

24 octobre 2011

Uniquement en français

Groupe d'examen de l'application
Poursuite de la reprise de la deuxième session
Marrakech (Maroc), 25 octobre 2011

Résumé analytique: Rapport de la France

Système juridique

En vertu de l'article 55 de la Constitution française, les traités internationaux régulièrement ratifiés font partie intégrante du droit interne et prévalent sur toute autre disposition contraire du droit interne.

La France a ratifié la Convention des Nations Unies contre la Corruption le 11 juillet 2005 et a déposé un instrument de ratification le 11 décembre 2005. La loi d'application, publié au Journal officiel du 5 juillet 2005, est entrée en vigueur le 14 décembre 2005.

La France a un système juridique de droit romano-civiliste. Les règles générales du droit pénal figurent dans le Code pénal et le Code de procédure pénale.

Remarques générales

De manière générale, les examinateurs ont observé une mise en œuvre adéquate des dispositions des chapitres III et IV de la Convention par la France. L'examen a permis de mettre en avant une série de bonnes pratiques. Ainsi par exemple, les examinateurs ont constaté une remarquable synergie résultant d'une coopération étroite entre les autorités responsables de la lutte contre la corruption.

La création de l'Agence de la gestion des avoirs saisis et confisqués par la loi du 9 juillet 2010 est une expérience intéressante à partager avec d'autres pays. Cette Agence peut aliéner les biens gelés même avant la prononciation du jugement si elle estime qu'il y a un risque de dépréciation. Elle est compétente pour assister les juridictions françaises à effectuer les saisies ou confiscations à la demande d'un autre Etat. Une partie de son financement provient de la vente des produits confisqués.

La Cour de cassation, par sa décision du 9 novembre 2010, a jugé recevable l'action en justice d'une association anti-corruption au nom de l'objet de sa mission. Cette décision pourrait aussi servir de modèle pour d'autres Etats parties à la Convention.



En matière de coopération internationale, en relevant que la France a établi 29 équipes communes d'enquêtes dont certaines relatives à des cas de corruption internationale, les examinateurs ont encouragé les autorités françaises compétentes à partager cette expérience avec d'autres Etats.

Incrimination, détection et répression

Incrimination

Dans le système français, les infractions relatives à la corruption sont inscrites dans le Code pénal.

La corruption active et passive d'un agent public national est une infraction pénale en vertu des articles 433-1 et 432-11; l'agent public national est compris au sens large, couvrant « toute personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ». La corruption passive de personnel judiciaire national est spécifiquement visée à l'article 434-9. Toutefois, dans la pratique, les condamnations concernant les délits de « prise illégale d'intérêts » (art. 432-12) et de « favoritisme » (art. 432-14) sont plus fréquentes que celles basées sur l'infraction de corruption *stricto sensu*.

La corruption active et passive d'un agent public étranger ou international est visée aux articles 435-1 et 435-3. Les mêmes délits concernant le personnel judiciaire étranger ou international sont visés aux articles 435-7 et 435-9. Ces dispositions sont issues de la loi relative à la lutte contre la corruption du 14 novembre 2007.

La soustraction, le détournement ou autre usage illicite de biens publics par un agent public national est considéré un délit (art. 432-15), même s'il résulte d'une négligence de cet agent (art. 432-16).

Le trafic d'influence active et passive constitue un délit, y compris les situations où l'influence est seulement supposée et n'a pas été exercée. La France incrimine le trafic d'influence active en ce qui concerne un agent public international ou un membre élu d'une organisation internationale et les membres du personnel judiciaire international. Néanmoins le trafic d'influence n'est pas un délit lorsqu'il concerne la prise de décision par un agent public étranger, ou par un membre d'une assemblée politique étrangère.

Le droit français ne prévoit pas un délit dénommé « abus de fonctions », étant donné que plusieurs incriminations (concussion, prise illégale d'intérêts, favoritisme) couvrent cette notion. De même, en ce qui concerne l'enrichissement illicite, étant donné que les articles 321-1 et 321-6 du Code pénal relatifs au recel et à la non-justification de ressources ainsi que l'article 168 du Code général des impôts poursuivent le même objectif, la France n'a pas créé un délit supplémentaire.

La corruption dans le secteur privé est incriminée aux articles 445-1 et 445-2. La soustraction des biens dans le secteur privé est couverte par le biais des articles L.241-3 et L.242-6 du Code de commerce (abus de biens sociaux) et de l'article 314-1 du Code pénal (abus de confiance).

L'article 121-2 du Code pénal a étendu le principe de la responsabilité des personnes morales à toutes les infractions, même celles commises à l'étranger. Cette responsabilité peut être administrative ou pénale. Il y a un éventail de peines

applicables aux personnes morales, y compris l'amende, la confiscation de la chose qui a servi ou destiné à commettre l'infraction, l'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, l'interdiction d'exercer l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, voire la dissolution de la personne morale. L'amende maximale applicable aux personnes morales est égale au quintuple de l'amende maximale applicable aux personnes physiques.

L'entrave au bon fonctionnement de la justice est incriminée par plusieurs dispositions du Code pénal : 431-14 (témoignage mensonger), 432-15 (subornation de témoin), 433-3 (menaces et actes d'intimidation envers un agent public) et 431-12 (subornation à l'étranger).

Le blanchiment d'argent et la dissimulation des produits d'origine criminelle sont visés aux articles 324-1 et 324-2. Le recel (art. 321-1 et 324-1) est un délit.

La participation et la tentative sont punissables en droit français et s'appliquent entièrement aux infractions liées à la corruption.

Le Code de procédure pénal prévoit un délai de prescription de dix ans pour les crimes et de trois ans pour les délits. Ainsi, sauf la corruption passive d'un personnel judiciaire national qui constitue un crime, toutes les autres infractions prévues en vertu de la Convention ont un délai de prescription de trois ans. La loi et la jurisprudence prévoient la suspension de ce délai en cas d'obstacles de droit et de fait. Le juge apporte aussi des assouplissements permettant de recompter le délai depuis le début. Selon le Ministère de la justice, ce délai de prescription ne pose pas de problème même si l'enquête prend du temps.

Tout en notant le haut degré de conformité du système juridique français avec la Convention, les examinateurs ont relevé quelques possibilités d'amélioration comme suit :

- Explorer la possibilité d'incriminer le trafic d'influence en connexion avec les agents publics étrangers ou les membres des assemblées politiques étrangères ;
- Considérer de revoir l'amende maximale applicable aux personnes morales, notamment lorsque la personne morale a tiré d'énormes profits issus des contrats juteux obtenus à cause de la corruption ;
- Envisager d'étendre le délai de prescription de trois ans à cinq ans concernant les délits punissables de moins de trois an d'emprisonnement, et de trois ans à sept ans concernant les délits punissables de plus de trois an d'emprisonnement.

Détection et répression

Les peines prévues pour les infractions liées à la corruption peuvent atteindre dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende. Le Code pénal prévoit des peines complémentaires facultatives dont la liste contient une période d'inéligibilité à l'égard des élus coupables de corruption.

En France les parlementaires ne jouissent pas d'immunités. Ils ne peuvent faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont ils font partie. Les Ministres jouissent seulement d'un privilège de juridiction : ils sont jugés par la Cour de justice de la République pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité. Il ne

peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite.

Les témoins et experts sont protégés par la loi (art. 706-57). Les victimes peuvent se constituer partie civile à tous les stades de la procédure. A leur demande, un juge délégué aux victimes intervient pour veiller au respect de leurs droits.

En vertu de l'article 40 du Code de procédure pénale, toute personne qui souhaite signaler une infraction doit s'adresser à un procureur de la République. Cet article s'impose aussi aux fonctionnaires qui ont le devoir de signaler des faits susceptibles de qualification pénale. Si le fonctionnaire n'accomplit pas ce devoir, des mesures disciplinaires peuvent être prises à son encontre. L'article L.1161-1 du Code du travail protège depuis 2007 les personnes qui communiquent des informations du secteur privé contre toute forme de sanction disciplinaire ou abusive. Le procureur dispose de l'opportunité des poursuites. Néanmoins, lorsque l'identité et le domicile de l'auteur sont connus et qu'il n'existe pas d'obstacle légal à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur ne peut classer sans suite la procédure que lorsque « des circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient ». Les procureurs de la République sont sous la hiérarchie du pouvoir politique par le biais du Ministre de la Justice.

Quelle que soit leur nature, les biens qui constituent le produit direct ou indirect de l'infraction sont saisissables et confiscables. La confiscation peut être ordonnée en valeur lorsque la chose confisquée n'a pas été saisie préalablement ou ne peut être représentée.

En France, le Service central de prévention de la corruption (SCPC), une équipe restreinte de six personnes, est uniquement responsable du volet préventif. La Cour des comptes agit aussi en la matière par son contrôle *a posteriori* de la gestion de toutes les administrations, organismes publics ou parapublics. Le TRACFIN- cellule anti-blanchiment- intervient à la suite d'un signalement effectué par des professionnels concernés par le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. La répression est assurée principalement par l'Office centrale de répression de la grande délinquance financière, la Brigade centrale de lutte contre la corruption, la brigade financière de la préfecture de Paris, et les juridictions spécialisées.

Les victimes peuvent utiliser deux moyens pour obtenir réparation de leur préjudice, soit par une action civile devant une juridiction civile, soit par la constitution d'une partie civile dans le cadre d'une procédure pénale.

La loi permet d'exempter la peine à une personne qui a tenté de commettre un crime ou délit si ladite personne a coopéré efficacement avec les autorités responsables. Pour la même raison, les auteurs du crime ou délit bénéficient d'une réduction de peine.

Le secret bancaire n'est pas opposable à l'autorité judiciaire dans le cadre des procédures en cours. De plus, les enquêteurs peuvent interroger le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), créé depuis 2003 et géré par le Ministère du Budget, qui recense l'intégralité des comptes ouverts en France par les personnes physiques et morales, provenant des déclarations fiscales obligatoires.

La coopération avec le secteur privé est prévue par le Code monétaire et financier qui contient des dispositions relatives à l'obligation de dénonciation au procureur de la République et de déclaration de soupçon auprès du TRACFIN par les institutions financières et des catégories de professionnels spécifiques.

En ce qui concerne les antécédents judiciaires, il existe une interconnexion des casiers judiciaires issue de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, dont font partie l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne, la Slovaquie, la République tchèque, et le Royaume-Uni. Cette interconnexion permet un échange des condamnations et des extraits de façon quasi-totalement automatisée et sécurisée, avec une traduction automatique grâce à un système de tables des infractions et des peines qui définit des codes uniques pour tous les Etats pour chaque catégorie d'infraction et de sanction. Ce système a été renforcé récemment par la Commission européenne, dont les décisions cadre pertinentes ne sont pas encore transposées dans le droit français.

La France a établi sa compétence à l'égard des infractions liées à la corruption commises sur son territoire ainsi que celles commises sur son territoire à l'encontre d'un ressortissant français. Si l'infraction est commise à l'étranger mais que la victime est un ressortissant français, la France est compétente seulement s'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni d'emprisonnement. La France est également compétente s'agissant des ressortissants français, qui sont non-extradables en principe, et des étrangers dont la France a refusé l'extradition. Néanmoins, pour qu'un citoyen français qui a commis une infraction à l'étranger soit poursuivi en France, la loi requiert soit une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis, soit une plainte par la victime (art. 113-8-1 du Code pénal). La France fait partie du réseau Eurojust de l'Union européenne, qui lui permet de coordonner avec les Etats parties de l'Eurojust dans les enquêtes et poursuites relevant de sa compétence.

Les experts ont formulé des recommandations complémentaires en vue d'une amélioration de la mise en œuvre des prescriptions de la Convention concernant la détection et la répression.

- Envisager de mener une étude sur l'application du principe d'opportunité des poursuites afin d'empêcher toute possibilité d'interférence politique dans les décisions prises par les procureurs de la République ;
- Explorer la possibilité de systématiser la peine d'inéligibilité à l'égard des élus publics en cas de commission ou de participation à la corruption ;
- Etudier la possibilité de permettre à toute personne physique ou morale de s'adresser au SCPC, ou à un nouveau service destiné à être créé en la matière, en cas de suspicion d'infractions de corruption ;
- Explorer la possibilité que les citoyens puissent alerter le SCPC des faits soupçonnés de corruption de façon anonyme ;
- Garantir l'indépendance des procureurs de la République vis-à-vis du Ministre de la justice ;

- Considérer d'augmenter l'effectif de la Brigade centrale de lutte contre la corruption, actuellement composée de treize personnes, afin qu'elle puisse renforcer l'efficacité de son action ;
- Considérer de supprimer les conditions posées à l'article 113-8-1 du Code pénal afin d'assurer dans tous les cas la compétence des juridictions françaises sur les infractions commises à l'étranger par ses ressortissants.

Coopération internationale

Extradition

Les dispositions relatives à l'extradition – articles 696 à 696-47 du Code de procédure pénale - s'appliquent en l'absence de convention internationale en stipulant autrement.

La France a conclu 44 traités bilatéraux d'extradition, mais l'extradition n'est pas subordonnée à l'existence d'un traité. La France peut considérer la Convention comme une base légale pour l'extradition lorsqu'elle n'a pas conclu un traité avec l'Etat requérant. L'extradition est soumise à la double criminalité sauf en ce qui concerne les demandes formulées dans le cadre du mandat d'arrêt européen. Les infractions extraditables doivent être passibles d'une peine minimale de deux ans de prison. S'il s'agit d'un condamné, la peine prononcée est égale ou supérieure à deux mois d'emprisonnement.

En règle générale, la France n'extrade pas ses nationaux. Toutefois, l'extradition des nationaux peut être accordée uniquement à des fins de poursuites pénales sous réserve de la réciprocité dans le cadre de la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne.

La France peut refuser l'exécution d'un mandat d'arrêt européen quand la personne recherchée pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure privative de liberté est de nationalité française et que les autorités compétentes s'engagent à la poursuivre (art. 695-24 CPP).

La durée moyenne de la procédure d'extradition en vertu du mandat d'arrêt européen est de deux mois, comprenant seulement une phase judiciaire : la décision d'extradition rendue par la chambre d'instruction de la Cour d'appel est susceptible de pourvoi devant la Cour de cassation. La procédure d'extradition avec les pays non-européens, dont la durée moyenne est d'un an, comprend une phase judiciaire et une phase administrative. Le Gouvernement est lié par un avis négatif de la chambre d'instruction. Si le Gouvernement décide d'extrader, il adopte un décret d'extradition. Ce décret est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat, qui vérifie à son tour si l'infraction est une infraction politique ou non, et peut donc annuler le décret d'extradition sur cette base. En cas d'urgence, la France prévoit la détention provisoire de la personne dont l'extradition est demandée ainsi que des mesures permettant d'assurer sa présence lors de la procédure d'extradition.

La France ne peut pas extrader une personne temporaire à condition qu'elle soit ensuite renvoyée sur son territoire pour purger la peine prononcée. Néanmoins, s'il y a une convention bilatérale prévoit cette possibilité, l'extradition devient possible.

En cas de rejet d'une demande d'extradition d'un national aux fins d'exécution d'un jugement, la loi n'envisage pas la possibilité d'exécuter une décision pénale étrangère en France. Dans ce cas, il faut rejurer la même personne pour les mêmes faits en France.

La justice française garantit un traitement juste et non-discriminatoire à l'égard de toute personne faisant l'objet de poursuites. Les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme sont directement applicables en droit français et prévalent en cas de contradiction.

Avant tout refus de demandes d'extradition, la France consulte avec l'Etat requérant par le biais des représentations diplomatiques. Une demande d'extradition ne peut être refusée au seul motif que l'infraction est considérée comme touchant à des questions fiscales.

Les examinateurs ont estimé que la France a mis en place les mesures requises par la Convention dans son régime législatif et conventionnel. Ils ont toutefois recommandé que les autorités compétentes se penchent sur la possibilité de faire exécuter en France une décision pénale étrangère en cas de rejet d'une demande d'extradition contre un national aux fins d'exécution d'une peine.

Entraide judiciaire

En droit français, le champ d'application de l'entraide judiciaire est très large, y compris en cas d'urgence. En dehors des conventions conclues dans le cadre de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, la France a conclu 42 traités bilatéraux avec des pays de tous les continents. Les traités bilatéraux peuvent aller plus loin que ce qui est prévu dans le Code de procédure pénale (arts. 694 à 694-4) pour garantir l'entraide judiciaire de manière la plus large possible.

L'entraide judiciaire n'est pas conditionnée à la double incrimination, quelle que soit la nature coercitive ou non-coercitive des mesures demandées, et s'étend même aux infractions commises par les personnes morales.

Chaque année, la France reçoit plusieurs centaines de demandes d'entraide judiciaire, et elle en soumet aussi autant. Entre 2009 et 2010, la France a reçu une trentaine de demandes relatives à la corruption. Elle ne rencontre aucun problème particulier s'agissant de leur exécution.

Le secret bancaire ne fait pas obstacle à l'exécution des demandes d'entraide judiciaire. La France ne refuse pas une demande au seul motif que l'infraction est considérée comme touchant aussi à des questions fiscales.

Lorsque les nécessités de l'enquête ou de l'instruction le justifient, la France autorise l'audition par vidéoconférence de témoins ou d'experts par les autorités judiciaires d'un autre pays (art. 706-71 CCP).

Un détenu qui pourrait apporter son concours à l'enquête et au procès dans un autre pays peut, avec son consentement, être transféré à ce pays pour assister les autorités étrangères responsables. Cela est possible dans le cadre de la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 avec les pays du Conseil de l'Europe, et sur une autre base conventionnelle ou sur le fondement de réciprocité avec les pays tiers.

L'autorité centrale chargée de l'entraide judiciaire est la Direction des Affaires criminelles et de grâce, placée au sein du Ministère de la Justice. Les demandes et communications doivent être adressées à cette Direction par voies diplomatiques. En cas d'urgence, la France accepte les demandes et communications par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de la police criminelle. Les langues acceptables de la demande sont une des langues officielles des Nations Unies.

Lorsque l'autorité centrale reçoit une demande qui n'a pas été rédigée dans la forme prescrite ou ne contient pas les éléments requis par le droit français, avant tout rejet de la demande, elle contacte les représentants de l'Etat requérant et leur procure des renseignements pertinents en vue de la complétion de la demande.

Coopération en matière de détection et répression

La France coopère avec les autres pays pour le transfèrement des personnes condamnées dans le cadre de la Convention du Conseil de l'Europe de 1983. Des accords bilatéraux ont aussi été conclus à cette fin. Le transfert des procédures pénales est prévu dans le cadre des conventions européennes d'entraide judiciaire de 1959 et de 2000.

La France a conclu des protocoles bilatéraux notamment avec des pays de l'Union européenne, permettant une coopération directe entre les services français de détection et de répression coopèrent directement et leurs homologues.

La France peut établir les équipes communes d'enquête (art. 695-2 et 695-3 CPP) avec les pays de l'Union européenne. Avec les autres pays, cette forme de coopération est possible à condition que ces derniers soient partis à toute convention comportant des dispositions similaires à celle de la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les pays de l'Union européenne.

Il est autorisé le recours à certaines techniques spéciales pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions de corruption et de trafic d'influence commis par ou en direction d'agents publics (art. 706-1-3 CPP). Ces techniques comprennent la surveillance, l'infiltration, les interceptions de correspondance émise par la voie des télécommunications, les sonorisations et fixations d'images de certains lieux ou véhicules. La loi prévoit aussi la possibilité de recourir à la surveillance concernant le blanchiment et le recel en bande organisée.