverte aux associations de lutte contre la corruption de mettre en mouvement l'action publique, en portant plainte avec constitution de partie civile, est susceptible de contrer une inertie possible du ministère public, hiérarchiquement soumis au ministre de la Justice.

## Recommandations du Groupe de travail

### Recommandations concernant la détection de la corruption transnationale

1. En ce qui concerne la **détection de la corruption transnationale**, le Groupe de travail recommande à la France de:

- a. (i) Clarifier l'articulation entre l'obligation de signalement incombant aux agents publics au titre de l'article 40 CPP et la possibilité de signalement qui leur est ouverte au titre des articles 6 et 8 de la loi Sapin 2 en ce qui concerne en particulier les canaux de signalement, les critères applicables pour recourir à l'un ou l'autre de ces dispositifs ainsi que les protections qui s'y rapportent; et (ii) S'assurer que les seuils de signalement des allégations crédibles de CAPE ne sont pas interprétés de manière trop exigeante et ne font pas obstacle à ces signalements. [Phase 3 recommandation 11.b; Recommandation de 2009, IX]
- b. S'assurer que l'AFA dispose des outils nécessaires afin de lui permettre de remplir pleinement son rôle en matière de détection de potentiels faits de CAPE en: (i) Formant son personnel aux signaux d'alerte de l'infraction, pour en garantir le signalement au PNF pour que ce dernier évalue la pertinence d'ouvrir une enquête; et (ii) Prenant les mesures nécessaires pour que les secrets professionnels opposés à l'AFA par les entreprises lors des contrôles n'entravent pas l'identification de flux financiers suspects. [Recommandation de 2009, III.i. III.iv. et IX.i.]
- c. (i) Analyser les raisons pour lesquelles les agents des postes diplomatiques et consulaires et des services économiques des ambassades (MEAE et DG Trésor), ne sont parvenus à détecter eux-mêmes aucune allégation de CAPE, y compris au moyen des médias locaux, et de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette situation; et (ii) S'assurer que les agents du réseau diplomatique à l'étranger exercent un suivi actif de la presse locale aux fins de détection de faits de CAPE. [Phase 3 recommandation 10; Recommandation de 2009 III.i; iv. et IX.ii.]
- d. (i) Mener un examen approfondi des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité des entreprises lors de l'octroi et du contrôle d'une licence d'exportation d'armement; et (ii) S'assurer que les entreprises sanctionnées pour CAPE peuvent voir leur autorisation d'exportation d'armement suspendue. [Phase 3 recommandation 12.c; Recommandation XI.i.]
- e. (i) Poursuivre et intensifier les mesures de sensibilisation des agents de l'administration fiscale, à la détection d'opérations illicites liées à la CAPE, récemment initiées en métropole; (ii) Mettre en place sans plus attendre de telles mesures en outre-mer et (iii) S'assurer que les autorités fiscales transmettent sans délai au parquet toute information collectée à des fins fiscales lorsque celle-ci est susceptible de relever des faits de CAPE. [Phase 3 recommandation 9.b; Recommandation de 2009 VIII.i.; Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales II.]
- f. (i) Renforcer les dispositifs de détection et de signalement pour s'assurer que les allégations de CAPE sont transmises par Bpifrance au parquet; et (ii) Prendre toutes les mesures de formation et de sensibilisation nécessaires afin de permettre aux collaborateurs de Bpifrance Assurance Export d'identifier et de traiter les signaux d'alarme devant permettre de détecter les faits de CAPE dans les projets financés par l'agence. [Phase 3 recommandation 11.c; Recommandation de 2009, III (vii); et Recommandation de 2019 sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, V]
- g. Réviser la Pratique professionnelle relative à la révélation de faits délictueux par les commissaires aux comptes au procureur de la République afin de s'assurer que l'infraction de CAPE y est expressément mentionnée. [Recommandation de 2009, X.B.iii. et v.]

- h. Définir, par tout moyen approprié, le cadre et les modalités pratiques incitatives en matière de divulgation spontanée, notamment en: (i) Clarifiant la mesure dans laquelle la divulgation spontanée est prise en compte pour bénéficier d'une CJIP; et (ii) Précisant son impact sur le montant de l'amende d'intérêt public, et les autres mesures imposées dans le cadre d'une CJIP. [Recommandation de 2009 III.iv. et Annexe I.D.]
- i. S'assurer que davantage d'allégations crédibles de CAPE donnent lieu à l'ouverture d'une enquête dans les meilleurs délais, en particulier en particulier lorsque ces allégations impliquent de grandes entreprises françaises signalées dans les médias nationaux et étrangers ainsi que dans la compilation d'allégations de CAPE maintenue par le Groupe de travail. [Convention, Article 5, Recommandation de 2009, Annexe I.D.]

2. En ce qui concerne la détection de la corruption transnationale via les mécanismes de lutte contre le **blanchiment de capitaux**, le Groupe de travail recommande à la France de : (i) Poursuivre et intensifier ses actions de sensibilisation des professions assujetties à la détection de faits pouvant relever de la corruption transnationale, en prenant soin d'intégrer la problématique du blanchiment des avantages tirés de la corruption transnationale active dans les activités d'analyse et de sensibilisation de TRACFIN; et (ii) Renforcer le suivi statistique des informations traitées par la cellule « atteintes à la probité » de TRACFIN liées à l'infraction de CAPE. [Phase 3 recommandation 7.a; Recommandation de 2009, III.i.]

3. En ce qui concerne la **protection des lanceur d'alerte**, le Groupe de travail recommande à la France de profiter de la transposition de la directive de l'UE pour prendre les mesures nécessaires pour: (i) Clarifier et unifier le régime des lanceurs d'alerte, et renforcer les protections qui leur sont accordées; (ii) Consolider la place du Défenseur des droits dans le dispositif en réexaminant son rôle et en lui accordant les moyens nécessaires pour l'exercer effectivement; et (iii) Renforcer la sensibilisation du public sur l'importance des lanceurs d'alerte, notamment en matière de lutte contre la corruption. [Recommandation de 2009, III.i., iv. et IX.iii.]

4. En ce qui concerne la **capacité de l'Agence Française de Développement** à détecter et signaler les infractions de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la France de:

- a. (i) S'assurer que des ressources suffisantes et des effectifs spécialisés sont affectés à la Fonction investigation de l'AFD; (ii) Continuer de réévaluer régulièrement l'efficacité de ces mécanismes de contrôles en particulier quant à l'exactitude des informations communiquées par les soumissionnaires afin d'éviter que certains risques de CAPE échappent au contrôle de l'AFD, notamment à l'égard des intermédiaires auxquels les soumissionnaires peuvent avoir recours; et (iii) Poursuivre ses efforts afin de s'assurer que les agents du Groupe AFD bénéficient d'une formation ciblée aux risques de CAPE dans les projets financés par le Groupe. [Phase 3 recommandation 12.b, Recommandation de 2016 pour les acteurs de la coopération pour le développement, 4.ii., 6.iii., 3.ii.]
- b. Réviser les Directives pour la passation des marchés dans les États étrangers du Groupe AFD afin de s'assurer que tout comme les condamnations définitives ou par exemple les exclusions prononcées par la Banque Mondiale, la conclusion d'une CJIP ou de toute autre résolution hors procès, en France ou à l'étranger, pour des faits de CAPE peuvent entraîner une réévaluation de la participation en cours ou d'une participation future de l'opérateur concerné à des marchés financés par le Groupe ou par ses organismes, en particulier en prenant en compte la robustesse du programme de conformité mis en place par le soumissionnaire. [Recommandation de 2016 pour les acteurs de la coopération pour le développement, 6.i. et iv.]

**Recommandations concernant la mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale**

5. En ce qui concerne **l'infraction de corruption d'agent public étranger**, le Groupe de travail recommande à la France de:

- a. Poursuivre ses efforts visant à clarifier par tout moyen approprié, auprès des magistrats du parquet, de l'instruction et du siège que contrairement à l'approche retenue en matière de corruption interne, l'administration de la preuve de CAPE au titre des articles 435-3 et s. CP ne requiert pas de recourir à la notion jurisprudentielle de pacte de corruption, même par facilité probatoire; [Phase 3 recommandation 1.c. et Convention, Article 1, Commentaire 3; Recommandation de 2009, III.ii. et V] et
- b. Clarifier par tout moyen approprié, auprès des magistrats du parquet, de l'instruction et du siège que les paiements au profit de tiers sont couverts par l'infraction de CAPE prévue à l'article 435-3 CP dont ils constituent un des montages financiers caractéristiques. [Phase 3 recommandation 1.c. et Convention, Article 1, Commentaire 3; Recommandation de 2009, III.ii. et V]

6. En ce qui concerne la **mise en œuvre de l'infraction de corruption d'agent public étranger**, le Groupe de travail recommande à la France de prendre toutes les mesures nécessaires afin de permettre aux différents maillons de la chaîne pénale, y compris les entités mises en place depuis la Phase 3, de continuer la montée en puissance constatée dans la mise en œuvre de l'infraction de CAPE et, plus particulièrement, de manière proactive et efficace de détecter, enquêter, poursuivre et sanctionner les personnes physiques et morales lorsqu'elles commettent une infraction de CAPE. [Convention, Article 5, Recommandation de 2009, II; III.ii; V; et Annexe I.D.]

7. En ce qui concerne **les moyens et ressources, l'expertise et la formation** des enquêteurs et des magistrats du parquet de l'instruction et du siège, le Groupe de travail recommande instamment à la France de prendre, de toute urgence, les mesures nécessaires pour:

- a. S'assurer que: (i) Des ressources suffisantes sont affectées aux services d'enquêtes spécialisés, en particulier à l'OCLEIFF 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. [Phase 3 recommandation 4.e; Convention, Article 5; Recommandation de 2009, II, V, Annexe I.D.]
- b. (i) Renforcer les ressources du PNF en termes de nombre de membres et d'expertise spécialisée, pour traiter efficacement les affaires de corruption transnationale; et (ii) Former suffisamment de procureurs spécialisés pour se donner les moyens sur le court et le long terme de consolider les avancées réalisées par la France avec la création de ce parquet. [Phase 3 recommandation 4.e; Convention, Article 5; Recommandation de 2009, II, V, Annexe I.D.]
- c. S'assurer que les juges d'instruction et les juges du siège chargés des affaires de CAPE disposent: (i) Des ressources nécessaires, y compris en termes d'experts spécialisés pour traiter celles-ci efficacement et dans des délais raisonnables; et (ii) De la formation également nécessaire à cette fin. [Convention, Articles 1 et 5; Recommandation de 2009, II, V, Annexe I.D.]

8. En ce qui concerne **les sanctions et la confiscation**, le Groupe de travail recommande à la France de:

- a. S'assurer que les sanctions imposées en pratique à l'encontre des personnes physiques condamnées pour des faits de CAPE sont efficaces, proportionnées et dissuasives en conformité avec l'Article 3 de la Convention. [Phase 4 recommandation 3.a.ii.; Convention, Article 3(1)]
- b. Prendre les mesures nécessaires pour qu'un plein usage soit fait au contentieux des mesures de confiscation disponibles dans la loi tant à l'égard des personnes physiques que des personnes morales et notamment de: (i) S'assurer que les magistrats et enquêteurs adoptent une approche

plus proactive en matière de saisie et confiscation de l'instrument et du produit de la CAPE ou des avoirs d'une valeur équivalente; (ii) Mener des actions de sensibilisation auprès des magistrats et enquêteurs sur l'importance de la confiscation du produit de la CAPE (notamment quand son auteur est une personne morale, y compris hors cadre CJIP); et (iii) Développer des lignes directrices sur les méthodes de quantification du produit de la CAPE (hors cadre CJIP). [Phase 3 recommandation 3.c; Convention, Article 3(3)]

9. En ce qui concerne **les enquêtes et les poursuites**, le Groupe de travail recommande à la France de:

- a. Clarifier dans la loi que les remontées d'information, au moins en matière de CAPE: (i) Répondent à des critères clairement définis; et (ii) Sont limitées aux seules affaires permettant au garde des Sceaux de suivre la mise en œuvre de la politique pénale qu'il conduit et dont il rend compte au Parlement, par opposition à l'action publique, conduite par le procureur de la République pour laquelle le garde des Sceaux ne peut adresser aux magistrats du ministère public aucune demande de remontée d'information sur des affaires individuelles en dehors des critères et de l'objectif susmentionnés. [Convention, Article 5, Recommandation de 2009, V et Annexe I.D.]
- b. Parachever dans les meilleurs délais les réformes nécessaires, y compris les réformes constitutionnelles initiées en 2013 et 2019, afin de conférer au ministère public les garanties statutaires lui permettant d'exercer ses missions avec toute l'indépendance nécessaire au bon fonctionnement de la Justice et de mettre à l'abri les magistrats du parquet de toute influence ou apparence d'influence du pouvoir politique, en particulier en matière de lutte contre la CAPE. [Convention, Article 5, Recommandation de 2009, V et Annexe I.D.]
- c. Examiner la possibilité de confier à une autorité indépendante telle que, par exemple, la Haute Autorité pour la Vie Publique (HATVP), ou, *a minima*, de renforcer les garanties d'impartialité entourant la procédure de renouvellement de l'agrément des associations de lutte contre la corruption qui leur permet depuis 2013 d'agir en justice au nom des citoyens. [Convention, Article 5, Recommandation de 2009, Annexe I.D.]
- d. Clarifier par tous moyens et dans les meilleurs délais que les facteurs de l'Article 5 de la Convention ne doivent pas être pris en compte dans les demandes de déclassification dans le cadre des procédures encadrant le secret défense afin de ne pas faire obstacle aux enquêtes et poursuites en matière de CAPE. [Phase 3 recommandation 4.g., Convention, Article 5]

10. Concernant le **rôle du PNF en matière de CAPE**, le Groupe de travail recommande instamment à la France de :

- a. Prendre de manière urgente les mesures nécessaires pour préserver le rôle du PNF dans les enquêtes, les poursuites et la résolution hors procès des affaires de CAPE en rétablissant le climat de sérénité nécessaire aux enquêtes et poursuites dont il a la charge. [Convention, Article 5, Recommandation de 2009, V et Annexe I.D.]
- b. Prendre les mesures législatives nécessaires pour allonger la durée de l'enquête préliminaire en matière de CAPE afin de permettre la mise en œuvre prompte et efficace de cette infraction. [Convention, Article 5, Recommandation de 2009, V et Annexe I.D.]

11. En ce qui concerne **la résolution hors procès des affaires de corruption transnationale**, le Groupe de travail recommande à la France de:

- a. Prendre dans les meilleurs délais les mesures nécessaires pour rendre publics certains des éléments de la CRPC, tels que les termes de l'accord et, en particulier, la ou les sanctions homologuées. [Phase 3, recommandation 4.c., Convention, Articles 3 et 5; Recommandation de 2009 III.ii.]

- b. Poursuivre ses efforts pour développer une justice pénale négociée efficace et, en particulier, réexaminer dans les meilleurs délais la possibilité d'inclure les personnes physiques dans le champ d'application de la CJIP ou d'un autre mécanisme de règlement hors procès adapté, et de prendre les mesures nécessaires pour assurer une meilleure coordination entre les mécanismes de résolution hors procès respectivement applicables aux personnes physiques et morales dans les affaires de CAPE. [Convention, Articles 3 et 5; Recommandation de 2009 III.ii. et V]

12. En ce qui concerne **l'entraide judiciaire**, le Groupe de travail recommande à la France de:

- a. Prendre sans plus attendre les mesures nécessaires pour: (i) S'assurer que des ressources suffisantes sont allouées aux autorités répressives afin de garantir l'octroi d'une entraide judiciaire prompte et efficace aux autres Parties à la Convention; (ii) Mettre en œuvre les projets du BEPI de développer des outils informatiques afin de disposer de statistiques détaillées sur les demandes entrantes et sortantes d'entraide judiciaire acceptées et rejetées, les motifs de rejet, le type de mesures demandées, et les délais d'exécution; et (iii) S'assurer d'un suivi plus systématique des demandes d'entraide émises lorsque leur exécution reste sans réponse de la part des autorités étrangères. [Phase 3, recommandation 4.e; Convention, Article 9; Recommandation de 2009, III.ix.]
- b. (i) Clarifier la portée et les conséquences de la loi de blocage; (ii) Clarifier les critères en vertu desquels les autorités françaises sélectionnent, produisent, retiennent ou demandent aux entreprises de retenir certaines informations concernant les entreprises impliquées dans des affaires de CAPE en application de la loi de blocage ou de l'article 694-4 CPP ; (iii) Accélérer l'exécution de l'entraide formelle, y compris lorsque la loi de blocage ou l'article 694-4 CPP sont mis en œuvre – même si l'un et l'autre mécanisme interviennent à des stades et dans des cadres formels différents et que la loi de blocage peut n'avoir qu'un effet indirect sur l'entraide formelle – et en particulier au stade de la saisine du ministère de la Justice ou de toute autre autorité, comme notamment prévu dans le projet de décret en cours de discussion au moment de finaliser ce rapport; et (iv) S'assurer que les conditions qui président à l'accès aux informations détenues par les entreprises françaises dans le cadre de la loi de blocage, dans sa forme actuelle ou après une éventuelle réforme, ne fassent pas obstacle à la conduite à l'étranger d'enquêtes et poursuites pour CAPE. [Phase 3, recommandation 6 et 4.h, Convention Article 9, Recommandation de 2009, XIII]

### ***Recommandations concernant la responsabilité des personnes morales***

13. En ce qui concerne la **responsabilité des personnes morales**, le Groupe de travail recommande à la France de :

- a. Clarifier dans la loi les exigences de la responsabilité pénale des personnes morales, afin de s'assurer que: (i.) Son approche tient compte de l'Annexe I à la Recommandation de 2009; et (ii.) Une personne morale ne peut se soustraire à sa responsabilité pour des faits de corruption en ayant recours à un intermédiaire, y compris une personne morale liée. [Phase 3 recommandation 2.a, Convention, Article 2, Recommandation de 2009, Annexe I.B.]
- b. Saisir l'opportunité de la proposition de loi visant à étendre la responsabilité des personnes morales au défaut de surveillance pour en clarifier les conditions d'imputation, et en particulier la prise en compte de l'existence (ou du défaut) d'un programme de conformité tel que promu ou exigé par la loi Sapin 2. [Convention, Article 2, Recommandation de 2009, Annexe I.B.]

- c. Renforcer l'offre de formation continue à l'attention des magistrats du parquet, de l'instruction et du siège concernant la responsabilité des personnes morales en matière de CAPE et autres infractions économiques et financières connexes. [Phase 3 recommandation 2.b; Convention, Article 2, Recommandation de 2009, III.ii. et V, Annexe I.B.]

14. En matière de **mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales au moyen de Conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP)**, le Groupe de travail recommande à la France de:

- a. Diffuser plus largement les Lignes directrices conjointes du PNF et de l'AFA sur les CJIP. [Convention, Articles 2, 3 et 5, Recommandation de 2009 III.ii.; Annexe I.B.];
- b. S'assurer que les informations rendues publiques sur les CJIP en matière de CAPE sont: (i) Complètes et équivalentes pour toutes les affaires, y compris concernant l'ordonnance de validation et le communiqué de presse du PNF; (ii) Publiées promptement et dans un format qui en facilite la diffusion et l'usage au sein des Parties à la Convention; et (iii) Regroupées de manière claire et accessible sur le site d'au moins une agence gouvernementale ayant un rôle reconnu en matière de lutte contre la CAPE. [Convention, Articles 2, 3 et 5, Recommandation de 2009 III.ii.; Annexe I.B.]

15. En ce qui concerne le **cadre et les moyens de confiscation**, le Groupe de travail recommande à la France de: (i) Clarifier par voie de circulaire ou tout autre moyen approprié les modalités d'identification et de quantification du produit de l'infraction de CAPE retiré par une personne morale en vue de sa confiscation en tant que peine complémentaire ou en tant que composante de l'amende correctionnelle; et (ii) Développer des lignes directrices plus précises afin de clarifier également les modalités de calcul de la composante confiscatoire de l'amende d'intérêt public. [Convention, Article 3(3), Recommandation de 2009, III.ii.]

16. En ce qui concerne la mise en œuvre de **la sanction additionnelle d'exclusion des marchés publics**, le Groupe de travail recommande à la France de prendre les mesures nécessaires pour permettre à l'ensemble des autorités d'adjudication de marchés publics d'accéder au casier judiciaire des personnes morales. [Recommandation de 2009 XI.i.]

17. En matière de promotion du développement de **programmes de conformité des entreprises**, le Groupe de travail recommande à la France d'intensifier ses efforts auprès des ETI et PME impliquées dans le commerce international pour promouvoir l'adoption et la mise en œuvre de programmes de conformité adaptés et proportionnés aux circonstances propres à chacune d'elles, en portant une attention particulière à celles opérant dans des régions et secteurs à fort risque de corruption. [Phase 3 recommandation 8.b ; Recommandation 2009, X.C i. et v. ; Annexe II]

#### **Autres recommandations visant à renforcer la mise en œuvre de la Convention**

18. En ce qui concerne le **rôle de l'Agence Française Anticorruption (AFA) dans le développement des mesures de conformité par les entreprises**, le Groupe de travail recommande à la France de:

- a. (i) Préserver, y compris dans le cadre des réformes actuellement envisagées, l'indépendance de l'AFA ainsi que le rôle, les missions, et *a minima* le financement qui lui sont actuellement dévolus en matière de développement et de contrôle des mesures de conformité par les entreprises assujetties aux obligations de l'article 17b de la loi Sapin 2; et (ii) Doter l'AFA des ressources suffisantes pour promouvoir et contrôler le développement de mesures de conformité par les entreprises, notamment dans le cadre de ses missions de conseil et de contrôle des entreprises assujetties à l'obligation de mise en conformité et se donner ainsi les moyens de mettre en œuvre les changements et priorités initiés en matière de lutte contre la CAPE par la loi Sapin 2, y compris dans le cadre d'une possible refonte des missions de l'AFA ou d'un transfert éventuel de ses missions vers une autre institution. [Recommandation de 2009, II; III.v. et viii.; V, X.C; et Annexe II]

- b. Continuer de s'appuyer sur l'expertise de l'AFA : (i) en amont de l'imposition des peines et obligations de mise en conformité aux entreprises ; ainsi que (ii) pour contrôler leur mise en œuvre et celle de la sanction administrative d'injonction de mise en conformité prononcée par la Commission des sanctions dans le cadre des contrôles d'exécution auprès des entreprises. [Recommandation de 2009, II; III.v.; X.C; et Annexe II]

19. En ce qui concerne la **Commission des sanctions de l'AFA**, le Groupe de travail recommande à la France d'envisager de réexaminer le cadre juridique dans lequel la Commission se prononce pour aligner son approche et son pouvoir de sanction sur celui d'autres commissions de sanctions existantes en France qui se prononcent sur les griefs qui leur sont soumis au moment de leur constat par l'autorité administrative qui les saisit. [Recommandation de 2009, II; III.v.; X.C; et Annexe II]

20. En ce qui concerne la **mise en œuvre de l'infraction de blanchiment de CAPE**, le Groupe de travail recommande à la France de s'assurer que le blanchiment de l'instrument et du produit de l'infraction peuvent tous deux être poursuivis au titre du blanchiment de l'infraction sous-jacente de CAPE [Convention, Article 7].

21. En ce qui concerne la **non déductibilité fiscale des pots-de-vin**, le Groupe de travail recommande à la France de: (i) Collecter des informations sur la mise en œuvre en outre-mer du principe de non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers; (ii) Prendre des mesures, sur l'ensemble du territoire, afin de s'assurer que l'autorité judiciaire communique systématiquement à l'administration fiscale les informations nécessaires afin que celle-ci puisse s'assurer que des pots-de-vin n'ont pas été indument déduits conformément à l'article L. 101 du Livre des procédures fiscales; et (iii) Réexaminer, sur l'ensemble du territoire également, le caractère approprié du délai de prescription fiscale aux fins de l'application effective de l'article 39 2 bis CGI. [Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales, I.i. et ii.]

## Suivis par le Groupe de Travail

22. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique:

- a. La mise en œuvre de la circulaire Belloubet en matière de formation et de sensibilisation conjointes à l'infraction de CAPE des commissaires aux comptes par le PNF et le H3C.
- b. L'impact des freins potentiels à la détection par les journalistes d'investigation, notamment l'utilisation de la protection du secret des affaires et du secret défense.
- c. Le recours à l'infraction de TIAPE prévue à l'article 435-4 CP pour s'assurer que les magistrats sont suffisamment sensibilisés à cette nouvelle infraction afin qu'ils en fassent un plein usage, renforçant ainsi la lutte contre la corruption indirecte.
- d. Le recours alternatif aux infractions de TIAPE, d'abus de biens sociaux, de blanchiment de capitaux, de publication ou présentation de comptes annuels ne donnant pas une image fidèle, ou de fraude fiscale dans les affaires présentant des éléments de corruption transnationale.
- e. La mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale par le Parquet européen lorsque des personnes physiques ou morales françaises sont en cause, afin d'apprécier notamment si les procureurs délégués placés en France ont les moyens et l'indépendance nécessaires pour traiter de ces affaires de façon conforme à la Convention, et la façon dont ces procureurs délégués se coordonnent, le cas échéant, avec les autorités françaises dans le cadre d'enquêtes communes.
- f. L'impact des nouvelles règles relatives à la classification secret défense sur la pratique des entreprises en la matière.

- g. L'impact des règles de protection des données personnelles sur les enquêtes et poursuites en matière de corruption transnationale et y compris en particulier lorsque les entreprises et le PNF coopèrent en vue de la conclusion d'une CJIP.
- h. Les délais d'exécution des demandes d'entraide par la France.
- i. L'évolution du rôle joué par le PNF dans la résolution d'affaires multi-juridictionnelles.
- j. Le niveau de mise en œuvre du régime de responsabilité des personnes morales par les tribunaux et par voie de CJIP.
- k. L'évolution possible de la CJIP pour s'assurer qu'elle continue de s'inspirer, dans ses conditions et modalités de mise en œuvre des systèmes de résolution hors procès et des bonnes pratiques dans ce domaine des Parties à la Convention.
- l. Les peines correctionnelles appliquées en pratique à l'encontre des personnes morales condamnées pour des faits de CAPE afin de s'assurer qu'elles sont efficaces, proportionnées et dissuasives conformément à l'Article 3 de la Convention.
- m. Le niveau des amendes imposées en pratique dans le cadre de la CJIP pour s'assurer que celles-ci sont efficaces, proportionnées et dissuasives.
- n. Le développement par l'AFA de son référentiel anti-corruption ainsi que le nombre et le champ de ses contrôles d'initiative de la mise en œuvre par les entreprises de leur obligation de conformité au titre de la loi Sapin 2.
- o. La mise en œuvre de sa mission de contrôle par l'AFA pour s'assurer qu'elle continue d'accorder un niveau de priorité élevé au contrôle de la mise en œuvre de leur obligation de conformité par les entreprises assujetties au titre de l'article 17 de la loi Sapin 2.
- p. L'évolution de l'application par les entreprises des dispositions comptables de l'article 17 de la loi Sapin 2 mettant en œuvre l'Article 8 de la Convention au travers des comptes rendus de l'AFA et d'autres organes spécialisés.
- q. Les mesures prises par Bpifrance Assurance Export afin de renforcer des mécanismes internes d'examen des dossiers de demande de crédits à l'exportation, notamment concernant l'utilisation d'agents en vue de s'assurer de leur effectivité en pratique.

## ANNEXE 1 - AFFAIRES DE CAPE: RÉSUMÉ DES AFFAIRES RÉSOLUES DEPUIS LA PHASE 3

### Affaires ayant donné lieu à une condamnation définitive par un tribunal pour CAPE

#### Affaire Placement Bancaire (Cameroun), n°120

*Condamnation définitive d'une personne physique en 1ère instance le 15 novembre 2012*

En 2003, un directeur commercial et membre du comité exécutif de la branche française d'une banque suisse d'envergure mondiale (le prévenu) a payé des commissions occultes d'un montant total de 177 525 EUR à un agent public camerounais – qui cumulait des fonctions au sein du gouvernement et au sein de la société nationale des Hydrocarbures de la République du Cameroun (SHN) où il était directeur financier – en contrepartie de l'apport à la banque de la clientèle de la SNH. Une somme de 50 millions EUR appartenant à la SNH a été placée par l'agent public camerounais dans les livres de la société UBS France, sur un compte ouvert à l'initiative du prévenu. Les commissions ont été versées à l'agent public étranger par le prévenu par le biais d'une société écran londonienne présentée à la banque par le prévenu en tant qu'apporteur d'affaire. Les paiements occultes ont été découverts dans le cadre d'un audit interne et l'entreprise a alors déposé plainte avec constitution de partie civile en janvier 2004.

A la suite de cette plainte, une enquête préliminaire a été diligentée par le parquet de Paris et confiée à la brigade financière. En juin 2005, le parquet de Paris a requis l'ouverture d'une information judiciaire des chefs de CAPE, d'abus de confiance, et de tentative d'abus de confiance contre personne non dénommée. L'affaire a été instruite pendant six ans avant que le parquet de Paris prenne des réquisitions définitives fin mars 2011 aux fins de renvoi devant le tribunal d'une personne physique, des chefs d'escroquerie et de tentative d'escroquerie au préjudice d'UBS et de CAPE. En juillet 2011, le magistrat instructeur rendait une ordonnance de règlement non-conforme aux réquisitions du ministère public au motif qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre du chef de CAPE, mais uniquement du chef d'escroquerie et de tentative d'escroquerie. Sur appel du ministère public et de la partie civile, la Chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris a considéré en mars 2012 qu'il existait des charges suffisantes justifiant le renvoi de la personne physique du chef de CAPE devant le Tribunal correctionnel de Paris. Les autorités françaises indiquent que la Chambre de l'instruction a alors écarté spécifiquement les poursuites à l'égard de la personne morale, au motif que le prévenu avait agi à l'insu de sa hiérarchie.

Le 15 novembre 2012, le prévenu a été condamné par le Tribunal correctionnel de Paris du chef de CAPE et s'est vu infliger une amende délictuelle de 20 000 EUR et la confiscation des sommes saisies à titre de peine complémentaire. Le tribunal a considéré que le directeur de la SHN revêtait la qualité d'agent public au sens de la Convention de l'OCDE, la SHN étant une société d'économie mixte à capitaux publics investie d'une mission de service public. Une décision de relaxe a par ailleurs été prononcée des chefs d'escroquerie et de tentative d'escroquerie. Il n'a pas été pas interjeté appel de cette décision.

#### Affaire Total (Iran), n°103

*Condamnation définitive d'une personne morale en 1ère instance le 21 décembre 2018*

Entre 1997 et 2003, Total SA a versé des commissions d'un montant total d'environ 30 millions USD à un agent public iranien qui contrôlait les filiales de la société pétrolière nationale iranienne, NIOC, afin qu'il use de son influence pour que Total obtienne un contrat gazier d'une valeur de 2 milliards USD. Les pots-de-vin ont été versés par une filiale de Total à deux intermédiaires et dissimulés dans des contrats

fictifs de consultants. Les faits ont été portés à l'attention des autorités françaises par une dénonciation des autorités suisses.

Une enquête préliminaire a été initiée par le parquet de Paris en juin 2006 (d'une durée de six mois) suivie d'une information judiciaire des chefs d'ABS, recel de ce délit et CAPE en décembre 2006. L'affaire a été instruite pendant près de 8 ans. En octobre 2014, le juge d'instruction a renvoyé Total SA (maison mère) devant le tribunal du chef de CAPE pour les faits commis à compter d'octobre 2000, date d'entrée en vigueur de l'infraction de CAPE en droit français, et deux personnes physiques des chefs de complicité de CAPE. Le 21 décembre 2018, le Tribunal correctionnel de Paris a condamné Total SA à une peine de 500 000 EUR d'amende pour CAPE. Le parquet avait requis l'amende maximale au moment des faits (750 000 EUR). Aucune mesure de confiscation n'a été prononcée, malgré les réquisitions du parquet de confisquer 250 millions EUR, équivalant au produit de l'infraction.<sup>421</sup> Le tribunal a également condamné l'un des deux intermédiaires à 4 ans d'emprisonnement ferme et un mandat d'arrêt était lancé à son encontre. L'action publique s'est éteinte à l'encontre de deux autres personnes physiques, pour cause de décès.

Cette condamnation est intervenue plus de 5 ans après la conclusion par Total S.A. d'un accord de suspension des poursuites (DPA) avec le DOJ en mai 2013 pour violation des dispositions anti-corruption du FCPA, falsification des livres comptables de l'entreprise et violation des règles internes de conformité. L'entreprise a convenue de payer une amende de 245.2 millions USD au DOJ. En parallèle, l'entreprise a conclu un accord avec l'autorité des marchés financiers américain (la SEC) dans une procédure civile connexe, et a accepté de payer 153 million USD au titre de la restitution des profits illicites obtenus.

### **Affaire Pétrole contre nourriture volet pétrole – Total et Vitol, n°102**

*Condamnation définitive de 2 personnes morales et 7 personnes physiques confirmée par la Cour de cassation le 14 mars 2018 (décision de relaxe en première instance renversée en appel)*

Entre 1997 et 2003, deux groupes pétroliers, Total et Vitol, ont versé par le biais d'intermédiaires des surcharges illicites à des dirigeants irakiens en contrepartie de la vente de pétrole brut par la compagnie pétrolière irakienne SOMO. Les paiements ont été versés par le biais d'intermédiaires et de sociétés écran sur des comptes bancaires ouverts à l'étranger par les agents publics irakiens. Ces surcharges ont été versées en contournant le circuit de commercialisation de pétrole irakien réglementé au moment des faits dans le cadre de l'embargo résultant de la résolution 986 du Conseil de sécurité de l'ONU. Des rétrocommissions ont été ensuite versées en contrepartie d'actions menées en faveur de la levée des sanctions et de l'embargo.

Cette affaire a été initiée à la suite de signalements de TRACFIN en juin 2001 et en 2002. Ces signalements reposaient sur des éléments découverts par l'administration fiscale à l'occasion d'un contrôle des entreprises. Le parquet de Paris a ouvert en juillet 2002 une information judiciaire contre personne non dénommée des chefs d'ABS, complicité et recel sans qu'aucune enquête préliminaire n'ait été conduite au préalable. Cette information mettait en cause un intermédiaire spécialisé dans l'assistance aux grands groupes industriels dans leur prospection de marchés à l'exportation. L'information judiciaire a ensuite été étendue par des réquisitoires supplétifs et visait les qualifications de trafic d'influence, de CAPE et d'ABS. L'information judiciaire a duré 9 ans. Le 28 juillet 2011, le juge d'instruction a rendu une ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel à l'encontre de Total, Vitol et 18 personnes physiques dont 13 personnes physiques initialement renvoyées pour CAPE ou complicité de CAPE.

Le 8 juillet 2013, le Tribunal correctionnel de Paris a prononcé une relaxe générale sur le fondement de l'application du principe *non bis in idem*, des condamnations ayant préalablement été prononcées pour les mêmes faits par des autorités étrangères; de l'absence d'influence réelle de certains prévenus; et du défaut

<sup>421</sup> Le Monde, (21 Décembre 2018), [Total condamné à 500 000 euros d'amende pour corruption en Iran.](#)

de qualification de corruption. Le tribunal a retenu que les versements avaient été imposés par le gouvernement irakien et versés au trésor public de cet État et n'avaient donc pas entraîné d'enrichissement personnel d'un agent public étranger. Le parquet de Paris a fait appel de ce jugement à l'encontre de la relaxe de 11 personnes physiques et des 2 personnes morales, deux prévenus étant depuis décédés.

Le 26 juillet 2016, la Cour d'appel de Paris a infirmé le jugement de relaxe considérant que l'incrimination de CAPE était caractérisée<sup>422</sup>. La Cour a retenu que l'incrimination de CAPE était pleinement applicable à la SOMO, entreprise d'état rattachée au ministère du pétrole irakien et qu'en conséquence, ses agents étaient bien chargés d'une mission de service public. La Cour a considéré que l'absence de démonstration d'un enrichissement personnel de ces agents était sans incidence puisque l'incrimination de CAPE en droit français ne prévoit pas cette condition d'enrichissement personnel. La Cour d'appel a également écarté l'application du principe *non bis in idem*. Vitol et Total ont été condamnées respectivement à la peine de 750 000 EUR et 300 000 EUR d'amende pour CAPE. Sept personnes physiques ont été condamnées des chefs de CAPE ou complicité de cette infraction à une peine d'amende de l'ordre de 15 000 à 75 000 EUR. Trois personnes physiques ont été condamnées pour complicité d'ABS à une peine d'amende de l'ordre de 20 000 à 100 000 EUR et une personne physiques à une peine d'amende de 5 000 EUR avec sursis pour trafic d'influence.

Le 14 mars 2018, la Cour de cassation a rejeté les pourvois formés contre les condamnations de 7 personnes physiques et 2 personnes morales pour CAPE qui sont donc devenues définitives. La Cour de cassation a considéré que « le fait, pour toute personne physique ou morale, de céder aux sollicitations dépourvues de fondement juridique des agents d'un organisme ayant la qualité de personne chargée d'une mission de service public au sens des dispositions de l'article 435-3 CP, relayant une demande de paiement de commissions occultes formulée par les instances représentatives d'un État qui en sont les bénéficiaires et à défaut du paiement desquelles toute relation commerciale serait interrompue » entrainait dans les prévisions de l'article 435-3 al 2. CP dans sa version en vigueur à la date des faits. La cassation partielle était en revanche prononcée pour les 3 personnes physiques condamnées pour complicité d'ABS au préjudice de Total, confirmant le jugement de relaxe.

### **Affaire TSKJ (Nigéria), n°99**

*Condamnation définitive de 2 personnes physiques par le Tribunal correctionnel de Paris le 30 Janvier 2013.*

*Condamnation définitive d'une troisième personne physique confirmée par la Cour de cassation le 1<sup>er</sup> avril 2020 (décision de relaxe initialement prononcée en premier ressort renversée en appel)*

Entre 2001 et 2002, le consortium TSKJ composé d'une entreprise française, Technip, et d'entreprises étrangères, a versé des pots-de-vin de l'ordre de 40 à 45 millions USD à de très hauts responsables du Nigéria en vue d'obtenir leur appui pour l'obtention de marchés publics relatif à la construction d'une usine de liquéfaction de Nigéria, LNG. Les paiements ont été transférés par le biais de plusieurs intermédiaires et notamment d'une société écran dirigée par un avocat britannique, M. T. Cette affaire a été détectée dans le cadre d'une enquête relative à d'autres infractions en 2002.

Une information judiciaire a été ouverte en octobre 2003 par le parquet de Paris des chefs de CAPE, d'ABS, complicité et recel de ce délit commis au préjudice de Technip sans qu'une enquête préliminaire n'ait été conduite au préalable. L'information judiciaire a duré sept ans. Fin novembre 2010, le magistrat instructeur a rendu une ordonnance conforme aux réquisitions du parquet à l'encontre de M. T et de deux anciens cadres de Technip, dont le directeur commercial, pour CAPE. Le 30 janvier 2013, le Tribunal

<sup>422</sup> Le Monde (26 février 2016), « Pétrole contre nourriture » : [Total condamné à 750 000 euros d'amende en appel](#) ; et Le Monde (29 octobre 2015), [Pétrole contre nourriture : une amende de 750 000 euros requise contre Total](#).

correctionnel de Paris a condamné les deux anciens cadres de Technip à une peine d'amende d'un montant respectif de 10 000 EUR et 5 000 EUR.

Le 24 juin 2014 le Tribunal correctionnel de Paris a cependant relaxé M. T. en application du principe *non bis in idem*, le prévenu ayant conclu une transaction pénale (*plea agreement*) avec les autorités américaines en février 2011. Le parquet de Paris a interjeté appel. Le 21 septembre 2016, la Cour d'appel de Paris a confirmé le jugement de première instance et a constaté l'extinction de l'action publique. Le parquet général a alors formé un pourvoi en cassation. Le 17 janvier 2018, la Cour de cassation a cassé l'arrêt de la Cour d'appel de Paris<sup>423</sup> et a conclu que la comparution du prévenu devant la juridiction française n'était pas régie par les dispositions de l'accord qu'il avait conclu à l'étranger avec les autorités américaines et qu'il était libre de ne pas s'auto-incriminer et d'exercer l'ensemble des droits de la défense. Par ailleurs, la Cour de cassation a décidé que la Cour d'appel, qui avait constaté que les faits, objets de la poursuite, avaient été commis, même partiellement, sur le territoire français, avait méconnu l'article 692 du code de procédure pénale. La cassation était donc encourue de ce chef, et la cause et les parties étaient renvoyées devant la Cour d'appel de Versailles.

Le 9 mai 2019, la Cour d'appel de Versailles a écarté les arguments de la défense relatifs au principe *non bis in idem* et au non-respect des droits à la défense. La Cour a jugé que le délit de CAPE était par ailleurs suffisamment caractérisé et a condamné M.T. à une amende de 30 000 EUR et à la confiscation de la somme de 55.8 millions USD. Cette condamnation est devenue définitive en avril 2020<sup>424</sup>, suite au rejet du pourvoi en cassation interjeté par le M. T.

#### **Affaire exploitation des hydrocarbures (Algérie), n°4**

##### *Condamnation définitive de 3 personnes physiques par la Cour appel de Paris le 4 mai 2020*

De 2003 à 2008, les dirigeants de 3 entreprises française ont été impliqués dans différents schémas de corruption d'agents publics en Algérie afin d'obtenir plusieurs marchés publics. Les pots-de-vin, d'un montant total estimé à plus de 1.2 millions EUR, ont été payés par l'intermédiaire de plusieurs sociétés écrans domiciliées à l'étranger, à des employés de l'entreprise Sonatrach (compagnie algérienne d'exploitation des hydrocarbures) en échange d'informations confidentielles lors de la phase d'appel d'offres pour l'obtention de plusieurs marchés publics. Les pots-de-vin ont également été versés en vue d'obtenir une décision favorable pour des marchés publics des services de la Direction Générale de la Protection Civile du ministère de l'Intérieur algérien. Les paiements ont été détectés par les autorités fiscales (Direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF)) qui ont transmis un signalement (art. 40 CPP) au parquet du TGI de Nanterre en septembre 2007.

Suite à ce signalement, une enquête préliminaire a été ouverte par le parquet de Nanterre. En décembre 2008, le parquet de Nanterre s'est dessaisi de la procédure au profit du parquet de Paris, qui a diligenté une information judiciaire d'une durée de six ans (septembre 2009 - aout 2015). Dans cette affaire, le statut de l'entreprise Sonatrach et la qualité d'agent public du bénéficiaire des pots-de-vin ont été contestés par la défense au motif de l'absence de mission de service public confiée à Sonatrach et donc de la qualité de salarié de droit privé du bénéficiaire. Le tribunal a cependant retenu, sur le fondement d'informations reçues dans le cadre de commissions rogatoires, d'une part que Sonatrach dispose de prérogatives de puissance publique en raison du contrôle exercé par l'État et par son objet et les modalités de son intervention et d'autre part que l'État algérien a confié à Sonatrach des prérogatives de puissance publique en lui confiant le monopole de la gestion de richesses vitales pour l'économie du pays. Le tribunal a retenu la qualification d'agent public.

<sup>423</sup> Crim. n° 16- 86.491 du 17 janv. 2018, n°16-86.491.

<sup>424</sup> Crim. 1er avr. 2020, n°19-83.969.

Le 3 novembre 2016, 4 personnes physiques (3 dirigeants et un salarié) étaient condamnées par le Tribunal correctionnel de Paris des chefs d'ABS et CAPE (2 pers. physiques), complicité de CAPE (1 pers. physique) et d'ABS, CAPE, faux et usage de faux (1 pers. physique).<sup>425</sup> Trois prévenus ont été définitivement condamnés en appel le 4 mai 2020 à des peines de prison avec sursis de 4 mois à 2 ans et des amendes de 10 000 EUR à 80 000 EUR. Le quatrième s'est pourvu en cassation contre la décision de condamnation pour ABS, CAPE, faux et usage de faux (les peines non définitives prononcées à son encontre sont 2 ans d'emprisonnement avec sursis et 300 000 EUR d'amende). L'affaire est en attente d'audience.

### **Affaire Services Publics/Lobbyiste (EU) – Eurotrends et Kic System, n°62**

*Condamnation définitive de 2 personnes morales et 1 personne physique par la Cour d'appel de Paris le 6 octobre 2020 (confirmation du jugement de première instance).*

Entre 2006 et 2008, les deux dirigeants de deux entreprises françaises, SARL Eurotrends et SARL Kic System, ont soudoyé des membres de délégations européennes afin d'obtenir des informations sur des marchés d'appels d'offres lancés par la Commission Européenne qu'ils monnayaient ensuite auprès d'entreprises qui postulaient pour ces marchés. En l'espèce, les prévenus ont obtenu et monnayé des informations relatives à l'obtention de plusieurs marchés publics en Turquie, en Slovénie, en Lituanie, en Russie, au Kazakhstan et au Kirghizistan. Le montant total des pots-de-vin est estimé à 132 000 EUR. Cette affaire a été portée à l'attention des autorités françaises par l'OLAF.

Une enquête préliminaire a été ouverte par le parquet de Paris le 5 mars 2007 et confiée à la DNIFF, suivi d'une information judiciaire deux ans plus tard, le 17 mars 2009 des chefs de CAPE, faux et usage de faux. En décembre 2017 (soit plus de 8 ans après le début de l'instruction), le magistrat instructeur a rendu une ordonnance conforme aux réquisitions du parquet et a renvoyé notamment deux personnes physiques (les dirigeants de la société Eurotrends et Kic System) ainsi que les deux personnes morales (Eurotrends et Kic System) du chef de CAPE. L'infraction de faux et usage de faux était également retenue à l'encontre d'un des prévenus.

Le 18 octobre 2018, le Tribunal correctionnel de Paris a condamné l'ensemble des prévenus du chef de CAPE et relaxé le prévenu poursuivi pour faux et usage de faux<sup>426</sup>. Le 6 octobre 2020, la Cour d'appel de Paris a confirmé les condamnations et infirmé la relaxe. Les peines prononcées sont de 6 mois à 1 an d'emprisonnement avec sursis assorties d'une amende de 50 000 EUR pour chacun des prévenus personnes physiques<sup>427</sup>. Les deux personnes morales ont également été condamnées à verser une amende de 100 000 EUR chacune. Ces condamnations sont désormais définitives à l'exception de celle prononcée à l'encontre d'une personne physique qui s'est pourvue en cassation. L'affaire est en attente d'audience.

### **Affaire Pétrole contre nourriture volet équipement – 12 entreprises sanctionnées n°70**

*Condamnation définitive de 12 personnes morales et 2 personnes physiques confirmée par la Cour de cassation le 10 mars 2021 (décision de relaxe en première instance renversée en appel)*

Cette affaire porte sur les violations par 12 personnes morales (Hazemeyer, Tld Europe, Sides, Legrand, Schneider Electric Industries, Manitowoc Crane Group France, Cofrapex, Genoyer, Sovam, David Brown Transmission France, Renault Trucks, et Flowserve Pompes) et 2 personnes physiques de l'embargo

<sup>425</sup> Une 5<sup>ème</sup> personne physique était également poursuivie pour corruption passive et recel.

<sup>426</sup> Le Figaro (18 octobre 2018), [Un fonctionnaire européen condamné pour corruption](#).

<sup>427</sup> En première instance, les prévenus personnes physiques avaient reçu des peines de 9 à 15 mois d'emprisonnement avec sursis assorties d'une amende de 150 000 EUR et 100 000 EUR chacun et les deux personnes morales une amende de 200 000 EUR chacune.

résultant de la résolution 986 du Conseil de sécurité de l'ONU par des personnes ayant bénéficié de la part du régime irakien d'allocations de barils de pétrole, via la compagnie pétrolière irakienne SOMO, en contrepartie de prises de position en faveur de l'Irak. Plusieurs sociétés françaises ont dans ce contexte versé des commissions d'un montant équivalent à au moins 10% de la valeur des contrats obtenus par le biais d'intermédiaires et de société écran à des agents publics irakien. Cette affaire a été détectée dans le cadre d'une enquête relative à d'autres infractions.

Une information judiciaire a été ouverte le 31 mars 2006 par le parquet du Tribunal de grande instance de Paris des chefs de CAPE, d'ABS et de recel d'ABS à l'encontre des entreprises françaises qui auraient versé plus de 250 000 EUR de commissions et sans qu'une enquête préliminaire n'ait été conduite au préalable. L'instruction a duré près de 7 ans. Le 28 mai 2013, le magistrat instructeur a rendu une ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel de 14 personnes morales du chef de CAPE et 3 personnes physiques du chef de CAPE et ABS. Le 18 juin 2015, le Tribunal correctionnel de Paris a constaté l'extinction de l'action publique à l'égard de 4 personnes morales en application du principe *non bis in idem*, des accords ayant été conclus avec les autorités américaines pour les mêmes faits. Les 10 autres personnes morales et 3 personnes physiques ont été relaxées aux motifs que les commissions versées avaient été utilisées par l'État irakien et non par des agents de celui-ci et qu'il ne s'agissait donc pas de faits de CAPE puisqu'il n'était pas démontré que des agents publics s'étaient enrichis personnellement grâce à ces commissions. Le tribunal a également relevé que les surcharges de facturation avaient été imposées aux sociétés étrangères par des décisions prises en conseil des ministres de l'état irakien et qu'en conséquence, ces sommes ne pouvaient être qualifiées de « dans droit » ou « indues » au sens de l'article 435-3 du Code pénal et de la Convention de l'OCDE. Les faits d'ABS trouvant leur origine dans les faits de CAPE, il y avait lieu de relaxer également les personnes physiques des poursuites de ce chef. Le parquet a fait appel de ce jugement.

Le 15 février 2019, la Cour d'appel de Paris a infirmé le jugement de relaxe en considérant que les faits de CAPE étaient constitués et en écartant l'application du principe *non bis in idem*. Les 12 personnes morales susmentionnées ainsi que Clyde Union et 2 personnes physiques ont été condamnées pour CAPE. La relaxe d'une personne physique pour ABS était confirmée et la Cour d'appel a constaté l'extinction de l'action publique à l'égard d'une personne morale. Des pourvois ont été formés par les deux personnes physiques et 6 des personnes morales condamnées.

Dans un arrêt du 10 mars 2021, la Cour de cassation a rejeté les pourvois et confirmé les condamnations et peines prononcées en appel pour CAPE à l'encontre de 12 personnes morales et 2 personnes physiques. La Cour a également relevé l'extinction de l'action publique à l'égard d'une des 13 entreprises visées (Clyde Union), qui avait fait l'objet d'une fusion absorption. Le montant des amendes imposées aux personnes morales s'échelonne entre 30 000 et 100 000 EUR, et les peines d'emprisonnement pour les personnes physiques entre 6 et 8 mois avec sursis.

### **Affaire Alcatel (Costa Rica), n° 7**

*Condamnation définitive de la personne morale confirmée par la Cour de cassation le 16 juin 2021 (décision de relaxe initialement prononcée en premier ressort renversée en appel).*

*Décision de relaxes définitives à l'encontre de deux personnes physiques par la Cour d'appel de Paris le 15 mai 2020.*

Entre 2001 et 2004, une filiale d'Alcatel (Alcatel Costa Rica) a versée plus de 20 millions USD en pots-de-vin sous couvert de contrats de consultants fictifs à des hommes politiques costaricains et des dirigeants ou ex-dirigeants de l'entreprise d'État ICE (Institut Costaricien d'Électricité), opérateur national d'électricité costaricain, en vue d'obtenir trois contrats relatifs à des marchés de fourniture de matériel téléphonique d'un montant total d'environ 312 millions USD. Cette affaire a été portée à l'attention des autorités judiciaires suite à une plainte avec constitution de partie civile déposée par Alcatel Lucent France

(précédemment Alcatel CIT) en octobre 2004 des chefs de vol et complicité et recel d'abus, en lien avec le fonctionnement de sa filiale au Costa Rica.

Une information judiciaire a été ouverte en décembre 2004 par le parquet de Paris des chefs de CAPE et les mesures d'enquêtes confiées à la DNIFF. Aucune enquête préliminaire n'a été conduite au préalable. L'information judiciaire a duré plus de 11 ans. Seule la société mère Alcatel Lucent SA a finalement été renvoyée devant le tribunal correctionnel, la mise en examen d'une autre personne morale ayant été annulée par la chambre de l'instruction en novembre 2015 à la suite d'une opération de fusion absorption. Le 24 mai 2016, le magistrat instructeur a rendu une ordonnance conforme aux réquisitions du parquet et a renvoyé Alcatel Lucent SA et deux personnes physiques devant le tribunal.

Le 30 août 2017, le Tribunal correctionnel de Paris a relaxé Alcatel Lucent SA au motif que l'instruction n'avait pas permis d'identifier l'organe ou le représentant ayant agi frauduleusement pour le compte de la société. Les deux personnes physiques ont également été relaxées au motif que n'était pas apportée la preuve de leur comportement actif dans la mise en place du système de corruption; leur place dans la structure hiérarchique laissant penser « qu'ils étaient nécessairement au courant » ne suffisant pas, selon le tribunal, à caractériser leur intention de commettre le délit et donc à entrer en voie de condamnation à leur égard. Le parquet a interjeté appel.

Le 15 mai 2020, la Cour d'appel de Paris a infirmé le jugement de relaxe et condamné Alcatel Lucent SA pour CAPE au paiement d'une amende de 150 000 EUR. La Cour d'appel a retenu la notion de politique de groupe pour imputer la responsabilité à la personne morale. Elle a cependant confirmé les relaxes des deux personnes physiques au motif de l'absence d'une délégation. La société s'est pourvue en cassation. Par un arrêt du 16 juin 2021, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé par Alcatel Lucent SA, rendant définitive la condamnation et l'amende de 150 000 EUR. Aucune mesure de confiscation n'a été prononcée.

Cette condamnation intervient plus de 10 ans après la conclusion par Alcatel Lucent SA d'un accord de suspension des poursuites (DPA) avec le DOJ conditionné au paiement de 92 millions USD et d'un accord par la filiale d'Alcatel avec les autorités du Costa Rica au terme duquel Alcatel a versé l'équivalent de 9 millions EUR à titre d'indemnisation à l'État du Costa-Rica<sup>428</sup>.

## Affaire jugée ayant abouti à des relaxes définitives pour CAPE

### Affaire Safran (Nigéria), n°79

*Relaxe définitive de la personne morale et de deux personnes physiques en appel le 7 janvier 2015.*

Entre 2000 et 2003, Safran était suspecté d'avoir versé par le biais de ses représentants des pots-de-vin d'un montant de 6.5 million EUR à des agents publics nigériens pour l'obtention d'un marché public relatif à la fourniture de 70 millions de cartes nationales d'identité électroniques d'un montant de 216 million EUR. Les fonds auraient été versés par le biais d'un intermédiaire via plusieurs sociétés écrans. Cette affaire a été portée à l'attention des autorités françaises suite à deux dénonciations officielles par les autorités

<sup>428</sup> Communiqué de presse DOJ (27 décembre 2010), [Alcatel-Lucent S.A. and Three Subsidiaries Agree to Pay \\$92 Million to Resolve Foreign Corrupt Practices Act Investigation](#).

nigérianes et les autorités britanniques en février 2005<sup>429</sup> et d'une commission rogatoire internationale le 9 février 2005 par les autorités américaines<sup>430</sup>.

En janvier 2006, une information judiciaire a été ouverte par le parquet de Paris des chefs de CAPE et complicité de cette infraction, ABS et complicité ainsi que recel commis au préjudice de la personne morale. L'instruction a duré 5 ans. La personne morale, Safran, et deux de ses préposés ont été mis en examen puis renvoyé le 28 février 2011 devant le tribunal pour CAPE. Les supérieurs hiérarchiques de ces préposés ont quant à eux bénéficié du statut de témoins assistés.

Le 5 septembre 2012, le Tribunal correctionnel de Paris a relaxé les deux personnes physiques au motif qu'elles ne disposaient pas de l'autonomie suffisante compte tenu de leur fonction et positionnement dans la hiérarchie de Safran pour être tenues responsables. Cependant, le tribunal a retenu que ces deux personnes physiques avaient incontestablement facilité l'obtention du marché par Safran, en participant « pour [son] compte, à un système général organisé et cohérent de versement de commissions à des intermédiaires » et « qu'ils ont pu informer régulièrement toute la hiérarchie de ces agissements sans rencontrer le moindre obstacle, dans la mesure où ils participaient à l'économie globale du projet ». Le tribunal a conclu que les deux prévenus ont mis en œuvre la politique commerciale de Safran au Nigéria en payant des pots-de-vin à des agents publics nigériens et a condamné la personne morale à une peine d'amende de 500 000 EUR. Des appels ont été formés contre cette décision.

Par un arrêt du 7 janvier 2015, la Cour d'appel de Paris a prononcé la relaxe définitive de Safran. La Cour d'appel a suivi les réquisitions du ministère public qui a considéré que l'infraction, à la supposer établie, ne pouvait être imputée à la personne morale au motif que la seule personne disposant d'une délégation de pouvoir n'était pas poursuivie et les deux préposés poursuivis ne disposaient pas d'une délégation de pouvoir leur permettant d'engager la responsabilité de la personne morale. Les deux préposés ont également été relaxés en l'absence de preuve suffisante que les fonds susceptibles d'avoir été reçus par les agents publics nigériens étaient destinés à l'accomplissement ou à l'absence d'accomplissement d'un acte de leurs fonctions par les bénéficiaires.

## **Affaire Exploration Pétrolière (Burundi, Malawi et République Démocratique du Congo), n°1**

*Relaxe définitive d'une personne physique pour CAPE en appel le 28 novembre 2017.*

Le dirigeant français d'une société britannique d'exploration pétrolière a été accusé d'avoir versé, entre 2007 et 2011, des pots-de-vin au Burundi, au Malawi et en République Démocratique du Congo (RDC) pour obtenir des contrats d'exploration d'hydrocarbures et le renouvellement de permis d'exploitation. Au Malawi, des paiements auraient été effectués au profit des membres d'un comité d'attribution d'un marché et une autre partie à la fondation de l'épouse du président de la RDC. Au Burundi, le dirigeant aurait accepté de payer les frais de scolarité d'enfants du conseiller du ministre de l'énergie et des mines et un billet d'avion au ministre de l'énergie et des mines afin qu'ils interviennent favorablement dans l'intérêt de la société britannique d'exploration pétrolière dans le cadre de ses activités d'exploration et d'exploitation pétrolières, en particulier pour l'obtention d'un décret de renouvellement de permis. Les faits ont été détectés dans le cadre d'un contrôle fiscal.

<sup>429</sup> Les autorités britanniques avaient ouvert une enquête pour des faits de blanchiments d'un montant de 3 millions USD réputés commis durant l'exécution du contrat des cartes nationales d'identité obtenu par Safran entre 2002 et 2003 par un ressortissant nigérian alors fonctionnaire du ministère des affaires intérieures et en charge du projet de cartes nationales d'identité.

<sup>430</sup> Cette demande d'entraide a été émise dans le cadre d'une enquête pour des faits de violation du FCPA par une entreprise américaine, sous traitant de Safran dans le cadre du marché des cartes nationales d'identité.

Une enquête préliminaire a été ouverte en octobre 2010 pour fraude fiscale par le parquet de Paris et confiée à la BNRDF (devenue OCLCUFF), suivie d'une information judiciaire en mars 2011 des chefs de fraude fiscale et blanchiment de fraude fiscale. La saisine du magistrat instructeur a ensuite été étendue aux faits de CAPE. Cette affaire a été transférée au PNF qui a rendu son réquisitoire définitif en octobre 2014 (soit 3 ans après le début de l'instruction) et requis un non-lieu partiel pour plusieurs faits de CAPE. Concernant les faits en RDC, le PNF a requis un non-lieu, considérant que si des versements d'argents avaient pu être détectés, l'instruction n'avait pas permis de déterminer précisément à qui ces sommes étaient destinées. Concernant les faits au Malawi, le PNF a également requis un non-lieu car, d'une part, ni l'enquête ni l'instruction n'avaient permis de déterminer l'identité des membres du comité d'attribution et d'autre part, il n'avait pas non plus été possible d'établir la fonction de la femme du président pour savoir si elle était dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif.

Par ordonnance du juge d'instruction du 18 mars 2015, le prévenu a été renvoyé devant le Tribunal correctionnel de Paris pour les faits de CAPE au Burundi, fraude fiscale et blanchiment de fraude fiscale. Le 3 décembre 2015, le tribunal a relaxé le prévenu d'une partie des faits de CAPE au motif qu'un doute subsistait sur la qualité d'agent public de la personne sollicitée au titre du renouvellement du permis d'exploitation pétrolière. Le tribunal a cependant condamné le prévenu pour les faits de CAPE impliquant des avantages procurés au ministre de l'énergie et des mines, ainsi que pour fraude fiscale et blanchiment à 30 mois d'emprisonnement avec sursis et à une peine d'amende d'1.5 million EUR. Dans un arrêt du 28 novembre 2017, la Cour d'appel de Paris a infirmé le jugement et prononcé la relaxe définitive du prévenu pour l'ensemble des faits de CAPE, la Cour estimant la démonstration des avantages versés insuffisamment apportée<sup>431</sup>.

### **Affaire matériels d'armement (Cameroun et Mali), n°101**

*Relaxe définitive d'une personne physique pour CAPE le 18 juin 2020 après avoir refusé les termes d'une CRPC.*

Entre 2011 et 2013, un intermédiaire français (M.T) aurait facilité l'obtention de différents marchés de matériels à destination de l'armée par plusieurs entreprises françaises en faisant jouer ses relations avec des dirigeants de l'État malien et camerounais, notamment les ministres de la défense de ces deux pays. Plusieurs pots-de-vin, dont les montants exacts n'ont pas été établis, auraient été versés à ces agents publics. Seul un paiement de 76 000 EUR a été identifié. Au Cameroun, M.T aurait mis en contact le dirigeant de l'entreprise M (M.B) avec un fonctionnaire camerounais travaillant avec le ministre de la défense et avec un conseiller technique du ministre permettant la signature d'un contrat en 2011. Cette affaire a été détectée dans le cadre d'une enquête relative à d'autres infractions.

Le 25 juillet 2013, une information judiciaire a été ouverte par le parquet de Paris des chefs de blanchiment de fraude fiscale et de corruption, ABS, faux et CAPE et confiée à l'OCLCUFF. Aucune enquête préliminaire n'a été conduite au préalable. L'instruction a duré 5 ans et 6 personnes physiques ont été mises en examen. En septembre 2018, le magistrat instructeur a prononcé un non-lieu partiel à l'égard de M. T pour plusieurs faits de CAPE au motif qu'il n'avait pas été démontré que M.T avait reversé une commission à des agents publics après le paiement de sa propre commission. Un non-lieu a été requis à l'encontre d'une personne physique. Cinq des mis en examen ont sollicité la mise en œuvre de la procédure de CRPC des chefs d'ABS et recel de cette infraction, complicité d'obtention indue d'un document administratif, complicité de faux et usage, complicité d'abus de confiance et travail dissimulé. Les poursuites pour CAPE ont été abandonnées à l'encontre de ces cinq personnes physiques. Ces derniers ont été condamnés

---

<sup>431</sup> La Cour d'appel a cependant condamné le prévenu pour les autres infractions fraude fiscale et blanchiment. Cette condamnation a ensuite été infirmée par la Cour de cassation qui a renvoyé l'affaire devant la Cour d'appel de Versailles.

par voie de CRPC le 21 décembre 2018 à des peines d'un an de prison avec sursis et d'amende de 375 000 EUR.

Cependant, M.B. ayant refusé la CRPC, a été renvoyé devant le Tribunal correctionnel de Paris pour l'infraction de CAPE commise au Cameroun entre 2011 et 2013. Le prévenu a été définitivement relaxé le 18 juin 2020 par le Tribunal correctionnel de Paris qui a considéré que les investigations n'avaient pas permis d'établir que les versements visés avaient servis au paiement de commissions d'agents publics étrangers. Il n'a pas été interjeté appel de cette décision.

### **Affaire Armement 1 (Cameroun), n°124**

*Relaxe définitive de trois personnes physiques pour CAPE en appel le 6 juin 2014.*

Entre juillet 2003 et 2009, les trois dirigeants de plusieurs SARL auraient versé des pots-de-vin à des agents publics camerounais dans le cadre de contrats d'armements. Cette affaire a été détectée sur le fondement de signalements par TRACFIN en mars 2006.

En juillet 2006, une information judiciaire a été ouverte par le parquet de Paris des chefs de blanchiment, ABS et recel de ce délit. La saisine du magistrat instructeur a ensuite été étendue, notamment, à des faits de CAPE. Aucune enquête préliminaire n'a été conduite au préalable. L'instruction a duré 4 ans et demi et les prévenus ont été renvoyés devant le tribunal pour CAPE, ABS, blanchiment de CAPE et pour exercice sans autorisation du commerce ou de l'activité d'intermédiaire dans le commerce d'armes.

Le 2 septembre 2011, le Tribunal correctionnel de Paris a relaxé les prévenus du chef de CAPE. La décision de relaxe a été confirmée le 6 juin 2014 par la Cour d'appel de Paris qui a prononcé la relaxe définitive des trois personnes physiques pour CAPE, ABS et blanchiment<sup>432</sup>. La Cour a considéré que si l'information judiciaire a permis d'établir que de nombreux virements d'argent pour des montants conséquents avaient été effectués au profit de plusieurs personnes en lien avec le Cameroun, l'existence d'un lien de causalité entre la remise des fonds et l'obtention d'un marché d'armement n'avait pas été démontrée.

### **Affaire Pétrole contre nourriture volet pétrole – Total et Vitol, n°102**

*Relaxe définitive de 6 personnes physiques pour CAPE ou complicité de cette infraction par le Tribunal correctionnel de Paris le 8 juillet 2013*

Cette affaire et son traitement judiciaire sont décrits ci-dessus avec les affaires ayant donné lieu à des condamnations définitives. La relaxe définitive de 6 personnes physiques en premier ressort par le Tribunal correctionnel de Paris n'a pas fait l'objet d'un appel. Pour mémoire, les décisions de relaxe ont été prononcées aux motifs que les commissions versées avaient été utilisées par l'État irakien et non des agents de celui-ci et qu'il ne s'agissait donc pas de faits de corruption d'agents publics puisqu'il n'était pas démontré que des agents publics s'étaient enrichis personnellement grâce à ces commissions. Le tribunal avait également relevé que les surcharges de facturation avaient été imposées aux sociétés étrangères par des décisions prises en conseil des ministres de l'état irakien et qu'en conséquence, ces sommes ne pouvaient être qualifiées de « sans droit » ou « indues » au sens de l'article 435-3 du Code pénal et de la Convention de l'OCDE.

---

<sup>432</sup> La cour d'appel de Paris a prononcé la relaxe définitive des trois personnes physiques pour CAPE, ABS et blanchiment. Un des prévenus a cependant été condamné par la Cour d'appel à 6 mois d'emprisonnement avec sursis et à une amende délictuelle de 30 000 EUR pour les faits d'exercice sans autorisation d'une activité professionnelle réglementée en confirmation du jugement du Tribunal correctionnel de Paris du 2 septembre 2011.

## Affaires faisant l'objet d'un pourvoi en cassation

### Affaire Subvention (Mali), n°96

Cette affaire concerne des suspicions de paiements indus notamment par une entreprise française, la Sarl BBC Finance, d'un montant estimé à 381 135 EUR à un dirigeant du Centre pour le développement de l'entreprise auprès d'institutions européennes, afin que celui-ci facilite l'octroi de subventions entre 2001 et 2007 pour l'entreprise malienne Fitina dont BBC Finance est actionnaire. L'affaire a été portée à l'attention des autorités françaises par l'OLAF.

Une enquête préliminaire a été ouverte par le procureur de République de Mulhouse en février 2008. Une information judiciaire a ensuite été ouverte en novembre 2009 et a duré plus de 8 ans. Deux personnes physiques ont été renvoyées devant le Tribunal correctionnel de Mulhouse pour ABS et corruption active d'une personne chargée d'une mission de service public au sein d'une organisation internationale publique.

Le 10 janvier 2019, le Tribunal correctionnel de Mulhouse a relaxé les deux prévenus ainsi que le dirigeant du Centre pour le développement de l'entreprise également poursuivi pour corruption passive, au motif que ce dernier n'était, selon les textes en vigueur au moment de l'infraction, qu'un simple agent contractuel privé et non un agent public, fonctionnaire communautaire ou fonctionnaire national d'un autre État membre de l'UE. Le parquet a interjeté appel.

Le 9 octobre 2020, la Cour d'appel de Colmar a déclaré les deux prévenus coupables d'ABS et de CAPE et a prononcé des peines de 12 mois d'emprisonnement avec sursis. Le bénéficiaire des pots-de-vin a également été condamné. Tous trois ont également été condamnés au paiement solidaire d'un total de 5.1 million EUR en réparation du préjudice subi par le centre de développement de l'entreprise et la Banque Européenne d'Investissement, toutes deux parties civiles. Les prévenus se sont pourvus en cassation et l'affaire est en attente d'audience.

### Affaire Exploitation des Hydrocarbures (Algérie), n°4

Cette affaire et son traitement judiciaire sont décrits ci-dessus avec les affaires ayant donné lieu à des condamnations définitives. Dans cette affaire, un des prévenus (personne physique) s'est pourvu en cassation contre la décision de condamnation des chefs d'ABS, CAPE, faux et usage de faux prononcée à son encontre par le Tribunal correctionnel de Paris en octobre 2016 et confirmée par la Cour d'appel de Paris le 4 mai 2020. Les peines prononcées non définitives à son encontre sont de 2 ans d'emprisonnement avec sursis et 300 000 EUR d'amende. L'affaire est en attente d'audience.

### Affaire Services Publics/Lobbyiste – Eurotrends et Kic System (EU), n°62

Cette affaire et son traitement judiciaire sont décrits ci-dessus avec les affaires ayant donné lieu à des condamnations définitives. Dans cette affaire, un des prévenus (personne physique) s'est pourvu en cassation contre la décision de condamnation du chef de CAPE prononcée à son encontre par le Tribunal correctionnel de Paris le 18 octobre 2018, confirmée par la Cour d'appel de Paris le 6 octobre 2020. Les peines prononcées non définitives à son encontre sont de 12 mois d'emprisonnement avec sursis et 50 000 EUR d'amende. L'affaire est en attente d'audience.

## Affaires ayant donné lieu à une CRPC

### Affaire Pétrole 1 (Congo), n°128

*Condamnation définitive d'une personne physique par voie de CRPC homologuée le 13 septembre 2016*

Entre 2013 et 2014, le dirigeant d'une entreprise française dans le secteur des hydrocarbures a versé des commissions d'un montant total de 68 100 EUR aux dirigeants et salariés de la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC) afin d'obtenir et/ou de conserver les marchés obtenus auprès de cette société. Les paiements suspects ont été détectés par TRACFIN et une enquête préliminaire ouverte par le parquet de Paris en juillet 2014 pour blanchiment a été confiée à l'OCRGDF. Le parquet de Paris s'est ensuite dessaisi au profit du PNF en avril 2015. Au terme de l'enquête, il est apparu que les faits étaient susceptibles de recevoir les qualifications de CAPE et d'ABS. Le prévenu a reconnu les faits qui lui ont été reprochés et le 13 septembre 2016, le Tribunal correctionnel de Paris a homologué les termes d'une CRPC pour CAPE et ABS et a validé des peines de 6 mois d'emprisonnement avec sursis et 25 000 EUR d'amende à l'encontre du prévenu.

## Affaires ayant donné lieu à une Convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)<sup>433</sup>

### Affaire Société Générale (Libye) n°90

*Décision d'homologation de la CJIP le 4 juin 2018 par le Tribunal de grande instance de Paris*

Entre 2004 et 2009, la Société Générale a, par l'intermédiaire d'un courtier libyen, procédé à des versements illicites d'un montant total estimé à au moins 43,3 millions USD et octroyé divers avantages indus (tels que des voyages d'agrément et des divertissements) à des agents publics libyens dirigeant les principales institutions financières du pays, afin d'obtenir de la part de ces institutions financières des investissements dans des produits financiers structurés de la Société Générale. Les paiements ont transité par le biais d'une société écran au Panama (Leinada Inc.) via un compte bancaire suisse. La Société Générale a obtenu 13 investissements et une restructuration des institutions publiques libyennes pour un montant total d'environ 3.66 milliards USD, et réalisé des bénéfices d'environ 335 millions EUR.

Sur la base d'articles de presse, le PNF a ouvert une enquête préliminaire en novembre 2016 qu'il a confiée à OCLCIFI. Dans cette affaire, des enquêtes parallèles ont été menées par le PNF et le DOJ. Lors de la visite, les représentants du PNF ont indiqué avoir eu connaissance qu'une enquête était en cours aux États-Unis suite à la réception d'une demande d'entraide judiciaire et ce alors qu'une procédure était déjà en cours en France. L'enquête préliminaire a duré moins de deux ans.

Le 24 mai 2018, la Société Générale et le PNF ont conclu une CJIP aux termes de laquelle la Société Générale s'est engagée à verser au Trésor public la somme totale de 250 millions EUR et à faire évaluer par l'Agence française anticorruption (AFA), pendant deux années, la qualité et l'effectivité des mesures de prévention de la corruption<sup>434</sup>. La CJIP a été validée par le président du Tribunal de grande instance de Paris le 4 juin 2018<sup>435</sup>. Cette CJIP est intervenue dans le cadre d'une résolution coordonnée de l'affaire

<sup>433</sup> Depuis la loi du 24 décembre 2020, la publication des CJIP conclues par l'autorité judiciaire incombe au Ministère de la justice : <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/cjip-13002/> ; et au Ministère de l'économie, des finances et de la relance : <https://www.economie.gouv.fr/cedef/convention-judiciaire-interet-public-cjip>. Les CJIP continuent d'être également publiées sur le site de l'AFA : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/convention-judiciaire-dinteret-public>. Elles le sont également sur le site du PNF : [Publications | Tribunal de Paris \(justice.fr\)](#)

<sup>434</sup> [Convention judiciaire d'intérêt public entre le Procureur de la République Financier et Société Générale SA](#), 24 mai 2018, PNF 15 254 000 424.

<sup>435</sup> Tribunal de grande instance de Paris, [Ordonnance de validation d'une convention judiciaire d'intérêt public](#), 4 juin 2018.

avec les autorités américaines avec lesquelles la Société Générale a conclu un accord de suspension des poursuites (DPA) pour violation des dispositions anti-corruption du FCPA. Le montant total des pénalités mises à la charge de la Société Générale s'élève à plus de 500 millions EUR. Le PNF a constaté l'extinction de l'action publique à l'égard de la Banque le 11 décembre 2020. Cette enquête est désormais clôturée sans que des poursuites aient été engagées à l'encontre de personnes physiques.

### **Affaire Egis Avia (Algérie) n°78**

*Décision d'homologation de la CJIP du 10 décembre 2019 par le Tribunal de grande instance de Paris*

Entre 2009 et 2012, la société Egis Avia a procédé à des versements illicites à des agents publics algériens par l'intermédiaire d'une société écran domiciliée aux îles vierges britanniques (Amphora Consultant Ltd.), en vue de conclure un contrat avec l'entreprise Sonatrach pour la réalisation et l'équipement d'une aérogare à Oran (Algérie) d'une valeur de 3.9 million EUR. Amphora Consultant Ltd. devait percevoir 10% du montant en cas de conclusion du contrat avec Sonatrach. Le montant des pots-de-vin n'est pas connu mais des factures ont été saisies pour le versement d'un montant total de 390 640 EUR à Amphora Consultant Ltd. Cette affaire a été détectée par les autorités fiscales qui ont porté les faits à la connaissance du parquet de Nanterre en application de l'article 40 CPP en juillet 2011.

Une enquête préliminaire a été ouverte fin septembre 2011 par le parquet de Nanterre et confiée à la BRDE, suivie d'une information judiciaire en octobre 2013 des chefs de faux et usages de faux, CAPE active et passive, ABS et recels de cette infraction. Le parquet de Nanterre s'est ensuite dessaisi en 2014 au profit du PNF. En août 2018, Egis Avia a été mis en examen du chef de CAPE. L'entreprise a reconnu la matérialité des faits qui lui étaient reprochés et a accepté leur qualification pénale. L'instruction a, au total, duré 6 ans. Le 28 novembre 2019, Egis Avia et le PNF ont conclu une CJIP avec le PNF aux termes de laquelle l'entreprise s'est engagée à verser une amende d'intérêt public d'un montant de 2.6 million EUR<sup>436</sup>. La CJIP a été validée par le président du Tribunal de grande instance de Paris le 10 décembre 2019<sup>437</sup>. L'information judiciaire est toujours en cours s'agissant des personnes physiques impliquées. Une personne physique a été mise en examen en avril 2018 pour CAPE, faux et usage de faux.

### **Affaire Airbus (multiples juridictions) n°4**

*Décision d'homologation de la CJIP le 31 janvier 2020 par le Tribunal judiciaire de Paris*

Cette affaire porte sur des pratiques massives de CAPE et de corruption privée commises par Airbus entre 2004 et 2016, à l'occasion de contrats de vente d'avions civils et de satellites conclus par des entités du groupe Airbus. Des millions d'euros de commissions et d'avantages en nature occultes ont été versés par le biais du réseau d'intermédiaires commerciaux employés par Airbus pour obtenir des contrats dans pas moins de 20 pays (y compris Chine, Émirats Arabes Unis, Corée du Sud, Japon, Arabie Saoudite, Taïwan, Koweït, Turquie, Russie, Mexique, Thaïlande, Brésil, Vietnam, Inde, Colombie, Népal, Sri Lanka, Ghana, Malaisie et Indonésie). Cette affaire a été portée à l'attention du PNF à la suite d'un signalement au titre de l'article 40 CPP par le Directeur général du Trésor qui relayait des informations transmises par l'agence de crédit-export britannique UKEF à la Coface (maintenant Bpifrance - agence française de crédit-export). Ces informations concernaient des irrégularités dans les déclarations d'Airbus relatives à l'utilisation d'intermédiaires commerciaux initialement signalées par Airbus à UKEF.

<sup>436</sup> [Convention judiciaire d'intérêt public, Egis Avia](#), 28 novembre 2019, PNF 14153000230.

<sup>437</sup> Tribunal de grande instance de Paris, [Ordonnance de validation d'une convention judiciaire d'intérêt public](#), 10 décembre 2019.

Une enquête préliminaire a été ouverte en juillet 2016 par le PNF des chefs de CAPE, ABS, abus de confiance, escroqueries en bande organisée, blanchiment, faux et usage de faux. L'enquête a été conduite dans le cadre d'une équipe commune d'enquête constituée entre le PNF et le SFO britannique et parallèlement à une enquête ouverte par le DOJ aux États-Unis pour violation du FCPA et de la réglementation ITAR (*International Traffic in Arms Regulations*). Dans le cadre d'une équipe commune d'enquête, le PNF et le SFO ont abouti à une répartition géographique des priorités d'enquêtes sur la base d'échantillons représentatifs des marchés concernés.

Le 29 janvier 2020, Airbus SE et le PNF ont conclu une CJIP aux termes de laquelle l'entreprise s'est engagée à verser une amende d'intérêt public d'un montant de plus de 2 milliards EUR et à faire évaluer par l'AFA l'effectivité de son programme de conformité pendant trois années<sup>438</sup>. La CJIP a été validée par le président du Tribunal judiciaire de Paris le 31 janvier 2020<sup>439</sup>. L'enquête préliminaire ouverte en juillet 2016 est toujours en cours s'agissant des personnes physiques impliquées. L'affaire a été résolue de manière coordonnée et a abouti à la conclusion de deux accords séparés de suspension des poursuites (DPA) aux Royaume Uni et aux États-Unis qui prévoient qu'Airbus versera une amende de plus 983 millions EUR aux autorités britanniques et une amende de 525.65 millions EUR aux autorités américaines. Le montant total des amendes versées par Airbus SE est de 3.59 milliards EUR.

### **Affaire Bolloré SE (Togo), n°34**

*Décision d'homologation de la CJIP le 26 février 2021 par le Tribunal judiciaire de Paris*

Cette affaire porte sur le paiement de pots-de-vin entre 2009 et 2011 par le groupe Bolloré via différentes filiales pour financer les campagnes électorales d'agents publics au Togo et en Guinée en vue d'obtenir notamment des concessions portuaires dans ces deux pays. Le montant des pots-de-vin engagés n'est pas connu. Les suspicions de CAPE ont été portées à l'attention du parquet de Paris par TRACFIN en avril 2012.

En juillet 2012, une enquête préliminaire a été ouverte par le parquet de Paris et confiée à l'OCLCIFI. Une information judiciaire a ensuite été ouverte en novembre 2013 des chefs de CAPE, blanchiment en bande organisée, complicité et recel de ces délits. Le parquet de Paris s'est dessaisi de l'affaire au profit du PNF en février 2016 et le PNF a requis l'extension de l'information judiciaire des chefs d'ABS et d'abus de confiance. Le 12 décembre 2018, la société Bolloré SE a été mise en examen des chefs de corruption d'agent public étranger (Togo), complicité d'abus de confiance (Togo et Guinée), complicité de faux et usage de faux. Les faits qualifiés de CAPE en Guinée étaient parallèlement poursuivis mais ont fait l'objet d'un non-lieu pour cause de prescription. Le 5 février 2021, après plus de 7 années d'instruction, une ordonnance était prise, sur réquisitions conformes du ministère public, au terme de laquelle les trois personnes physiques ont été renvoyées devant le Tribunal judiciaire de Paris aux fins de validation de CRPC des chefs de CAPE (2 pers. physiques) et complicité d'abus de confiance (3 pers. physiques).

Le 9 février 2021, Bolloré SE, sa société-mère Financière de l'Odet et le PNF ont conclu une CJIP aux termes de laquelle l'entreprise s'est engagée à verser une amende d'intérêt public d'un montant de 12 millions EUR et à faire évaluer par l'AFA l'effectivité de son programme de conformité pendant deux ans (à charge pour la société d'en supporter les frais à hauteur de 4 millions EUR)<sup>440</sup>. La société Financière de l'Odet est cosignataire de la Convention en sa qualité de société-mère du groupe Bolloré et bénéficiaire des agissements reprochés à la société Bolloré SE. La CJIP a été validée par la présidente du Tribunal judiciaire de Paris le 26 Janvier 2021<sup>441</sup>.

<sup>438</sup> [Convention judiciaire d'intérêt public, Airbus](#), 29 janvier 2020, PNF 16 159 000 839.

<sup>439</sup> Tribunal judiciaire de Paris, [Ordonnance de validation d'une CJIP, Airbus](#), 31 janvier 2020.

<sup>440</sup> [Convention judiciaire d'intérêt public entre le Procureur de la République Financier et la société Bolloré SE et la société Financière de l'Odet SE](#); 9 février 2021, PNF 12 111 072 209.

<sup>441</sup> Tribunal judiciaire de Paris, [Ordonnance de validation d'une convention judiciaire d'intérêt public](#), 26 février 2021.

Le même jour, une CRPC prévoyant la condamnation des trois personnes physiques et le paiement d'une amende de 375 000 EUR chacun, a été soumise pour homologation. Cependant, à l'audience, la présidente du Tribunal judiciaire de Paris a refusé d'homologuer les termes desdits accords, estimant que les peines étaient "inadaptées au regard" de la gravité des faits reprochés. La présidente a considéré que les faits avaient gravement porté atteinte à « l'ordre public économique » et à « la souveraineté de l'État togolais » et nécessitait donc la tenue d'un procès pénal.<sup>442</sup> L'ordonnance de renvoi des trois prévenus pour homologation de leur CRPC a été rendue caduque à la suite de la non-homologation de la procédure.<sup>443</sup>

Malgré le rejet de l'homologation de la CRPC concernant ses dirigeants, la société Bolloré SE n'a pas fait usage de son droit de rétractation (sur le fondement de l'article 41-1-2 CPC et a réglé l'amende d'intérêt public le 8 mars 2021. Le PNF a choisi de renvoyer le dossier à un juge d'instruction et de ne pas assigner directement les personnes physiques concernées devant le Tribunal correctionnel de Paris, comme l'y autorisait l'article 495-14 CPC.<sup>444</sup>

Un recours pour excès de pouvoir a été introduit par le PNF devant la chambre criminelle de la Cour de cassation pour contester l'ordonnance de rejet de l'homologation des CRPC rendue par la présidente du Tribunal judiciaire de Paris.<sup>445</sup> Le PNF a soutenu que la magistrate s'était rendue coupable d'un excès de pouvoir en mentionnant dans son ordonnance de validation de la CJIP le fait que trois personnes physiques avaient reconnu les faits et leurs qualification juridique, alors même qu'elle avait refusé d'homologuer les termes de CRPC le même jour. Le 12 avril 2021, la Cour de cassation a refusé d'admettre le pourvoi formé par le PNF contre l'ordonnance de validation de la CJIP au motif que celle-ci n'est pas susceptible de recours<sup>446</sup>.

## **Affaire Systra (Ouzbékistan et Azerbaïdjan), n°87**

*Décision d'homologation de la CJIP le 13 juillet 2021 par le Tribunal judiciaire de Paris*

Cette affaire porte sur le paiement de pots-de-vin en Ouzbékistan entre janvier et décembre 2013, par la société d'ingénierie française Systra SA dans le cadre de la passation d'un marché public d'ingénierie relatif à la modernisation et l'électrification d'une ligne de voie ferrée en Ouzbékistan. Les pots-de-vin, d'un montant total de 575 954,97 USD, ont été versés à un fonctionnaire en charge de l'attribution des marchés publics sur un compte en Lettonie appartenant à une société écran dont le fonctionnaire est le bénéficiaire effectif. La valeur du contrat obtenu n'est pas connue mais la CJIP révèle que le chiffre d'affaire généré par ce contrat se chiffre à 3.5 million EUR et que ce chiffre d'affaire a permis à Systra de dégager une marge d'exploitation de 339 428 EUR. Cette affaire a été portée à l'attention des autorités françaises par une dénonciation des autorités judiciaires japonaises en août 2015. Deux ans plus tard, une enquête préliminaire a été ouverte le 1<sup>er</sup> juin 2017 par le PNF du chef de CAPE.

<sup>442</sup> Le Monde (26 février 2021), [Dans une affaire de corruption en Afrique, la justice française refuse le plaider-coupable de Vincent Bolloré](#) ; France info (6 février 2021), [Corruption au Togo: une juge rejette le plaider-coupable de Vincent Bolloré et estime "nécessaire" la tenue d'un procès.](#)

<sup>443</sup> Le Monde (26 février 2021), [Vers un procès contre Vincent Bolloré dans une affaire de corruption en Afrique](#); Le Figaro (21 mars 2021), [Corruption au Togo: le dossier de Vincent Bolloré retourne chez un juge d'instruction.](#)

<sup>444</sup> CAZENEUVE B., VAN GAVER B et MENNUCCI A. Dalloz (26 mars 2021), Dalloz (26 mars 2021), [Justice pénale négociée: quels rapports entre la responsabilité des entreprises et celle des dirigeants ?](#)

<sup>445</sup> CAZENEUVE B., VAN GAVER B et MENNUCCI A. Dalloz (26 mars 2021), [Justice pénale négociée: quels rapports entre la responsabilité des entreprises et celle des dirigeants?](#); Brunelle, E., M. Lachassagne, S. Brihi et A. Bousquet, Dalloz (23 mars 2021), [L'affaire Bolloré ou les limites d'une justice pénale négociée.](#)

<sup>446</sup> Le Monde (7 mai 2021), [Affaire Bolloré : nouveau revers pour le Parquet national financier.](#)

Dans le cadre de mesures de perquisitions et des auditions, les enquêteurs ont mis à jour un second schéma de corruption en Azerbaïdjan dans le cadre duquel Systra a versé des pots-de-vin à un agent public azéri pour obtenir un marché public d'ingénierie pour moderniser et étendre le réseau du métro de Bakou en mai 2009. Un consortium a été mis en place avec une entreprise tchèque et une entreprise coréenne et une succursale locale, Systra AZ, a été créée en 2010 pour les besoins de ce contrat. Les pots-de-vin ont été versés dans le cadre de commissions versées à deux entreprises sous-traitantes, dont une entreprise immatriculée au Delaware (États-Unis) et un agent commercial israélien, ce dernier disposant d'un accès au ministre de l'économie azéri qui exerçait la tutelle sur la société du métro de Bakou. Ces commissions ont pu s'élever jusqu'à 30% des sommes facturées. La valeur du contrat obtenu n'est pas connue mais la CJIP révèle que le chiffre d'affaire généré par ce contrat se chiffre à 44.4 millions EUR.

Le 12 juillet 2021, Systra SA et le PNF ont conclu une CJIP (soit 4 ans après l'ouverture de l'enquête préliminaire) aux termes de laquelle l'entreprise s'est engagée à verser une amende d'intérêt public d'un montant de 7.49 millions EUR et qui indique que Systra a dégagé une marge d'exploitation d'environ 4.7 millions EUR à la suite du contrat entaché de corruption. Aucune mesure d'évaluation par l'AFA de l'effectivité de son programme de conformité n'a été imposée. La CJIP a été validée par le président du Tribunal judiciaire de Paris le 13 juillet 2021. L'enquête préliminaire, ouverte en juin 2017, est toujours en cours s'agissant des personnes physiques impliquées.

## ANNEXE 2 TABLEAU RECAPITULATIF DES AFFAIRES DE CAPE DEPUIS LA PHASE 3

Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires	
<b>AFFAIRES RÉSOLUES OU CLÔTURÉES (A TOUT STADE DE LA PROCEDURE)</b>												
1.	TRANSPORTS EN COMMUN 2 (n°11)	g)	N.A (ONL)	Information judiciaire ouverte le 31/01/2014	N.A (ONL)	1998 – 2002	Suspicion de CAPE en lien avec la conclusion de contrats de conseil faisant suite à trois appels d'offre émis par la municipalité de la capitale d'un pays d'Europe de l'Est en matière de transports publics	N.A (ONL)	N.A (ONL)  Information judiciaire ouverte pour CAPE et ABS	Ordonnance de non-lieu du 22/11/2018	N.A (ONL)	
3.	CONTRATS MOYEN-ORIENT (n°26)	e)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le 03/06/2015	N.A (CSS)	2009 - 2011	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de contrats d'armement au Moyen-Orient	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 03/01/2019 pour infraction insuffisamment caractérisée	N.A (CSS)	
4.	<u>PLACEMENT BANCAIRE</u> (n°120)	i)	15/11/2012	Information judiciaire ouverte le 21/06/2005	1 PP, dirigeant de société	2003 - 2004	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de la clientèle (placements financiers) d'une société nationale d'hydrocarbures camerounaise, par le biais de versements à son dirigeant, également directeur de cabinet d'un ministre africain	177 525 €	CAPE (condamnation) Escroquerie (relaxe)	Condamnation définitive pour CAPE (relaxe pour escroquerie) par le tribunal correctionnel de Paris	20 000 € d'amende	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
5.	GRANDE DISTRIBUTION AMERIQUE DU SUD (n°116)	h)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le 24/10/2017	N.A (CSS)	2011 - 2012	Suspicion de CAPE en lien avec le blocage d'une transaction d'un actionnaire souhaitant s'allier à un concurrent implanté en Amérique du Sud	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 01/10/2020 pour absence d'infraction	N.A (CSS)	
6.	PETROLE 1 CONGO (n°128)	b)	CRPC du 13/09/2016	Enquête préliminaire ouverte le 31/07/2014	1 PP, dirigeant de société	2012 - 2014	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention et la conservation de marchés conclus avec une entreprise publique congolaise, par le biais de versements de sommes d'argent à des salariés de cette entreprise	68 100 €	CAPE ABS	Condamnation définitive d'1 PP par CRPC pour CAPE et ABS, homologuée par le tribunal correctionnel de Paris	6 mois d'emprisonnement avec sursis et 25 000 € d'amende	
7.	<u>USINE D'INCINERATION</u> (n°121)	k)	N.A (ONL)	Information judiciaire ouverte le 14/01/2013, après une enquête préliminaire ouverte le 28/09/2010	N.A (ONL)	2007 - 2009	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'un contrat de conception et de construction d'une usine d'incinération de déchets en Asie centrale	N.A (ONL)	N.A (ONL)  Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE et blanchiment	Ordonnance de non-lieu du 10/04/2014	N.A (ONL)	
8.	ASSAINISSEMENT EAU MOYEN-ORIENT (n°39)	g)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte courant 2014	N.A (CSS)	2004 - 2005	Suspicion de CAPE en lien avec un projet relatif à la reconstruction et la rénovation des réseaux sanitaires d'une ville du Moyen-Orient	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 28/12/2015 pour infraction insuffisamment caractérisée	N.A (CSS)	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
9.	BLANCHIMENT CAPE EUROPE DE L'EST (n°42)	b)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le 17/04/2017	N.A (CSS)	2013 – 2017	Suspicion de CAPE et blanchiment en lien avec l'acquisition en France par des ressortissants d'un pays d'Europe de l'Est, d'un important patrimoine immobilier	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 16/09/2020 pour infraction insuffisamment caractérisée	N.A (CSS)	
10.	HONEYWELL (n°45)	a)	30/05/2016	Information judiciaire ouverte le 27/11/2012, après enquête préliminaire ouverte le 09/03/2011	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)  1 PP condamnée pour MOD	2011	Suspicion de CAPE en lien avec l'implantation du joint-venture HONEYWELL réunissant une société française et une société d'un pays d'Afrique du Nord, par le biais de versements au profit du gouvernement de ce pays	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	CAPE (ONL) Blanchiment (ONL) Faux (ONL) MOD (condamnation)	Non-lieu partiel CAPE  Condamnation définitive d'1 PP pour MOD par le tribunal correctionnel de Paris	375 000 € d'amende douanière pour MOD et non-restitution de la somme de 1,5 M€ saisie	
11.	MEDICAMENTS AFRIQUE (n°47)	f)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le 20/08/2015	N.A (CSS)	2012 - 2013	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de marchés de vente de médicaments dans plusieurs pays d'Afrique, par le biais de versements d'argent à des ministres africains	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 03/03/2019 pour infraction insuffisamment caractérisée	N.A (CSS)	
12.	EQUIPEMENT HOPITAL ASIE (n°49)	g)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le 02/10/2015	N.A (CSS)	2001 - 2014	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'un marché relatif à l'équipement d'un hôpital en Asie	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 17/08/2019 pour infraction insuffisamment caractérisée	N.A (CSS)	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
13.	<u>TELE-DECLARATION TVA (n°50)</u>	e)	N.A (ONL)	Information judiciaire ouverte le 01/07/2009 après une enquête préliminaire ouverte le 14/05/2008	N.A (ONL)	2001 - 2004	Suspicion de CAPE en lien avec la conclusion de contrats avec des entreprises publiques notamment en Europe de l'Est, par le biais de versements par une société française d'imprimerie à des intermédiaires et à des agents commerciaux étrangers sous couvert d'accords de lobbying	N.A (ONL)	N.A (ONL)  Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE et ABS	Ordonnance de non-lieu du 01/06/2015	N.A (ONL)	
14.	RADIO ET TELEVISION CONGO (n°55)	b)	CRPC du 18/12/2018	Information judiciaire ouverte le 09/03/2015, après une enquête préliminaire ouverte le 18/06/2013	N.A (ONL) s'agissant des faits de CAPE)  3 PP, condamnées pour détournement de fonds publics	2008 - 2014	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'un marché public pour la fourniture et l'installation d'une radio et d'une chaîne de télévision au Congo	N.A (ONL) s'agissant des faits de CAPE)	CAPE (ONL) Faux et usage de faux (ONL) Blanchiment de détournement de fonds publics (condamnation)	Non-lieu partiel CAPE  Condamnations définitives de 3 PP par CRPC pour recel de détournement de fonds publics et complicité de cette infraction, homologuée par le tribunal correctionnel de Paris	- PP1 : 12 mois d'emprisonnement avec sursis et 301 500 € d'amende - PP2 : 10 mois d'emprisonnement avec sursis et 61 500 € d'amende - PP3 : 3 mois d'emprisonnement avec sursis, 25 000 € d'amende	Les faits initialement qualifiés de CAPE et qui s'analysaient en réalité en TIAPE non réprimé à l'époque de leur commission, ont été requalifiés en recel et complicité de recel de détournement de fonds publics et blanchiment de ce délit. Depuis lors, l'incrimination de TIAPE a été introduite en droit français.

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
15.	CONSTRUCTION COMPLEXE GAZIER (n°57)	n)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le 20/08/2012	N.A (CSS)	2011 - 2012	Suspicion de CAPE en lien avec des projets de construction à l'étranger, notamment au Moyen-Orient	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 01/12/2020 pour autres poursuites ou sanctions de nature non pénale	N.A (CSS)	
16.	PROJET IMMOBILIER (n°60)	e)	N.A (ONL)	Information judiciaire ouverte le 18/03/2014, après enquête préliminaire ouverte le 24/01/2014	N.A (ONL)	2011	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'une augmentation de la volumétrie de constructibilité d'un projet immobilier par l'administration d'un pays européen	N.A (ONL)	N.A (ONL) Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE, abus de confiance, corruption active ou passive d'expert judiciaire, trafic d'influence, faux et usage de faux, exercice illégal de la profession d'agent immobilier et blanchiment	Ordonnance de non-lieu du 03/07/2017	N.A (ONL)	
17.	<u>MARCHES SENEGAL</u> (n°123)	b)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le 21/09/2011	N.A (CSS)	N.R	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de marchés publics au Sénégal	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 24/12/2012 pour absence d'infraction	N.A (CSS)	
18.	SUPERMARCHES (n°64)	k)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le	N.A (CSS)	2007 - 2008	Suspicion de CAPE en lien avec l'implantation de plusieurs	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 25/04/2016	N.A (CSS)	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
				20/01/2012			hypermarchés en Europe de l'Est			pour infraction insuffisamment caractérisée		
19.	<u>ARMEMENT 1 CAMEROUN (n°124)</u>	b)	Jugement du 02/09/2011  Arrêt d'appel du 06/06/2014	Information judiciaire ouverte le 28/07/2006	2 PP, gérants de sociétés	2004 - 2006	Suspicion de CAPE en lien avec une activité illicite de courtage de matériel de guerre à destination d'autorités camerounaises ; existence d'un système de rétrocessions au profit d'officiels camerounais	700 000 €	CAPE (relaxe) ABS (relaxe) Blanchiment et exercice sans autorisation du commerce ou de l'activité d'intermédiaire à l'occasion de la fabrication ou du commerce de matériel de guerre, d'armes et de munitions de défense des 4 premières catégories (condamnation)	Condamnation définitive d'1 PP pour exercice sans autorisation de l'activité d'intermédiaire dans le commerce des armes par la Cour d'appel de Paris, et confirmation de la relaxe des 2 PP des chefs de CAPE, blanchiment aggravé et ABS prononcées par le tribunal correctionnel de Paris	N.A pour CAPE  6 mois d'emprisonnement avec sursis et 30 000 € d'amende	
20.	NAVIRES (n°71)	h)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le 19/09/2017	N.A (CSS)	2013 - 2016	Suspicion de CAPE en lien avec la passation et l'exécution d'un contrat de livraison de navires de pêche, avec une compagnie de pêche d'un Etat d'Afrique de l'Est	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 08/01/2020 pour infraction insuffisamment caractérisée	N.A (CSS)	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
21.	CONSTRUCTEUR AUTOMOBILE (n°74)	g)	N.A (ONL)	Information judiciaire ouverte le 24/02/2017 après enquête préliminaire ouverte le 13/01/2014	N.A (ONL)	1997 - 2003	Suspicion de CAPE en lien avec l'importation de véhicules dans un pays du Maghreb	N.A (ONL)	N.A (ONL)  Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE et ABS	Ordonnance de non-lieu du 19/04/2019	N.A (ONL)	
22.	<u>SAFRAN ID CARDS NIGERIA</u> (n°79)	g)	Jugement du 05/09/2012  Arrêt d'appel du 07/01/2015	Information judiciaire ouverte le 21/01/2006	2 PP, un dirigeant et un ingénieur de SAFRAN SA  1 PM, SAFRAN SA	2000 - 2003	Suspicion de CAPE en lien avec un marché de cartes d'identité au Nigéria	Environ 6 500 000 €	CAPE (relaxes) ABS (ONL)	Relaxes définitives des 2 PP et de la PM pour CAPE par la Cour d'appel de Paris, après condamnation de la PM pour CAPE par le tribunal correctionnel de Paris, et relaxe des 2 PP	1 <sup>ère</sup> instance : 500 000 € d'amende  Appel : N.A (relaxe générale)	
23.	RECENSEMENT POPULATION (n°80)	o)	N.A (CSS)	Analyse conduite par le PNF en 2018	N.A (CSS)	2016	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'un marché de recensement de la population d'un pays d'Afrique de l'Ouest, par le biais de versements à des membres du pouvoir exécutif de ce pays	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 16/01/2020 pour infraction insuffisamment caractérisée	N.A (CSS)	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
24.	<u>BATEAUX (n°84)</u>	b)	N.A (ONL)	Information judiciaire ouverte le 05/09/2008, après enquête préliminaire ouverte le 21/04/2007	N.A (ONL)	2005 - 2007	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'un marché public avec la marine nationale d'un pays d'Afrique du Nord	N.A (ONL)	N.A (ONL)  Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE et ABS	Ordonnance de non-lieu du 08/07/2020	N.A (ONL)	
25.	<u>SYSTEME DE SOINS AFRIQUE DE L'OUEST (n°94)</u>	g)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le 11/02/2015	N.A (CSS)	2010 - 2011	Suspicion de CAPE en lien avec la passation d'un contrat relatif à la modernisation d'un système de soin dans un pays d'Afrique de l'Ouest	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 21/01/2016 pour infraction insuffisamment caractérisée	N.A (CSS)	
26.	<u>TSKJ (n°99)</u>	f)	Jugements des 30/01/2013 et 24/06/2014 (disjonction)  Suite au jugement disjoint de 2014, arrêts d'appel des 21/09/2016 (Paris) puis 09/05/2019 (Versailles, renvoi)	Information judiciaire ouverte le 08/10/2003	PP1 et PP2, anciens cadres de TECHNIP  PP3, dirigeant de TRISTAR	2001 - 2002	Suspicion de CAPE en lien avec la construction de l'usine de liquéfaction de Nigeria LNG par le consortium TSKJ composé des sociétés TECHNIP, SNAMPROGETTI, JAPAN GAZOLIN et KBR, filiale d'HALLIBURTON, par le biais de versements à des agents publics nigériens via la société TRISTAR	Non déterminé	CAPE (condamnations) ABS (ONL)	Condamnations définitives des 3 PP pour CAPE : - PP1 et PP2 (cadres TECHNIP) condamnées par le tribunal correctionnel de Paris - PP3 condamnée par la Cour d'appel de Versailles, après relaxe du tribunal correctionnel de Paris, confirmée par	- PP1 : 10 000 € d'amende - PP2 : 5000 € d'amende - PP3 : 30 000 € d'amende et confiscation de 55,8 millions \$	Deux arrêts de cassation ont été rendus dans cette affaire. En effet, la PP3 (dirigeant TRISTAR) ayant fait l'objet d'une disjonction d'instance, a été relaxée par le tribunal puis par la Cour d'appel de Paris. La Cour de cassation dans un arrêt du 17/01/2018 a cassé et annulé l'arrêt de la Cour d'appel de Paris et a renvoyé l'affaire devant la Cour d'appel de Versailles, laquelle a condamné la PP3. Un pourvoi en cassation a été formé, mais la Cour de cassation le 01/04/2020 a cette fois-ci rendu un arrêt de rejet, rendant définitif l'arrêt de la Cour d'appel de Versailles.

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
			après cassation)							la Cour d'appel de Paris		
27.	FREGATES AMERIQUE DU SUD (n°100)	b)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le 08/08/2012	N.A (CSS)	2009 – 2010	Suspicion de CAPE en lien avec la signature d'un contrat de modernisation de frégates avec un pays d'Amérique du Sud	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 27/05/2019 pour infraction insuffisamment caractérisée	N.A (CSS)	
28.	<u>MARCHES INTERNATIONAUX</u> (n°125)	f)	N.A	Information judiciaire ouverte le 08/12/2005, après enquête préliminaire ouverte le 13/07/2005	N.A (ONL)	2000 - 2003	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de plusieurs marchés par les filiales d'une entreprise française dans de nombreux pays	N.A (ONL)	N.A (ONL)  Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE et ABS	Ordonnance de non-lieu du 21/11/2012	N.A (ONL)	
29.	KABI (n°101)	f)	CRPC (hors CAPE) du 21/12/2018  Jugement du 18/06/2020	Information judiciaire ouverte le 25/07/2013	Non-lieu partiel CAPE et complicité de CAPE, après MEX de 4 PP pour ces infractions  PP (seule renvoyée pour CAPE), dirigeant d'une société française	2010 - 2012	Suspicion de CAPE en lien avec des activités « d'intermédiaire » entre diverses sociétés et des autorités locales dans divers pays africains	Non déterminé	CAPE (non-lieu et relaxe) Blanchiment en BO (non-lieu) ABS, complicité et recel (condamnations) Faux et usage de faux (non-lieu mais condamnation pour recel) Abus de confiance (non-lieu mais	Non-lieu partiel  Relaxe définitive par le tribunal correctionnel de Paris de la seule PP renvoyée du chef de CAPE, condamnations définitives par CRPC de 5 PP pour d'autres infractions (notamment des chefs de	N.A (Non-lieu CAPE et relaxe CAPE)	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
									condamnation pour recel) Travail dissimulé (non-lieu)	complicité et recel d'ABS, de complicité d'obtention induite d'un document administratif, de complicité de faux et usage, de complicité d'abus de confiance, d'omission de déclaration nominative préalable à l'embauche), homologuée par le tribunal correctionnel de Paris.		
30.	<u>TOTAL IRAN SOUTH PARS</u> (n°103)	g)	21/12/2018	Information judiciaire ouverte le 18/12/2006, après enquête préliminaire ouverte le 22/06/2006	3 PP : - 1 dirigeant de TOTAL (décédé) - 2 intermédiaires (dont 1 décédé)  1 PM, TOTAL SA	1997 - 2003	Suspensions de CAPE en lien avec l'exploitation par TOTAL du gisement pétrolier de South Pars en Iran	63 millions \$	CAPE (condamnation) ABS (non-lieu)	Condamnations définitives par le tribunal correctionnel de Paris : - d'1 PP intermédiaire (par défaut) pour complicité de CAPE (mandat d'arrêt délivré à son encontre)	- PP : 4 ans d'emprisonnement - PM : 500 000 € d'amende	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
										- d'1 PM pour CAPE Etait constatée l'extinction de l'action publique pour cause de décès des deux autres PP		
31.	ENVIRONNEMENT ASIE CENTRALE (n°104)	o)	N.A (CSS)	Analyse conduite par le PNF en 2015	N.A (CSS)	2013	Suspicion de CAPE en lien avec le fait d'éviter des poursuites pour des infractions au droit de l'environnement en Asie centrale	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 17/12/2015 pour infraction insuffisamment caractérisée	N.A (CSS)	
32.	PETROLE ET GAZ 3 (n°105)	f)	N.A (ONL)	Information judiciaire ouverte le 26/06/2013	N.A (ONL)	2008	Suspicion de CAPE en lien avec des négociations pour la prospection ou l'exploitation de champs gaziers dans un pays d'Afrique du Nord	N.A (ONL)	N.A (ONL)  Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE	Ordonnance de non-lieu du 16/06/2016	N.A (ONL)	
33.	MATERNITES GABON (n°106)	e)	22/05/2019	Enquête préliminaire ouverte le 14/01/2014	N.A (pas de poursuites CAPE)	2012 - 2013	Suspicion de CAPE en lien avec un appel d'offre portant sur la rénovation et l'équipement de maternités au Gabon	N.A (pas de poursuites CAPE)	Trafic d'influence (dans le cadre du renvoi devant le tribunal)	Jugement définitif de relaxe rendu par le tribunal correctionnel de Paris à l'encontre d'1 PP.	N.A	
34.	ASSAINISSEMENT EAU EUROPE DE L'EST (n°109)	o)	N.A (CSS)	Enquête préliminaire ouverte le	N.A (CSS)	2000 - 2015	Suspicion de CAPE en lien avec l'attribution d'un marché d'alimentation et	N.A (CSS)	N.A (CSS)	Classement sans suite du 24/07/2020	N.A (CSS)	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
				07/01/2016			d'assainissement de l'eau pour la capitale d'un pays d'Europe de l'Est			pour absence d'infraction		
35.	<u>TELEPHONIE AFRIQUE DE L'EST (n°126)</u>	b)	N.A (ONL)	Information judiciaire ouverte le 21/11/2001	N.A (ONL)	1999 - 2000	Suspicion de CAPE en lien avec des marchés de télécommunication passés dans plusieurs pays africains (notamment en Afrique de l'Est)	N.A (ONL)	N.A (ONL)	Ordonnance de non-lieu du 06/11/2012  Information judiciaire suivie des chefs de CAPE et ABS	N.A (ONL)	
36.	<u>TOTAL OIL FOR FOOD – VOLET PETROLE (n°102)</u>	b)	Jugement du 08/07/2013  Arrêt d'appel du 26/02/2016	Information judiciaire ouverte le 29/07/2002	2 PM : - TOTAL SA - VITOL SA  18 PP renvoyées mais 13 PP pour CAPE notamment	1997 - 2003	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de contrats pétroliers en violation de la réglementation établie par une résolution des Nations Unies, par le biais de versements à des fonctionnaires irakiens	Non déterminé	CAPE (relaxe de 6 PP en 1 <sup>ère</sup> instance, condamnation de 5 PP et des 2 PM en appel) Complicité de CAPE (relaxe puis condamnation de 2 PP) ABS (condamnation d'1 PP mais relaxe de 2 PP) Trafic d'influence (relaxes, condamnation d'1 PP)  Sur les 13 PP renvoyées	Condamnations définitives de 7 PP et de 2 PM pour CAPE ou complicité de CAPE par la Cour d'appel de Paris, relaxes définitives de 6 PP pour CAPE ou complicité par le tribunal correctionnel de Paris (pas d'appel pour ces PP)	1 <sup>ère</sup> instance : Relaxe générale, 2 PM et 13 PP notamment pour CAPE ou complicité de CAPE  Appel (2 PM et 7 pour CAPE) : - TOTAL SA, 750 000 € d'amende - VITOL SA, 300 000 € d'amende - PP3, 75 000 € d'amende - PP4, 50 000 € d'amende	Le procureur de la République n'a pas interjeté appel de toutes les relaxes prononcées en 1 <sup>ère</sup> instance, seules 7 PP et 2 PM étaient donc rejuguées en appel.  La Cour de cassation, dans un arrêt du 14/03/2018, a rejeté les pourvois formés par les PP3, PP10, PP12, PP13 et les 2 PM, mais a cassé partiellement l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Paris le 26/02/2016 s'agissant de 3 PP condamnées en appel pour complicité d'ABS et a renvoyé l'affaire devant la Cour d'appel de Paris autrement composée. La Cour d'appel de Paris le 26/02/2020 a relaxé les 3 PP pour complicité d'ABS.

Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
								<p>notamment pour CAPE :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PP1, complicité de CAPE et complicité d'ABS (relaxe CAPE, condamnation ABS)</li> <li>- PP2, trafic d'influence et CAPE (relaxes)</li> <li>- PP3, trafic d'influence et CAPE (condamnation CAPE)</li> <li>- PP4, CAPE et ABS (condamnations)</li> <li>- PP5, CAPE et trafic d'influence (condamnation CAPE)</li> <li>- PP6, complicité CAPE (condamnation)</li> <li>- PP7, CAPE et trafic d'influence (relaxes)</li> <li>- PP8, CAPE (relaxe)</li> <li>- PP9, CAPE et trafic d'influence (relaxes)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- PP5, 50 000 € d'amende</li> <li>- PP6, 15 000 € d'amende</li> <li>- PP10, 20 000 € d'amende,</li> <li>- PP12, 30 000 € d'amende</li> <li>- PP13, 50 000 € d'amende</li> </ul>	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
									- PP10, CAPE et trafic d'influence (condamnation CAPE) - PP11, complicité de CAPE et ABS (relaxes) - PP12, complicité de CAPE et complicité d'ABS (condamnation CAPE) - PP13, CAPE (condamnation)			
37.	<u>OIL FOR FOOD</u> <u>VOLET</u> <u>EQUIPEMENT</u> <u>(n°70)</u>	f)	Jugement du 18/06/2015  Arrêt d'appel du 15/02/2019	Information judiciaire ouverte le 31/03/2006	14 PM : - HAZEMEYER - TLD EUROPE - SIDES - LEGRAND - SCHNEIDER ELECTRIC INDUSTRIES - MANITOWOC CRANE GROUP France	2001 - 2004	Suspensions de CAPE en lien avec plusieurs entreprises françaises qui auraient procédé, en violation des résolutions des Nations Unies, au versement au bénéfice du régime irakien de commissions en contrepartie de la signature ou de la continuation de contrats	Montant estimé à environ 10% de la valeur des contrats	CAPE (relaxes puis condamnations) ABS (relaxe)  L'ensemble des PM et les PP1 et 2 étaient renvoyées pour CAPE ; la PP3 était renvoyée du seul chef d'ABS	Condamnations définitives de 13 PM et de 2 PP pour CAPE, relaxe d'1 PP pour ABS et constatation d'extinction d'action publique pour 1 PM par la Cour d'appel de Paris, après relaxe générale en 1 <sup>ère</sup> instance	1 <sup>ère</sup> instance : Relaxe générale de 10 PM et 3 PP, constatation d'extinction d'action publique à l'égard de 4 PM  Appel : - HAZEMEYER : 100 000 € d'amende avec sursis - TLD	La Cour de cassation, dans un arrêt du 10/03/2021, a rejeté les pourvois formés par la PP1 et 6 PM : HAZEMEYER, SIDES, CLYDE UNION, MANITOWOC, RENAULT TRUCKS, FLOWSERVE POMPES

Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
				<ul style="list-style-type: none"> <li>- COFRAPEX</li> <li>- GENOYER</li> <li>- SIRAGA</li> <li>- SOVAM</li> <li>- DAVID BROWN TRANSMISSIONS France</li> <li>- CLYDE UNION</li> <li>- RENAULT TRUCKS</li> <li>- FLOWSERVE POMPES</li> </ul> <p>3 PP :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PP1 et PP2, dirigeants de FLOWSERVE POMPES</li> <li>- PP3, dirigeant de société</li> </ul>						<p>EUROPE : 80 000 € d'amende avec sursis</p> <p>- SIDES : coupable mais dispensée de peine</p> <p>- LEGRAND : 30 000 € d'amende avec sursis</p> <p>- SCHNEIDER ELECTRIC INDUSTRIES : 30 000 € d'amende avec sursis</p> <p>- MANITOWOC CRANE GROUP France : 30 000 € d'amende avec sursis</p> <p>- COFRAPEX : 50 000 € d'amende avec sursis</p> <p>- GENOYER : 80 000 € d'amende avec sursis</p> <p>- SIRAGA : extinction de</p>	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
											l'action publique - SOVAM : coupable mais dispensée de peine - DAVID BROWN TRANSMISSION France : 80 000 € d'amende avec sursis - CLYDE UNION : coupable mais dispensée de peine - RENAULT TRUCKS : 30 000 € d'amende avec sursis - FLOWSERVE POMPES : 80 000 € d'amende avec sursis - PP1 : 8 mois d'emprisonnement avec sursis - PP2 : 6 mois d'emprisonnement avec sursis	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
											- PP3 : relaxe	
31.	SOCIETE GENERALE (n°90)	h)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 18/11/2016	1 PM, SOCIETE GENERALE N.A car toujours en cours s'agissant des PP	2004 - 2009	Suspensions de CAPE en lien avec des investissements dans des produits financiers de SOCIETE GENERALE, par le biais du recours par SOCIETE GENERALE aux services d'un apporteur d'affaires libyen afin de proposer ces services à des institutions financières libyennes, notamment à la LIBYAN INVESTMENT AUTHORITY	Montant des pots-de-vin estimé <i>a minima</i> à 43 300 000 \$ (parmi les 90 740 000 \$ versés à l'intermédiaire)	CAPE dans le cadre de la CJIP N.A à ce stade pour les PP	CJIP signée le 24/05/2018 concernant SOCIETE GENERALE (validée le 04/06/2018) Enquête en cours concernant les PP	250 150 755 € d'amende dans le cadre de la CJIP	SOCIETE GENERALE s'était par ailleurs engagé à faire évaluer par l'AVA, pendant 2 années, la qualité et l'effectivité des mesures de prévention de la corruption qu'elle avait mises en œuvre depuis 2014. Elle s'est acquittée de l'amende le 21/06/2018. L'extinction de l'action publique contre la banque a été constatée le 11/12/2020 suite à l'exécution de l'ensemble des obligations de la CJIP.
5.	TRANSPORTS EN COMMUN 1 (n°10)	g)	N.A	Information judiciaire ouverte le 22/02/2013, après enquête préliminaire ouverte le 20/09/2012	N.A (ONL)	2004 - 2012	Suspensions de CAPE en lien avec l'obtention de marchés de fourniture de rames de métro dans un pays d'Afrique du Nord et dans un pays d'Europe centrale et de construction d'une centrale électrique dans ce même pays d'Afrique du Nord	Non déterminé	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE et ABS	Ordonnance de non-lieu du 21/11/2018	N.A (ONL)	Un appel de l'ordonnance de non-lieu a été formé par la partie civile devant la Chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris, laquelle a confirmé le non-lieu par arrêt du 16/12/2019. Un pourvoi en cassation a été formé. Ce pourvoi a été rejeté par arrêt du 6 janvier 2021.
4.	<u>ALCATEL COSTA RICA (n° 7)</u>	i)	Jugement du 30/08/2017  Arrêt d'appel du 15/05/2020	Information judiciaire ouverte le 10/12/2004	1 PM, ALCATEL  PP : - PP1, dirigeant	2001 - 2004	Suspensions de CAPE en lien avec l'obtention de marchés de fourniture de matériel téléphonique au Costa Rica par ALCATEL, par le biais de versements à des	Montant estimé à tout ou une partie de 20 381 300 \$	CAPE (condamnation et relaxes) Information judiciaire également suivie des chefs de vol	Relaxes définitives des 2 PP et de la PM pour CAPE par le tribunal correctionnel de Paris,	1 <sup>ère</sup> instance : relaxe générale  Appel : 150 000 € d'amende pour	

Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires	
				d'une filiale d'ALCATEL - PP2, responsable au sein de la société ALCATEL		dirigeants costariciens de l'entreprise d'Etat ICE (Institut Costaricien d'Electricité)		et abus de confiance (non-lieu)  PM, condamnée du chef de CAPE PP1 et PP2, relaxées du chef de CAPE	relaxes des PP confirmée mais condamnation de la PM par la Cour d'appel de Paris Pourvoi en cassation formé par la PM, rejeté par arrêt du 16 juin 2021  En attente d'audience par la Cour de cassation, après pourvoi de la PM	la PM et relaxe des deux personnes physiques.  Cassation: condamnation définitive de la personne morale à 150 000 EUR d'amende		
<b>AFFAIRES EN COURS (APPEL OU POURVOI)</b>												
1.	SURESTREAM PETROLEUM (n°1)	a)	Jugement du 03/12/2015  Arrêt d'appel du 23/01/2018	Information judiciaire ouverte le 03/03/2011, après enquête préliminaire ouverte le 29/10/2010	1 PP, dirigeant de SURESTREAM PETROLEUM	2007 - 2011	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de deux contrats auprès de la République démocratique du Congo pour l'exploration d'hydrocarbures dans deux régions de ce pays	Non déterminé	CAPE (relaxe d'une partie des faits de CAPE en 1 <sup>ère</sup> instance, relaxe de tous les faits de CAPE en appel) Fraude fiscale (condamnation, confirmée en appel) Blanchiment de fraude fiscale (condamnation,	Relaxe définitive de la PP pour CAPE par la Cour d'appel de Paris  En attente d'audience devant la Cour d'appel de Versailles, renvoi après cassation	1 <sup>ère</sup> instance : 30 mois d'emprisonnement avec sursis et 1 500 000 € d'amende  Appel : 30 mois d'emprisonnement avec sursis et 1 000 000 € (non CAPE)	La Cour de cassation, dans un arrêt du 11/09/2019, a cassé partiellement l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Paris le 23/01/2018 s'agissant de la culpabilité prononcée pour blanchiment et des peines et intérêts civils prononcés, et a renvoyé l'affaire devant la Cour d'appel de Versailles.  La PP a par ailleurs été condamnée à 50 000 € de dommages et intérêts (avec

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
									confirmée en appel)	s'agissant du blanchiment et des peines et intérêts civils		ajout de 1 500 € en appel)
2.	<u>AI GROUP SBPI ET INTERACT (n°4)</u>	a)	Jugement du 03/10/2016  Arrêt d'appel du 04/05/2020	Information judiciaire ouverte le 26/12/2009	6 PP : - PP1, dirigeant d'AI GROUP - PP2, dirigeant de SIDES - PP3, dirigeant de SBPI - PP4, salarié d'AI GROUP - PP5, dirigeant de société - PP6, dirigeant de société	2003 - 2008	Suspensions de CAPE en Algérie en lien avec : - AI GROUP, pour l'obtention de 3 marchés publics (vente de cartouches de torches, vente de canons à eau, restructuration d'un site de gaz naturel) - SBPI et AI GROUP, pour l'obtention d'un marché de réfection des réservoirs d'un port pétrolier - SIDES, pour l'obtention d'informations confidentielles et d'une décision favorable pour des marchés publics	Montant total estimé à environ 1 200 000 €	CAPE (condamnations et relaxes) ABS (condamnations) Faux et usage de faux (condamnations) Complicité et recel (condamnations) Fraude fiscale (condamnation)  7 PP étaient renvoyées devant le tribunal : - PP1 des chefs de CAPE, ABS, faux et usage de faux - PP2 des chefs de CAPE et ABS - PP3 des chefs de CAPE, ABS et corruption privée	Condamnations définitives de 4 PP (PP1 à 4) notamment pour CAPE active et complicité de CAPE et relaxes définitives de 2 PP (PP5 et 6) pour CAPE et complicité de CAPE par le tribunal correctionnel de Paris, confirmation par la Cour d'appel de Paris s'agissant des 2 PP appelantes condamnées pour CAPE active et passive  En attente d'audience devant la	1 <sup>ère</sup> instance : - PP1 : 2 ans d'emprisonnement avec sursis et 300 000 € d'amende - PP2 : 18 mois d'emprisonnement avec sursis et 80 000 € d'amende - PP3 : 6 mois d'emprisonnement avec sursis et 20 000 € d'amende - PP4 : 4 mois d'emprisonnement avec sursis et 10 000 € d'amende  Appel : - PP1 : idem 1 <sup>ère</sup> instance	Une seule PP (PP1) a formé un pourvoi en cassation à l'encontre de l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Paris le 04/05/2020.  La PP1 a par ailleurs été condamnée à 1 170 978 € et 5 000 € de dommages et intérêts ainsi qu'à une interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, administrer, gérer ou contrôler une entreprise ou une société pour une durée de 5 ans.

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
									- PP4 des chefs de complicité de CAPE et recel - PP5 des chefs de CAPE passive et recel d'ABS - PP6 des chefs de complicité de CAPE et d'ABS et corruption privée - PP7 des chefs de CAPE, faux et usage de faux, recel, complicité d'ABS	Cour de cassation, après pourvoi de la PP1		
3.	BLANCHIMENT CAPE SYRIE (n°6)	o)	17/06/2020	Information judiciaire ouverte le 04/04/2014, après enquête préliminaire ouverte le 26/09/2013	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	N.R	Suspicion de CAPE et blanchiment de cette infraction, en lien avec de hauts responsables syriens	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE, blanchiment de CAPE en BO, travail dissimulé en BO, blanchiment en BO d'ABS, de détournement de fonds publics et de fraude fiscale aggravée, complicité et recel  Non-lieu notamment pour	Non-lieu partiel CAPE  En attente d'audience devant la Cour d'appel, après appel du prévenu de sa condamnation par le tribunal correctionnel de Paris pour travail dissimulé et blanchiment aggravé de détournement	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	Cette affaire a fait l'objet d'un non-lieu partiel pour CAPE et son blanchiment mais est toujours en cours s'agissant des autres infractions.

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
									CAPE, renvoi d'1 PP pour travail dissimulé et blanchiment de fonds publics et de fraude fiscale aggravée	de fonds publics et de fraude fiscale aggravée		
6.	<u>BALARDGONE (n°16)</u>	o)	24/06/2020	Information judiciaire ouverte le 21/02/2011, après enquête préliminaire ouverte le 04/10/2010	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	2009 - 2010	Suspensions de CAPE en lien avec des pays notamment africains, dans le cadre de la consultation mise en œuvre par le Ministère de la Défense pour le regroupement de ses services centraux sur un site unique, marché dit « Balardgone »	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE, corruption privée, atteinte à la liberté et à l'égalité d'accès au marché public, faux et usage de faux, entente illicite, blanchiment, compromission et recel de favoritisme	Non-lieu partiel CAPE  En attente d'audience devant la Cour d'appel, appels du jugement	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	Cette affaire a fait l'objet d'un non-lieu partiel pour CAPE et d'un jugement par la 32 <sup>ème</sup> chambre du TJ de Paris le 24/06/2020 pour les autres infractions dont l'ensemble des mis en cause a interjeté appel.
									Non-lieu notamment pour CAPE, condamnations de 5 PP et 1 PM pour favoritisme, corruption d'agent public national, faux et usage de faux			

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
7.	PONTS TCHAD (n°118)	o)	Jugement du 29/03/2016 Arrêt d'appel du 17/07/2018	Information judiciaire ouverte le 22/06/2006	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	2003 - 2004	Suspensions de CAPE en lien avec l'obtention d'un marché public de construction de 3 ponts au Tchad	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE, faux et usage de faux, escroquerie en BO, abus de confiance, subornation de témoin  Non-lieu notamment pour CAPE, condamnations de 3 PP pour faux, usage de faux et abus de confiance	Non-lieu partiel CAPE  En attente d'audience devant la Cour d'appel d'Orléans, renvoi après cassation	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	Cette affaire a fait l'objet d'un non-lieu partiel pour CAPE mais est toujours en cours s'agissant des autres infractions. La Cour de cassation, dans un arrêt du 04/12/2019, a cassé l'arrêt rendu par la Cour d'appel d'Orléans le 17/07/2018 et a renvoyé l'affaire devant la même Cour autrement composée.
8.	MILITARY SUBMARINES PAKISTAN (n°65)	f)	15/06/2020	Information judiciaire ouverte le 25/02/2008, après enquête préliminaire ouverte le 06/03/2006	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	1994 - 1996	Suspensions de CAPE en lien avec la passation de contrats d'armement signés entre la France et l'Arabie saoudite (frégates) d'une part et entre la France et le Pakistan (sous-marins) d'autre part, des rétro-commissions auraient permis de financer la campagne d'un candidat à l'élection présidentielle de 1995	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE, ABS  Non-lieu notamment pour CAPE, condamnations de 6 PP pour ABS, complicité et recel, faux témoignage, organisation frauduleuse d'insolvabilité,	Non-lieu partiel CAPE  En attente d'audience devant la Cour d'appel, appels du jugement	N.A (ONL s'agissant des faits de CAPE)	Cette affaire a fait l'objet d'un non-lieu partiel pour CAPE mais est toujours en cours s'agissant des autres infractions.

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
									usage de faux, fraude fiscale et blanchiment, escroquerie et blanchiment			
9.	<u>SERVICES PUBLICS (n°62)</u>	g)	Jugement du 18/10/2018  Arrêt d'appel du 06/10/2020	Information judiciaire ouverte le 17/03/2009, après enquête préliminaire ouverte le 17/03/2007	2 PM : - PM1, SARL KIC SYSTEM - PM2, SARL EUROTREN DS  2 PP : - PP1, gérant des 2 PM - PP2, gérante de la PM1	2006 - 2008	Suspensions de CAPE en lien avec la vente d'informations dans le but d'être favorisé pour des appels d'offres lancés par le gouvernement turc pour de l'assistance technique, proposition de services également dans le cadre de contrats en Ukraine, en Serbie et en Lituanie	Montant total estimé : 132 000 €	CAPE active et passive (condamnations) Faux (relaxe puis condamnation) Usage de faux (relaxe puis condamnation)  - PM1, condamnée pour CAPE active - PM2, condamnée pour CAPE active - PP1, condamnée pour CAPE passive ; relaxée pour faux et usage de faux en 1 <sup>ère</sup> instance, condamnée de ces chefs en appel - PP2, condamnée pour CAPE active	Condamnations des 2 PM et de 2 PP (définitive pour PP2 uniquement) pour CAPE active par le tribunal correctionnel de Paris ; relaxe pour faux et usage de faux pour la PP1 également renvoyée de ce chef ; confirmation des condamnations par décision de la Cour d'appel de Paris mais infirmation s'agissant des faits de faux et usage de faux reprochés à la PP1 et condamnation	1 <sup>ère</sup> instance : - PM1 : 200 000 € d'amende - PM2 : 200 000 € d'amende - - PP1 : 15 mois d'emprisonnement avec sursis et 150 000 € - PP2 : 9 mois d'emprisonnement avec sursis et 100 000 € d'amende  Appel : - PM1 : 100 000 € d'amende - PM2 : 100 000 € d'amende - PP1 et PP2 : 12 mois d'emprisonnement	En première instance, les PP1 et PP2 avaient été condamnées à une interdiction d'exercer leurs fonctions de conseil dans le domaine des projets financés par l'UE pendant 5 ans (non confirmées en appel). L'ensemble des PP et des PM avait par ailleurs été condamné à verser solidairement 100 000 € à l'Union européenne en réparation du préjudice moral.  En appel, l'ensemble des PP et des PM a été condamné à verser solidairement 50 000 € à l'Union européenne.

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
									- PP3, condamnée pour CAPE active	également de ce chef  En attente d'audience devant la Cour de cassation, après pourvois formés par PP1	ent avec sursis et 50 000 € d'amende  - PP2 : 6 mois d'emprisonnement avec sursis et 50 000 € d'amende	
10.	<u>SUBVENTION MALI (n°96)</u>	g)	Jugement du 10/01/2019  Arrêt d'appel du 30/09/2020	Information judiciaire ouverte le 23/11/2009, après enquête préliminaire ouverte le 14/02/2008	3 PP : - PP1, dirigeant du centre pour le développement de l'entreprise - PP2, gérant d'une société malienne - PP3, gérant d'une société actionnaire de la société malienne	2001 - 2007	Suspensions de CAPE en lien avec les agissements d'un dirigeant du centre pour le développement de l'entreprise (CDE) auprès d'institutions européennes, afin d'obtenir des subventions et des prêts pour des sociétés africaines (maliennes notamment) en développement	Montant total estimé à 381 135 €	CAPE active et passive (relaxes puis condamnations, PP1 pour CAPE passive, PP2 et PP3 pour CAPE active)  ABS (relaxe puis condamnation)  Recel d'ABS (relaxe puis condamnation)  Escroquerie (non-lieu)	En attente d'audience devant la Cour de cassation, après pourvois formés par les 3 PP à l'encontre de l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Paris, les ayant condamnés, après relaxes en 1 <sup>ère</sup> instance	1 <sup>ère</sup> instance : relaxe générale des 3 PP  Appel : - PP1, 2 ans d'emprisonnement avec sursis et 100 000 € d'amende - PP2, 12 mois d'emprisonnement avec sursis - PP3, 12 mois d'emprisonnement avec sursis	En appel, les trois prévenus ont été condamnés solidairement à verser un total de 5 193 492 € aux parties civiles.
6.	CONCESSIONS PORTUAIRES (n°30)	j)	N.A	Information judiciaire ouverte le 10/10/2014, après enquête préliminaire	N.A à ce stade	2003 - 2011	Suspensions de CAPE en lien avec la privation par un groupe concurrent de l'obtention de concessions portuaires dans plusieurs pays africains	Non déterminé à ce stade	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE, trafic d'influence, recel de ces infractions	Information judiciaire en cours	N.A	Le 04/02/2021, le magistrat instructeur a rendu une ordonnance de non-lieu. Il a été relevé appel de cette ordonnance.

Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
			ouverte le 03/08/2012								
<b>AFFAIRES EN COURS (INFORMATIONS JUDICIAIRES EN ATTENTE D'UNE AUDIENCE)</b>											
1.	REDRESSEMENT FISCAL AFRIQUE DE L'OUEST (n°19)	a)	N.A à ce stade	Information judiciaire ouverte le 21/10/2012, après enquête préliminaire ouverte le 19/10/2012	1 PM 8 PP : - 6 PP dirigeants et salariés de la PM - 2 PP, dirigeants de filiales étrangères de la PM impliquée	2011 - 2012 Suspicion de CAPE en lien avec la négociation d'une diminution de redressements fiscaux par les organismes fiscaux des États africains dans lesquels était implantée la personne morale mise en cause	Montant total estimé à 991 000 €	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE, association de malfaiteurs, MOD, non justification de ressources, ABS, recel d'ABS et travail dissimulé  1 PM, renvoyée du chef de CAPE 3 PP, renvoyées du chef de CAPE 4 PP renvoyées du chef de complicité de CAPE 1 PP, renvoyée du chef de complicité de CAPE, MOD et recel de CAPE	En attente d'audience (8 PP et 1 PM renvoyées notamment pour CAPE/complicité de CAPE ; 1 autre PP renvoyée pour une autre infraction)	N.A	
2.	TRANSPORT AERIEN SENEGAL (n°24)	i)	N.A à ce stade	Information judiciaire ouverte le 25/11/2013,	2 PP : - PP1, dirigeante de	2005 - 2012 Suspicion de CAPE en lien avec des contrats de prestation de transport passés avec le Sénégal	Montant total estimé à	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE, ABS,	En attente d'audience (2 PP renvoyées)	N.A	

Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires	
			après enquête préliminaire ouverte fin 2012	société - PP2, intermédiaire			1 182 000 €	recel, complicité, et recel et blanchiment de détournement de fonds publics  - PP1, renvoyée pour CAPE active et ABS - PP2, renvoyée pour CAPE passive et recel d'ABS	notamment pour CAPE)			
<b>AFFAIRES EN COURS (INFORMATIONS JUDICIAIRES EN COURS)</b>												
2.	AVIONS DE COMBAT (n°25)	o)	N.A (CSS)	Analyse conduite par le PNF en 2018 Information judiciaire ouverte le 14/06/2021	N.A (CSS)	2014 - 2016	Suspensions de CAPE en lien avec un contrat portant sur la vente et la construction d'avions de combat en Asie du Sud	N.A (CSS)	N.A (CSS)  Information judiciaire ouverte pour corruption et trafic d'influence actifs et passifs, recel de corruption et de trafic d'influence et de favoritisme, blanchiment de corruption et de trafic d'influence actifs, et concussion	Classement sans suite en 2018 (motif inconnu)  Plainte avec constitution de partie civile du 28/02/2021 - Information judiciaire en cours	N.A (CSS)	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
1.	CONSTRUCTION CENTRALE NUCLEAIRE 1 (n°12)	o)	N.A	Information judiciaire ouverte le 03/02/2020, après enquête préliminaire ouverte le 31/07/2015	N.A à ce stade	2011 - 2012	Suspensions de CAPE en lien avec la construction d'un faux schéma de vente d'uranium afin d'opacifier des transactions et de rémunérer des agents publics d'un pays d'Amérique du Sud	Non déterminé à ce stade	Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE, corruption, association de malfaiteurs, ABS et recel, abus de confiance et recel, blanchiment en BO	Information judiciaire en cours	N.A	
2.	GISEMENTS MINIERES 1 (n°14)	e)	N.A	Information judiciaire ouverte le 19/05/2015, après enquête préliminaire ouverte le 21/02/2014	2 PP MEX CAPE : - PP1, dirigeant de PM - PP2, cadre de la même PM	2007 - 2010	Suspensions de CAPE en lien avec l'obtention de contrats de concession de droit miniers dans deux pays d'Afrique	Non déterminé à ce stade	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE, ABS, escroqueries, délit d'initié, blanchiment, complicité et recel de ces délits  - PP1 MEX du chef de CAPE et abus de confiance - PP2 MEX du chef de complicité de CAPE et d'abus de confiance et corruption privée	Information judiciaire en cours – Mises en examen de 2 PP notamment pour CAPE et complicité de CAPE, ainsi que de 4 autres PP mais pour d'autres infractions	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
3.	GRANDE DISTRIBUTION (n°112)	h)	N.A	Information judiciaire ouverte le 10/03/2020, après enquête préliminaire ouverte le 06/03/2020	N.A à ce stade	2017 - 2020	Suspicion de CAPE en lien avec le fonctionnement d'une filiale d'un groupe de grande distribution français, en Asie du Nord	Non déterminé à ce stade	Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE, TIAPE, corruption privée et recel de ces infractions	Information judiciaire en cours	N.A	
4.	PROTECTION DIPLOMATIQUE (n°129)	g)	N.A	Information judiciaire ouverte le 10/06/2011, après enquête préliminaire ouverte en 2009	N.A à ce stade	N.R	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'une protection diplomatique en contrepartie de versements de fonds à des membres du gouvernement d'un pays d'Amérique centrale	Non déterminé à ce stade	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE, escroqueries à la TVA en BO, blanchiment en BO, recel en BO, complicité, faux et usage de faux, obtention indue d'un document administratif et fraude fiscale	Information judiciaire en cours	N.A	
5.	PLANTES MEDICINALES (n°23)	j)	N.A	Information judiciaire ouverte le 25/06/2015	N.A à ce stade	2014	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'un permis d'exportation de plantes médicinales et la suspension des permis accordés à l'entreprise concurrente, dans un pays d'Afrique de l'Est	Non déterminé à ce stade	Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE active et passive	Information judiciaire en cours	N.A	
6.	CONCESSIONS PORTUAIRES (n°30)	j)	N.A	Information judiciaire ouverte le	N.A à ce stade	2003 - 2011	Suspicion de CAPE en lien avec la privation par un groupe concurrent de	Non déterminé à ce stade	Information judiciaire suivie des chefs de	Information judiciaire en cours	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
				10/10/2014, après enquête préliminaire ouverte le 03/08/2012			l'obtention de concessions portuaires dans plusieurs pays africains		CAPE, trafic d'influence, recel de ces infractions			
7.	HELICOPTERES ET CIE (n°31)	b)	N.A	Information judiciaire ouverte le 18/03/2013, après enquête préliminaire ouverte en avril 2012	4 PP MEX notamment CAPE : - PP1, intermédiaire français - PP2, intermédiaire français - PP3, intermédiaire français - PP4, gérant de sociétés	2008 - 2014	Suspensions de CAPE en lien avec l'adoption d'une loi dans un pays d'Europe de l'Ouest, intervention française en vue de la signature de contrats commerciaux, dont l'acquisition d'hélicoptères, la construction d'une usine et la construction d'un tramway	Non déterminé à ce stade	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE active et passive, blanchiment en BO, complicité, recel, ABS, corruption et trafic d'influence  - PP1 MEX du chef de CAPE et blanchiment - PP2 MEX du chef de CAPE, complicité de CAPE passive et blanchiment - PP3, MEX du chef de CAPE passive et complicité de blanchiment en BO - PP4, MEX du chef de complicité de CAPE et de	Information judiciaire en cours – Mises en examen de 4 PP notamment pour CAPE active et passive et complicité de CAPE, ainsi que de 2 autres PP mais pour d'autres infractions	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
									blanchiment en BO			
8.	PORTS AFRIQUE DE L'OUEST – BOLLORE (n°34)	b)	N.A	Information judiciaire ouverte le 15/11/2013, après enquête préliminaire ouverte le 13/07/2012	2 PM, BOLLORE SE et FINANCIERE DE L'ODET, (société-mère bénéficiaire des agissements de BOLLORE)  3 PP : - PP1, dirigeant du groupe BOLLORE - PP2, dirigeant du groupe BOLLORE - PP3, dirigeant d'une filiale du groupe BOLLORE	2010 - 2011	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'une extension de droits relatifs à la gestion du port autonome de Lomé au Togo, en l'échange de la fourniture de prestations de communications sous-facturées à un dirigeant togolais	Non déterminé	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE, blanchiment en BO de CAPE, complicité, recel, abus de confiance, ABS, faux et usage de faux  - PM, CAPE dans le cadre de la CJIP - PP1, renvoyée du chef de CAPE et complicité d'abus de confiance - PP2, renvoyée du chef de CAPE et abus de confiance - PP3, renvoyée du chef de complicité d'abus de confiance	CJIP signée le 09/02/2021 concernant BOLLORE SE et FINANCIERE DE L'ODET (validée le 26/02/2021)  Information judiciaire en cours concernant les PP – Mises en examen notamment pour CAPE	12 000 000 € d'amende dans le cadre de la CJIP (paiement par la société-mère FINANCIERE DE L'ODET)	BOLLORE SE s'est par ailleurs engagé, pendant deux années, à se soumettre à la mise en œuvre par l'AFA d'un programme de mise en conformité, à charge d'en supporter les frais jusqu'à la somme de 4 000 000 €. La société FINANCIERE DE L'ODET s'est acquittée de l'amende le 08/03/2021, pour le compte de BOLLORE SE.  Le tribunal judiciaire de Paris a refusé d'homologuer la CRPC s'agissant des 3 PP.
9.	FINANCEMENT LIBYEN DE	h)	N.A	Information judiciaire ouverte le 19/04/2013,	Plusieurs PP MEX mais seule 1 PP est	2005 - 2009	Suspicion de CAPE en lien avec le financement de la campagne d'un candidat à une élection	Non déterminé à ce stade	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE active et	Information judiciaire en cours – Mises en examen de	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
	CAMPAGNE (n°38)			après enquête préliminaire ouverte le 30/04/2012	notamment MEX du chef de CAPE et blanchiment en BO de CAPE, et 1 PP MEX du chef de complicité de CAPE active et passive  PP1, intermédiaire PP2, responsable d'une banque		présidentielle française, par le fond libyen des investissements africains		passive, détournement de fonds publics, blanchiment en BO, recel en BO, complicité, ABS, faux et usage de faux, trafic d'influence, corruption blanchiment et recel de ces délits	plusieurs personnes dont X du chef de CAPE et complicité de CAPE		
10.	EQUIPEMENT MILITAIRE (n°59)	f)	N.A	Information judiciaire ouverte en octobre 2014, après enquête préliminaire ouverte en mai 2014	1 PM  3 PP : - PP1 et PP2, dirigeants de la PM - PP3, salarié de la PM	2010 - 2014	Suspicion de CAPE en lien avec des contrats de marchés publics conclus avec plusieurs pays africains	Montant estimé à ce stade, <i>a minima</i> : 764 000 €	Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE, ABS, blanchiment en BO de ces délits et complicité et recel  - PM, MEX du chef de CAPE, blanchiment en BO, recel de CAPE - PP1, MEX du chef de CAPE, blanchiment en	Information judiciaire en cours – Mises en examen de 3 PP et d'1 PM notamment pour CAPE – En cours de règlement	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
									BO, ABS, abus de confiance, blanchiment d'abus de confiance et de détournement de fonds publics - PP2, MEX du chef de CAPE, blanchiment en BO et ABS - PP3, MEX du chef de CAPE, complicité de blanchiment en BO et d'ABS			
11.	<u>SOUS-MARINS ASIE (n°66)</u>	o)	N.A	Information judiciaire ouverte le 29/02/2012, après enquête préliminaire ouverte le 28/12/2009	2 PM  5 PP : - PP1, intermédiaire - PP2 et PP3, dirigeants d'une des sociétés mise en cause - PP4, dirigeant de l'autre société mise en cause - PP5,	2000 - 2006	Suspensions de CAPE en lien avec la vente de trois sous-marins à un Etat d'Asie du Sud-est	Non déterminé, 114 000 000 € versé à un intermédiaire	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE, corruption active et passive, abus de confiance, ABS, complicité et recel  - PP1, MEX pour complicité de CAPE et recel d'ABS - PP2, PP3 et PP5, MEX pour CAPE et ABS	Information judiciaire en cours – Mises en examen de 5 PP et de 2 PM notamment pour CAPE et complicité de CAPE	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
					dirigeant de société				- PP4, MEX pour CAPE et complicité d'ABS - PM1, MEX pour complicité de CAPE et recel d'ABS - PM2, MEX pour CAPE et complicité d'abus de confiance			
12.	BILLETS DE BANQUE (n°68)	o)	N.A	Information judiciaire ouverte en novembre 2013, après enquête préliminaire ouverte en 2012	N.A	2003	Suspensions de CAPE en lien avec les circonstances dans lesquelles ont été passés certains marchés, notamment un marché d'impression de billets de banque avec un pays d'Asie du Sud-est	Versement identifié : 855 000 \$	Information judiciaire ouverte des chefs de faux et usage de faux, ABS, recel d'ABS et blanchiment	Information judiciaire en cours – Mises en examen mais pour ABS et blanchiment – En cours de règlement	N.A	Affaire figurant dans la compilation d'allégations de CAPE du Groupe de travail et dont la plainte initiale portait notamment sur des suspicions de CAPE. L'enquête préliminaire a été ouverte notamment pour CAPE, mais pas l'information judiciaire.
13.	EGIS AVIA (n°78)	a)	N.A	Information judiciaire ouverte le 11/10/2013, après enquête préliminaire ouverte le 26/09/2011	1 PM, EGIS AVIA SA  1 PP, intermédiaire	2009 - 2012	Suspensions de CAPE en lien avec l'obtention d'un contrat avec la société publique SONATRACH portant sur la réalisation d'une annexe à l'aérogare d'Oran en Algérie	Non déterminé, 390 640 € versé à un intermédiaire	Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE active et passive, ABS et recel d'ABS, faux et usage de faux  - PM, CAPE dans le cadre de la CJIP - PP, MEX du chef de CAPE,	CJIP signée le 28/11/2019 concernant EGIS AVIA SA (validée le 10/12/2019)  Information judiciaire en cours concernant les PP	2 600 000 € d'amende dans le cadre de la CJIP	Pas de programme de mise en conformité dans le cadre de la CJIP. La société s'est acquittée de l'amende par trois versements des 15/01/2020, 10/06/2020 et 06/07/2020, un avis d'extinction de l'action publique a été rendu le 22/07/2020.

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
									faux et usage de faux			
14.	<u>EQUIPEMENT AFRIQUE CENTRALE (n°85)</u>	b)	N.A	Information judiciaire ouverte le 07/08/2015, après enquête préliminaire ouverte le 09/07/2007	2 PM françaises  2 PP : - PP1, dirigeant de société étrangère, intermédiaire - PP2, directeur de cabinet d'un ministre étranger	2005 - 2011	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'un marché public de fourniture d'habillement et de matériel de maintien de l'ordre dans un pays d'Afrique centrale	Non déterminé	Information judiciaire ouverte des chefs de CAPE, ABS, blanchiment en BO de ces infractions, recel, faux et usage de faux  - PM1, MEX pour CAPE, blanchiment en BO, usage de faux - PM2, MEX pour blanchiment d'ABS et de CAPE - PP1, MEX pour CAPE active et passive, ABS, blanchiment en BO, recel, faux et usage de faux - PP2, MEX pour CAPE passive, blanchiment en BO et faux et usage de faux	Information judiciaire en cours – Mises en examen de 2 PM pour CAPE et recel de CAPE, et de	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
15.	CABINES TELEPHONIQUES (n°119)	b)	N.A	Information judiciaire ouverte le 14/01/2013, après enquête préliminaire ouverte le 01/12/2010	N.A à ce stade	2009 - 2011	Suspicion de CAPE en lien avec un marché de cabines téléphoniques passé avec un pays d'Afrique de l'Ouest	Non déterminé	Information judiciaire suivie des chefs de CAPE active et passive, ABS, blanchiment en BO de tout délit	Information judiciaire en cours – Mises en examen mais pour blanchiment en BO	N.A	
<b>AFFAIRES EN COURS (ENQUÊTES PRÉLIMINAIRES EN COURS)</b>												
1.	AEROPORTS (n°2)	i)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 09/10/2013	N.A	2006 - 2013	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de contrats d'étude, de design, de supervision et de management concernant les terminaux de trois aéroports de villes d'un pays d'Afrique du Nord, par le biais de versements à des militaires	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
2.	CONSTRUCTION HOTELS (n°3)	i)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 19/02/2018	N.A	2011	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'un marché de construction d'un complexe composé de deux hôtels, d'une résidence d'habitation et d'un centre commercial au Moyen-Orient	Montant estimé à ce stade : 863 000 €	N.A	Enquête en cours	N.A	
3.	AIRBUS (n°5)	e)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le	1 PM, AIRBUS N.A car	2006 - 2016	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de contrats de vente d'avions à des	Non déterminé	CAPE et corruption privée	CJIP signée le 29/01/2020 concernant AIRBUS	2 083 137 455 € d'amende dans le cadre	AIRBUS s'est par ailleurs engagé à faire évaluer par l'AFA, pendant 3 années, l'effectivité de son programme

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
				20/07/2016	toujours en cours s'agissant des PP		compagnies aériennes notamment chinoise, népalaise, taïwanaise, colombienne		dans le cadre de la CJIP N.A à ce stade pour les PP	(validée le 31/01/2020) Enquête en cours concernant les PP	de la CJIP	de conformité, dont le contrôle diligenté par l'AFA avait permis de constater qu'il était déjà abouti. La société s'est acquittée de l'amende le 31/01/2020.
4.	RESEAU FIBRE OPTIQUE (n°8)	k)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 04/09/2017	N.A	2013 - 2016	Suspicion de CAPE en lien avec un marché passé par une société publique concernant le développement d'un réseau de fibre optique dans un pays du Moyen-Orient	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
5.	INVESTISSEMENTS ETRANGERS (n°9)	e)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 30/01/2019	N.A	2000	Suspicion de CAPE en lien avec des affaires menées avec des investisseurs étrangers	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
6.	NUCLEAIRE ET AVIATION MILITAIRE (n°13)	b)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 03/06/2015	N.A	2013 - 2014	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'une position ou de décisions favorables sur des marchés et notamment la délivrance de licences d'exploitation par un membre du gouvernement d'un pays d'Asie de l'Est	Versement identifié à ce stade : 725 000 €	N.A	Enquête en cours	N.A	Cette enquête a été jointe à celle en-dessous (7 – NUCLEAIRE ET AVIATION MILITAIRE) en raison de la présence de la même PM intermédiaire et de mêmes PP impliquées au titre de la CAPE active.
7.	NUCLEAIRE ET AVIATION MILITAIRE – JONCTION (n°35)	b)	N.A	Enquête préliminaire ouverte en 2014	N.A	2012 - 2014	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention ou la conservation de parts de marché dans le domaine de l'aviation militaire d'un	Versement identifié à ce stade : 75 000 €	N.A	Enquête en cours	N.A	Cette enquête a été jointe à celle au-dessus (6 – NUCLEAIRE ET AVIATION MILITAIRE) en raison de la présence de la même PM

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
							pays d'Amérique du Sud					intermédiaire et de mêmes PP impliquées au titre de la CAPE active.
8.	AVIONS CIVILS (n°15)	a)	N.A	Enquête préliminaire ouverte début 2019	N.A	2014 - 2015	Suspicion de CAPE en lien avec des campagnes de ventes d'avions civils	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
9.	CONSTRUCTION CENTRALE NUCLEAIRE 2 (n°21)	o)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 03/12/2019	N.A	2017	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'une décision d'octroi d'une concession de construction et d'exploitation d'une centrale électrique dans un pays d'Europe de l'Ouest	Montant estimé à ce stade : 2 500 000 €	N.A	Enquête en cours	N.A	
10.	MARCHES FERROVIAIRES (n°22)	i)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 12/06/2017	N.A	2011 - 2016	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de marchés ferroviaires dans un pays d'Asie du Sud-Est	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
11.	DRONES DE SURVEILLANCE (n°27)	b)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 06/06/2015	N.A	2014 - 2015	Suspicion de CAPE en lien avec un marché de drones de surveillance passé avec un pays d'Afrique centrale (qui n'aurait finalement pas abouti)	Montant estimé à ce stade : 2 500 000 €		Enquête en cours	N.A	
12.	INGENIERIE (n°28)	g)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 31/12/2018	N.A	2008 - 2016	Suspicion de CAPE en lien avec l'attribution de la partie ingénierie d'un contrat d'exploitation et	Montant estimé à ce stade :	N.A	Enquête en cours	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
							de production de pétrole et de gaz naturel, par le biais de versements à des officiels d'une entreprise publique d'un pays d'Afrique centrale	2 000 000 \$				
13.	FORMATION AERONAUTIQUE (n°32)	n)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 03/10/2019	N.A	2015	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'un contrat de formation de maintenance aéronautique signé avec un pays d'Afrique du Nord	Versement identifié à ce stade : 750 000 €	N.A	Enquête en cours	N.A	
14.	TRAITEMENT DE L'EAU EN AMERIQUE CENTRALE (n°130)	c)	N.A	Enquête préliminaire ouverte en décembre 2019	N.A	N.R	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'un marché d'assainissement passé avec un pays d'Amérique centrale	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
15.	EXPLOITATION ROUTIERE (n°131)	f)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 11/04/2019	N.A	2010 - 2011	Suspicion de CAPE en lien avec l'attribution d'un marché de travaux publics passé avec un pays d'Afrique centrale	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
16.	EXPLOITATION HOTELIERE (n°33)	o)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 02/01/2017	N.A	2012 - 2015	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'une décision de justice favorable dans un pays d'Asie du Sud-Est	Versement identifié à ce stade : 1 000 000 \$	N.A	Enquête en cours	N.A	
17.	MACHINES DE JEUX (n°43)	b)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 26/01/2016	N.A	2007 - 2015	Suspicion de CAPE en lien avec le renouvellement d'un contrat de vente de	Montant estimé à ce stade :	N.A	Enquête en cours	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
							machines dites de « prise de jeu » signé avec une société d'un pays d'Afrique de l'Ouest	2 500 000 €				
18.	AERONAUTIQUE AFRIQUE DE L'OUEST (n°44)	g)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 14/02/2018	N.A	2009 - 2014	Suspensions de CAPE en lien avec des versements à des cadres et dirigeants d'une entreprise publique étrangère d'un pays d'Afrique de l'Ouest	Montant estimé à ce stade : 5 000 000 €	N.A	Enquête en cours	N.A	
19.	EQUIPEMENTS HOPITAUX (n°48)	g)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 02/10/2015	N.A	2007 - 2011	Suspensions de CAPE en lien avec l'obtention de lots d'un marché d'équipement d'hôpitaux en Europe de l'Est	Versement identifié à ce stade : 317 889 €	N.A	Enquête en cours	N.A	
20.	MEDICAMENTS AFRIQUE DU NORD (n°67)	b)	N.A	Enquête préliminaire le 30/04/2015	N.A	2009 - 2014	Suspensions de CAPE en lien avec une transaction portant sur des produits pharmaceutiques, passée avec un pays d'Afrique du Nord	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
21.	INFRASTRUCTURE PORTUAIRE EN AFRIQUE (n°40)	c)	N.A	Enquête préliminaire ouverte en juillet 2020	N.A	N.R	Suspensions de CAPE en lien avec l'obtention de marchés publics en Afrique de l'Ouest, notamment un port autonome	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
22.	CARTES D'IDENTITE (n°69)	g)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 21/07/2017	N.A	2011 - 2017	Suspensions de CAPE en lien avec l'obtention d'un contrat de production de cartes d'identité dans un	Montant estimé à ce stade :	N.A	Enquête en cours	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
							pays d'Asie du Sud	6 100 000 €				
23.	SECURITE AEROPORTUAIRE (n°72)	f)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 10/02/2016	N.A	2013 - 2016	Suspicion de CAPE en lien avec la négociation et la mise en place d'une convention de service public aux fins de délégation de sécurité aéroportuaire en Afrique de l'Est	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
24.	PETROLE 2 (n°81)	h)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 22/07/2019	N.A	2011	Suspicion de CAPE en lien avec un contrat de services pétroliers en Amérique du Sud	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
25.	CONSTRUCTION 1 (n°82)	g)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 13/06/2018	N.A	2010 - 2016	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de plusieurs marchés publics de construction d'ouvrages dans un pays d'Afrique centrale	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
26.	MATERIEL ANTI-EMEUTES (n°83)	a)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 05/02/2015	N.A	2010 - 2012	Suspicion de CAPE en lien avec la signature d'un contrat de fourniture de matériel anti-émeutes signé avec un pays d'Afrique centrale	Versement identifié à ce stade : de 378 884 €	N.A	Enquête en cours	N.A	
27.	QUARTIER DIPLOMATIQUE SECURISE (n°86)	k)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 04/05/2016	N.A	2014 - 2015	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention d'un marché de construction et de gestion d'un quartier diplomatique dans un pays d'Afrique	Versement identifié à ce stade : 9 540 €	N.A	Enquête en cours	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
							de l'Est					
28.	LIGNES FERROVIAIRES (n°87)	g)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 01/06/2017	1 PM, SA SYSTRA  N.A car toujours en cours s'agissant des PP	2012 – 2013  2009-2014	Suspensions de CAPE en lien avec un marché d'électrification de lignes ferroviaires dans un pays d'Asie centrale  CAPE dans le cadre de la CJIP	Versement identifié à ce stade : 575 954 \$	N.A	Enquête en cours concernant les personnes physiques  CJIP signée le 12/07/2021 concernant la SA SYSTRA (validée le 13/07/2021)	N.A  7 496 000 € d'amende dans le cadre de la CJIP	Pas de programme de conformité dans le cadre de la CJIP
29.	SOUS-MARINS (n°88)	f)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 06/12/2016	N.A	2008 - 2010	Suspensions de CAPE en lien avec la conclusion d'un marché de vente de sous-marins à un pays d'Amérique du Sud	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
30.	VISAS (n°89)	e)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 08/07/2015	N.A	2014	Suspensions de CAPE en lien avec l'obtention d'une suite favorable à des dossiers de demandes de visas refusés, dans un contexte de corruption dans un pays d'Afrique de l'Ouest	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
32.	ISOLATEURS EN VERRE (n°93)	n)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 05/10/2018	N.A	2010 - 2012	Suspensions de CAPE en lien avec un marché de réhabilitation de ligne électrique dans un pays d'Afrique centrale	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
33.	ECOLES (n°132)	h)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 17/12/2020	N.A	2016	Suspicion de CAPE en lien avec un accord transactionnel faisant suite à un litige résultant de la mauvaise exécution d'un contrat de construction de 50 écoles avec un pays d'Afrique du Nord	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
34.	PETROLE ET GAZ 1 (n°97)	l)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 30/04/2018	N.A	2015	Suspicion de CAPE en lien avec des autorités policières d'un pays d'Asie du Sud-est aux fins de faire emprisonner un salarié et de lui faire renoncer à la contestation de son licenciement	Montant estimé à ce stade : 100 000 \$	N.A	Enquête en cours	N.A	
35.	PETROLE 3 (n°98)	g)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 05/03/2017	N.A	2011 - 2013	Suspicion de CAPE en lien avec une société spécialisée en conseil international dans le secteur de l'énergie	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	
36.	PETROLE ET GAZ 2 (n°114)	h)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 16/10/2017	N.A	2007 - 2010	Suspicion de CAPE en lien avec des accords signés avec des représentants commerciaux dans le cadre de l'exploitation de champs gaziers et pétroliers en Afrique et dans un pays d'Amérique du Sud	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	

	Nom de l'affaire	Source(s) de détection	Date du jugement	Type de procédure et date d'ouverture de cette procédure	Personnes physiques et morales visées	Date des faits	Faits	Montant total des pots-de-vin	Chef(s) d'inculpation	Stade de la procédure	Sanction(s)	Commentaires
37.	BTP AFRIQUE CENTRALE (n°108)	b)	N.A	Enquête préliminaire ouverte le 18/02/2014	3 PP	2012	Suspicion de CAPE en lien avec l'obtention de marchés de travaux publics dans un pays d'Afrique centrale	Montant estimé : 1 844 200 €	CAPE (renvoi de 2 PP) Complicité de CAPE (renvoi d'1 PP) Blanchiment (renvoi de 2 PP)	Renvoi devant le tribunal des 3 PP – Audience fixée pour septembre 2021	N.A	
38.	AUTOROUTE ASIE (n°111)	o)	N.A	Enquête préliminaire ouverte en août 2013	N.A	2009	Suspicion de CAPE en lien avec la passation d'un marché de construction et d'exploitation du tronçon d'une autoroute à péage dans un pays d'Asie du Nord	Non déterminé à ce stade	N.A	Enquête en cours	N.A	Procédure classée sans suite au PNF, mais toujours en cours au parquet de Nanterre, une plainte avec constitution de partie civile ayant été déposée au parquet de Nanterre après l'ouverture d'une enquête au PNF.

**ANNEXE 3: RECOMMANDATIONS DE LA PHASE 3 A LA FRANCE  
ET EVALUATION DE LEUR MISE EN ŒUVRE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL  
EN DECEMBRE 2014**

<b>Recommandations de Phase 3 - Octobre 2012</b>		<b>Rapport de suivi écrit - Octobre 2014</b>
1.	En ce qui concerne <u>l'infraction de corruption d'agents publics étrangers</u> , le Groupe de travail recommande à la France:	
	(a) de réexaminer les modalités d'application de ses lois afin de lutter efficacement contre la corruption d'agents publics étrangers ; [Convention, Articles 1 et 5, Recommandation de 2009, V.]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
	(b) de supprimer, dans les meilleurs délais, en ce qui concerne la corruption d'agents publics étrangers commise par des Français hors du territoire de la République, l'exigence de réciprocité d'incrimination (exigence que les faits soient « punis par la législation du pays où les actes ont été commis »), requise à l'article 113-6 du Code pénal; [Convention, Article 1 ; Recommandation de 2009, III. ii) et V]	<i>Non mis en œuvre</i>
	(c) de clarifier par tout moyen approprié qu'aucun élément de preuve, en sus de ceux prévus à l'Article 1 de la Convention, n'est requis pour mettre en œuvre les articles 435-3 et suivants du Code pénal en ce qui concerne la corruption d'agents publics étrangers, et en particulier, que la définition d'agent public étranger et la notion jurisprudentielle de « pacte de corruption » ne constituent pas, en pratique, de tels éléments de preuve ni des obstacles à l'incrimination des (i) offres et des promesses d'avantages pécuniaires ou autres ; (ii) des faits de corruption impliquant des intermédiaires ; et (iii) des paiements au profit de tiers ; [Convention, Article 1 ; Recommandation de 2009, III. ii) et V]	<i>Non mis en œuvre</i>
	(d) de s'assurer par tous moyens appropriés que l'interprétation du principe de non-rétroactivité de la loi pénale ne fait pas obstacle à la poursuite et la sanction de faits de corruption d'agents publics étrangers intervenus après l'entrée en vigueur de l'infraction en France; [Convention, Article 1 ; Recommandation de 2009, V] et	<i>Non mis en œuvre</i>
	(e) d'examiner la possibilité soit d'incriminer la corruption d'agent public étranger de manière suffisamment large, soit d'étendre l'infraction de trafic d'influence pour éviter que les mêmes actes de corruption ne reçoivent un traitement différencié selon qu'ils ont pour destinataire un fonctionnaire français ou étranger. [Convention, Article 1 ; Recommandation de 2009, III. ii) et V]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
2.	En ce qui concerne <u>la responsabilité pénale des personnes morales</u> , le Groupe de travail recommande à la France:	
	(a) de clarifier les exigences de la responsabilité pénale des personnes morales, afin de (i) s'assurer que leur approche tient compte de l'Annexe I à la Recommandation de 2009 ; et (ii) qu'une personne morale ne peut se soustraire à sa responsabilité pour des faits de corruption en ayant recours à un intermédiaire, y compris une personne morale liée ; [Convention, Article 2 ; Recommandation de 2009, Annexe I(B)]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>

	(b) de mettre en place une formation continue pour les autorités judiciaires françaises en ce qui concerne spécifiquement l'application de la responsabilité pénale des personnes morales dans les dossiers de corruption transnationale. [Convention, Article 2 ; Recommandation de 2009, III(i), Annexe I(D)]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
3.	En ce qui concerne les <u>sanctions</u> de cas de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la France :	
	(a) s'agissant des peines applicables aux personnes physiques, (i) de relever le montant maximal des amendes prévues à l'article 435-3 CP, notamment pour l'aligner sur le montant des amendes applicables en cas d'abus de biens sociaux ; et (ii) de s'assurer que les peines appliquées en pratique sont efficaces, proportionnées et dissuasives ; [Convention, Article 3 ; et Recommandation de 2009]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
	(b) s'agissant des peines applicables aux personnes morales, (i) d'augmenter le montant maximal de l'amende disponible dans la loi pour la porter à un niveau proportionné, efficace et dissuasif ; et (ii) de faire un plein usage des peines complémentaires disponibles dans la loi et, en particulier de l'exclusion des marchés publics, de manière à contribuer à l'application de sanctions proportionnées, efficaces et dissuasives ; [Convention, Articles 2 et 3 ; Recommandation de 2009, III.vii) et XI.i)]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
	(c) de faire plein usage des mesures de confiscation disponibles dans la loi de manière à contribuer à l'application de sanctions proportionnées, efficaces et dissuasives et, dans ce contexte de : (i) développer une approche proactive en matière de saisie et confiscation de l'instrument et du produit de la corruption d'agent public étranger ou des avoirs d'une valeur équivalente, y compris dans le cadre de procédures impliquant des personnes morales ; (ii) de mener des actions de sensibilisation auprès des magistrats et enquêteurs sur l'importance de la confiscation du produit de la corruption d'un agent public étranger (notamment quand son auteur est une personne morale) ; et (iii) de développer et diffuser des lignes directrices sur les méthodes de quantification du produit de l'infraction de corruption. [Convention, Article 3.3]	<i>Non mis en œuvre</i>
4	En ce qui concerne les <u>enquêtes et les poursuites</u> , le Groupe de travail recommande à la France :	
	(a) de poursuivre les changements initiés avec les deux circulaires de la Garde des Sceaux concernant de nouvelles modalités de relations entre la chancellerie et les procureurs en procédant à la modification du cadre normatif existant (i) pour assurer que le monopole du parquet dans le déclenchement des enquêtes et des poursuites ainsi que son rôle dans le déroulement des informations judiciaires et dans la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) s'exercent de manière indépendante du pouvoir politique afin de garantir que les enquêtes et poursuites en cas de corruption d'un agent public étranger ne sont pas influencées par des facteurs interdits par l'Article 5 de la Convention ; et (ii) pour rompre, comme annoncé par voie de circulaire, avec les pratiques antérieures en matière d'instructions individuelles ; [Convention, Article 5 et Recommandation de 2009, V. et Annexe 1, D]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
	(b) d'accorder les mêmes droits à toutes les victimes de corruption d'agent public étranger de tout État, sans distinction, en matière de déclenchement de l'action publique et de constitution de partie civile ainsi que d'éliminer l'exigence d'une plainte préalable d'une victime ou de ses ayants droit ou d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis, exigée à l'article 113-8 du Code pénal ; [Convention, Articles 4 et 5 ; Recommandation de 2009, Annexe 1, D et recommandation 8 de Phase 2]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>

	(c) de rendre publiques, en tant que de besoin, et en conformité avec les règles de procédures applicables, par tout moyen approprié, dans le respect des droits fondamentaux de la défense, certains des éléments de la CRPC, tels que les termes de l'accord, et en particulier la ou les sanctions homologuées ; [Convention, Article 3]	<i>Non mis en œuvre</i>
	(d) de clarifier formellement – par le biais de circulaires ou par toute autre voie officielle – la politique pénale de la France en matière de corruption active d'agents publics étrangers pour garantir un engagement déterminé des membres du parquet et des officiers de police judiciaire placés sous leur autorité à rechercher systématiquement la responsabilité des personnes soupçonnées d'avoir commis l'infraction, y compris sur la base de transmissions spontanées d'informations par des autorités étrangères, de demandes d'entraide et d'allégations crédibles qui leurs sont rapportées ou dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ; [Convention, Article 5 ; Recommandation de 2009, XIII i) et ii) et Annexe 1, D]	<i>Non mis en œuvre</i>
	(e) de rappeler de manière exhaustive à l'ensemble des juridictions la vocation de la juridiction parisienne ainsi que de la brigade centrale de lutte contre la corruption à traiter les dossiers de corruption d'agents publics étrangers et, dans ce contexte, de : (i) veiller à la mise en place au sein de chaque ressort d'outils permettant aux procureurs généraux d'identifier les dossiers susceptibles d'alimenter la juridiction parisienne, y inclus la tenue de réunions régulières avec les services de police judiciaire déconcentrés compétents ; et (ii) de s'assurer que des ressources suffisantes sont affectées aux enquêtes et poursuites, en particulier à la section financière du tribunal de grande instance de Paris et à la brigade centrale, y compris pour le traitement des demandes d'entraide internationale ; [Convention, Articles 5 et 9 ; Recommandation de 2009, II, V et XIII, Annexe 1, D 2) et 3) ; recommandation 10 de Phase 2]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
	(f) d'inscrire dans la réflexion d'ensemble tendant à refonder l'action du ministère public un examen du statut de la police judiciaire afin de garantir sa capacité à conduire des enquêtes qui ne soient pas influencées par les considérations visées à l'Article 5 de la Convention; [Convention, Article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation de 2009, Annexe 1, D]	<i>Pleinement mis en œuvre</i>
	(g) de clarifier par tout moyen que la loi encadrant le secret défense ne peut faire obstacle aux enquêtes et poursuites en cas de corruption transnationale et que les dispositions de l'Article 5 de la Convention sont prises en compte dans la décision de classer ou a fortiori de déclassifier des informations nécessaires à la conduite d'enquêtes et poursuites pour corruption transnationale ; [Convention, Article 5]	<i>Non mis en œuvre</i>
	(h) de prendre toute mesure appropriée, en ce compris une éventuelle modification de la « loi de blocage », visant à garantir que les conditions qui président à l'accès aux informations détenues par les entreprises françaises dans le cadre de cette loi ne fassent pas obstacle à la conduite à l'étranger d'enquêtes et poursuites pour corruption d'agents publics étrangers. [Convention, Article 5]	<i>Non mis en œuvre</i>
5.	En ce qui concerne le <u>délai de prescription</u> de l'action publique, le Groupe de travail recommande à la France de prendre les mesures nécessaires en vue d'allonger dans des proportions appropriées le délai de prescription applicable à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers. [Convention, Article 6 ; recommandation 9 de Phase 2]	<i>Non mis en œuvre</i>

6.	En ce qui concerne <u>l'entraide judiciaire</u> , le Groupe de travail recommande à la France de prendre toutes mesures nécessaires visant à garantir que les enquêtes conduites par la police judiciaire sous le contrôle et la direction du ministère public avant l'ouverture d'une procédure d'information ne sont pas influencées par l'identité des personnes physiques ou morales en cause et, plus généralement, que l'octroi de l'entraide judiciaire dans des affaires de corruption transnationale ne se trouve pas influencé par des considérations d'intérêt économique national sous couvert de protection des « intérêts essentiels de la Nation ». [Convention, Articles 5 et 9]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
7.	En matière de lutte contre <u>le blanchiment de capitaux</u> , le Groupe de travail recommande à la France de:	
	(a) poursuivre et intensifier les actions de sensibilisation des professions assujetties à la détection de faits pouvant relever de la corruption transnationale; [Recommandation de 2009, III i)]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
	(b) envisager l'étude des modes et schémas de blanchiment susceptibles d'être élaborés dans le cadre d'affaires de corruption transnationale et de partager, le cas échéant, le résultat de cette analyse avec les professions du secteur privé susceptibles de détecter des faits de corruption transnationale. [Convention, Article 7]	<i>Pleinement mis en œuvre</i>
8.	En ce qui concerne les <u>normes comptables, la vérification externe et les programmes de conformité des entreprises</u> , le Groupe de travail recommande à la France de :	
	(a) de soutenir les initiatives existantes de formation des commissaires aux comptes en matière de détection d'actes de corruption et d'obligation de dénonciation des faits délictueux, en s'assurant que, conformément aux dispositions de l'ISA 500, cette formation porte également sur les actes commis au sein des filiales étrangères des sociétés dont ils assument le contrôle ; [Recommandation de 2009, III i), X B. v)]	<i>Pleinement mis en œuvre</i>
	(b) d'intensifier ses efforts de sensibilisation des entreprises françaises à la prise en compte, dans leurs programmes de conformité, du rôle de leurs filiales à l'étranger, ainsi que de promouvoir, en fonction des circonstances propres à chacune d'elles, l'adoption et la mise en œuvre de programmes de conformité au sein des PME impliquées dans le commerce international. [Recommandation de 2009 X. C. i) et v); Annexe II]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
9	En ce qui concerne les <u>mesures fiscales</u> pour combattre la corruption d'agents publics étrangers, le Groupe de travail recommande à la France :	
	(a) d'inciter la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon à appliquer dans les meilleurs délais le principe de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin ; [Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales I(i) et recommandation 13 de Phase 2]	<i>Non mis en œuvre</i>
	(b) de poursuivre ses efforts de sensibilisation des agents du fisc dans leur travail de détection d'opérations illicites liées à la corruption d'agents publics étrangers en métropole, comme dans les territoires d'outre-mer et de prendre toute mesure appropriée visant à promouvoir, par le recours notamment aux signalements dans le cadre de l'article 40 CPP, l'échange d'informations en possession des autorités fiscales au bénéfice des autorités judiciaires. [Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales VIII(i)]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>

10.	En ce qui concerne la <u>sensibilisation</u> à l'infraction de corruption d'agents public étrangers, le Groupe de travail recommande à la France de renforcer les activités existantes afin d'assurer une sensibilisation adéquate des agents du Ministère des affaires étrangères et de la Direction Générale du Trésor à l'infraction et à leur rôle dans la sensibilisation des entreprises aux risques encourus. [Recommandation de 2009 III i) et iv)]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
11.	En ce qui concerne le <u>signalement</u> des faits de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la France:	
	(a) de persévérer dans ses efforts de sensibilisation des entreprises, grandes, moyennes et petites, à la protection des donneurs d'alerte accordée par la loi aux salariés du secteur privé ; [Recommandation de 2009, III (i) et IX i) et iii)]	<i>Pleinement mis en œuvre</i>
	(b) de s'assurer que des mesures appropriées sont en place pour favoriser les signalements au titre de l'article 40 al. 2 du Code de procédure pénale, notamment par la signature de protocoles de signalement des infractions de corruption entre les secteurs de l'administration concernés et les autorités judiciaires, complétés par des formations continues pour les agents ; [Recommandation de 2009, IX]	<i>Non mis en œuvre</i>
	(c) de renforcer les dispositifs en place au sein de l'Agence Française de Développement, de la COFACE, et d'UBIFRANCE et de travailler à leur rapprochement de l'article 40. [Recommandation de 2009, IX]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
12.	En ce qui concerne les avantages publics, le Groupe de travail recommande à la France de :	
	(a) prendre les mesures nécessaires pour permettre à l'ensemble des autorités d'adjudication de marchés publics d'accéder au casier judiciaire des personnes morales ; [Recommandation de 2009 XI i)]	<i>Non mis en œuvre</i>
	(b) donner une formation ciblée au personnel des agences chargées de l'octroi de l'aide publique sur les procédures de vérification effectuées lors de cet octroi ; [Recommandation de 2009 XI(i)]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>
	(c) renforcer les dispositifs existants au sein de la Direction générale de l'armement en vue (i) d'assurer un examen approfondi des programmes ou mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité lors de l'octroi de l'agrément préalable du Ministère de la défense et de l'autorisation d'exportation de matériel de guerre et (ii) de permettre la suspension de l'accès aux exportations d'armement les entreprises convaincues de corruption d'agents publics étrangers. [Recommandation de 2009 X. C. (vi) ; XI. (i)]	<i>Partiellement mis en œuvre</i>

### Suivi par le Groupe de travail

13. Le Groupe de Travail effectuera un suivi des questions ci-après, en fonction de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, afin de vérifier:

(a) que la notion de « sans droit » n'est pas interprétée de manière plus restrictive que la notion d'« avantage indu » figurant dans la Convention et ne requière donc pas de prouver qu'un texte en vigueur dans le pays du récipiendaire du pot-de-vin, interdit à ce dernier de percevoir un pot-de-vin ; [Convention, Article 1]

(b) (i) l'étendue du recours à l'infraction d'abus de biens sociaux dans des affaires présentant des éléments de corruption transnationale sur la base de données que la France devrait se donner les moyens de développer et analyser ; (ii) si la responsabilité des personnes morales peut être établie, en pratique, en cas de corruption transnationale lorsque les personnes physiques sont poursuivies du chef d'abus de biens sociaux afin de déterminer si cela représente un obstacle à la responsabilité des personnes morales en France pour l'infraction de corruption d'agents publics étrangers ; [Convention, Articles 1 et 2]

(c) le développement des procédures actuellement en cours visant des personnes morales du chef de corruption transnationale ; [Convention, Article 2]

(d) que les sanctions appliquées dans le cadre de la Comparution sur Reconnaissance Préalable de Culpabilité sont efficaces, proportionnées et dissuasives ; [Convention, Article 1]

(e) la mise en œuvre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité dans des cas de corruption d'agents publics étrangers ; [Convention, Articles 3 et 5 ; et Recommandation de 2009, Annexe 1, D]

(f) que des statistiques sont collectées sur les demandes entrantes et sortantes d'entraide judiciaire dans les cas de transmissions directes de magistrats à magistrats ; [Convention, Article 9]

(g) les mesures prises pour encourager les signalements au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale.

## ANNEXE 4: LISTE DES PARTICIPANTS À LA VISITE

### Administrations

- Services du Premier Ministre - Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE)
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance
- Ministère de la Justice
- Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères
- Ministère des Armées
- Ministère de l'Intérieur
- Défenseur des droits

### Parlementaires:

- Mission parlementaire sur l'évaluation de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (Loi Sapin 2), Députés, Assemblée nationale

### Autorités répressives et judiciaires

- Parquet National Financier (PNF)
- Parquet général de la cour d'appel de Paris
- Parquet général du tribunal judiciaire de Paris
- Cour de Cassation
- Cour d'appel de Paris
- Tribunal Judiciaire de Paris
- Tribunal Judiciaire de Bobigny
- Tribunal Judiciaire de Versailles
- Ministère de l'Intérieur – Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCUFF)
- Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF)
- Préfecture de police de Paris
- Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)
- Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers clandestins (TRACFIN)
- Plate-forme d'identification des avoirs (PIAC)

### Autorités de régulation et de contrôle

- Agence Française Anticorruption (AFA)
- Commission des sanctions de l'AFA
- Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)
- Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE) du Ministère de l'Économie
- Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)
- Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

### Établissements Publics

- Agence Française de Développement (AFD)
- Bpifrance Assurance Export
- Expertise France

### Professions Comptables et de Vérification

- Autorité des normes comptables (ANC)
- Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables
- Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)
- Alliance Experts

- Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC)
- Deloitte
- Ernest & Young France
- Grant Thornton France
- PWC

#### **Organisations patronales et professionnelles**

- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- International Chamber of Commerce France (ICC)
- Association française des juristes d'entreprises (AFJE)
- Conseil Français des Investisseurs en Afrique
- Comité Richelieu

#### **Entreprises privées**

- Airbus
- Alstom
- Dassault Aviation
- Egis
- Naval Group
- Natixis
- Sonepar
- Société Générale
- Servier
- Total
- Thalès
- UBS
- Vinci

#### **Profession Juridique**

- Cabinet August Debouzy
- Cabinet Gide Loyrette Nouel
- Cabinet Paul Hastings
- Cabinet Clifford Chance
- Cabinet Hugues Hubbard and Reed
- Cabinet Navacelle
- Cabinet Herbert Smith Freehills
- Cabinet Bonifassi Avocats
- Cabinet Lombard Baratelli & associés

#### **Société Civile et journalistes**

- Transparency International France
- Sherpa
- Anticor
- Mediapart
- France 2
- Les Jours
- Radio France

**Universitaires**

- Université de Paris-II-Panthéon-Assas
- Université de Strasbourg
- Sciences Po Paris
- Université de Paris-Nanterre
- Université de Cergy-Pontoise

## ANNEXE 5: LISTE DES ABBREVIATIONS, TERMES ET ACRONYMES

ABS	Abus de biens sociaux
AFA	Agence Française Anticorruption
AFCI	Autorisation de fabrication, de commerce et d'intermédiation
AFD	Agence française de développement
AGRASC	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
AMF	Autorité des marchés financiers
APD	Aide publique au développement
BCLC	Brigade centrale de lutte contre la corruption
BEPI	Bureau de l'entraide pénale internationale
BNEE	Brigade nationale des enquêtes économiques
BNLCCF	Brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière
BPI	Bpifrance Assurance Export
BRDE	Brigade de répression de la délinquance économique de la Direction de la police judiciaire de la Préfecture de police de Paris
CAD	Comité d'aide au développement
CAPE	Corruption d'agent public étranger
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CGI	Code général des impôts
CIEEMG	Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre
CJIP	Convention judiciaire d'intérêt public
CJR	Cour de Justice de la République
CJUE	Cour de Justice de l'union européenne
CNCC	Compagnie nationale des commissaires aux comptes
Coface	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur
Convention de l'OCDE	Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales
CP	Code Pénal
CPP	Code de Procédure pénale
CRF	Cellule de renseignement financier
CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
CSDN	Commission du secret de la défense nationale
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DDD	Défenseur des droits
DG Trésor	Direction Générale du Trésor
DGA	Direction générale de l'armement
DGE	Direction générale des entreprises
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DOJ	Département de la justice
DPA	Deferred prosecution agreement
DVNI	Direction des vérifications nationales et internationales
ECE	Équipe commune d'enquête
ENM	École nationale de la magistrature
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
EUR	Euro

FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FICOBA	Fichier des comptes bancaires
FISEA	Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique
GAFI	Groupe d'action financière
GRECO	Groupe d'États contre la Corruption
Groupe de travail	Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption
H3C	Haut conseil du commissariat aux comptes
HATVP	Haute autorité pour la transparence dans la vie publique
IDE	Investissement direct étranger
IGJ	Inspection générale de la Justice
IMEF	Investigateur en matière économique et financière
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MINARM	Ministère des Armées
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance
NPA	Non-prosecution agreement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCLCIFI	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
OCRGDF	Office central pour la répression de la grande délinquance financière
ONG	Organisation non gouvernementale
OPMC	Obligation de programme de mise en conformité
PIAC	Plateforme d'identification des avoirs criminels
PIB	Produit Intérieur brut
PME	Petite ou moyenne entreprise
PNF	Parquet National Financier
PPMC	Peine de programme de mise en conformité
PROPARCO	Société de Promotion et de participation pour la coopération économique
RGPD	Règlement général pour la protection des données
RNB	Revenu national brut
SCPC	Service central de prévention de la corruption
SEM	Société d'économie mixte
SFO	Serious Fraud Office
SISSE	Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques
SOGEFOM	Société de gestion des fonds de garanties d'outre-mer
TGI	Tribunal de grande instance
TIAPE	Trafic d'influence d'agent public étranger
TJ	Tribunal Judiciaire
TRACFIN	Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers clandestins
UE	Union Européenne
UKEF	UK Export finance
USD	United States Dollar





[www.oecd.org/corruption/anti-bribery](http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery)

