



**Conférence des États parties à
la Convention des Nations Unies
contre la corruption**

Distr. générale
14 septembre 2020

Original : français

Groupe d'examen de l'application
Deuxième partie de la reprise de la onzième session
Vienne, 16-18 novembre 2020
Point 4 de l'ordre du jour
État de l'application de la Convention
des Nations Unies contre la corruption

Résumé analytique

Note du Secrétariat

Table des matières

	<i>Page</i>
II. Résumé analytique	2
France	2



II. Résumé analytique

France

1. Introduction : aperçu du cadre juridique et institutionnel de la France dans le contexte de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

La France a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption le 9 décembre 2003, l'a ratifiée le 4 juillet 2005 et a déposé son instrument de ratification le 11 juillet de la même année.

La France a été examinée la première année du premier cycle d'examen et le résumé analytique correspondant a été publié le 9 janvier 2012 ([CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3](#)).

Le cadre juridique national de lutte contre la corruption comprend des dispositions du Code pénal, du Code de procédure pénale, du Code monétaire et financier, de la 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 (loi relative à la transparence et à la lutte contre la corruption), de la loi organique n° 2013-906 et de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, du décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption, de la loi organique n° 2017-1338 et de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, ainsi que de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Les traités internationaux ratifiés font partie intégrante de l'ordre juridique français et prévalent sur toute disposition juridique interne contraire (art. 55 de la Constitution).

Au niveau international, les autorités françaises coopèrent par l'intermédiaire de divers mécanismes et réseaux, y compris le Groupe d'action financière (GAFI), le Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers, l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), le Réseau des autorités de prévention de la corruption (NCPA) du Conseil de l'Europe et le Réseau pour l'intégrité.

Toutes les informations figurant dans le présent résumé analytique reflètent la situation en France au moment de la visite de pays en mai 2018.

2. Chapitre II : mesures préventives

2.1. Observations sur l'application des articles examinés

Politiques et pratiques de prévention de la corruption ; organe ou organes de prévention de la corruption (art. 5 et 6)

La France compte plusieurs organes et agences qui s'occupent de prévenir et de combattre la corruption, dont l'Agence française anticorruption (AFA) créée en mars 2017, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et la Cour des comptes.

L'AFA est le principal organe chargé de préparer le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption (art. 1 du décret 2017-329 relatif à l'Agence française anticorruption). Elle dispose d'un pouvoir administratif de contrôle lui permettant de vérifier la qualité et l'efficacité des dispositifs anticorruption mis en œuvre par les acteurs publics et économiques visés aux articles 3 et 17 de la loi relative à la transparence et à la lutte contre la corruption.

Au titre de sa mission de conseil, elle formule des recommandations, publiées au *Journal officiel* et régulièrement mises à jour, pour aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter tous faits de corruption. Elle publie des guides pratiques sur le référentiel anticorruption, organise des activités de formation et de sensibilisation à la détection et à la prévention de la corruption, centralise et diffuse des informations sur la lutte contre la corruption.

L'AFA est un service à compétence nationale placé auprès du Ministre de la justice et du Ministre chargé du budget. Elle ne dispose pas de budget autonome et elle est dirigée par un magistrat hors hiérarchie de l'ordre judiciaire nommé pour une durée de six ans non renouvelable (art. 2 de la loi relative à la transparence et à la lutte contre la corruption). Le magistrat qui dirige l'Agence ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale dans l'exercice de ses missions de contrôle.

Une commission de déontologie de la fonction publique, placée sous l'autorité du Premier Ministre, rend également des avis sur le respect des principes déontologiques pertinents et peut adresser des recommandations aux ministères, départements et agences (art. 31 de la loi relative à la transparence et à la lutte contre la corruption)¹.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est une autorité administrative indépendante chargée de veiller à l'intégrité des responsables publics. Elle contrôle les déclarations de patrimoine et d'intérêts de ces derniers et participe à la détection et à la prévention des conflits d'intérêts, notamment par le biais du contrôle de la reconversion professionnelle des personnes occupant les fonctions les plus exposées. Elle apporte également un conseil déontologique aux responsables publics et tient un répertoire public numérique des représentants d'intérêts qui ont participé au processus normatif. En 2017, elle a créé un prix de recherche qui récompense tous les deux ans une publication scientifique consacrée aux thèmes de la transparence, de l'éthique publique et de la corruption. Elle signale à l'autorité judiciaire les infractions qu'elle peut constater dans l'exercice de ses fonctions, qu'il s'agisse de manquements aux obligations déclaratives ou d'infractions en matière d'atteintes à la probité. Elle mène également des actions à l'international pour faire connaître son action et partager ses bonnes pratiques.

La France a fait savoir au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies que l'AFA était l'autorité désignée pour aider les autres États parties à élaborer et à mettre en œuvre des mesures de prévention de la corruption.

Secteur public ; codes de conduite des agents publics ; mesures concernant les juges et les services de poursuite (art. 7, 8 et 11)

Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours et les postes permanents de l'appareil d'État doivent être occupés par des fonctionnaires, sauf exception [art. 3 et 16 de la loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi sur les fonctionnaires)]. Les conditions de chaque concours sont définies dans un arrêté ministériel publié par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. En outre, des agents contractuels peuvent être recrutés en vertu de certaines dispositions légales relatives à la fonction publique (art. 4 et 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État).

Le traitement dépend du grade et de l'échelon du fonctionnaire (art. 20 de la loi sur les fonctionnaires) ; s'y ajoute un élément variable déterminé par sa situation familiale et les fonctions qu'il exerce.

Le recrutement des agents publics doit respecter le principe constitutionnel d'égal accès à l'emploi public, selon les mérites et les talents, énoncé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. La France soumet les emplois les plus exposés au risque de corruption à des obligations déclaratives spécifiques qui sont énumérées dans la loi sur les fonctionnaires (art. 25 et suiv.), notamment l'obligation de présenter une déclaration d'intérêts et une déclaration de patrimoine ainsi que celle de recourir à une fiducie sans droit de regard.

¹ La loi du 6 août 2019 sur la transformation de la fonction publique confie une partie des missions de la Commission de déontologie de la fonction publique à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Tous les agents publics soumis à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts ne relèvent pas de la loi n° 2013-907 de 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Les candidats à la présidence de la République doivent soumettre au Conseil constitutionnel une déclaration d'intérêts et d'activités en plus de leur déclaration de patrimoine (art. 1 de la loi organique pour la confiance dans la vie politique). La HATVP publie ces déclarations sur son site Web au moins 15 jours avant le premier tour de l'élection. Le Président de la République peut demander à la HATVP et aux services fiscaux de soumettre les ministres potentiels à un contrôle avant leur nomination et d'attester, sur la base des informations dont ils disposent, que ceux-ci ne sont pas en situation de conflit d'intérêts potentiel et ont rempli leurs obligations fiscales et déclaratives. Selon la France, la HATVP est saisie systématiquement en pratique.

En outre, la nomination des agents publics énumérés au point III de l'article 11 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique est considérée comme nulle si l'agent ne présente pas de déclaration d'intérêts dans les deux mois qui suivent.

Dans sa décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a jugé contraires à la Constitution les dispositions prévoyant de faire figurer dans la déclaration d'intérêts les « activités professionnelles » des enfants, parents et autres membres de la famille d'un agent public au motif que ces dispositions portaient une atteinte excessive à la vie privée de celui-ci.

Le cadre juridique visant à renforcer la transparence du financement des candidatures à des mandats publics électifs et du financement des partis politiques comprend la loi n° 88-227 relative à la transparence financière de la vie politique, la loi n° 90-55 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques et la loi n° 95-65 relative au financement de la vie politique. Les dépenses sont plafonnées et les candidats doivent tenir des comptes de campagne. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques contrôle les comptes de campagne des candidats aux élections nationales, locales et européennes, ainsi que le financement des partis politiques. Lorsqu'elle soupçonne une infraction, le dossier est transmis au ministère public.

L'article 2 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique ainsi que l'article 25 *bis* de la loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires contiennent la même notion de conflit d'intérêts. Pour éviter des situations de conflits d'intérêts, les 15 800 responsables publics qui adressent une déclaration de patrimoine à la HATVP doivent également remplir une déclaration d'intérêts. La déclaration d'intérêts porte sur les activités professionnelles et de conseil de même que sur les fonctions décisionnelles exercées au sein d'organes dirigeants au cours des cinq années écoulées, les participations financières dans le capital d'une société, les activités professionnelles du conjoint, les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, ainsi que les fonctions et mandats électifs. Les déclarations d'intérêts des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat doivent également comporter des informations sur leurs assistants parlementaires et sur les activités qu'ils entendent poursuivre pendant leur mandat. Pour près de 9 000 agents publics, la déclaration d'intérêts fait l'objet d'un examen par l'administration préalablement à la nomination. Lorsque l'administration ne s'estime pas en mesure d'apprécier si le fonctionnaire se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, elle peut saisir la HATVP. La HATVP examine les déclarations d'intérêts et recommande une mesure ou émet une injonction si elle détermine qu'il y a conflit d'intérêts. Le non-respect de l'obligation de présenter une déclaration d'intérêts est une infraction pénale punie d'une peine d'emprisonnement (trois ans) et d'une amende (45 000 euros). La HATVP transmet un signalement à l'autorité judiciaire territorialement compétente lorsqu'elle constate une telle infraction.

Les normes de conduite sont déterminées par les obligations déontologiques des fonctionnaires (chap. IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et

obligations des fonctionnaires) et par les codes de conduite adoptés par les différentes entités publiques, conformément aux recommandations de l'AFA, qui intègrent les meilleurs standards internationaux énoncés dans les conventions de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de l'Organisation des Nations Unies.

Des codes déontologiques spécifiques existent pour certaines professions, comme la Police et la Gendarmerie nationales (ils figurent dans la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure). Des sanctions disciplinaires sont prévues à l'article 29 de la loi sur les fonctionnaires. Certains ministères (Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Ministère de l'économie et des finances, Ministère de l'intérieur et Ministère de l'enseignement) se sont dotés de codes de déontologie, ainsi que l'Assemblée nationale, la Cour des comptes et des autorités décentralisées.

La procédure à suivre pour signaler la violation d'une norme de conduite dans la fonction publique comprend, premièrement, la notification au superviseur ou au conseiller désigné par l'employeur ; deuxièmement, si cet agent ne tranche pas sur la recevabilité du signalement dans un délai raisonnable, la notification à l'autorité judiciaire ou administrative, ou à l'organisation professionnelle concernée ; et, troisièmement, s'il n'y est pas donné suite dans les trois mois, le signalement peut être rendu public (art. 8-I de la loi relative à la transparence et à la lutte contre la corruption).

L'article 25 de la loi n° 83-634 indique que tout chef de service doit veiller au respect des principes déontologiques des agents sous son autorité. Il doit prendre toutes les mesures pour faire cesser les atteintes aux obligations déontologiques ou un conflit d'intérêts. Bien qu'il n'existe pas de règles générales concernant les cadeaux, certains ministères, départements et agences ont établi leurs propres règlements. Les activités extérieures au service peuvent être autorisées sous certaines conditions prévues par l'article 25 *septies* de la loi n° 83-634.

L'indépendance de l'autorité judiciaire est consacrée par l'article 64 de la Constitution. Lors de la visite de pays, le projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature, qui a été adopté par l'Assemblée nationale en 2016, n'avait pas encore été promulgué. La réforme a été réintroduite par un nouveau projet de loi en mai 2018² et prévoit que le Gouvernement devrait suivre l'avis du Conseil pour la nomination des juges mais aussi désormais des procureurs et déciderait également des sanctions disciplinaires visant ces derniers. Si ce projet n'était pas adopté, le Ministère de la justice conserverait cette prérogative, tandis que le Conseil se contenterait de rendre un avis.

Les garanties relatives à l'indépendance judiciaire ont été renforcées par la loi organique n° 2016-1090 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, qui impose aux juges et aux procureurs de présenter une déclaration d'intérêts à leurs supérieurs.

Les procureurs sont des magistrats, mais ils ne bénéficient pas du même statut que les juges. La 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 vise à renforcer l'indépendance des magistrats. Elle prévoit que, si le Ministre de la justice peut donner des instructions générales aux procureurs concernant la politique pénale (art. 1), il ne peut plus leur donner aucune instruction dans des affaires individuelles, comme c'était jusque-là autorisé.

Passation des marchés publics et gestion des finances publiques (art. 9)

Les informations sur les appels d'offres fructueux et sur les marchés publics attribués sont rendues publiques. Les données relatives aux profils des acheteurs doivent être

² Voir les informations sur le projet de loi constitutionnelle (www.justice.gouv.fr/art_pix/dp_projet_loi_constitutionnelle.pdf).

publiées dès lors qu'un marché public quelconque excède un seuil de 40 000 euros. Lorsque la valeur estimative d'un marché dépasse le seuil européen (5 548 000 euros, hors TVA, pour les marchés de travaux publics), l'une des procédures formalisées prévues par les directives européennes doit être appliquée : appel d'offres ouvert ou restreint, procédure de mise en concurrence avec négociation ou procédure de dialogue compétitif. Les marchés d'un montant inférieur à 40 000 euros (hors TVA) ne sont soumis à aucune publicité ni procédure d'appel d'offres préalable.

Chaque année, une loi de finances prévoyant les ressources et les dépenses du budget de l'État pour l'année civile suivante est soumise par le Gouvernement. L'institution supérieure de contrôle est chargée du contrôle budgétaire et peut effectuer des audits à sa discrétion.

La préservation de l'intégrité des archives publiques est régie par les articles L.212-1 à L.212-5 du livre II du Code du patrimoine.

Information du public ; participation de la société (art. 10 et 13)

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal accorde à tous les citoyens un libre accès aux documents administratifs. La Commission d'accès aux documents administratifs aide les citoyens à obtenir les documents que leur refuse une administration. Toutes les administrations sont par ailleurs tenues de désigner une personne chargée de garantir ce droit d'accès.

Ces dernières années, à la suite de l'évolution du mandat de la Commission et de l'adoption de nouvelles lois (notamment la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique et la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public), le type de documents mis à disposition a été étendu aux codes sources et aux algorithmes qui sont essentiels à la prise de nombreuses décisions administratives, ainsi qu'aux documents relatifs à la gestion du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales. Depuis 2016, un changement radical est en cours : avec l'ouverture des données publiques, les administrations sont désormais tenues de publier d'elles-mêmes les documents importants plutôt que de mettre à disposition les seuls documents faisant l'objet d'une demande (art. L.312-1-1 du Code des relations entre le public et le Gouvernement).

La Direction de l'information légale et administrative a créé un site Web qui sert de guichet en ligne, où les utilisateurs peuvent poser des questions par service de messagerie ou par téléphone et recevoir des réponses simples ou trouver à quel endroit obtenir des informations supplémentaires.

L'article 2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations impose également aux autorités gouvernementales de publier et d'organiser un accès simple aux règles de droit (instructions, circulaires, notes ministérielles) et à la jurisprudence (art. L.312-2 du Code des relations entre le public et l'administration). Lorsqu'une demande est adressée à une administration qui n'est pas compétente pour y répondre, celle-ci est tenue de la transmettre à l'administration compétente et d'en informer la personne concernée (art. L.114-8 du Code).

Les mesures de simplification des procédures administratives portent notamment sur la réduction au strict minimum des pièces justificatives requises pour certains services, comme le programme d'accompagnement des jeunes chômeurs (Garantie jeunes) et la validation de l'expérience acquise sur la base d'un seul type de formulaire.

La HATVP et l'AFA publient des rapports d'activité annuels, et le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a réalisé et publié des analyses des risques où il évalue les menaces et les vulnérabilités qui en découlent, par secteur économique et géographique. Les articles 6 à 16 de la loi relative à la transparence et à la lutte contre la corruption

définissent un mécanisme juridique général de protection des lanceurs d'alerte qui permet un signalement anonyme sous certaines conditions, une stricte confidentialité de l'identité de la personne et une protection contre les représailles.

La loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique prévoit que certaines associations de lutte anticorruption peuvent porter à la connaissance de la HATVP tout acte dont elles considèrent qu'il pourrait constituer une violation d'une obligation légale (art. 41 et 42 du Règlement intérieur de la HATVP). Ces associations doivent être agréées, et l'agrément est délivré par le collège de la HATVP pour une période de trois ans (renouvelable). Au moment de la visite de pays, trois associations avaient été agréées. Les audiences de la Commission des sanctions de l'AFA sont publiques (art. 5 du décret du 14 mars 2017 relatif à l'AFA).

Secteur privé (art. 12)

La loi relative à la transparence et à la lutte contre la corruption impose aux acteurs économiques de se conformer aux mêmes mesures de détection et de prévention de la corruption que celles qui sont appliquées par les administrations : établissement d'un code de conduite, sanctions disciplinaires en cas de violation du code, dispositif d'alerte interne, cartographie des risques, procédures de contrôles comptables et dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre (art. 17).

Le contrôle de la mise en œuvre de ce mécanisme obligatoire est confié à l'AFA (art. 3). Les sanctions administratives prévues comprennent des amendes pouvant aller jusqu'à 200 000 euros pour les personnes physiques ou 1 million d'euros pour les personnes morales et pouvant également inclure la publication de la décision en question (art. 17).

L'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme impose aux sociétés, groupements d'intérêt économique et autres entités privées d'inscrire leurs bénéficiaires effectifs au registre du commerce et des sociétés. Cette nouvelle disposition s'applique à toute société constituée le 1^{er} août 2017 ou après cette date, tandis que toute société préexistante devait s'y conformer avant le 1^{er} avril 2018.

Les articles R.123-172 à R.123-177 du Code de commerce concernent les obligations relatives aux livres, documents et pièces comptables. En outre, les articles 441-1 à 441-6 du Code pénal incriminent l'utilisation de faux documents. Le Code de commerce prévoit des sanctions de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende en cas de fraude comptable (art. L.241-3 pour les sociétés à responsabilité limitée et art. L.242-6 pour les sociétés anonymes).

L'article 39-2 *bis* du Code des impôts dispose que les dépenses qui constituent des pots-de-vin ne peuvent pas être déduites des bénéfices soumis à l'impôt.

Pour les anciens membres du Gouvernement, présidents d'exécutifs locaux et membres d'une autorité administrative indépendante, la HATVP se prononce sur la compatibilité des fonctions privées envisagées et la fonction publique précédemment exercée. Pendant une période de trois ans suivant la fin de leur service, les anciens responsables sont tenus de la consulter avant d'entreprendre quelque nouvelle activité que ce soit dans le secteur privé (art. 23, par. I-2, de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique). La Commission de déontologie de la fonction publique est chargée de contrôler le passage des agents publics vers le secteur privé.

Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (art. 14)

Le régime juridique de lutte contre le blanchiment d'argent se compose principalement du Code monétaire et financier et des textes d'application correspondants, des règlements sectoriels ainsi que des règlements et directives de l'Union européenne pertinents.

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) est chargée de l'agrément et de la surveillance du secteur des banques et assurances, notamment aux fins de la

lutte contre le blanchiment (art. L.612-1 du Code monétaire et financier). Elle dispose de pouvoirs administratifs, d'enquête et de police administrative et peut prononcer des sanctions disciplinaires en cas de manquement (art. L.561-36-1). L'Autorité des marchés financiers (AMF) est chargée des mêmes missions pour le secteur des marchés financiers et dispose également de pouvoirs de contrôle, d'enquête et de sanction (art. L.621-1 et L.621-15 du Code monétaire et financier). En outre, toutes les autorités compétentes, notamment la Commission nationale des sanctions, ont des pouvoirs de sanction en matière de lutte contre le blanchiment d'argent à l'égard des entités placées sous leur contrôle.

Les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle qui s'imposent aux établissements financiers ainsi qu'aux entreprises et professions non financières désignées assujetties aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment sont définies dans le Code monétaire et financier (art. L.561-4-1 à L.561-22 et R.561-1 à D.561-32-1).

Toutes les entités assujetties doivent avoir mis en place des systèmes internes de lutte contre le blanchiment qui comprennent notamment : l'identification et la vérification de l'identité des clients et des bénéficiaires effectifs ; le suivi permanent des opérations ; une vigilance renforcée à l'égard des clients, des comptes et des opérations à haut risque ; la conservation des documents ; et la déclaration des opérations suspectes (art. 52 de la Convention).

Le service de renseignement financier TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) a été créé en 1990 (voir ci-après ce qui concerne l'article 58).

Les autorités de contrôle et de sanction en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, notamment l'ACPR et l'AMF, coopèrent et échangent des informations aux niveaux national et international. En outre, la France a créé un conseil d'orientation chargé de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme qui constitue l'instance nationale de coordination entre les services de l'État, les autorités de contrôle et qui favorise la concertation avec les entités assujetties. Elle a réalisé sa première analyse nationale des risques en 2010. Cette analyse nationale des risques complète les analyses sectorielles plus fines préalablement conduites par les autorités compétentes nationales et entités assujetties.

Il est donné effet aux exigences de la Convention relatives au transfert électronique de fonds par le règlement de l'Union européenne 2015/847 du 20 mai 2015.

La France tient deux registres centraux des bénéficiaires effectifs qui sont accessibles aux entités assujetties et aux autorités compétentes.

Elle a mis en place un système de déclaration des mouvements physiques internationaux (entrants et sortants) d'argent ou d'instruments négociables au porteur supérieurs à 10 000 euros. Ce système, qui prévoit des sanctions en cas de non déclaration ou de fausse déclaration, se fonde sur deux sources : un texte interne applicable aux flux d'argent liquide entre la France et les États membres de l'Union européenne (art. L.152-1 du Code monétaire et financier codifié à l'article 464 du Code des douanes) ; et un règlement de la Communauté européenne applicable aux flux d'argent liquide entre la France et des États non membres de l'Union européenne (règlement 1889/2005 de la Communauté européenne).

La France contribue activement au développement et au renforcement de la coopération régionale et internationale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, notamment par sa participation active au Groupe d'action financière, au Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (Moneyval) et au Groupe Egmont.

2.2. Succès et bonnes pratiques

- Répertoire numérique public des représentants d'intérêts (art. 7).
- La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a créé un prix de recherche ouvert aux contributeurs francophones (art. 8, par. 1).
- Nombreuses mesures prises par le pays pour permettre l'accès aux documents administratifs, notamment en matière d'ouverture des données (art. 13).

2.3. Difficultés d'application

Il est recommandé que la France :

- Élabore et applique une stratégie nationale de lutte contre la corruption et institutionnalise les mécanismes de coopération entre administrations compétentes de manière à assurer la cohérence et la coordination de la stratégie [art. 5, par. 1, et art. 6, par. 1 a)] ;
- Continue de surveiller l'application effective des instruments juridiques pertinents et vérifie qu'ils restent conformes à la Convention (art. 5, par. 3) ;
- Veille à ce que l'AFA et la HATVP disposent des ressources nécessaires pour s'acquitter des vastes mandats qui leur sont confiés par les nouvelles lois et envisage de doter l'AFA de la même indépendance institutionnelle que la HATVP (art. 6, par. 2) ;
- Veille à s'assurer que l'homologation des règlements en vigueur sur la transparence du financement des candidatures et des partis politiques garantisse l'application adéquate de la loi (art. 7, par. 3) ;
- Réfléchisse aux moyens de faire en sorte que les conflits d'intérêts même potentiels soient détectés, par exemple en supprimant la double exigence relative aux critères justifiant une déclaration de conflit d'intérêts (art. 7, par. 4) ;
- Veille à la cohérence et la qualité des codes de conduite par l'intermédiaire des acteurs de la déontologie (référénts déontologues, Ministère de la fonction publique, HATVP et AFA), par exemple en ce qui concerne le traitement des cadeaux (art. 8, par. 2) ;
- Envisage d'étendre l'obligation de déclaration de patrimoine aux conjoints et aux enfants des agents publics (art. 8, par. 5, et art. 52, par. 5) ;
- Assure que les marchés publics d'un montant inférieur à 25 000 euros soient soumis à la publicité et une procédure d'appel d'offres en conformité avec l'article 9, paragraphe 1, de la Convention ;
- Réalise des analyses des risques supplémentaires afin de cerner les domaines dans lesquels des mesures doivent être prises face aux risques de corruption dans son administration publique [art. 10 c)] ;
- Veille à ce que, comme prévu, la nomination des procureurs et la prise de sanctions disciplinaires à leur encontre soient confiées au Conseil supérieur de la magistrature (art. 11) ;
- Continue d'apporter un soutien aux petites et moyennes entreprises dans leur effort d'appropriation du référentiel anticorruption issu de la loi n° 2016-1691 de 2016 (art. 12, par. 1) ;
- Envisage d'adopter des procédures centralisées de signalement, permettant aussi le signalement anonyme, auprès des organes de prévention de la corruption conformément à l'article 13, paragraphe 2.

3. Chapitre V : recouvrement d'avoirs

3.1. Observations sur l'application des articles examinés

Disposition générale ; coopération spéciale ; accords et arrangements bilatéraux et multilatéraux (art. 51, 56 et 59)

L'entraide judiciaire, y compris aux fins du recouvrement d'avoirs, est régie par le Code de procédure pénale en l'absence de convention internationale.

La France peut coopérer en matière de recouvrement d'avoirs, qu'il existe ou non un traité.

La France a créé l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), établissement public placé sous la double tutelle du Ministère de la justice et du Ministère chargé du budget. L'AGRASC s'est vu confier diverses missions destinées à améliorer la saisie, la gestion puis la confiscation et la vente des avoirs liés à la criminalité, y compris en exécution de demandes d'entraide judiciaire. À ce titre, elle a été désignée comme bureau de recouvrement des avoirs en application de la décision 2007/845/JAI du Conseil de l'Union européenne.

La France a également élaboré et publié un guide sur le recouvrement d'avoirs, en cours d'actualisation, et l'Agence précitée a une mission légale d'assistance et de formation à destination des magistrats et enquêteurs.

Selon la France, bien qu'elle ait donné une suite positive à de nombreuses demandes d'entraide judiciaire visant la localisation, la saisie et la confiscation d'avoirs liés à la corruption, elle n'a à ce jour reçu aucune demande de restitution d'avoirs de ce type, les dossiers étant toujours en cours.

Les autorités françaises, dont les services de police, les procureurs, les juges d'instruction et le service TRACFIN, communiquent spontanément des informations. Elles le font par différents canaux sécurisés, tels que les systèmes Secure Web du Groupe Egmont et I-24/7 d'INTERPOL.

La France a conclu beaucoup d'accords bilatéraux et multilatéraux de coopération internationale dans les domaines de la lutte contre la criminalité et du traçage des criminels et du produit du crime.

Prévention et détection des transferts du produit du crime ; service de renseignement financier (art. 52 et 58)

Les entités assujetties sont soumises à certaines obligations en matière de lutte contre le blanchiment conformément aux dispositions du Code monétaire et financier (livre V, titre VI) et aux textes d'application correspondants. Ces obligations couvrent la mise en place d'un dispositif d'identification et d'évaluation des risques, la vigilance à l'égard de la clientèle, notamment la connaissance de l'identité des clients, l'identification des bénéficiaires effectifs, le suivi permanent des opérations, la mise à jour périodique et continue des données, la conservation de documents et la déclaration des opérations suspectes au service TRACFIN.

Le Code impose des exigences très précises concernant les mécanismes de gestion des risques de blanchiment, notamment pour ce qui est des personnes, des comptes et des opérations qui doivent faire l'objet d'une attention particulière (art. L.561-10). Il énumère également les personnes politiquement exposées qui doivent être soumises à des mesures de vigilance complémentaires (art. R.561-18).

Les procédures d'agrément des banques prévues par le Code empêchent la création de banques fictives (art. L.511-9 à L.511-20). Le Code interdit également aux banques de nouer ou de maintenir des relations de correspondance avec des banques fictives ou avec des banques fournissant des services de correspondance à des banques fictives (art. L.561-10-3).

Le service TRACFIN a été créé en application de la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment

des capitaux provenant du trafic des stupéfiants. Il a été érigé par le décret n° 2006-1541 du 12 décembre 2006 en « service à compétence nationale » placé sous la double tutelle administrative du Ministère de l'économie et du Ministère chargé du budget. Initialement en charge de la lutte contre le blanchiment, il a vu ses missions évoluer pour lutter également contre le financement du terrorisme, la fraude fiscale et la fraude sociale. TRACFIN est également un service spécialisé de renseignement depuis 2008, dont les missions sont prévues aux articles L. 811-2 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

Ce service recueille et examine les déclarations d'opérations suspectes et adresse ses analyses aux autorités judiciaires et policières ainsi qu'aux autres administrations concernées, dont les services de renseignement (art. L.561-30-1 à L561-31 du Code monétaire et financier).

TRACFIN peut échanger des informations avec ses homologues étrangers, spontanément et sur demande, sans qu'aucun protocole d'accord ne soit nécessaire (art. L.561-29 à L.561-29-2 du Code monétaire et financier). Sur la base d'une information provenant d'un homologue étranger, TRACFIN dispose des mêmes pouvoirs que lorsqu'il enquête sur des signalements d'opérations suspectes émis par une entité assujettie.

Selon la loi organique n° 2013-906 relative à la transparence de la vie publique, certains agents publics nommés et élus doivent soumettre deux types de déclaration à la HATVP : une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts (art. 16). Environ 15 800 agents publics sont assujettis à l'obligation de déclaration, y compris ceux « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient » qui sont énumérés dans le décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 et précisés, le cas échéant, par arrêté ministériel. Certains agents, tels que les procureurs, n'ont à présenter qu'une déclaration d'intérêts.

Les personnes font ces déclarations en ligne, au début et à la fin de leur contrat ou de leur mandat. De nouvelles déclarations doivent être présentées à l'occasion de toute « modification substantielle » de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus (art. 4 de la loi), mais la loi ne définit pas l'expression « modification substantielle ».

La déclaration de patrimoine porte sur différents éléments, dont les biens mobiliers, les biens immobiliers et les comptes détenus à l'étranger (art. 4 de la loi). Les biens des enfants, y compris mineurs, et ceux appartenant uniquement au conjoint ne sont toutefois pas soumis à déclaration.

La HATVP vérifie l'exhaustivité et l'exactitude des déclarations en étroite collaboration avec les autorités fiscales, à l'aide de multiples bases de données et d'un logiciel spécialisé (Artemis). Le logiciel Artemis a été conçu principalement comme un système d'alerte qui passe quotidiennement en revue la liste des déclarants et recueille toute nouvelle information pertinente qui est publiquement disponible.

Des contrôles approfondis sont réalisés en fonction des risques et d'autres facteurs. En outre, la HATVP calcule la différence de patrimoine d'une personne entre le début et la fin de son contrat afin de déceler toute variation inexplicée.

L'article 26 de la loi relative à la transparence dans la vie publique prévoit des sanctions pénales (trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, outre une interdiction des droits civiques, une interdiction d'exercer une fonction publique et une peine d'inéligibilité obligatoire, sauf décision spécialement motivée) en cas de déclaration mensongère ou de défaut de déclaration.

Les déclarations d'intérêts sont consultables en ligne sur le site Web de la HATVP, tandis que les déclarations de patrimoine peuvent être consultées dans les différentes préfectures. Cela permet de mettre les informations pertinentes à la disposition des autorités compétentes, y compris étrangères.

La France n'exige pas des agents publics ayant une signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier à l'étranger qu'ils le signalent aux autorités compétentes ou conservent des états appropriés.

Mesures pour le recouvrement direct de biens ; mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation ; coopération internationale aux fins de confiscation (art. 53, 54 et 55)

La législation française permet aux personnes physiques et morales, y compris aux États, d'intenter une action devant les tribunaux français pour faire établir un droit de propriété ou demander réparation, soit en se constituant partie civile dans une procédure pénale (art. 85 et suiv. du Code de procédure pénale au stade de l'information judiciaire ; art. 536 du Code de procédure pénale devant le tribunal de police ; art. 388, 418 et suiv. du Code de procédure pénale devant le tribunal correctionnel), soit en engageant une procédure civile distincte (art. 2 du Code de procédure pénale ; art. 1240 du Code civil ; art. 30 et 31 du Code de procédure civile). La personne qui se constitue partie civile au nom d'un État doit prouver, conformément aux principes du droit international régissant les relations interétatiques, qu'elle a qualité pour représenter cet État devant les juridictions françaises (Chambre criminelle de la Cour de cassation, arrêt du 30 novembre 1999).

La confiscation porte sur tous les biens qui sont l'objet ou le produit direct ou indirect d'une infraction, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime (art. 131-21 du Code pénal). De plus, toute personne physique ou morale constituée partie civile, en ce compris un État étranger, qui bénéficie d'une décision définitive lui accordant des dommages-intérêts peut obtenir de l'AGRASC que ces sommes lui soient payées prioritairement sur les biens confisqués (art. 706-164 du Code de procédure pénale). En outre, l'article 40-2 du Code de procédure pénale impose au Procureur de la République de veiller à ce que les victimes soient tenues informées de la procédure pénale ou de toute décision ou mesure alternative prise à la suite de leur plainte ; cette disposition s'applique aussi aux États.

Plusieurs États étrangers avaient engagé des actions civiles devant les tribunaux français, et les procédures étaient en cours. Plusieurs d'entre elles ont été favorablement accueillies. Elles concernaient notamment l'acquisition de biens par blanchiment de fonds publics soustraits, l'abus de confiance aggravé et le recel.

S'agissant des procédures pénales diligentées à l'étranger et faisant l'objet de demandes d'entraide pénale internationale en France, le Code de procédure pénale consacre une section entière à l'exécution des décisions de confiscation prononcées par les autorités judiciaires étrangères hors de l'Union européenne (art. 713-36 à 713-41) ; les dispositions correspondantes s'appliquent en l'absence de convention internationale en disposant autrement.

L'exécution d'une décision de confiscation prononcée par une autorité judiciaire étrangère doit être autorisée par un tribunal pénal français, sur requête du Procureur de la République ; la décision étrangère doit être définitive et exécutoire selon la loi de l'État requérant. S'il l'estime utile, le tribunal correctionnel doit entendre – le cas échéant par commission rogatoire – le propriétaire des biens saisis, la personne condamnée et toute personne ayant des droits sur les biens en question. Le tribunal est lié par les constatations de fait de la décision étrangère. Si ces constatations sont insuffisantes, il peut demander par commission rogatoire à l'autorité étrangère qui a rendu la décision de lui fournir, dans un délai qu'il fixe, les informations complémentaires nécessaires.

La confiscation doit être refusée en l'absence de double incrimination.

Pour que l'infraction de blanchiment d'argent soit caractérisée, il n'est pas nécessaire que l'infraction principale ait été commise en France. Les tribunaux français peuvent, s'ils sont compétents, ordonner la confiscation de biens d'origine étrangère lorsqu'ils statuent sur une infraction de blanchiment (art. 324-1 du Code pénal, relatif au blanchiment, lu conjointement avec l'article 131-21 du même Code, relatif à la confiscation).

La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 a introduit dans le droit français un dispositif de non-restitution sans condamnation préalable. Cette non-restitution a les effets matériels et juridiques d'une confiscation. Indépendamment de son dispositif

national, la France accepte depuis l'arrêt de principe du 13 novembre 2003 de la Cour de cassation (arrêt « Crisafulli ») d'exécuter les demandes de confiscation sans condamnation préalable émanant d'autorités étrangères, dès lors qu'elles portent sur des biens susceptibles de confiscation en application du Code pénal français.

Les autorités compétentes françaises peuvent ordonner et ont ordonné des saisies sur la base d'une décision de saisie étrangère ou d'une demande étrangère (art. 694-12 du Code de procédure pénale). La France peut, dans certains cas, ouvrir une enquête miroir en vue de faire prononcer une décision française de confiscation à la suite d'une demande étrangère.

Bien que les autorités françaises puissent engager des procédures internes sur la base d'informations pertinentes, la législation ne permet pas d'ordonner de mesure conservatoire en l'absence de demande d'entraide judiciaire, uniquement sur la base d'une arrestation ou d'une accusation pénale intervenue à l'étranger.

La France a mis en place une plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), qui a été désignée comme point de contact pour différents réseaux de coopération internationale. Elle dispose également d'un registre bancaire centralisé (FICOBA), qui facilite le traçage des comptes bancaires et des coffres-forts, ainsi que du fichier FICOVIE pour les contrats d'assurance-vie.

Restitution et disposition des avoirs (art. 57)

Les demandes d'entraide judiciaire, y compris celles qui visent le recouvrement d'avoirs, faites sur la base de conventions internationales sont exécutées conformément à ces conventions, qui priment sur le droit interne français.

En l'absence de convention internationale en disposant autrement, la restitution des biens confisqués est régie par le Code de procédure pénale (art. 713-36). Dans de tels cas, l'exécution d'une décision de confiscation prononcée par un tribunal étranger situé hors de l'Union européenne entraîne le transfert à l'État français de la propriété des biens confisqués, sauf s'il en est convenu autrement avec l'État requérant. Les biens ainsi confisqués peuvent être vendus. Les sommes d'argent recouvrées et le produit de la vente des biens confisqués, déduction faite des frais d'exécution, sont entièrement dévolus à l'État français lorsque le montant est inférieur à 10 000 euros, et ils sont partagés en deux moitiés avec l'État requérant dans les autres cas (art. 713-40).

À ce jour, la France n'a pas restitué d'avoirs dans des affaires de corruption.

3.2. Succès et bonnes pratiques

- Affectation de magistrats de liaison dans plusieurs pays pour faciliter le traitement des demandes d'entraide judiciaire, y compris aux fins du recouvrement d'avoirs (art. 51).
- Création de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (art. 51).
- Création des référents saisie-confiscation dans les parquets, qui contribuent par leur action à améliorer l'efficacité du dispositif de saisie des avoirs (art. 51).
- Utilisation d'un logiciel spécialisé pour la vérification des déclarations (art. 52, par. 5).
- Mise en place d'une plateforme spécialisée pour l'identification des avoirs criminels (art. 55, par. 2).
- Création d'un registre bancaire centralisé (art. 55, par. 2).

3.3. Difficultés d'application

Il est recommandé que la France :

- Renforce la mise en œuvre du cadre de recouvrement d'avoirs (art. 51 et 57) ;

- Poursuive les efforts faits pour améliorer son système de collecte de données et permettre ainsi la production d'informations consolidées et plus précises sur l'entraide judiciaire et le recouvrement d'avoirs en rapport avec la corruption (art. 51) ;
- Envisage d'inclure les biens des conjoints et des enfants mineurs parmi les biens soumis à l'obligation de déclaration et de donner une définition juridique de l'expression « modification substantielle », qui figure dans la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique (art. 52, par. 5) ;
- Envisage d'exiger des agents publics ayant une signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier à l'étranger qu'ils le signalent aux autorités compétentes et conservent des états appropriés (art. 52, par. 6) ;
- Envisage de prendre des mesures pour permettre à ses autorités compétentes d'assurer la conservation de biens en vue de leur confiscation, par exemple, sur la base d'une arrestation ou d'une inculpation intervenue à l'étranger en relation avec leur acquisition [art. 54, par. 2 c)] ;
- Fasse le nécessaire pour que les biens confisqués soient restitués conformément à l'article 57 de la Convention, même en l'absence d'un accord avec l'État requérant (art. 57, par. 2 et 3).
