



**SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION**

# RAPPORT

POUR L'ANNÉE

**2015**

**La prévention de la corruption  
en France :  
état des lieux, chiffres clés,  
perspectives, jurisprudence**

**Les atteintes à la probité  
dans le monde sportif**

**L'agence nationale  
anticorruption italienne**

RAPPORT POUR L'ANNÉE 2015  
AU PREMIER MINISTRE  
ET AU GARDE DES SCEAUX,  
MINISTRE DE LA JUSTICE

**La prévention  
de la corruption en France :  
état des lieux,  
chiffres clés, perspectives,  
jurisprudence**

**Les atteintes à la probité  
dans le monde sportif**

**L'agence nationale  
anticorruption italienne**

## **AVERTISSEMENT**

Les propositions et opinions contenues dans le présent rapport du SCPC, entité placée auprès du garde des Sceaux, ministre de la Justice, sont de la seule responsabilité de ce service et n'engagent ni ne préjugent de la position du ministère de la Justice ou des autres administrations sur les sujets abordés.

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2016  
ISBN : 978-2-11-145121-6

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
<b>CHAPITRE I</b>	
<b>La centralisation des informations relatives à la lutte contre la corruption et aux atteintes à la probité .....</b>	<b>19</b>
L'état de la corruption et des atteintes à la probité en France.....	22
Les moyens de prévention de la corruption et des atteintes à la probité mis en place en place par les acteurs des secteurs publics et privés.....	51
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>Les atteintes à la probité définitions et jurisprudence récente.....</b>	<b>103</b>
Jurisprudence judiciaire .....	105
Jurisprudence administrative .....	124
<b>CHAPITRE III</b>	
<b>Les activités du SCPC.....</b>	<b>133</b>
Champ d'activité du SCPC dans le cadre national .....	135
Les activités du Service Central de Prévention de la Corruption dans le cadre national.....	136
Champ d'activité du SCPC dans le cadre international.....	157
L'action internationale du SCPC.....	158
<b>CHAPITRE IV</b>	
<b>Les atteintes à la probité dans le monde sportif .....</b>	<b>189</b>
Sport : les efforts de lutte et de prévention des manquements à la probité aux niveaux international et français .....	196
Les atteintes à la probité : encadrer et prévenir ces risques au sein des organisations sportives.....	248
<b>CHAPITRE V</b>	
<b>L'autorité nationale anticorruption italienne (ANAC) .....</b>	<b>279</b>



## INTRODUCTION

Lors de sa création par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques dite «loi Sapin», le Service central de prévention de la corruption (SCPC) constituait un outil original et novateur, doté d'une authentique force de propositions par la large diffusion de son rapport annuel public adressé au Premier ministre et au ministre de la Justice.

Le lecteur trouvera en annexe du présent rapport – le dernier du SCPC – quelques-unes des nombreuses avancées juridiques introduites dans notre droit positif en matière de prévention de la corruption, directement issues des recommandations présentées par le Service depuis 23 ans. Dans le même esprit, le SCPC présente cette année l'agence anticorruption italienne et une série de sept propositions<sup>1</sup> visant à améliorer la prévention de la corruption sportive, comportant notamment, sur le modèle d'autres États européens, la création d'un délit spécifique de manipulation des compétitions sportives.

Depuis une dizaine d'années, la prise de conscience par la communauté internationale de l'ampleur et des conséquences du phénomène mondial de corruption a conduit les principales organisations internationales à renforcer l'attention portée aux dispositifs anticorruption.

Outre sa présence aux sessions annuelles du «groupe des États contre la corruption» (GRECO) du Conseil de l'Europe, le SCPC participe activement à ces diverses instances, toutes postérieures à sa création : réunions de suivi de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption organisées par l'Organisation des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), «groupe de travail corruption» de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)<sup>2</sup>, groupe de travail anticorruption du G20 créé en 2010, ateliers

1. Actions de formation sur les conflits d'intérêts et la prise illégale d'intérêts, notamment dans le cadre de la «plateforme française de lutte contre les manipulations sportives»; encadrement renforcé des procédures d'attribution des délégations aux fédérations sportives; extension aux paris hippiques du champ d'application des articles 445-1-1 et 445-2-1 du Code pénal; création d'un délit de manipulation des compétitions sportives; création d'un délit de divulgation ou d'utilisation d'informations d'initié concernant des compétitions sportives; élaboration de lignes directrices à destination des acteurs du monde sportif; élargissement de l'obligation de déclaration de soupçon à TRACFIN aux directions nationales du contrôle de gestion et aux clubs professionnels.
2. Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 17 novembre 1997 entrée en vigueur en France le 29 septembre 2000.

de la direction générale des affaires intérieures de la Commission européenne<sup>3</sup> instaurés en 2014.

Entrée en vigueur en France le 14 décembre 2005, la Convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003 (dite de Mérida, 180 États parties au 21 septembre 2016), a recommandé aux États l'élaboration et l'application de politiques de prévention de la corruption « efficaces et coordonnées » et la mise en place d'un ou plusieurs organes chargés de prévenir la corruption, jouissant de l'indépendance nécessaire, des ressources matérielles et du personnel suffisant pour exercer efficacement leurs fonctions à l'abri de toute influence indue<sup>4</sup>.

À l'heure où ces lignes sont imprimées, la France s'apprête à se doter, avec l'adoption par le Parlement du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin II », d'une agence anticorruption, appelée à succéder, avec des missions étendues et des moyens renforcés, à l'actuel Service central de prévention de la corruption.

Plus de vingt ans après la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, ce projet de loi entend ainsi réaliser de nouveaux progrès en matière de transparence et de modernisation de la vie des affaires et des relations entre acteurs économiques et décideurs publics.

Il était en effet devenu nécessaire, comme le SCPC l'a préconisé depuis plusieurs années, de parachever le dispositif anticorruption français mis en place avec la création des juridictions interrégionales spécialisées en 2004, celles du parquet national financier, de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et de l'office central de répression de la corruption et des infractions financières et fiscales en 2013.

Cette évolution positive est, il convient ici de le souligner, consensuelle au sein de notre République, ainsi que les débats récents au Parlement l'ont démontré.

## **Les missions de la future agence française anticorruption<sup>5</sup>**

Placée auprès du ministre de la Justice et du ministre chargé du Budget, l'Agence française anticorruption constituera un service à compétence

- 
3. Convention du 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption active et passive impliquant des fonctionnaires des communautés européennes ou des États membres.
  4. Cf. CNUCC, article 5 -1, article 6.
  5. Sur la base du texte adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 29 septembre 2016.

nationale ayant pour mission d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Dirigée par un magistrat hors hiérarchie de l'ordre judiciaire, l'Agence française anticorruption comprendra également une commission des sanctions.

Un comité stratégique à large composition, associant l'ensemble des acteurs de la lutte contre la corruption, sera également créé, par décret, pour proposer des orientations au directeur général de l'Agence et préparer l'élaboration concertée d'un plan national de prévention de la corruption.

L'Agence française anticorruption participera à la coordination administrative, notamment au plan international, centralisera et diffusera les informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Dans ce cadre, elle apportera son appui aux administrations de l'État, aux collectivités territoriales et à toute personne physique ou morale. Elle élaborera des recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Ces recommandations, adaptées à la taille des entités concernées et à la nature des risques identifiés seront régulièrement mises à jour pour prendre en compte l'évolution des pratiques et seront publiées sous forme d'avis au *Journal Officiel*.

L'Agence contrôlera, de sa propre initiative, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte et des associations reconnues d'utilité publique pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Elle contrôlera également le respect des mesures de conformité dont devront obligatoirement se doter les principales entreprises françaises pour réduire leur exposition aux risques de corruption, en particulier à l'international.

Ces contrôles pourront également être effectués à la demande du Premier ministre, des ministres, du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, du représentant de l'État. Ils pourront faire suite à un signalement transmis à l'Agence française anticorruption par une association agréée. Ces contrôles donneront lieu à l'établissement de rapports transmis aux autorités qui en seront à l'initiative ainsi qu'aux représentants de l'entité contrôlée. Ils

contiendront les observations de l'Agence concernant la qualité du dispositif de prévention et de détection de la corruption mis en place au sein des entités contrôlées ainsi que des recommandations en vue de l'amélioration des procédures existantes.

Une des innovations majeures du projet de loi est l'instauration d'une obligation de vigilance applicable aux entreprises et établissements publics à caractère industriel et commercial d'une certaine dimension (> 500 salariés et ayant un chiffre d'affaires > 100 M d'€) afin qu'elles mettent en œuvre des procédures de détection et de prévention des faits de corruption ou de trafic d'influence (par exemple, un code de conduite ou un programme de formation du personnel). L'Agence française anticorruption pourra vérifier sur pièce ou sur place que ces entreprises satisfont à cette obligation de vigilance.

En cas de manquement, son directeur pourra adresser un avertissement aux représentants de la société ou saisir la commission des sanctions, nouvel organe créé au sein de l'Agence :

- soit pour faire injonction à la société -ou à ses représentants – d'adapter les procédures de conformité internes destinées à la prévention et à la détection des faits de corruption, sous la forme de recommandations dans un délai qui ne pourra excéder trois ans ;
- soit pour faire infliger une sanction pécuniaire, dont le montant ne pourra excéder 200 000 € pour les personnes physiques et 1 000 000 € pour les personnes morales.

La commission des sanctions pourra ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de la décision d'injonction ou de la sanction pécuniaire.

Dans le même ordre d'idées, l'article 9 du texte crée une nouvelle peine, dite peine de programme de conformité, incorporée à l'article 131-39-2 du Code pénal. Une entreprise condamnée pour corruption pourra également être soumise pour une durée maximale de cinq ans, à un programme de mise en conformité, sous le contrôle de l'Agence française anticorruption qui devra rendre compte au moins annuellement de la mise en œuvre de la peine au procureur de la République.

Parmi les autres dispositions innovantes du projet de loi, figure la création d'une convention judiciaire d'intérêt public qui pourra être proposée par le procureur de la République avant l'engagement des poursuites à une société mise en cause pour atteinte à la probité. Un juge validera ou non la proposition de convention lors d'une audience publique. Cette convention sera publiée sur le site Internet de l'Agence française anticorruption et fera l'objet d'un communiqué de presse. Dans ce cadre procédural, l'entreprise devra verser une amende au Trésor public dont le montant sera proportionné aux avantages tirés des manquements constatés dans la limite de 30% de son chiffre d'affaires annuel. Elle devra également se soumettre,

pour une durée maximale de trois ans et sous le contrôle de l'Agence française anticorruption, à un programme de mise en conformité de ses procédures de prévention et de détection de la corruption et du trafic d'influence.

Cette procédure pourra également être mise en œuvre à l'initiative du juge d'instruction saisi des mêmes délits.

Par ailleurs, l'Agence française anticorruption veillera, à la demande du Premier ministre, au respect de 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 dite « loi de blocage », dans le cadre de l'exécution des décisions d'autorités étrangères imposant à une société dont le siège est situé sur le territoire français une obligation de se soumettre à une procédure de mise en conformité de ses procédures internes de prévention et de détection de la corruption. Cette compétence est une consécration législative de l'action conduite à la demande du Premier ministre en ce domaine par le service central de prévention de la corruption.

L'Agence avisera le procureur de la République compétent des faits dont elle aura eu connaissance dans l'exercice de ses missions et qui seraient susceptibles de constituer un crime ou un délit. Lorsque ces faits seront susceptibles de relever de la compétence du procureur de la République financier, l'Agence française anticorruption en avisera simultanément ce dernier.

Enfin, l'Agence française anticorruption élaborera chaque année un rapport d'activité rendu public.

Cette réforme doit permettre à notre pays d'élaborer, comme l'y invitent avec constance les organisations internationales, et en particulier l'OCDE, une nouvelle politique publique de prévention de la corruption, plus efficace et affirmée, car construite en concertation entre l'ensemble des acteurs concernés : État, collectivités territoriales, entreprises publiques et privées, ONG.

Cette nouvelle approche a vocation à renforcer l'exemplarité française en matière de la lutte contre la corruption, nationale, transnationale, internationale par la construction et l'adoption de nouveaux et ambitieux standards en ce domaine.

Au-delà, elle doit, à sa mesure, contribuer à réduire la défiance actuelle de nos concitoyens envers les institutions, publiques comme privées.

Xavière SIMEONI,  
Chef du SCPC  
Le 12 octobre 2016

## ANNEXE

### Le SCPC, force de proposition aux pouvoirs publics

L'heure semble appropriée pour dresser un bilan de l'activité du SCPC au cours des quelque vingt-quatre années – presque un quart de siècle – qui se sont écoulées depuis sa création.

Pendant toutes ces années, le SCPC aura apporté sa contribution à la description et à la compréhension des mécanismes corruptifs. Il aura également formulé à l'attention des pouvoirs publics, conformément au décret n° 93-232 du 22 février 1993<sup>6</sup>, de nombreuses propositions ou recommandations destinées à prévenir les délits relevant de son champ de compétence.

Formulées en pleine indépendance et sous sa seule responsabilité, ces propositions auront été le fruit des travaux et de la réflexion propre du service, en concertation avec ses partenaires publics (ministères, collectivités territoriales, entreprises publiques) et privés (entreprises, organisations non gouvernementales), notamment dans le cadre de groupes de travail mis en place sur divers sujets.

### Les mesures générales de prévention de la corruption

Dès son rapport 1997, le SCPC a recommandé de modifier le régime de la prescription en matière d'action publique, perçu comme inadapté aux attentes de la société et aux besoins des juges en matière de répression des infractions occultes ou dissimulées, en proposant deux approches : le rallongement du délai de prescription ou bien le report du point de départ de ce délai. Vingt ans plus tard, en juin 2016, l'Assemblée nationale a retenu la deuxième approche en l'intégrant à l'article 12 du projet de loi dit « Sapin 2 » (*cf. supra*).

Également formulée dans le rapport 1997, la proposition de modifier la définition légale de la corruption en abandonnant la condition d'antériorité du pacte de corruption a été adoptée par le législateur dès la loi n° 2000-95 du 30 juin 2000, la mesure proposée ayant coïncidé avec une

---

6. Article 3 du décret n° 93-232 du 22 février 1993 relatif au service central de prévention de la corruption institué par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques : « *Le service central de prévention de la corruption établit annuellement un rapport d'activité qui comporte notamment des propositions de mesures tendant à prévenir les irrégularités de la nature de celles qui lui ont été signalées. Ce rapport est adressé au Premier ministre ainsi qu'au garde des Sceaux, ministre de la Justice.* »

exigence de la Convention de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales.

À partir de son rapport 2006, le SCPC, conformément à sa mission de centralisation des informations relatives à la corruption<sup>7</sup>, a publié, avec le concours du ministère de la Justice, des données statistiques sur la corruption et les atteintes à la probité, comblant ainsi une lacune importante dans l'appréhension de la corruption et des délits apparentés. Ces données ont permis de prendre la mesure exacte de la judiciarisation du phénomène en France, mais aussi du niveau parfois faiblement dissuasif des peines prononcées.

Dans son rapport 2010, le SCPC, constatant l'efficacité de l'action des associations dont la finalité est la lutte contre la corruption, proposait de consacrer législativement la possibilité de constitution de partie civile qui venait de leur être reconnue par la Cour de cassation, dans le cadre de l'affaire dite des «biens mal acquis»<sup>8</sup>. Cette proposition a été prise en compte dans la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (Article 1<sup>er</sup>, nouvel article 2-23 du Code de procédure pénale), complétée par le 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.).

Dans le même rapport 2011, le SCPC a proposé, dans une logique d'ouverture au citoyen et de transparence dans la lutte contre les atteintes à la probité, la suppression de l'exigence de l'autorisation préalable par le juge administratif du contribuable d'une collectivité territoriale, afin d'exercer les actions en justice de cette collectivité en cas d'inaction de celle-ci. Cette mesure, qui permettrait également de mettre un terme aux risques d'empiétement du juge administratif sur des compétences judiciaires, notamment le pouvoir d'appréciation sur l'opportunité des poursuites du procureur de la République, reste çà ce jour en attente d'introduction dans notre droit positif.

Dans son rapport 2014, publié en juin 2015, le SCPC, a émis une série de 11 propositions, en vue de perfectionner le dispositif légal français de protection des lanceurs d'alerte, qu'ils appartiennent au secteur

7. Article 1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993.

8. Cass. Crim, 9 novembre 2010, n° 6092.

public comme au secteur privé.<sup>9</sup> La qualité de ses recommandations, cohérentes avec la recommandation du Conseil de l'Europe du 30 avril 2014, a qualifié le SCPC pour être désigné en octobre 2015 par le Secrétariat général du Gouvernement comme membre du groupe d'étude du Conseil d'État sur l'alerte éthique.<sup>10</sup>

## La prévention de la corruption dans les administrations publiques

Dès son rapport 1994, le SCPC, pour diminuer le risque de corruption dans le secteur public local, avait proposé l'interdiction du cumul des mandats de député ou de sénateur avec les mandats de maire ou de président de conseil général ou de président de conseil régional. Cette mesure ne devait être votée par le Parlement que vingt ans plus tard.

L'année suivante, dans son rapport 1995, publié en 1996, le SCPC recommandait que le juge administratif, lorsqu'il statue au contentieux, puisse faire application du second alinéa de l'article 40 du Code de procédure pénale, relatif à l'obligation des fonctionnaires d'aviser le procureur de la République des crimes ou délits dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Cette proposition, réitérée dans son rapport 2013, n'a pas encore prospéré à ce jour, alors qu'elle permettrait sans doute un certain nombre de transmissions aux différents parquets, notamment à l'occasion de l'examen de litiges relatifs à la commande publique.

À partir de la même année, le SCPC a investi le terrain de la prévention de la corruption dans les marchés publics et contrats assimilés, d'abord en donnant un nouvel écho aux propositions de la Commission

---

9. 1) Unification du droit de l'alerte. 2) Articulation du droit de l'alerte et le droit des secrets protégés. 3) Ouverture de l'éventail des mesures de représailles prohibées. 4) Égalité du niveau de protection garanti aux salariés du secteur privé et aux agents publics. 5) Extension du bénéfice de la protection légale aux tiers. 6) Extension du champ des alertes protégées aux atteintes graves à l'intérêt public. 7) Clarification des règles applicables en matière d'alerte externe. 8) Organisation de l'instruction des alertes et accompagnement des lanceurs d'alerte. 9) Allègement du coût des procédures judiciaires pour les lanceurs d'alerte. 10) Amélioration du régime d'indemnisation des lanceurs d'alerte. 11) Création d'un fonds de soutien aux lanceurs d'alerte.

10. Créé sur instruction du Premier ministre en date du 15 juillet 2015, ce groupe d'étude s'est réuni de septembre 2015 à janvier 2016. Ses travaux ont fourni l'essentiel de la matière de l'étude du Conseil d'État « Le droit de l'alerte : signaler, traiter, protéger », adoptée par l'assemblée générale plénière de la Haute juridiction le 25 février 2016.

Bouchery<sup>11</sup>, puis en traitant du contrôle des marchés publics (rapport 1997), de l'évolution de la réglementation de la commande publique au regard de la prévention de la corruption (rapport 2005), des fraudes, des fausses factures, et de la manipulation des logiciels informatiques» (2006), de l'audit de la corruption dans les marchés publics (2007), de l'investigation dans les marchés publics (2008), de la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics (2010). Il a pu souligner, dans son rapport 2013, publié en juin 2014, la difficulté accrue de prévenir la corruption dans les marchés publics locaux du fait des relèvements successifs du seuil de la procédure formalisée et de la banalisation des marchés à procédure adaptée, alors même que le premier rapport anticorruption de la Commission européenne (publié en février 2014) venait de souligner l'exposition particulière de la France au risque de corruption dans les marchés publics.

Dans son rapport 2000, le SCPC a proposé de rendre publics les avis de la Commission de déontologie de la fonction publique, créée en 1993<sup>12</sup>, et de recentrer le contrôle de celle-ci sur les cas stratégiques, propositions jusqu'à ce jour non suivies d'effet.

La loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption ayant introduit la protection des salariés du secteur privé dénonçant des faits de corruption, le SCPC a été l'une des premières entités publiques à se pencher dans son rapport 2008 sur la question, centrale, de l'alerte éthique (ou « *whistleblowing* »), le plus souvent nécessaire à la révélation des infractions occultes ou dissimulées. Il a recommandé, à cet égard, la création au sein des administrations publiques de services déontologiques. Il a également proposé, dans le même esprit, la mise en

- 
11. Cf. Rapport de la Commission Bouchery, 5<sup>e</sup> partie « marchés publics » (La Documentation française, 1993). Présidée par M. Bouchery, conseiller d'État, cette commission avait été installée le 23 avril 1992 pour étudier les mécanismes économiques et financiers les plus exposés à des pratiques illicites, difficiles à identifier, dans des domaines tels que la conclusion de concessions et de marchés publics, les opérations immobilières et d'urbanisme, l'utilisation de contrats d'étude ou de publicité à des fins étrangères à leur objet. La commission devait également se prononcer sur l'éventuelle extension ou transposition du dispositif TRACFIN à la lutte contre la corruption.
  12. Commission créée par l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993. La commission de déontologie a pour rôle de contrôler le départ des agents publics, et de certains agents de droit privé, qui envisagent d'exercer une activité dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel. Elle examine si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions. Elle est aussi compétente pour donner un avis sur la déclaration de création ou de reprise d'une entreprise faite par un agent qui cumule cette activité avec son emploi public. De même, elle donne un avis sur la déclaration de poursuite d'une activité privée dans une entreprise ou une association faite par un agent qui vient d'entrer dans la fonction publique par concours ou sur contrat. Elle est également chargée d'examiner les demandes d'autorisation des personnels des services publics de recherche souhaitant être détachés ou mis à disposition auprès d'entreprises valorisant leurs travaux de recherche ou collaborer avec celles-ci.

place dans les administrations publiques de dispositifs encadrés de divulgation ou de médiation, avec, le cas échéant, la mise en place de lignes téléphoniques garantissant l'anonymat, sur le modèle des dispositifs existant alors déjà dans certaines grandes entreprises privées.

La première de ces deux propositions a été réitérée par le SCPC dans son rapport 2013, publié après le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte contenue dans les lois relatives à la transparence de la vie publique et au renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, l'efficacité de cette protection étant largement conditionnée par l'existence de dispositifs appropriés d'alerte interne. En 2016, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a instauré des « référents déontologiques » au sein des administrations<sup>13</sup>.

Le SCPC a également formulé, dans son rapport 2008, une série de recommandations visant à améliorer l'indépendance de l'expertise publique, et comportant notamment la création d'une Haute autorité de l'expertise publique (HAEP), structure indépendante chargée d'unifier les standards d'exercice de cette expertise et d'en assurer la régulation déontologique. Le travail du SCPC, réalisé avant que n'éclate l'affaire dite « du Médiateur », a notamment inspiré les auteurs de la proposition de loi sénatoriale n° 747 relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement. Enregistrée à la Présidence du Sénat le 28 août 2012, cette proposition de loi n'a toutefois pu prospérer.

Dans son rapport 2009, publié à l'automne 2010, le SCPC a formulé un ensemble de propositions visant à limiter les risques de conflits d'intérêts des élus et à assurer la transparence des opérations de lobbying. Certaines d'entre elles ont été reprises, au moins partiellement, dans le cadre des lois organique n° 2013-906 et ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ainsi que dans le titre II du projet de loi dit « Sapin 2 ».

Dans son rapport 2010, publié en 2011, le SCPC a recommandé l'introduction dans la loi de dispositions prévoyant de manière explicite la protection de l'agent public lanceur d'alerte. Deux ans plus tard, la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière est venue compléter sur ce point le dispositif français de protection des lanceurs d'alerte. Ce dispositif légal

---

13. Article 11. – V.-Après l'article 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, il est inséré un article 28 bis ainsi rédigé : « Art. 28 bis.-Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service ».

a été précisé par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, intégrant ainsi l'apport du groupe d'étude du Conseil d'État sur l'alerte éthique.

S'agissant de la non-dénonciation de faits de corruption, face à une obligation de signalement insuffisamment respectée, le SCPC a proposé, dans son rapport 2011, que la non-dénonciation de pratiques corruptrices, de nature délictuelle, puisse être sanctionnée, à l'instar de la non-dénonciation de crimes<sup>14</sup>. Cette proposition n'a à ce jour pas encore été suivie d'effet.

Dans son rapport annuel pour 2013, publié en juin 2014, le SCPC a proposé la création d'une infraction d'enrichissement illicite pesant sur les personnes assujetties à la déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts auprès de la Haute Autorité de la transparence, infraction qui serait punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Toutefois, cette année-là, les recommandations du SCPC ont porté, pour l'essentiel, sur la prévention de la corruption dans le secteur public local. Le rapport 2013 a ainsi présenté les principaux risques encourus par les élus et les agents des collectivités territoriales, de leurs groupements et des organismes périphériques. Le recensement des risques d'atteinte à la probité ainsi opéré a reposé sur l'analyse des décisions de justice, des observations des juridictions financières, des articles de doctrine et de la presse professionnelle, ainsi que sur les informations recueillies au cours d'échanges avec des personnalités représentatives du secteur public local. L'objectif était d'informer aussi bien les autorités publiques, les acteurs du secteur que les organes de contrôle, des risques spécifiques constatés, afin qu'ils puissent contribuer à la conception et à la mise en place de dispositifs juridiques mais aussi organisationnels susceptibles de les réduire. Le SCPC a ainsi proposé un corpus de 28 propositions tendant notamment à améliorer l'efficacité des dispositifs de contrôle, à prévenir

---

14. On rappellera à cet égard que la corruption a été un crime en France jusqu'en 1943.

le blanchiment des produits de la corruption, et enfin à réduire le risque d'atteinte à la probité dans la gestion de la commande publique<sup>15</sup>.

## La prévention de la corruption dans le secteur privé

Dans son rapport 2005, le SCPC a formulé une vingtaine de propositions pour la prévention des conflits d'intérêts dans le secteur privé (associations, entreprises privées, commissaires aux comptes, analystes financiers et agences de notations), dont certaines ont été intégrées depuis dans certains textes législatifs et réglementaires.

Le rapport 2007 a vu le SCPC formuler des recommandations visant à assainir le secteur des jeux en ligne<sup>16</sup>. Ces préconisations ont été, pour une large part retenues lors de la création, en 2010, de l'Autorité de régulation des jeux en ligne par la loi no 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

15. 1) Adaptation du système de collecte de données du ministère de la Justice afin d'obtenir les données statistiques spécifiques relatives aux atteintes à la probité commises par les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux. 2) Modification du Code électoral afin de subordonner la validité de la candidature à des fonctions électives nationales ou locales à la production d'un extrait de casier judiciaire B2 vierge de tout délit d'atteinte à la probité. 3) Alignement du Code électoral sur le Code monétaire et financier s'agissant de l'interdiction de gérer. 4) Limitation du cumul horizontal des mandats et des fonctions. 5) Rénovation de l'encadrement de la rémunération des élus. 6) Limitation du cumul des mandats dans le temps. 7) Extension du périmètre d'assujettissement aux déclarations d'intérêt et de situation patrimoniale. 8) Clarification des délégations de fonctions et de signature ; amélioration de la transparence et de la traçabilité des décisions des collectivités territoriales. 9) Renforcement des règles et procédures garantissant la déontologie des acteurs publics. 10) Amélioration de la transparence du recrutement et de la promotion des agents. 11) Développement de la formation initiale et continue des élus locaux et des agents territoriaux. 12) Promotion de l'adoption et de l'appropriation de chartes de déontologie de l'acteur public. 13) Renforcement de la traçabilité des conditions de passation des marchés publics. 14) Amélioration de la traçabilité des négociations. 15) Développement du contrôle de l'exécution des contrats de la commande publique. 16) Obligation de rendre compte de l'exécution des opérations d'équipement. 17) Sanction effective de la violation des règles de conservation des pièces de marchés. 18) Sécurisation de la gestion du domaine public. 19) Prévention de la concussion. 20) Amélioration de la transparence de la gestion du domaine privé. 21) Amélioration de la transparence du processus de décision en matière d'urbanisme. 22) Obligation de contrôle interne dans les collectivités et les entités les plus importantes du secteur public local. 23) Obligation d'élaborer un plan de prévention des risques d'atteintes à la probité dans les collectivités et les entités les plus importantes du secteur public local. 24) Extension du périmètre de compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière. 25) Renforcement du contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes sur les protocoles transactionnels. 26) Renforcement de la vigilance du secteur bancaire sur les comptes détenus par les responsables locaux. 27) Modification du régime juridique des sociétés civiles immobilières dans le sens de la transparence. 28) Sanction effective du non-respect des règles de communication des documents de gestion.
16. Conditions d'attribution des licences, répartition du capital et obligation de transparence des sociétés ou personnes physiques titulaires de licences, interdiction renforcée de pantouflage, clauses contractuelles obligatoires, conditions d'accès du public aux jeux en ligne avec limitation des mises, auditabilité des systèmes informatiques, contrôle interne notamment anti blanchiment.

Après que plusieurs grandes entreprises françaises, poursuivies par les autorités américaines sur le fondement du « *Foreign Corrupt Practices Act* », aient été contraintes de signer des accords de poursuites différées assorties de lourdes pénalités financières, l'OCDE a publié en octobre 2012 un rapport sur la mise en œuvre par la France de la Convention du 17 décembre 1997. Dans ce contexte, le SCPC a proposé, dans son rapport 2012, publié en juin 2013, une série de mesures de nature à améliorer la prévention de la corruption dans les entreprises<sup>17</sup>.

Le SCPC a recommandé que soit introduite dans le Code pénal, conformément aux recommandations de l'OCDE, une infraction de trafic d'influence à l'occasion de la décision d'un agent public d'un État étranger, de manière à ce que soient incriminées et sanctionnées l'ensemble des atteintes à la probité susceptibles d'intervenir dans le cadre des échanges internationaux.

Dans ce même rapport 2012, le SCPC a proposé, à titre complémentaire, de modifier la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010, en ajoutant la corruption et les autres infractions d'atteintes à la probité à la liste des infractions pouvant donner lieu à une confiscation et en supprimant et en étendant les dispositions de l'article 706-103 du Code de procédure pénale aux biens des bénéficiaires économiques de la personne mise en examen.

Dans son rapport 2014, publié en juin 2015, le SCPC a réitéré deux propositions déjà formulées dans le rapport 2012 : d'une part, l'introduction en droit positif d'une obligation générale de moyens de prévention de la corruption, dont le défaut pourrait être sanctionné pénalement ; d'autre part, une actualisation de la loi de blocage<sup>18</sup>, validant le rôle du SCPC en tant que canal de transmission d'information aux autorités étrangères dans le cadre de procédures anti-corruption. Il a également formulé une recommandation nouvelle : la reconnaissance d'une valeur juridique aux programmes d'éthique et de conformité mis en place par les entreprises, pouvant être prise en considération, en cas de commission d'infraction, au moment du choix de la réponse pénale par les autorités de poursuite.

---

17. 1) Compétence extraterritoriale des juridictions françaises en matière de lutte contre la corruption. 2) Obligation générale de prévention de la corruption (conformité), dont le défaut pourrait être sanctionné pénalement. 3) Saisine pour avis du SCPC par toute personne physique ou morale, publique ou privée. 4) Désignation du SCPC comme autorité publique, canal de transmission entre les parties en présence dans des procédures de corruption transnationale, entre l'autorité du pays en charge des poursuites à l'encontre d'une entreprise française et celle-ci. 5) Publication par les pouvoirs publics de lignes directrices ou guide pour accompagner les entreprises dans leur mise en œuvre interne d'une politique de conformité. 6) Accréditation obligatoire pour les organismes certificateurs en matière de prévention de la corruption. 7) Innovations procédurales pour permettre un jugement plus efficace et plus rapide des personnes morales poursuivies pour des faits de corruption.

18. Loi n° 68 - 678 du 26 juillet 1968 (modifiée par la loi du 17 juillet 1980).

Dans le même rapport, le SCPC a assuré la promotion des lignes directrices françaises visant à lutter contre la corruption dans les transactions commerciales publiées en mars 2015.

Le SCPC avait abordé à plusieurs reprises depuis 2010 la question d'une réforme de la loi de 1993 l'ayant créé et plusieurs rapports ministériels avaient également suggéré une telle réforme.

# CHAPITRE I

**LA CENTRALISATION DES INFORMATIONS  
RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION  
ET AUX ATTEINTES À LA PROBITÉ**



## INTRODUCTION

La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, a chargé le SCPC «de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active ou passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, de concussion, de prise illégale d'intérêts ou d'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés publics».

Cette mission s'avère essentielle pour construire les politiques publiques de prévention et de lutte contre ces infractions. Elle se révèle aussi difficile, s'agissant d'infractions par nature occultes, multiformes et évolutives, souvent mises en œuvre grâce à des montages complexes. La difficulté s'accroît dès lors que l'on souhaite étudier le phénomène réel, et pas seulement le ressenti social qu'il provoque.

Ces contraintes ont conduit le SCPC à utiliser toutes les sources à sa disposition pour établir une image aussi fidèle que possible de ces phénomènes. Dans ce but, le service réunit et analyse les informations provenant des administrations, des juridictions et des opérateurs de l'État, des collectivités locales et territoriales, et du secteur privé ou associatif. Il reçoit les données du casier judiciaire et celles issues de l'application Cassiopée du ministère de la Justice, des juridictions financières, des administrations centrales, de TRACFIN et de la Société mutuelle d'assurances des collectivités locales. Il étudie attentivement aussi les rapports des organisations non gouvernementales, agissant dans le domaine de la lutte contre la corruption. Depuis 2012, il adresse aux principaux acteurs étatiques un questionnaire détaillé sur les manquements constatés dans les entités publiques et privées, ainsi que sur les mesures de prévention éventuellement mises en œuvre pour mieux y faire face.

Progressivement analysées et interprétées, suivant une méthodologie rigoureuse, les données recueillies par le SCPC présentent le panorama général sans doute le plus fiable des manquements à la probité commis dans les secteurs publics et privés en France.

Ce chapitre comporte, également, le recensement des moyens de prévention mis en place dans les administrations, opérateurs et juridictions de l'État et des cas de corruption et d'atteintes à la probité qui y sont constatés. Il fait ensuite le point sur la prise en compte de la prévention de la corruption dans les programmes des Grandes Écoles. Il dresse, enfin, le bilan de l'application des «lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales» par les entreprises.

## L'ÉTAT DE LA CORRUPTION ET DES ATTEINTES À LA PROBITÉ EN FRANCE

Cette section examine de manière globale, les informations relatives à la corruption et aux manquements à la probité émanant du casier judiciaire national et de la banque de données CASSIOPÉE, de TRACFIN, des juridictions financières, de la Société mutuelle d'assurance des collectivités territoriales et de la société civile.

### LES DONNÉES DU CASIER JUDICIAIRE NATIONAL (CJN) ET DE CASSIOPÉE SUR LES MANQUEMENTS À LA PROBITÉ

#### Les données issues du SID-Cassiopée

Le SID-Cassiopée (système d'information décisionnelle) forme une base de données alimentée par l'application Cassiopée, logiciel utilisé par les bureaux d'ordre, les parquets et les juridictions judiciaires, afin d'enregistrer et traiter les affaires pénales. Ses données sont disponibles beaucoup plus rapidement que celles du Casier judiciaire national et offrent des informations à partir de la nature des affaires dès l'enregistrement des procédures.

En raison notamment de l'aspect sommaire des qualifications retenues et du mode d'enregistrement, les données de la base CASSIOPÉE ne permettent pas toutefois de dresser un tableau des infractions aussi précis que celui du Casier judiciaire national concernant la nature des infractions.

En 2014<sup>19</sup>, les parquets ont considéré que 706 affaires relevaient des manquements à la probité. Parmi celles-ci, 449 étaient non « poursuivables » (soit 64 %), notamment, à cause de l'insuffisance de la caractérisation de l'infraction (en 2014, 250 affaires).

Demeuraient 257 affaires « poursuivables ». Parmi celles-ci, 29 ont été classées sans suite pour inopportunité des poursuites.

Le taux de réponse pénale en 2014 a atteint 89 %, en baisse par rapport aux années précédentes. Malgré cette évolution, le taux de réponse pénale restait plus élevé que pour l'ensemble des contentieux (hors contentieux routier), où il s'élevait à 85,7 %.

En ce qui concerne le contentieux des atteintes à la probité, le recours à une procédure alternative est demeuré particulièrement faible, avec 55

---

19. Les données CASSIOPÉE disponibles et suffisamment fiables au moment de la rédaction de ce rapport datent de 2014.

affaires en 2014, soit 24% des affaires ayant reçu une réponse pénale (contre près de la moitié tous contentieux confondus). Dans près de la moitié des cas, le recours à une procédure alternative a conduit à un rappel à la loi.

Les trois quarts des affaires ayant reçu une réponse pénale ont donc été poursuivies, soit 173 affaires en 2014. Parmi ces affaires, 30% ont été orientées vers l’instruction. Dans l’ensemble des contentieux (hors contentieux routier) seules 4,8% des affaires ont fait l’objet d’une instruction.

**Orientations et réponse pénale  
dans les affaires de manquements à la probité**

	2011	2012	2013	2014
Affaires orientées	639	615	649	706
Affaires non poursuivables	356	362	388	449
Affaires poursuivables	283	253	261	257
Classement sans suite inopportunité	24	20	17	29
Réponse pénale	259	233	244	228
Taux de réponse pénale	91,5%	92,1%	93,5%	88,7%
Procédures alternatives	80	60	56	55
Taux de procédures alternatives	30,9%	25,8%	23,0%	24,1%
Poursuites	179	173	188	173
Taux de poursuites	69,1%	74,2%	77,0%	75,9%

Source : SID-Cassiopée – Traitement PEPP.

Selon le type de manquement à la probité, les orientations et les réponses pénales peuvent varier.

Ainsi, dans les affaires de corruption, le taux de réponse pénale s’est élevé, en 2014, à 89,5%. Ce taux a atteint respectivement 92% et 95% en matière de trafic d’influence et de prise illégale d’intérêts.

Le recours à une procédure alternative a été particulièrement présent dans les affaires d’ingérence et de prise illégale d’intérêts, où un tiers des affaires s’est vu orienté vers une procédure alternative.

Dans les affaires de corruption, mais aussi de trafic d’influence, le recours aux poursuites a été particulièrement élevé, avec respectivement 80,5% et 89%.

**Orientations et réponse pénale en 2014  
dans les affaires de manquements à la probité selon la nature d’affaire**

	Corruption	Détournement de biens publics	Ingérence/ Prise illégale d’intérêt	Trafic d’influence
Affaires orientées	224	217	194	71
Affaires non poursuivables	138	130	129	52
Affaires poursuivables	86	87	65	19

	Corruption	Détournement de biens publics	Ingérence/ Prise illégale d'intérêt	Trafic d'influence
Classement sans suite inopportunité	9	14	5	1
Réponse pénale	77	73	60	18
Taux de réponse pénale	89,5 %	83,9 %	92,3 %	94,7 %
Procédures alternatives	15	18	20	2
Taux de procédures alternatives	19,5 %	24,7 %	33,3 %	11,1 %
Poursuites	62	55	40	16
Taux de poursuites	80,5 %	75,3 %	66,7 %	88,9 %

Source : SID-Cassiopée – Traitement PEPP.

## Les données issues du Casier judiciaire national

Les données issues du Casier judiciaire national sont extraites à partir des infractions recensées, puis regroupées selon les différentes catégories de manquements à la probité, à savoir la corruption, la concussion, le favoritisme, la prise illégale d'intérêts, le recel, le trafic d'influence ainsi que d'autres infractions, telles que le détournement ou la destruction de biens d'un dépôt public par le dépositaire ou un de ses subordonnés. Ces différentes infractions composent le « champ infractionnel des manquements à la probité », tel qu'étudié dans la présente étude.

### Les infractions

Le nombre d'infractions ayant donné lieu à condamnation permet de connaître la fréquence d'apparition des infractions étudiées. Ainsi, en 2014, 274 infractions relevant du champ infractionnel des manquements à la probité ont donné lieu à condamnation, étant précisé que dans près de la moitié des cas, il s'agissait d'infractions de corruption (46%).

Le nombre d'infractions du champ infractionnel a subi une baisse sur la période : 388 infractions en 2005, 314 en 2007, 267 en 2010.

On relèvera que, compte tenu de la méthode d'analyse, le cumul de ces infractions est demeuré supérieur au nombre de condamnations prononcées. En effet, plusieurs infractions peuvent être recensées pour une seule condamnation.

Par rapport aux autres infractions, les infractions de corruption sont demeurées les plus fréquentes, en dépit de légères variations annuelles.

Le nombre d'infractions pour délit de trafic d'influence, mais surtout de favoritisme a connu une nette baisse, passant de 56 infractions pour trafic d'influence en 2005 à 31 en 2014, et de 48 infractions pour favoritisme en 2005 à 16 en 2014.

Enfin, les infractions de la catégorie « autres » ont baissé régulièrement pendant la période, passant de 83 en 2005 à 47 en 2014. Cette

dernière catégorie recouvre les infractions de négligences du dépositaire ayant permis la soustraction, le détournement ou la destruction de biens d'un dépôt public et la soustraction, détournement ou destruction de biens d'un dépôt public par le dépositaire ou un de ses subordonnés.

#### Infractions liées aux manquements à la probité

Infraction	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	% 2014*
Concussion	2	9	4	6	11	4	7	10	6	8	3%
Corruption	132	128	105	131	120	115	155	138	141	127	46%
dont active	63	62	60	77	70	57	95	76	81	83	65%
dont passive	69	66	45	54	50	58	60	62	60	44	35%
Favoritisme	48	67	38	27	26	33	36	38	21	16	6%
Prise illégale d'intérêt	46	51	40	42	47	33	46	39	38	39	14%
Recel	21	19	14	7	13	6	8	15	12	6	2%
Trafic d'influence	56	41	40	17	27	15	22	18	24	31	11%
dont actif	28	22	15	8	9	7	10	6	12	22	71%
dont passif	28	19	25	9	18	8	12	12	12	9	29%
Autres	83	72	73	85	80	61	68	59	55	47	17%
Ensemble	<b>388</b>	<b>387</b>	<b>314</b>	<b>315</b>	<b>324</b>	<b>267</b>	<b>342</b>	<b>317</b>	<b>297</b>	<b>274</b>	<b>100%</b>

\*2014 données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement PEPP.

## Les condamnations

La méthode de recensement des infractions surévalue le volume de condamnations. En effet, les 274 infractions inscrites au Casier judiciaire national en 2014 ont concerné, en fait, 241 condamnations différentes.

En 2014, 241 condamnations ont été prononcées pour au moins une infraction relevant du champ des atteintes à la probité. Entre 2005 et 2014, le nombre de condamnations a varié fortement chaque année. Ainsi, 214 condamnations étaient dénombrées en 2008, contre 310 l'année suivante.

#### Condamnations liées aux manquements à la probité

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Condamnations	252	284	213	214	310	237	306	292	265	241

\*2014 données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement PEPP.

## Les affaires

Le Casier judiciaire national ne permet pas d'effectuer le lien entre les différentes condamnations prononcées pour une même affaire.

Il apparaît cependant possible, pour des contentieux précis et relativement rares, d'émettre l'hypothèse que plusieurs condamnations

prononcées le même jour par la même juridiction et visant une ou plusieurs infractions du champ de la corruption concernent la même affaire.

On évalue de la sorte à 145 le nombre d'affaires liées aux manquements à la probité jugées en 2014.

Ces 145 affaires ont regroupé 274 infractions du champ infractionnel et concerné 241 personnes condamnées, soit près de deux personnes par affaire. En 2014, on a constaté, en effet, 1,7 personne par affaire de corruption et 1,9 infraction du champ infractionnel.

Le nombre d'affaires a décliné sur la période 2005/2014. Ainsi, en 2005, 163 affaires étaient dénombrées et le nombre de personnes par affaire (1,5) se trouvait, de son côté, lui, légèrement en hausse.

Le nombre d'infractions du champ par affaire a baissé pendant la période, passant de 2,4 à 1,5 en 2013. Cette réduction pourrait signifier que les parquets ont tendu à retenir un nombre plus restreint d'infractions, afin de donner des réponses pénales plus rapides à ces agissements. Si l'on retient l'ensemble des infractions du champ des manquements à la probité et les infractions hors champ, on constate que le nombre d'infractions par affaire a baissé aussi globalement sur la période. En effet, en 2006, 4,3 infractions par affaire étaient dénombrées, contre 3,2 en 2014. Les infractions connexes aux manquements à la probité étaient le plus souvent des infractions d'atteintes à la confiance publique, dans près de six cas sur dix, principalement des faux et usages de faux.

#### Affaires liées aux manquements à la probité

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Affaires	163	157	137	133	208	169	180	171	195	145
Personnes par affaire	1,5	1,8	1,6	1,6	1,5	1,4	1,7	1,7	1,4	1,7
Infractions du champ par affaire	2,4	2,5	2,3	2,4	1,6	1,6	1,9	1,9	1,5	1,9
Infractions par affaire (y compris infractions hors champ)	4,1	4,3	3,6	4,4	2,8	2,7	3,3	3,1	2,6	3,2

\*2014 données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement PEPP.

## Le taux d'appel

Le taux d'appel des décisions correctionnelles, ou la part des décisions de première instance ayant fait l'objet d'un appel, ne peut être obtenu directement à partir du Casier judiciaire national. Seules les décisions de première instance portant condamnation et n'ayant pas fait l'objet d'un appel sont inscrites. Pour évaluer ce taux, il convient d'attendre que la décision définitive de la juridiction d'appel ait été enregistrée, c'est-à-dire

en moyenne, plus d'un an après la décision de première instance. Il devient alors possible de retrouver la date de la décision de première instance pour reconstruire la chaîne.

Dans cette série, le taux d'appel des décisions de l'année 2010 se trouve calculé lorsque les condamnations de l'année 2014 sont connues. On estime de cette manière l'ensemble des décisions de l'année 2010 en effectuant la somme des condamnations définitives prononcées en 2010 (hors ordonnances pénales et compositions pénales) et les décisions de cours d'appel portant sur des décisions de 2010, prononcées entre 2010 et 2014. Une limite de cet indicateur tient à l'absence de la prise en compte des relaxes définitives, à la fois au numérateur et au dénominateur.

L'indicateur calculé se définit donc comme la part des décisions correctionnelles de l'année 2010 ayant fait l'objet d'un appel, puis d'une condamnation.

Les taux d'appel des condamnations correctionnelles de 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009 sont calculés sur des champs comparables, c'est-à-dire couvrant 5 années de condamnations de cours d'appel. Par exemple, le taux de 2005 prend en compte les condamnations prononcées de 2005 à 2009.

Le taux d'appel des condamnations liées aux manquements à la probité semble particulièrement élevé. En effet, en 2010, 28% des décisions ont fait l'objet d'un appel. Dans l'ensemble des contentieux, ce taux n'était que de 6% pour les décisions de la même année. Quelle que soit l'année, le taux d'appel est resté particulièrement élevé, le taux le plus bas étant atteint en 2006 avec 20%.

Taux d'appel des condamnations liées aux manquements à la probité

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux d'appel	30,9%	19,9%	24,5%	31,5%	30,5%	28,3%

Source : Casier judiciaire national – Traitement PEPP.

## Le délai de procédure

Le délai de procédure est calculé entre la date des faits poursuivis et la condamnation en première instance. Il inclut donc le délai de révélation et de prise en charge des faits par la juridiction.

Le délai moyen observé dans les condamnations pour des infractions de manquements à la probité s'avère particulièrement long. Ainsi en 2014, le délai de procédure moyen pour ce contentieux s'est élevé à 5,6 années ; à titre de comparaison dans l'ensemble des contentieux, il n'a été que de 0,9 année (hors cour d'assises), soit un peu moins de 11 mois.

Le délai de procédure a connu une nette baisse sur la période. En effet en 2006, le délai moyen était de 7,7 ans, avant de baisser à 5,6 ans en 2007, et de se stabiliser à un peu plus de 5,5 ans depuis 2008.

Les délais de procédure dans les affaires de manquements à la probité sont demeurés particulièrement longs, notamment, en raison de leur complexité, mais aussi des révélations ou des signalements à l'issue de contrôles intervenant parfois plusieurs années après la date de commission des faits. La jurisprudence relative au report du délai de prescription en matière d'infractions dissimulées a d'ailleurs favorisé les signalements bien après la commission des faits. De plus, une enquête longue ou une instruction complexe sont souvent nécessaires avant le jugement, ce qui favorise l'allongement des délais de procédure et d'autant que les recours et incidents de procédure sont très fréquents, tant au cours de l'information judiciaire que lors de la phase de jugement. Enfin, le faible recours à la comparution immédiate, compte tenu de la spécificité de ce contentieux technique, contribue à allonger les délais de procédure.

Délai de procédure des condamnations liées aux manquements à la probité

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Délai de procédure (en années)	7,0	7,7	5,6	5,8	5,0	5,5	5,2	5,7	5,9	5,6

\*2014 données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement PEPP.

## Les peines prononcées

Les données sur les peines prononcées proviennent de l'exploitation des condamnations comportant au moins une infraction de manquement à la probité. Ce type d'analyse peut être réalisé sur des contentieux spécifiques, pour lesquels les infractions connexes présentent une certaine similarité avec celles du champ étudié.

En 2014, sur les 241 condamnations pour des manquements à la probité, 186 ont été assorties d'une peine d'emprisonnement (77%), dont 39 avec de l'emprisonnement ferme (21%) pour tout ou partie, avec un quantum moyen d'emprisonnement ferme s'élevant à 13,5 mois.

Une peine d'amende a aussi été prononcée à l'occasion de 155 condamnations, soit dans plus de six condamnations sur dix, le montant moyen des amendes fermes s'élevant à 8 286 euros.

Sur la période, le montant moyen des amendes prononcées a varié assez fortement d'une année sur l'autre, il s'élevait de la sorte à 19 915 euros en 2007, alors qu'il était seulement de 8 639 euros l'année suivante.

Peines prononcées à l’occasion des condamnations  
faisant apparaître au moins une infraction de manquement à la probité

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	% 2014
Condamnations	252	284	213	214	310	237	306	292	265	241	
Emprisonnement	195	195	147	154	239	186	242	215	197	186	77 %
Dont ferme (tout ou partie)	44	33	49	30	40	34	61	47	42	39	21 %
Quantum emprisonnement ferme (en mois)	14,4	12	10,7	12,1	11,1	10	12,4	13,7	14,7	13,5	
Ensemble des amendes prononcées	164	194	134	132	156	119	174	169	140	155	64 %
Montant moyen de l’ensemble des amendes fermes prononcées (en euros)	15428	12442	19915	8639	9106	12964	13769	8661	14861	8286	

NB : la somme des amendes et des emprisonnements est restée supérieure au nombre de condamnations, en raison de la fréquence du prononcé des deux peines simultanément.

\*2014 données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement PEPP.

Les peines et mesures complémentaires se sont avérées peu fréquentes : en 2014, 135 mesures complémentaires ont été inscrites au Casier judiciaire national pour des condamnations d’atteintes à la probité. Dans un cas sur deux, il s’est agi d’une mesure de confiscation (69 mesures) et, dans près de deux cas sur dix, d’interdiction de toute fonction ou d’emploi public (23 mesures).

Il convient de noter que les mesures de confiscation prononcées ne se trouvaient pas systématiquement inscrites au casier judiciaire national avant 2009.

Mesures prononcées dans les condamnations  
avec au moins une infraction de manquements à la probité

Mesure	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	% 2014
Confiscation	2	1	1	4	43	20	74	36	42	69	51 %
Interdiction de toute fonction ou emploi public	9	11	9	4	22	13	15	14	13	23	17 %
Interdiction d’exercer l’activité professionnelle ayant permis la commission de l’infraction	10	8	8	4	12	11	25	9	13	13	10 %
Privation de tous les droits civiques, civils et de famille	11	13	12	10	11	7	8	14	12	5	4 %
Privation du droit d’éligibilité	3	4	1	4	4	1	4	6	1	4	3 %
Jours-amende	1	1	3	2		4	1	3	6	4	3 %
Interdiction d’exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, administrer, gérer ou contrôler une entreprise ou une société	0	0	0	1	2	0	3	2	5	4	3 %
Diffusion de messages informant le public d’une condamnation	0	0	2	1	0	1	1	1	1	4	3 %
Interdiction d’exercer l’activité sociale ayant permis la commission de l’infraction	0	0	0	0	1	0	5	0	2	2	1 %
Privation du droit de vote et d’éligibilité	6	2	6	3	6	4	6	3	3	1	1 %
Autres mesures	19	9	8	17	11	10	15	10	16	6	4 %
<b>Ensemble</b>	<b>61</b>	<b>49</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>112</b>	<b>71</b>	<b>157</b>	<b>98</b>	<b>114</b>	<b>135</b>	<b>100 %</b>

\*2014 données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement PEPP.

## LES CONSTATATIONS DE TRACFIN

Créé en 1990, TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) constitue un organisme de renseignement financier, rattaché au ministère des Finances et des Comptes publics et chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent provenant de la criminalité organisée, du financement du terrorisme, et depuis 2009, de toutes les infractions punies d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an, dont la corruption. Il employait, le 31 décembre 2015, 119 agents, dont 5 agents de liaison mis à sa disposition par leur administration d'origine. Ses effectifs progresseront, selon le schéma de référence pour 2016, à 138 agents à temps plein.

Les professionnels visés à l'article L.561-2 du Code monétaire et financier doivent signaler à TRACFIN l'existence d'opérations financières atypiques. Ce signalement ne concerne qu'une catégorie limitativement énumérée de personnes. Son élément déclenchant n'implique pas la connaissance d'une infraction, car le seul soupçon justifie une déclaration. Les faits révélés ne constituent pas directement une infraction, mais sont relatifs à des opérations provenant d'une « *infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou (qui) participent au financement du terrorisme* ».

Depuis le premier septembre 2014, toutes les déclarations de soupçon reçues par courrier ou par télécopie à TRACFIN font l'objet d'un contrôle de recevabilité en la forme. Ce contrôle ne porte en aucun cas sur l'appréciation du soupçon faite par le professionnel. Il est réalisé par une équipe dédiée avant l'intégration de chaque déclaration de soupçon dans le système d'information<sup>20</sup>.

Les déclarations de soupçons reçues par TRACFIN sont analysées ; puis font l'objet, le cas échéant, d'investigations complémentaires et peuvent conduire le service à transmettre une note d'information au procureur de la République territorialement compétent, ou à certains services spécialisés. Lorsque TRACFIN transmet une information à la justice ou à d'autres administrations conformément au Code monétaire

---

20. En cas de constatation d'une anomalie conditionnant l'absence de recevabilité d'une déclaration de soupçon conformément à l'article R.561-31 du Code monétaire et financier, TRACFIN a dix jours pour envoyer une lettre demandant au déclarant de régulariser sa situation. Ce dernier dispose d'un délai de trente jours pour régulariser sa déclaration. Les professionnels peuvent contacter, chez TRACFIN, les personnes en charge de leur dossier dont les coordonnées figurent en en-tête de cette lettre. Ce contact est une occasion pour le déclarant de mieux comprendre le dispositif et de disposer d'une aide dans la réalisation de sa déclaration de soupçon. Les omissions les plus couramment constatées dans la déclaration de soupçon sont les suivantes : l'absence d'éléments d'identification du client ; la non-utilisation du formulaire dématérialisé, disponible sur le site de TRACFIN ; l'absence de signature de la déclaration de soupçon par le déclarant ; la rédaction manuscrite d'une déclaration de soupçon

et financier, la déclaration de soupçon n'est pas jointe au dossier et ne mentionne pas le déclarant à l'origine du soupçon.<sup>21</sup>

TRACFIN ne divulgue pas ses sources lors de la communication d'une de ses informations. La sécurité du processus d'intégration des déclarations de soupçon dans son système d'information se trouve, quant à elle, garantie par un outil informatique sans lien avec un système externe. Les données se trouvent conservées pendant dix ans conformément aux préconisations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013, TRACFIN dispose du droit d'opposition, lui donnant la possibilité de bloquer une opération non encore exécutée pendant un délai d'un jour ouvrable, à compter de la réception de la déclaration. Il exerce ce droit sur le fondement de toute déclaration de soupçon ou information reçue des déclarants, des administrations ou des cellules de renseignements étrangères, même en l'absence d'une déclaration de soupçon émanant du professionnel en charge de la transaction concernée par l'opposition<sup>22</sup>.

Le SCPC entretient des relations de travail régulières avec TRACFIN, sous la forme notamment de séminaires, de sessions de formation ou de sensibilisation comprenant des membres de deux organismes. Dans ce contexte, ces deux administrations ont, en 2014, actualisé leur « Guide d'aide à la détection des opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption », librement téléchargeable sur les sites internet du ministère de la Justice (page SCPC) et sur celui du ministère de l'Économie (page TRACFIN).

- 
21. En d'autres termes, si l'autorité judiciaire et les officiers de police judiciaire peuvent obtenir la confirmation de l'existence d'une déclaration de soupçon auprès de TRACFIN, ils ne peuvent pas en obtenir la communication, à l'exception de l'hypothèse prévue à l'article L.561-19 II du Code monétaire et financier. Cette disposition admet la communication de la déclaration de soupçons à l'autorité judiciaire « dans les seuls cas où cette déclaration est nécessaire à la mise en œuvre de la responsabilité des personnes mentionnées à l'article L.561-2, de leurs dirigeants et préposés ou de celle des autorités mentionnées à l'article L. 561-17 et lorsque l'enquête judiciaire fait apparaître qu'ils peuvent être impliqués dans le mécanisme de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme qu'ils ont révélé ».
  22. Cette évolution législative apporte une garantie supplémentaire à la confidentialité des déclarations de soupçon. TRACFIN peut librement exercer son droit d'opposition, sans limite de temps, tant que la transaction n'est pas encore exécutée. Le délai pendant lequel l'opération est suspendue est porté de deux à cinq jours ouvrables. Les professionnels visés à l'article L.561-2 du Code monétaire et financier sont exonérés de leur responsabilité civile, pénale ou disciplinaire pour violation du secret professionnel, dénonciation calomnieuse et complicité de blanchiment, lorsqu'ils effectuent une déclaration de soupçon et qu'elle est établie de bonne foi. Les professionnels concernés demeurent seuls juges de la poursuite ou non de la relation d'affaires avec leur client.

## L'accroissement de l'activité de TRACFIN en 2015

En 2015, l'activité de TRACFIN s'est notablement intensifiée. Il a recueilli près de 43 321 déclarations de soupçons (+ 18 % par rapport à 2014 et + 56 % par rapport à 2013), en provenance des « professionnels déclarants » dont les banques, les compagnies d'assurances ou encore les notaires. Ce service a aussi procédé à 10 556 enquêtes (+ 8 % par rapport à 2014)<sup>23</sup>. Une partie de cette activité se trouve liée à la lutte contre la corruption.

### 1/Le nombre de signalements faits aux parquets par TRACFIN en 2015 comportant, en tout ou partie, des faits de corruption ou assimilés, si possible détaillés par infraction

En 2015, TRACFIN a adressé aux parquets **17 transmissions judiciaires** relevant expressément de cas de corruption, corruption d'agent public étranger, trafic d'influence ou prise illégale d'intérêts :

Infraction sous-jacente	Montant en jeu (Euros)	TGI destinataire
Corruption	150 000	Paris
Prise illégale d'intérêts	205 000	Perpignan
Corruption/trafic d'influence	235 000	Parquet National Financier
Corruption d'agent public étranger	290 000	Paris
Corruption	335 000	Parquet National Financier
Corruption d'agent public étranger	419 000	Paris
Corruption d'agent public étranger	461 000	Aix-en-Provence
Corruption d'agent public étranger	725 000	Parquet National Financier
Corruption d'agent public étranger	850 000	Paris
Corruption	860 000	Paris
Corruption	1 000 000	Meaux
Corruption/trafic d'influence	1 190 000	Parquet National Financier
Corruption	1 300 000	Paris
Corruption	1 347 000	Paris
Prise illégale d'intérêts	2 400 000	Montpellier
Corruption	13 000 000	Parquet National Financier
Corruption d'agent public étranger	20 000 000	Parquet National Financier

Il importe de souligner que les 17 dossiers judiciaires visés, ci-dessus, ne font référence qu'aux affaires pour lesquelles TRACFIN a estimé, avec un degré de certitude raisonnable, qu'une atteinte à la probité publique était susceptible d'être caractérisée, au vu de la seule analyse financière lui incombant.

À ces 17 dossiers pourraient s'ajouter, d'une part, les dossiers transmis par TRACFIN pour lesquels il a suspecté une atteinte à la probité sans la relever dans sa notification, et, d'autre part, les dossiers qui, une

23. <http://www.economie.gouv.fr/files/cp.pdf>.

fois traités par l'autorité judiciaire, ont conduit à caractériser des faits d'atteinte à la probité.

Naturellement, ce nombre total paraît difficilement évaluable avec précision, compte tenu de la qualité très variable des retours d'information provenant des parquets. Une estimation fondée sur l'expérience des années précédentes et sur certains critères empiriques (qualité de la personne visée par les investigations, typologie des faits) conduit à suggérer qu'environ une quarantaine de dossiers transmis à la justice en 2015, y compris les 17 dossiers précités, se rattacherait à une atteinte à la probité publique.

## 2/La proportion que représentent les transmissions relatives à des faits de corruption ou assimilés dans l'ensemble des transmissions aux parquets

En 2015, toutes infractions sous-jacentes confondues, TRACFIN a adressé aux parquets un total de 448 transmissions judiciaires. La proportion que représentent les transmissions liées à des faits de corruption au sens large est donc comprise entre 5 et 10 %.

## 3/Le nombre de transmissions à d'autres administrations à la suite de soupçons de blanchiment de fonds issus de la corruption

Les parquets ne constituent pas les seuls destinataires de notes de transmissions de TRACFIN, portant sur des faits de blanchiment ou d'atteintes à la probité. En effet, huit services des ministères de l'Intérieur, des Finances et comptes publics, et de la Justice ont été identifiés comme tels par le SCPC. En 2015, TRACFIN leur a adressé 25 transmissions consécutivement à des soupçons de blanchiment de fonds issus de la corruption. De plus, 4 notes d'information ont été adressées aux parquets en dehors du cadre des transmissions judiciaires.

Autres destinataires	Infractions concernées	Nombre
OCLCIFI	Corruption publique ou privée Détournement de fonds publics	6
DNIFI	Prise illégale d'intérêts	2
DGFIP	Corruption d'agent public étranger	1
DGSE	Corruption Corruption d'agent public étranger	7
DGSI	Corruption	3
DPSD	Corruption	2
DGGN	Corruption	1
Cellules de Renseignement étrangères (CRF)	Corruption	3
Parquets (hors judiciaire)	Corruption publique ou privée	4

#### 4/Le nombre d'échanges d'informations avec des administrations étrangères à la suite de soupçons de blanchiment de fonds issus de la corruption

Tous types d'infractions confondus, TRACFIN a reçu 1 348 informations de ses partenaires étrangers :

- 815 demandes de renseignements, auxquelles ce service a répondu ;
- 531 informations spontanées, qui n'ont pas appelé de réponse de sa part.

Il convient de noter que TRACFIN n'a pas techniquement les moyens de déterminer avec précision, parmi ces informations entrantes, celles qui relèvent de faits de corruption, mais il estime que la proportion de 5 à 10% relevée pour les transmissions judiciaires s'appliquerait également pour les échanges avec les partenaires étrangers.

### LES CONSTATATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Les juridictions financières regroupent la **Cour des comptes**, les **Chambres régionales des comptes** et la **Cour de discipline budgétaire et financière**, régies par le code des juridictions financières.

La Cour des comptes est chargée principalement de contrôler la régularité des comptes publics et de la gestion de l'État, des établissements publics nationaux, des entreprises publiques, de la sécurité sociale, ainsi que des organismes privés bénéficiant d'une aide de l'État ou faisant appel à la générosité du public.

Placées sous le contrôle de la Cour des comptes, qui gère leurs moyens humains et matériels, les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont été créées en 1982 dans le cadre de la décentralisation<sup>24</sup>. Elles vérifient les comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements et veillent à la régularité, la qualité et la probité des gestions publiques locales – celles des collectivités territoriales et de leurs groupements, mais aussi, si besoin, celles des structures privées ayant les liens financiers avec ces collectivités ou groupements (sociétés d'économie mixte locales, associations, ...) sans, toutefois, porter d'appréciation sur l'opportunité de leurs objectifs<sup>25</sup>.

---

24. Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

25. Au cours des dernières années, les effectifs des chambres régionales et territoriales des comptes ont été sensiblement renforcés. L'effectif des magistrats est ainsi passé de 320 à 334 personnes entre 2013 et 2014 et **devait** atteindre 350 personnes à la fin du premier trimestre 2015. S'agissant des agents de catégorie A (dont, principalement, les assistants de vérification), 70 personnes ont été recrutées depuis fin 2013.

La Cour des comptes et les CRTC peuvent, dans certains cas, saisir une juridiction financière particulière, créée en 1948 : la Cour de discipline budgétaire et financière<sup>26</sup>. Compétente pour juger des actes de certains gestionnaires publics, celle-ci connaît, dans un nombre de cas très limité, des irrégularités des actes des chefs d'exécutifs locaux.

Dans l'exercice de leurs missions, les juridictions financières sont susceptibles de découvrir des faits recevant une qualification pénale, qui *peuvent* faire l'objet d'une « communication » (ou « transmission ») à la juridiction judiciaire, selon les modalités rappelées par une circulaire du ministère de la Justice du 10 décembre 2014 relative aux relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières<sup>27</sup>.

Les communications ont lieu soit à l'initiative du procureur financier en application de l'article 40 du code de procédure pénale, soit dans le cadre fixé aux articles R. 135-3 (pour la Cour des comptes) et R. 241-25 (pour les chambres régionales des comptes) du Code des juridictions financières, à la réserve expresse d'avoir été préalablement délibérées en formation collégiale.

Il convient de souligner que les dispositions de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale, faisant obligation à tout fonctionnaire ayant connaissance d'un crime ou d'un délit, dans l'exercice de ses fonctions, d'en donner avis sans délai au procureur de la République, s'imposent au seul procureur financier et ne sont applicables ni à la Cour des comptes, ni aux chambres régionales et territoriales des comptes, ni individuellement aux magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire, et rapporteurs de ces juridictions financières et aux fonctionnaires qui les assistent dans l'exercice de leurs missions<sup>28</sup>.

Le tableau, ci-dessous, récapitule les 56 communications aux juridictions judiciaires effectuées au cours de l'année 2015 par la Cour des comptes

26. Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948.

27. Bulletin officiel du ministère de la Justice, Circulaire du 10 décembre 2014 relative aux relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières NOR : JUSD1429359C.

28. Les juridictions financières peuvent également, en application des articles D. 145-2 (pour la Cour des comptes) et D. 247-1 (pour les chambres régionales des comptes) du code des juridictions financières transmettre aux juridictions judiciaires des pièces justificatives qu'elles détiennent. Les rapports d'instruction, considérés comme partie intégrante du délibéré, ne peuvent être communiqué à l'autorité judiciaire, sauf en matière de gestion de fait et d'amende. Symétriquement, les juridictions judiciaires, en application des articles 12 et 13 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations peuvent adresser des communications aux juridictions financières, de ministère public à ministère public. C'est même une obligation pour toute procédure pénale mettant en cause les comptes et la gestion d'un organisme public ou privé (sociétés d'économie mixte locales, associations, etc.) relevant de la compétence des juridictions financières. Sur un plan probatoire, la communication aux juridictions financières des éléments détenus par l'autorité judiciaire s'impose d'autant plus que, à la différence du juge pénal, qui bénéficie d'importants moyens coercitifs d'investigation, le juge des comptes, s'il peut se transporter sur place, ne peut procéder à ces perquisitions

et les CRTC concernant des faits susceptibles de constituer des atteintes à la probité découverts au cours de leurs examens des gestions publiques.

### Affaires signalées aux autorités judiciaires en 2015

#### – Tableau récapitulatif anonyme

Certains des faits et préqualifications rapportés dans ce tableau ne relèvent pas de la compétence du SCPC : abus de confiance, escroquerie, faux et usage de faux, autres infractions (\*).

Date arrivée au parquet général	Article	Jurisdiction	Date transmission au Garde des Sceaux ou au PR	Nature des faits et pré-qualifications
	R. 143-3	Cour	07/01/2015	Prise illégale d'intérêts
	R. 143-3	Cour	19/07/2015	Autre infraction *
	R. 143-3	Cour	11/03/2015	
	R. 143-3	Cour	19/03/2015	Favoritisme
	R. 143-3	Cour	15/10/2015	Favoritisme
	Art. 40 CPP al. 2	Cour	27/10/2015	Prise illégale d'intérêts
23/01/2015	R. 241-25	CRC	26/01/2015	Favoritisme et Escroquerie
26/01/2015	R. 241-25	CRC	29/01/2015	Favoritisme
29/01/2015	R. 241-25	CRC	04/02/2015	Détournement de fonds publics
30/01/2015	R. 241-25	CRC	04/02/2015	Détournement de fonds publics
04/02/2015	R. 241-25	CRC	11/02/2015	Autre infraction *
10/02/2015	R. 241-25	CRC	12/02/2015	Abus de confiance *
13/02/2015	R. 241-25	CRC	11/03/2015	Faux et usage de faux *
13/02/2015	R. 241-25	CRC	11/03/2015	Favoritisme
13/02/2015	R. 241-25	CRC	11/03/2015	Favoritisme
13/02/2015	R. 241-25	CRC	11/03/2015	Favoritisme
13/02/2015	R. 241-25	CRC	11/03/2015	Favoritisme
23/02/2015	R. 241-25	CRC	11/03/2015	Détournement de fonds publics et abus de biens sociaux
24/02/2015	Art. 40 CPP al. 2	CRC	11/03/2015	Prise illégale d'intérêts et abus de biens sociaux
03/03/2015	R. 241-25	CRC	19/03/2015	Détournement de fonds publics, Prise illégale d'intérêts et autre infraction
09/03/2015	Art. 40 CPP al. 2	CRC	24/03/2015	Prise illégale d'intérêts et Favoritisme
10/03/2015	R. 241-25	CRC	24/03/2015	Favoritisme
09/03/2015	R. 241-25	CRC	24/03/2015	Faux et usage de faux, Détournement de fonds publics et Abus de confiance
16/04/2015	R. 241-25	CRC	23/04/2015	Détournement de fonds publics et Prise illégale d'intérêts
20/04/2015	R. 241-25	CRC	23/04/2015	Prise illégale d'intérêts
04/05/2015	R. 241-25	CRC	22/05/2015	Prise illégale d'intérêts et Favoritisme
07/05/2015	R. 241-25	CRC	22/05/2015	Prise illégale d'intérêts et Autre infraction

Date arrivée au parquet général	Article	Jurisdiction	Date transmission au Garde des Sceaux ou au PR	Nature des faits et pré-qualifications
13/05/2015	R. 241-25	CRC	22/05/2015	Corruption et Autre infraction
19/05/2015	Art. 40 CPP al. 2	CRC	22/05/2015	Détournement de fonds publics et Favoritisme
27/05/2015	R. 241-25	CRC	29/05/2015	Détournement de fonds publics et Favoritisme
08/06/2015	R. 241-25	CRC	15/06/2015	Abus de confiance *
09/06/2015	R. 241-25	CRC	12/06/2015	Détournement de fonds publics et Favoritisme
10/06/2015	R. 241-25	CRC	12/06/2015	Détournement de fonds publics
10/06/2015	R. 241-25	CRC	12/06/2015	Favoritisme
22/06/2015	R. 241-25	CRC	23/06/2015	Détournement de fonds publics et Abus de confiance
26/06/2015	Art. 40 CPP al. 2	CRC	06/07/2015	Favoritisme
29/06/2015	R. 241-25	CRC	01/07/2015	Favoritisme
03/07/2015	R. 241-25	CRC	07/07/2015	Faux et usage de faux et Détournement de fonds publics
07/07/2015	R. 241-25	CRC	16/07/2015	Favoritisme
08/07/2016	R. 241-25	CRC	21/07/2015	Favoritisme
09/07/2015	R. 241-25	CRC	21/07/2015	Prise illégale d'intérêts
16/07/2015	R. 241-25	CRC	21/07/2015	Prise illégale d'intérêts
21/07/2015	Art. 40 CPP al. 2	CRC	23/07/2015	Prise illégale d'intérêts
21/07/2015	R. 241-25	CRC	23/07/2015	Prise illégale d'intérêts et Favoritisme
30/07/2015	R. 241-25	CRC	01/09/2015	Détournement de fonds publics
02/10/2015	R. 241-25	CRC	08/10/2015	Favoritisme
12/10/2015	R. 241-25	CRC	19/10/2015	Prise illégale d'intérêts et Favoritisme
05/11/2015	R. 241-25	CRC	12/11/2015	Favoritisme
06/11/2015	R. 241-25	CRC	12/11/2015	Favoritisme
23/11/2015	R. 241-25	CRC	24/11/2015	Détournement de fonds publics et Favoritisme
07/12/2015	R. 241-25	CRC	09/12/2015	Favoritisme
21/12/2015	R. 241-25	CRC	23/12/2015	Favoritisme
29/12/2015	R. 241-25	CRC	06/01/2016	Favoritisme
29/12/2015	R. 241-25	CRC	06/01/2016	Autre infraction *

## LES CONSTATATIONS DE LA SMACL POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Comment il a été souvent constaté, la décentralisation en France a induit des pratiques corruptrices originales, justifiant une évaluation et une typologie spécifiques dans ce domaine. En l'absence de bases de données publiques, permettant de dénombrer particulièrement les mises en cause pour atteinte à la probité des élus locaux, fonctionnaires territoriaux et employés des organismes liés aux collectivités locales et à leurs organes de coopération, le SCPC fonde son analyse dans ce domaine sur les données produites par «l'Observatoire des risques de la vie territoriale» de la Société mutuelle d'assurance des collectivités territoriales (SMACL).

**Cette section reprend, en conséquence, la présentation et l'analyse par la SMACL du risque pénal des élus et fonctionnaires locaux, puis, procède à un essai de typologie des infractions à travers l'examen individuel de certaines condamnations.**

### Présentation et analyse par la SMACL du risque pénal des élus

Les données relatives aux poursuites engagées contre les élus et les fonctionnaires territoriaux collectées et publiées dans le rapport annuel de la SMACL, constituent, après traitement par le SCPC, un outil pertinent de connaissance des atteintes à la probité dans le secteur public local.

Les données de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale proviennent de l'analyse :

- des contentieux déclarés à SMACL Assurances par les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux assurés auprès de la mutuelle ;
- des articles de presse relatant des mises en cause d'élus et de fonctionnaires territoriaux ;
- des décisions de justice accessibles sur les bases de données publiques.

### Les constatations de la SMACL sur le risque pénal des élus et fonctionnaires territoriaux

De manière générale, le risque pénal des élus et fonctionnaires territoriaux reste marginal, mais tend à augmenter. En effet, si à peine plus de 2 élus pour 1000 ont été mis en cause, l'évolution apparaît significative : + 72% entre les deux dernières mandatures municipales.

Au cours de la dernière mandature, plus de 1 100 élus locaux (toutes infractions confondues) ont été poursuivis pénalement, soit une moyenne de 185 par an (3,5 élus par semaine en moyenne). Au cours de

la mandature 2001-2008, le rythme annuel de mise en cause était légèrement supérieur à 100 (107).

Au cours de la seule année 2014, 277 élus locaux ont été mis en cause, soit le taux le plus élevé sur les 20 dernières années.

Cette tendance reflète en partie la meilleure efficacité des méthodes de recensement de l'Observatoire. Mais d'autres explications peuvent apparaître pour l'année 2014 :

- la période électorale reste propice aux poursuites pour des faits d'injures et de diffamations, voire de violences ;
- durant cette même période, les tentatives de déstabilisation de la majorité sortante et d'instrumentalisation de la justice pénale à des fins politiques deviennent possibles ;
- la nouvelle majorité issue des urnes peut, à la faveur d'un audit, découvrir des irrégularités et demander des comptes à l'ancienne majorité (à ce titre, le fort taux de renouvellement des conseils municipaux a pu amplifier le phénomène).

Pour autant :

- il serait réducteur d'expliquer cette tendance haussière par ces seuls facteurs. La courbe montre que la tendance s'avère plus structurelle : en 20 ans, le nombre de poursuites pénales contre les élus locaux a presque doublé (+95%) avec des cycles assez réguliers de deux années de hausse consécutive, pour une année de baisse. Entre avril 2014 et avril 2015, 212 élus ont été mis en cause ;
- toutes infractions confondues, d'une part, le risque pour un élu local d'être poursuivi pénalement, à l'occasion de son mandat reste très faible (2,2 pour mille) ; d'autre part, les condamnations des élus et des fonctionnaires n'ont pas augmenté dans les mêmes proportions que celles des poursuites.

Il en résulte que les risques d'être condamné pénalement demeurent très faibles.

### Méthodologie utilisée par la SMACL

La SMACL comptabilise les plaintes (simples ou avec constitution de partie civile), les gardes à vue, les auditions sous le statut de témoin assisté, les mises en examen et les citations directes.

Dans les statistiques de l'observatoire, l'année de mise en cause de la personne est retenue. Lorsque cette date demeure inconnue, ou n'est pas déterminée *a posteriori*, la date des faits se trouve considérée. Les arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation constituent une source importante des statistiques. Ceux-ci n'intervenant

que quatre à cinq ans après la mise en cause, l'image la plus fidèle de la situation pénale est alors obtenue.

Relativement au dénombrement des motifs des poursuites engagées, pour chaque mise en cause, l'Observatoire enregistre jusqu'à trois infractions différentes (d'où un total supérieur à 100 %). Lorsqu'il y a plus de trois chefs de poursuites, toutes les infractions ne sont donc pas enregistrées. Lorsqu'un prévenu s'avère poursuivi pour plusieurs infractions relevant de la même typologie, une seule infraction se trouve comptabilisée dans le tableau. Par exemple, pour un élu poursuivi à la fois pour corruption passive et pour favoritisme, un seul manquement au devoir de probité s'avère comptabilisé.

Sur les issues des procédures engagées, la dernière décision de justice connue est retenue. Ainsi, lorsqu'un élu se trouve condamné en première instance avant d'être relaxé en appel, seule une relaxe apparaît comptabilisée.

Les données collectées peuvent évoluer jusqu'à l'épuisement des voies de recours les concernant. En cas de cumul d'infractions retenues contre un élu ou fonctionnaire, il suffit que l'un des chefs de poursuites soit retenu pour qu'une condamnation soit comptabilisée. Peu importe que l'élu ou le fonctionnaire ait été relaxé pour les autres infractions pour lesquelles il était poursuivi. Seules sont analysées les procédures ayant conduit à la saisine des juridictions d'instruction ou de jugement (donc, hors classements sans suite plus difficiles à recenser).

Sont comptabilisées les mises en causes pénales, d'une part, des collectivités territoriales (communes, départements, régions), d'autre part, de leurs établissements publics (structures intercommunales, CCAS, caisses des écoles, OPHLM et OPAC, SEM...), et, enfin, des services départementaux d'incendie et de secours.

### **Les infractions comptabilisées par la SMACL**

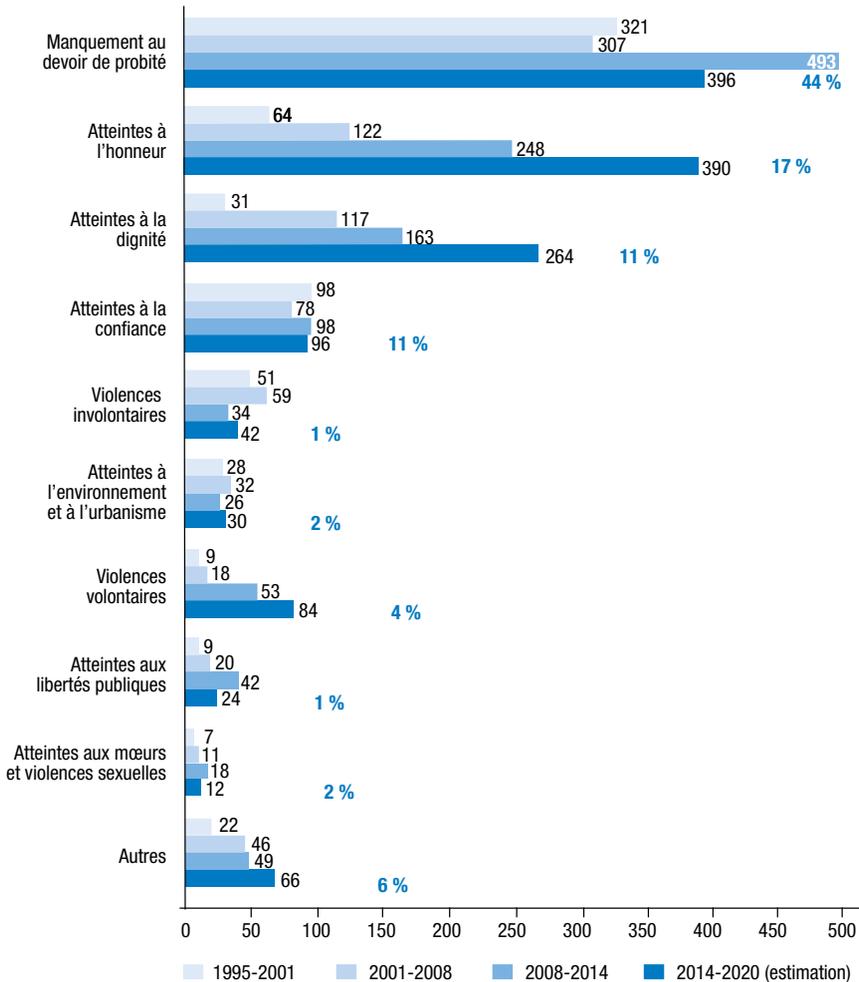
Les statistiques de l'Observatoire intègrent à la catégorie des manquements au devoir de probité un champ plus large d'infraction que celui du Code pénal : l'abus de biens sociaux, l'abus de confiance, la concussion, la corruption passive, le trafic d'influence, l'escroquerie, le favoritisme, « le pantouflage », la prise illégale d'intérêts, la soustraction ou le détournement de biens publics, le vol et le recel de l'une de ces infractions.

Figurent dans la catégorie d'atteintes à la confiance : la falsification des marques de l'autorité publique, les faux documents administratifs, les faux en écriture publique ou privée et l'usage de faux.

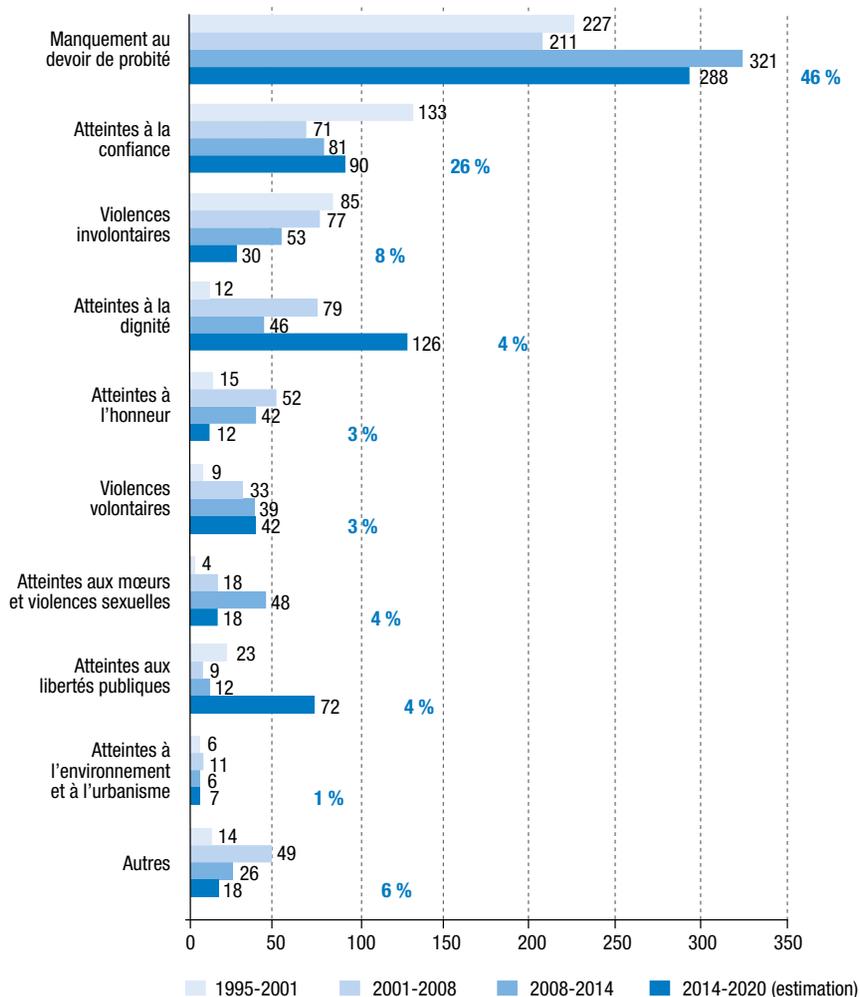
## Analyse par motif des poursuites et condamnations

La SMACL regroupe les poursuites et les condamnations des élus et des fonctionnaires locaux en neuf catégories et un solde (autres) : manquements au devoir de probité ; atteintes à l'honneur ; atteintes à la dignité ; violences involontaires, atteintes à l'environnement et à l'urbanisme ; violences volontaires ; atteintes aux mœurs et violences sexuelles ; atteintes aux libertés politiques.

Motifs des poursuites engagées contre les élus locaux (évolutions par mandature)

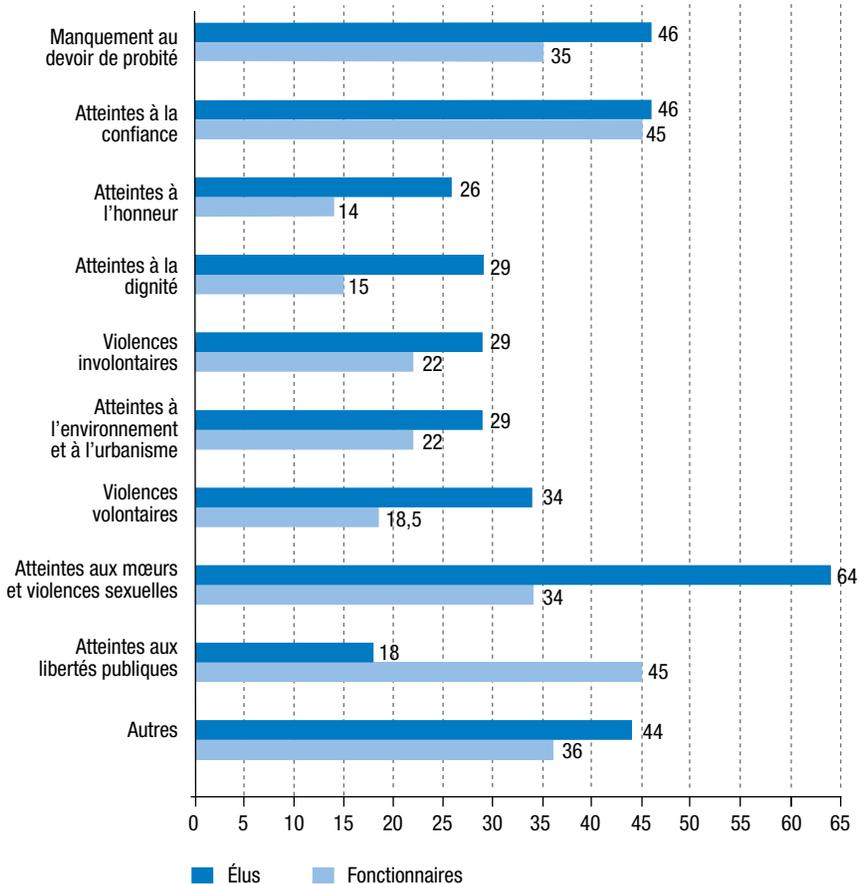


### Motifs des poursuites engagées contre les fonctionnaires territoriaux (évolution par mandature)



## Les condamnations des élus et des fonctionnaires territoriaux

Évolution du taux de condamnations  
(rapport en % du nombre de condamnations sur le nombre de poursuites)  
par catégorie d'infractions (sur l'ensemble des exercices)<sup>29</sup>



### *L'augmentation importante des manquements au devoir de probité*

De manière générale, les mises en cause et les condamnations pour manquement au devoir de probité ont subi un accroissement important entre 1994 et 2014.

29. Précisions méthodologiques : les variations (en %) à la hausse ou à la baisse indiquées sont calculées en fonction de la moyenne annuelle des poursuites exercées sur chaque mandature. En effet une comparaison brute des seuls totaux serait trompeuse dans la mesure où la mandature 2001-2008 a été prolongée d'une année.

### ***Un accroissement important des mises en cause pour manquement au devoir de probité***

En ce qui concerne les manquements au devoir de probité, la hausse des mises en cause a été de 87% pour les élus et de 77% pour les fonctionnaires entre les mandatures 2008-2014 et 2001-2008. Durant la mandature 2001-2008, un peu moins de 45 élus locaux étaient en moyenne poursuivis chaque année pour ce type d'infractions. Au cours de la mandature 2008-2014, plus de 80 (82) élus ont annuellement été mis en cause de ce chef, soit une augmentation de 87,4%.

La constatation s'avère la même pour les fonctionnaires territoriaux : d'une moyenne de 30 par an sur la période 2001-2008, le nombre d'agents mis en cause de ce chef est passé à plus de 50 par an (soit une augmentation de 77,7%).

Les poursuites pour manquement au devoir de probité constituent, en conséquence, le premier motif de mise en cause pénale des élus (41% du contentieux pénal des élus sur l'ensemble des exercices, 40% sur la mandature 2008 — 2014), comme des fonctionnaires territoriaux (42% du contentieux pénal des agents sur la période 1995-2014/48% sur la période 2008-2014).

### ***Les manquements au devoir de probité forment le premier motif de condamnation des élus et des fonctionnaires territoriaux***

De manière logique eu égard au nombre de mises en cause, les manquements au devoir de probité apparaissent comme le premier motif de condamnation des élus et des fonctionnaires territoriaux. Sur l'ensemble des exercices, les manquements au devoir de probité représentent 50% des chefs de condamnation des élus (44% sur la mandature 2008 — 2014) et 46% de ceux des fonctionnaires territoriaux (48% sur la mandature 2008-2014). Sur la mandature 2008-2014, l'Observatoire SMACL a recensé 171 élus locaux et 85 fonctionnaires territoriaux condamnés pour manquement au devoir de probité. La moyenne annuelle des condamnations pour ce type de faits s'avère en hausse pour les élus (+28%), comme pour les fonctionnaires territoriaux (+18%).

Sur l'ensemble des exercices, le taux de condamnation des élus poursuivis de ce chef (rapport du nombre d'élus condamnés sur le nombre d'élus poursuivis) s'élève à 46% et celui des agents territoriaux à 35%. La prépondérance des poursuites engagées contre les élus pour prise illégale d'intérêts peut expliquer en grande partie ce taux de condamnation supérieur, les fonctionnaires étant moins exposés à cette infraction, et dans la mesure où ils ne prennent qu'exceptionnellement la décision matérialisant l'infraction.

### ***Il convient, toutefois, de rester prudent dans la portée des données relatives aux poursuites et condamnations pour manquement au devoir de probité :***

- rapporté aux nombres d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, le taux de mise en cause pénale de ce chef de poursuite reste très faible : 0,99 pour mille élus locaux et 0,18 pour mille fonctionnaires territoriaux;

- les affaires dans lesquelles la probité d'un élu est mise en cause, sont inévitablement médiatisées, permettant ainsi plus facilement à l'Observatoire SMACL d'en avoir connaissance ; cette accessibilité à l'information pourrait être susceptible d'introduire un biais statistique par rapport aux autres infractions qui restent ignorées ;
- toutes les poursuites ne se concluent pas par une condamnation (voir le graphique sur l'issue des procédures) ;
- les manquements au devoir de probité englobent ici des infractions pouvant impliquer l'enrichissement personnel (corruption, détournements de fonds publics, escroquerie, recel d'abus de biens sociaux...) et d'autres infractions, tels les délits de favoritisme et de prise illégale d'intérêts, peuvent être caractérisées, sans que le prévenu ait retiré un bénéfice personnel de l'infraction, ni même, ait eu conscience de frauder la loi.

Il n'en reste pas moins qu'une hausse aussi significative de ce type d'infraction ne peut qu'inciter à renforcer la prévention, l'information et la formation des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux, en vue de leur éviter la commission ou de la participation à l'infraction.

### **Les manquements à la probité à travers l'examen individuel des condamnations relevées par l'Observation de la SMACL**

L'Observatoire de la SMACL a recensé, référencé et résumé dans son rapport 2015 des jugements et arrêts de l'année 2014 concernant des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, ou des agents et dirigeants d'association liées à ces collectivités<sup>30</sup>. Comme l'année passée, le SCPC a sélectionné parmi ces décisions, celles comportant au moins une mise en cause ou décision relatives au manquement au devoir de probité, représentant 53 affaires et 78 personnes concernées. Ces actes ont été traités par le SCPC sous la forme de statistique et utilisés, afin de compléter la typologie des manquements au devoir de probité, figurant dans son rapport annuel.

Il en ressort ainsi que sur un total de 78 personnes mises en cause (12 femmes, 65 hommes et 1 personne morale), 17 personnes ont fait l'objet d'une relaxe, 56 ont été condamnées, 4 ont bénéficié d'un non-lieu et 1 d'une dispense de peine<sup>31</sup>.

30. Le Juridoscope de la SMACL.

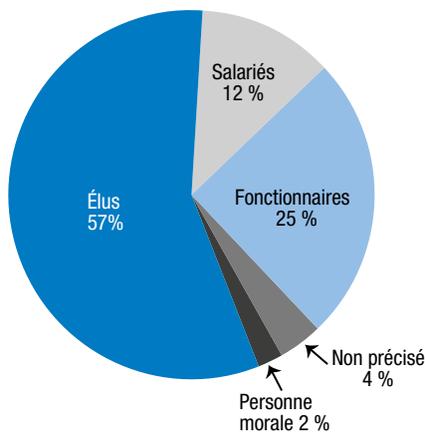
31. Il conviendra de remarquer, comme le fait la SMACL, que le nombre de décisions répertoriées s'avère faible en comparaison du nombre d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux en activité en France. Ces données sont aussi à mettre en regard avec les résultats de certains sondages d'opinion selon lesquels 65% des personnes interrogées jugeaient, au début de 2014, que « la plupart des hommes et des femmes politiques français (étaient) corrompus », tout en accordant leur confiance respectivement aux maires (63%), aux conseillers régionaux (37%) et aux ex-conseillers généraux (35%).

Répartition statistique<sup>32</sup>

## Administration dans laquelle travaillait la personne condamnée

Administration	condamnations	En % (du total)	Total général
mairie	39	70 %	39
conseil général	4	7 %	4
musée	4	7 %	4
régie autonome	4	7 %	4
CCI	1	2 %	1
commune	1	2 %	1
conseil régional	1	2 %	1
non précisé	1	2 %	1
préfecture	1	2 %	1
Total général	56	100 %	56

Représentation graphique des condamnations sélectionnées par le SCPC réparties en fonction de la catégorie socioprofessionnelle de la personne mise en cause (en %)



Dans la population analysée, les constats suivants peuvent être établis :

- 70% des décisions concernent des mairies (contre 73% l'année dernière et 70% en 2012);

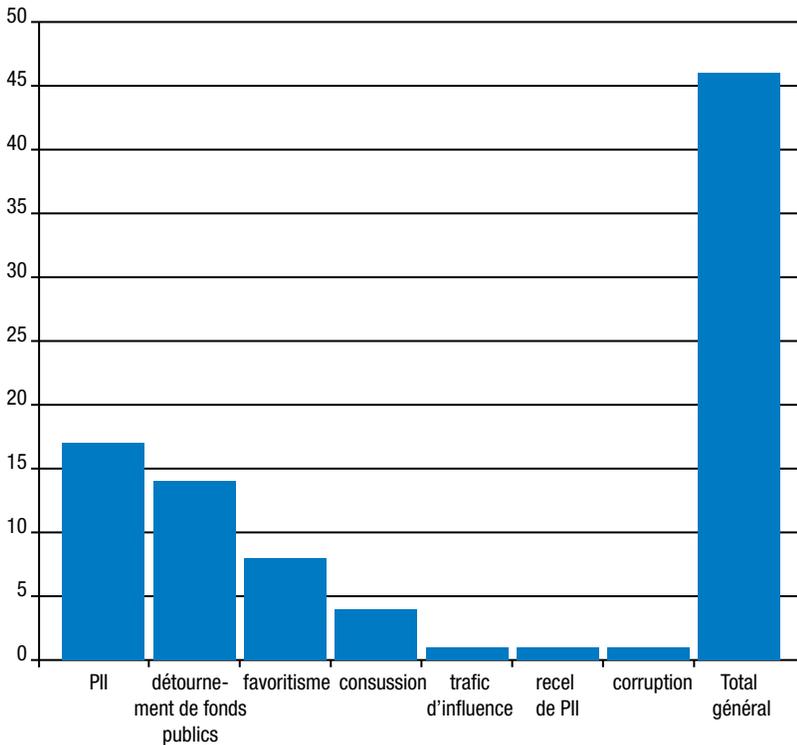
32. Commentaires méthodologiques sur les décisions recensées par la SMACL :

- elles ne sont pas exhaustives mais constituent un échantillon permettant une analyse des éléments factuels et juridiques repris dans les décisions de ce rapport;
- ne sont pas toutes définitives. Elles peuvent donc être infirmées en appel ou annulées en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les élus et les fonctionnaires condamnés bénéficient de la présomption d'innocence;
- n'ont pas toutes été retenues par le SCPC. En effet, le champ de compétence du SCPC se limite aux manquements à la probité tels qu'ils sont définis par le Code pénal. L'observatoire de la SMACL regroupe toutes les décisions impliquant des élus ou des fonctionnaires territoriaux;
- les peines prononcées ont été, quand l'information était disponible, détaillées par auteur des faits.

- 57% des condamnations étudiées s’appliquent à des élus locaux et 25% à des fonctionnaires.

Dès lors, malgré le faible nombre de personnes condamnées, les fonctions de maire, et plus généralement d’ élu local, peuvent être considérés comme constituant des zones à risques pour les atteintes à la probité dans les collectivités locales.

Nombre de condamnations par nature de délits sur les décisions sélectionnées par le SCPC et contenant une seule infraction d’atteinte à la probité



Il faut, par ailleurs, observer que seules les condamnations à infraction unique ont été utilisées pour constituer ce dernier graphique. Ce choix permet notamment d’évaluer la réponse pénale à une infraction spécifique.

- 39% des délits réprimés en 2014 concernent la prise illégale d’intérêts (contre 40% l’année précédente) ou son recel ; 17% concernent le délit de favoritisme (contre 22% l’année dernière, 28% en 2012) ;
- 23% des personnes mises en cause dans le panel étudié ont été relaxées.

Sur les 56 condamnations étudiées par le SCPC, 66% ont fait l'objet d'une peine d'amende (ferme ou sursis<sup>33</sup>). La moyenne de ces amendes s'établit à 22 457 euros. 41% des personnes sont condamnées à des peines d'emprisonnement (ferme ou sursis) avec un quantum moyen s'établissant à 10,6 mois.

6 peines complémentaires ont été répertoriées, soit 10,7% de la population étudiée. Dans la moitié des cas, des peines d'inéligibilité ont été prononcées.

Les données recueillies par la SMACL peuvent être utilement complétées par l'examen du récapitulatif des communications aux juridictions judiciaires effectuées au cours de l'année 2014 par les Chambres régionales et territoriales des comptes concernant des faits potentiellement constitutifs d'atteintes à la probité.

## L'ÉVALUATION DE LA CORRUPTION PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE

La société civile est un des maillons forts de la chaîne d'acteurs luttant contre la corruption en France. Trois associations françaises, à caractère international pour certaines, contribuent à amorcer le débat public pouvant déboucher sur des réformes importantes.

Transparency International, Sherpa et Anticor ont obtenu deux types d'agrément afin de participer de manière concrète aux systèmes institutionnel et juridictionnel en France : un agrément permettant l'exercice des droits de la partie civile dans certaines conditions, ainsi que celui délivré par la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique leur permettant de saisir cette autorité lorsqu'elles ont connaissance d'une situation ou de faits susceptibles de constituer un manquement aux différentes obligations prévues par la loi<sup>34</sup>.

### Transparency international France

Association de type loi 1901, Transparency International (TI) France est la section française de Transparency International. L'activité de TI France consiste avant tout en des actions de plaidoyer : sur la transparence du lobbying, la prévention des conflits d'intérêts, la protection des lanceurs d'alerte ou encore l'indépendance de la justice.

TI France s'est fixé trois objectifs prioritaires dans son plan d'action pour la période 2015-2017 :

---

33. Les résumés présents dans le rapport de la SMACL n'apportent pas toujours cette précision.

34. <http://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/comment-travaillons-nous/associations-agreees/>

- faire progresser la transparence dans la vie publique et dans le monde de l’entreprise et de la finance ;
- inciter les acteurs publics et les acteurs privés à adopter des comportements intègres et responsables vis-à-vis de la société ;
- favoriser la participation des citoyens à l’action publique et à la transparence des organisations dans tout le champ économique et social.

En 2015, TI France a publié dans son rapport moral<sup>35</sup> ses principales activités en France et notamment son engagement lors des débats sur le projet de loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique et sa contribution à la réforme de la déontologie des fonctionnaires, au chantier de l’open data et aux initiatives mises en œuvre dans certaines collectivités locales (villes et régions) ou dans de grandes entreprises (SNCF).

Au niveau européen, TI France et TI Belgique ont participé aux débats sur le secret des affaires, le *reporting* pays par pays pour les entreprises internationales, la régulation des pratiques d’optimisation fiscale (suite aux révélations Luxileaks), la protection des lanceurs d’alerte.

Au plan mondial, TI France est aussi intervenue auprès du G7, du G20, de l’OCDE, de la Banque Mondiale, sur les grands dossiers de la lutte contre la corruption, le blanchiment et l’évasion fiscale.

Suite aux affaires ayant affecté le monde du sport en 2016, Transparency International a contribué au débat sur la lutte contre la corruption dans le sport en produisant sept mesures pour une réforme de la FIFA.

## Sherpa

Sherpa, association de loi 1901 basée à Paris, a été créée en 2001 en vue de protéger et défendre les populations victimes de crimes économiques. Elle a choisi de mettre ses compétences et son savoir-faire juridiques au service de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à travers : l’assistance juridique, la recherche et le plaidoyer, la sensibilisation et la formation.

Sherpa s’est donné comme mission de combattre les nouvelles formes d’impunité liées à la mondialisation des échanges économiques et financiers. Ses activités sont axées autour de la responsabilité sociétale des entreprises et les flux financiers illicites au sein de deux programmes complémentaires : le programme Globalisation et Droits Humains (GDH), et le programme Flux Financiers Illicites (FFI)<sup>36</sup>. Dans le cadre du premier,

35. [https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/03/Transparency-France\\_Rapport-moral-2015\\_VF-num%C3%A9rique.pdf](https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/03/Transparency-France_Rapport-moral-2015_VF-num%C3%A9rique.pdf)

36. [https://www.asso-sherpa.org/wp-content/uploads/2013/09/RA-2014\\_Def\\_BD.pdf](https://www.asso-sherpa.org/wp-content/uploads/2013/09/RA-2014_Def_BD.pdf)

l'association travaille à la mise en place d'un cadre juridique contraignant pour responsabiliser les acteurs économiques et notamment les entreprises transnationales qui violent les droits humains et provoquent des dommages environnementaux. S'agissant du second programme, débuté en 2007, Sherpa l'a lancé à la suite de l'affaire dite des « Biens mal acquis ». Pour ces deux programmes, l'association met en œuvre des actions ciblées de formation juridique auprès des acteurs politiques et de la société civile, ainsi que des actions de plaidoyer et contentieuses.

De plus, le travail de Sherpa s'articule historiquement autour de quatre axes fondamentaux : la responsabilité des sociétés mères et des donneurs d'ordre pour les activités de leurs filiales ou sous-traitants, l'accès à la justice des victimes, la transparence, et l'exemplarité de l'État. En 2014, le travail autour de l'accès à la justice s'est focalisé sur la responsabilité des sociétés mères, joignant ainsi ces deux axes en un seul.

Ce travail se décline au sein de plusieurs autres thèmes :

- La transparence via le reporting (l'accès à l'information par les parties prenantes des activités d'une entreprise (tels que les consommateurs, les riverains affectés par son activité économique, les syndicats, les États, les ONG, les investisseurs)).
- L'exemplarité de l'État dans ses obligations internationales et ses investissements.
- L'action judiciaire.
- L'action extrajudiciaire.
- Une caravane juridique (au Cameroun).

## Anticor

ANTICOR est une association qui a été fondée en juin 2002. Son ambition est de réhabiliter le rapport de confiance qui doit exister entre les citoyens et leurs représentants, politiques et administratifs. L'association a développé une stratégie de plaidoyer autour de 21 propositions<sup>37</sup> articulées autour de deux axes : 1) une stratégie de prévention et 2) la mise en place de sanctions effectives et appropriées.

Tout au long de l'année, Anticor publie de nombreux articles dont une rubrique concerne l'actualité de l'année. Les thèmes traités sont divers, par exemple en 2016<sup>38</sup> Anticor s'est intéressée au procès Luxleaks, à l'affaire des marchés truqués en Lorraine, l'affaire du Grand Stade de Nice, l'affaire du port de Golfe-Juan, ainsi qu'au projet de loi Sapin II ou encore à l'indépendance des commissaires aux comptes et au « verrou de Bercy ».

---

37. <http://www.anticor.org/presentation/plaidoyer-anticor/>

38. <http://www.anticor.org/category/articles-de-2016/>

## **LES MOYENS DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET DES ATTEINTES À LA PROBITÉ MIS EN PLACE EN PLACE PAR LES ACTEURS DES SECTEURS PUBLICS ET PRIVÉS**

Cette deuxième section procède, d'abord, au recensement des moyens de prévention mis en place dans les administrations, opérateurs et juridictions de l'État et des cas de corruption et d'atteintes à la probité y constatés. Elle fait le point, ensuite, sur la prise en compte de la prévention de la corruption dans les programmes des Grandes Écoles. Elle dresse, enfin, le bilan de l'application des «lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales» par les entreprises.

### **LE RECENSEMENT DES MOYENS DE PRÉVENTION ET DES ATTEINTES À LA PROBITÉ AUPRÈS DES ADMINISTRATIONS ET JURIDICTIONS DE L'ÉTAT**

Comme les années passées, pour accomplir sa mission de recueil et d'analyse des informations relatives aux manquements au devoir de probité commis dans la sphère publique, le SCPC a fait parvenir à un certain nombre d'entités publiques un questionnaire destiné à recenser les atteintes éventuellement commises en leur sein, et à réunir des informations sur les politiques et stratégies de prévention mises en œuvre le cas échéant. En dehors du SCPC, aucune administration ou institution ne remplit cette mission à destination de l'État, des collectivités locales, des établissements publics, ou des autres autorités administratives indépendantes.

En ce qui concerne les juridictions financières, le Conseil supérieur de la magistrature et TRACFIN, les informations transmises recouvrent l'ensemble des atteintes à la probité dont ils ont eu à connaître dans leur domaine de compétence respectif.

Le panel interrogé est constitué en fonction de la présence d'entités disposant des informations pertinentes, compte tenu, en particulier, de leur exposition au risque de corruption ou de délit assimilé. Ce travail n'apparaît, néanmoins, pas exhaustif eu égard au nombre d'administrations et d'entités publiques potentiellement concernées<sup>39</sup>. Il ne saurait,

---

39. On compte par exemple plus de 500 «opérateurs de l'État», constituant des organismes distincts de l'État, au statut juridique public ou privé, auxquels est confiée une mission de service public de l'État. Placés sous le contrôle direct de l'État, ils sont financés en majorité par l'État et contribuent à la performance des programmes auxquels ils participent. On retrouve parmi les opérateurs des grands établissements publics comme les universités, Météo France, le CNRS ou l'INSERM.

dès lors, être soumis aux techniques d'évaluation propres à la science statistique, et à ce titre, ne s'avère pas totalement représentatif. Répété au fil des ans, il permet cependant de comparer les stratégies de prévention de la corruption entre les différentes administrations et de mesurer les améliorations des moyens mis en œuvre.

Un tableau synthétique a été inséré pour chaque administration ou entité destinataire du questionnaire. Il reprend l'ensemble des questions posées et les réponses concernant les outils de prévention mis en œuvre. Le tableau devrait faciliter, d'une part, la comparaison entre les administrations, et, d'autre part, faciliter la mesure des évolutions des moyens de prévention.

Dans chaque tableau, les dispositions faisant partie intégrante du dispositif de prévention des atteintes à la probité de l'administration ou de l'entité considérée sont signalées par des points de couleur bleue. À l'inverse, un point de couleur blanche signifie que l'administration ou l'entité interrogée n'a pas utilisé cette disposition dans son dispositif de prévention.

Pour des raisons de présentation, les intitulés des dispositifs recensés par le SCPC dans le questionnaire ont été raccourcis dans les tableaux synthétiques. Une version intégrale de ces intitulés est reprise, ci-après.

La transparence étant un des moyens les plus efficaces pour prévenir et lutter contre la corruption, le rapport annuel du SCPC participe à la publication de l'information concernant ce type d'infraction. Il apparaît donc appréciable que sur les 97 administrations et autres entités destinataires du questionnaire, 61 aient adressé une réponse au SCPC.

Pour rédiger leurs réponses, certains secrétariats généraux de ministères ont sollicité l'ensemble de leurs directions, fournissant une image large et détaillée des processus de prévention des atteintes à la probité existants. De nombreuses administrations ou entités se sont, de surcroît, saisies de ces questions et ont développé de véritables stratégies, multipliant les processus de prévention.

## **Le recensement auprès des administrations de l'État**

### **Les ministères**

#### *Le ministère de la Justice*

Le ministère de la Justice est responsable de la politique publique dans son domaine et est chargé, notamment, de l'action et de la gestion des juridictions. Il emploie 80 000 agents pour un budget de huit milliards d'euros. Les informations figurant dans ce rapport proviennent du Conseil supérieur de la magistrature.

### *Le Conseil supérieur de la magistrature*

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est un organe constitutionnel dont la composition et les attributions figurent à l'article 65 de la Constitution<sup>40</sup> du 4 octobre 1958. Ses attributions portent notamment sur la nomination des magistrats, la matière consultative et l'action disciplinaire. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, il comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège, une pour les magistrats du parquet et une formation plénière. Cette dernière se prononce sur les affaires relatives à la déontologie des magistrats, ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la Justice, dont le ministre de la Justice la saisit.

Les principes éthiques et déontologiques font partie intégrante du recrutement, de la carrière et des conditions de service des magistrats judiciaires professionnels<sup>41</sup>. Ces dernières années, un travail considérable a été conduit sur la déontologie du métier de juge en tenant compte des préconisations internationales<sup>42</sup>.

En 2006, le CSM a adressé aux magistrats l'ensemble ordonné de sa jurisprudence disciplinaire en commençant par 13 principes, dont la probité, l'indépendance et la loyauté. Ces principes ont été rappelés par l'établissement en 2010 d'un *Recueil des obligations déontologiques des magistrats judiciaires*. Ce texte rappelle les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de légalité, d'attention à autrui, de discrétion et de réserve.

Afin de prévenir les conflits d'intérêts, le *Recueil des obligations déontologiques*, dans le chapitre consacré à l'intégrité, dans une sous-partie intitulée « La probité », attire l'attention du magistrat sur les « activités extrajudiciaires » autorisées, susceptibles de provoquer des conflits d'intérêts.

Tant la formation initiale que la formation continue des magistrats, dispensées à l'École nationale de la magistrature (ENM), abordent la déontologie des magistrats sous différents aspects : le serment, la responsabilité, le recueil des obligations déontologiques, la jurisprudence et

40. Cf. loi organique n°2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution sur le Conseil supérieur de la magistrature.

41. Cf. ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Ce texte contient bon nombre de règles destinées à prévenir tout conflit d'intérêts dans l'exercice de la charge du magistrat.

42. Cf. M. Robert, « Ministère public (perspectives internationales) », qui cite les recommandations de l'ONU et du Conseil de l'Europe sur « le rôle et le statut du ministère public en matière pénale », dans L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la justice*, Puf 2004, p.899. Voir aussi, le Rapport d'évaluation France adopté par le GRECO lors de sa 62<sup>e</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 2-6 décembre 2013) ; Quatrième Cycle d'Évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

les procédures disciplinaires. Le CSM y intervient dans le cadre du cycle déontologique en vue de sensibiliser les futurs magistrats aux risques attachés à leur fonction.

Au cours de l'année 2015, la formation du CSM compétente pour la discipline des magistrats du siège a rendu une décision retenant un grief constitutif de manquement au devoir de probité<sup>43</sup>.

### *Le ministère des Finances et des Comptes publics et le ministère de l'Économie de l'Industrie et du Numérique*

Le ministère des Finances et des Comptes publics prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en matière financière, budgétaire et fiscale. Il est responsable de l'ensemble des comptes publics et de la stratégie pluriannuelle des finances publiques. Il définit et met en œuvre également la politique du gouvernement à l'égard du secteur financier. Pour sa part, le ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en matière économique ainsi qu'en matière d'industrie, de services, de petites et moyennes entreprises, d'artisanat, de commerce, de postes et communications électroniques, de suivi et de soutien des activités touristiques, d'économie numérique et d'innovation.

Les réponses concernant le ministère des Finances et des Comptes publics et le ministère de l'Économie, de l'Industrie et du numérique ont été fournies par leur Secrétariat général, l'Inspection générale des finances et l'Agence des participations de l'État. Il convient de relever que comme les années antérieures, le Secrétariat général du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du numérique a fait preuve d'une transparence remarquable dans ses réponses au SCPC. L'étude très complète des moyens de prévention des manquements à la probité fournie à l'occasion de ce recensement montre la tendance très forte à multiplier les outils de prévention, notamment dans les directions ayant des pouvoirs régaliens, comme la direction générale des finances publiques.

---

43. Le CSM a prononcé en 2015 contre un magistrat du siège la sanction d'admission à cesser ses fonctions pour manquement au devoir de probité. Publié au rapport annuel d'activité du CSM.

## Mesures de prévention des atteintes à la probité

	DGFIP	DGDDI	DGCCRF	DGE	INSEE	DGTrésor	CGEJET	SCL	SG
Dispositif d'alerte interne	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Sélection fine des agents	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Existence d'un référent déontologique	●	●	●	●	●	●	○	○	●
Formation	●	●	●	●	○	○	○	●	○
Charte déontologique	●	●	○	○	●	●	●	●	●
Comité déontologique	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Audit du risque déontologique	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Contrôle interne	●	○	○	○	○	○	●	○	○
Déclarations publiques d'intérêts	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Cartographie des risques	●	●	○	○	○	○	○	○	○
Autres	●	○	○	●	●	○	●	○	○

Définitions des sigles en bas de page<sup>44</sup>.

Plusieurs directions continuent à renforcer leurs moyens de prévention.

Ainsi, la **Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes** organise un groupe de travail sur la déontologie en son sein, la **Direction générale des douanes et des droits indirects** envisage de créer un service central d'intervention en matière déontologique, de mettre à jour sa cartographie des risques déontologiques, de renforcer le contrôle des cadeaux et des invitations. Un code de bonne conduite, rappelant les obligations déontologiques des agents, a été mis en œuvre en 2015.

Des manquements à la probité ont été sanctionnés en 2015 au sein de la **DGFIP**.

Ainsi au titre de l'année 2015, 13 agents ont fait l'objet d'une sanction disciplinaire. En effet, 6 ont été définitivement exclus des cadres de la **DGFIP** (révocation), 5 ont fait l'objet de sanctions du 3<sup>e</sup> groupe (exclusion temporaire de fonctions d'une durée comprise entre 3 mois et 2 ans) et 2 d'une sanction du 2<sup>e</sup> groupe (déplacement d'office et exclusion temporaire de 15 jours).

44. DGFIP : Direction générale des finances publiques  
 DGDDI : Direction générale des douanes et droits indirects  
 DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes  
 DGE : Direction générale des entreprises  
 INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques  
 DG Trésor : Direction générale du Trésor  
 CGEJET : Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies  
 SCL : Service commun des laboratoires  
 SG : Secrétariat général

Pour 7 agents mis en cause pour des faits de détournement de fonds publics, l'enquête administrative était toujours en cours au 31 décembre 2015. Trois d'entre eux ont, depuis, été traduits devant le conseil de discipline et font l'objet d'un arrêté de révocation.

Enfin, 9 agents faisaient l'objet de poursuites pénales (7 pour des faits de corruption, 1 pour trafic d'influence et 1 pour détournements de valeurs), mais l'ouverture d'une procédure disciplinaire était suspendue dans l'attente d'une décision pénale définitive.

La sévérité des sanctions disciplinaires ou pénales prononcées illustre l'exemplarité attendue des agents chargés de missions régaliennes et l'efficacité des systèmes de prévention et de détection de la corruption au sein de la Direction générale des finances publiques.

Avec la parution d'une circulaire dédiée (2013), les Directeurs régionaux/départementaux des finances publiques doivent informer le plus rapidement possible les services centraux dès que des fraudes internes sont découvertes et mandater un audit afin de conduire des investigations sur place. Une information régulière de l'ensemble des directeurs sur ces agissements est réalisée par l'administration centrale et les mesures à mettre en place sont communiquées aux chefs de service, afin de prévenir la répétition éventuelle de tels incidents.

Une procédure similaire est prévue à destination des agents comptables d'établissements publics nationaux et de groupements d'intérêt public.

Plusieurs autres actions ont été engagées : formation, diffusion d'un outil d'aide à la programmation des contrôles des régies du secteur public local, instructions de contrôle des régies d'État, diffusion de recueils des opérations à risques par catégorie de service et d'une boîte à outils de détection de la fraude interne à destination des auditeurs.

Tous les agents sont soumis aux mesures préventives. Les plus concernés, il en va par exemple ainsi des auditeurs internes, qui reçoivent des formations aux risques de fraude ou qui sont soumis à un code de déontologie spécifique. De même, les chefs de service reçoivent des directives spécifiques concernant notamment les contrôles à réaliser pour prévenir les fraudes ; ils bénéficient d'une formation à la prévention de la fraude depuis 2015.

Au fur et à mesure de la découverte de nouveaux cas de fraudes, de nouvelles mesures de prévention sont diffusées.

## *L'Inspection générale des finances*

### Mesures de prévention des atteintes à la probité

	IGF
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

**L'Inspection générale des finances (IGF)** exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière. Elle peut également recevoir des missions du Premier ministre et être autorisée à effectuer des missions à la demande d'autres autorités nationales, d'organismes publics, de collectivités territoriales ou de leurs groupements, de fondations ou d'associations, d'États étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne.

Une révision de sa charte déontologique a été mise en œuvre en 2015.

Aucun manquement à la probité au sein de l'Inspection générale des finances n'a été sanctionné en 2015.

### *Agence des participations de l'État*

Créée en 2004, **l'Agence des participations de l'État (APE)** incarne l'État actionnaire, investisseur en fonds propres dans des entreprises jugées stratégiques par l'État, pour stabiliser leur capital ou les accompagner dans leur développement ou leur transformation. Elle se trouve sous la tutelle du ministre des Finances et des Comptes publics et du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique. Le portefeuille coté en bourse et géré par l'APE s'élevait, le 30 avril 2016, à 83 126 millions d'euros<sup>45</sup>.

45. Rapport de l'État actionnaire, 2014 -15, APE, [http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/agence-participations-etat/Rapport\\_APE.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Rapport_APE.pdf)

## Mesures de prévention des atteintes à la probité

	APE
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

La mission de gestion financière considérable de l'APE, l'a conduite très tôt à se doter de moyens complets destinés prévenir les risques d'atteinte à la probité. Elle continue à faire évoluer son dispositif en préparant un guide de confidentialité. L'obligation faite aux commissaires aux participations de fournir une déclaration d'intérêts s'avère notable. Elle achève, enfin, un guide de confidentialité.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été sanctionné en 2015 au sein de l'APE.

*Le ministère de l'Intérieur*

Le ministère de l'Intérieur se trouve chargé de la sécurité intérieure, de l'administration du territoire et des libertés publiques. Les informations relatives à celui-ci ont été transmises au SCPC par son Secrétariat Général (SG), l'Inspection générale de l'administration (IGA), la Direction générale de la police nationale (DGPN)

*L'Inspection générale de l'administration*

## Mesures de prévention des atteintes à la probité

	IGA
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

L'inspection générale de l'administration (IGA), cumule les fonctions d'inspection et de contrôle avec des missions d'audit et d'évaluation. Elle se trouve régulièrement saisie par les services du Premier ministre et par les cabinets des ministres chargés de l'intérieur et des Outre-mer, souvent sur signalement d'un préfet ou d'un chef de service d'administration centrale, afin de conduire des missions de contrôle en raison de la suspicion ou de la découverte de dysfonctionnements de certains services ou du comportement de certains personnels placés sous leur tutelle. Par ailleurs, certaines missions d'audit ou d'inspection s'avèrent susceptibles de révéler des dysfonctionnements justifiant une enquête administrative spécifique, afin d'examiner, en particulier, d'éventuels manquements à l'obligation de probité.

L'IGA s'est dotée d'une charte déontologique en 2013 et l'attribution des missions d'inspection tient compte des éventuels conflits d'intérêts, liés, notamment, à l'exercice de fonctions antérieures ou à l'activité professionnelle de l'entourage familial proche. Dans le contexte de l'application de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, elle a engagé une réflexion sur la création d'un déontologue et d'un comité de déontologie.

L'IGA n'a pas eu à connaître, en 2015, de manquements à la probité, commis en son sein.

### ***La Direction générale de la police nationale***

La Direction générale de la police nationale (DGPN), placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et du directeur général de la sécurité intérieure, est chargée de la gestion et du commandement de la police nationale. Elle regroupe environ 145 000 fonctionnaires.

En raison des conditions particulières d'exercice des métiers de la police nationale, le ministère de l'intérieur met depuis longtemps en exergue sa déontologie. Ainsi, un Code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales (livre IV, titre 3, chapitre 4 de la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Il est également à noter que le Défenseur des droits a repris, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2011, les missions de la Commission de déontologie de la sécurité.

En vue d'affronter les multiples risques auxquels se trouvent exposés les policiers, le ministère de l'intérieur a, également, entrepris le projet AMARIS (Améliorer la maîtrise des activités et des risques). Ce projet tend à organiser, piloter et coordonner l'ensemble des sécurités, mises en œuvre à tous les niveaux de l'organisation, permettant de maîtriser les risques liés aux missions et activités de la police. Il vise à renforcer notamment le contrôle interne des services. Certains de ces risques sont directement liés aux atteintes à la probité.

## Mesures de prévention des atteintes à la probité

	DGPN
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	●
Autres	○

D'un point de vue statistique, la DGPN a indiqué que 24 fonctionnaires de police avaient été sanctionnés en conseil de discipline en 2015, pour, notamment, un manquement au devoir de probité commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Ces manquements sont entendus par la DGPN dans un sens plus large que celui retenu par le SCPC qui s'en tient à la définition du Code pénal. Ainsi, sont regroupées par cette direction générale, dans la catégorie des manquements à la probité, toutes les infractions portant atteinte à l'image de la fonction publique et aux obligations déontologiques des fonctionnaires, par exemple, les vols, les détournements de biens et de procédures.

En 2015, sur les 20 condamnations pénales rapportées par la DGPN, aucune n'entre dans le champ d'étude du SCPC.

*Le ministère de la Défense*

## Mesures de prévention des atteintes à la probité

	Ministère de la Défense
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

Le ministère de la Défense assure la protection du territoire, de la population et des intérêts français. Il participe aussi à d'autres missions de service public. Ses moyens humains et matériels soutiennent ou suppléent l'activité d'autres ministères, au quotidien ou dans l'urgence, sur le territoire national et à l'étranger. Pour 2015, son budget total dans la loi de finances s'est monté à 39,6 milliards d'euros et les effectifs totaux de «la mission défense», s'élevait à 209 000 militaires et 62 000 civils. L'importance de ce ministère, tant par son rôle stratégique que par le volume budgétaire qu'il représente, crée une zone de risque particulière en matière de corruption.

En raison de la structure particulière du ministère de la Défense, chaque armée et chaque organisme rattaché disposent de leur propre organisation administrative et s'avèrent susceptibles de mettre en place des dispositifs de prévention différents. Les informations transmises par l'administration centrale du ministère de la Défense au SCPC constituent une synthèse des éléments fournis par les trois armées (air, terre, marine), la Direction générale de l'armement, le service de santé et le service des essences des armées.

En raison des risques propres au secteur de la défense, ce ministère s'est doté d'un certain nombre d'outils de protection de l'intégrité publique. Dans ce contexte, son site «[achats.defense.gouv.fr](http://achats.defense.gouv.fr)» constitue un outil professionnel et gratuit à destination de la communauté de la défense. Il couvre l'ensemble des marchés du ministère de la Défense à l'exclusion de ceux portant sur les armes, munitions et matériels de guerre pour lequel a été créé le site «[ixarm.com](http://ixarm.com)». Une charte déontologique a pour objet de décrire les modalités d'échanges sur le site «[achats.defense.gouv.fr](http://achats.defense.gouv.fr)», et plus particulièrement, le déroulement des procédures de consultations dématérialisées. Par ailleurs, tous les agents, civils ou militaires, qui interviennent dans le domaine de la commande publique, comme tous les acteurs de la fonction achat en qualité d'acheteurs, de prescripteurs ou de décideurs sont soumis à une déclaration d'intérêts. Il en est de même pour tous ceux qui ont la qualité d'ordonnateur ou de comptable ou qui interviennent, plus généralement, dans le maniement et l'emploi de fonds publics, à quelque niveau que ce soit.

La Direction des affaires juridiques – et notamment la division des affaires pénales militaires – conduit, par ailleurs, des actions de sensibilisation auprès des armées, des organismes rattachés ou même des différentes écoles (École de guerre, Saint-Cyr...) sur le risque pénal. Parmi ces actions – qui se concrétisent par le biais de formations ou d'interventions dans les colloques – les risques d'atteinte à la probité se trouvent susceptibles d'être évoqués.

Au cours de l'année 2015, 5 cas de manquements à la probité pour l'Armée de l'Air et 18 pour l'Armée de Terre ont été rapportés.

### *Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*

Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche prépare et met en œuvre la politique du gouvernement dans les domaines éducatifs, de l'enseignement supérieur, la recherche, la technologie et l'espace. En 2015, avec 1 050 000 agents et un budget de 88 milliards d'euros, il constitue le premier employeur français et le premier budget de l'État.

Les données figurant dans ce rapport proviennent de l'Inspection générale de l'éducation nationale, du Secrétariat général du ministère, de la Direction générale de la recherche et de l'innovation et du comité de contrôle interne pour la maîtrise des risques.

#### *L'Inspection générale de l'éducation nationale*

Mesures de prévention des atteintes à la probité

	IGEN
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

L'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) forme un corps placé sous l'autorité directe du ministre de l'Éducation nationale. Composée de 14 groupes disciplinaires et de spécialités, elle a pour mission d'assurer le suivi des méthodes pédagogiques et des politiques éducatives. Elle évalue également leurs résultats pour l'enseignement primaire et secondaire.

Aucun fait d'atteinte à la probité n'a été sanctionné au sein de l'IGEN en 2015.

*Le Secrétariat général du ministère de l'Éducation nationale*

## Mesures de prévention des atteintes à la probité

	Ministère de l'Éducation nationale
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	●
Charte déontologique	○
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	●
Autres	○

Le Secrétariat général du ministère de l'Éducation nationale a indiqué que, concernant la protection de l'intégrité publique, son ministère concentre son action de prévention dans l'instauration de processus de contrôle et d'audit interne. Ces dispositifs contribuent fortement à sécuriser les risques, y compris de fraude, en particulier, dans les procédures de paye et d'attribution de bourses, représentant ses principaux enjeux financiers. Dans ces processus, en effet, les contrôles opérés en fin de chaîne par le comptable public n'apparaissent pas de nature à maîtriser intégralement les risques de fraude, ce qui implique une vigilance particulière du ministère et des actions multiples de sensibilisation des acteurs, d'organisation, de séparation de tâches et d'application de contrôles automatisés ou intellectuels.

*La contribution de la Direction générale de la recherche et de l'innovation*

La Direction générale de la recherche et de l'innovation du ministère de l'Éducation nationale assure la tutelle des principaux opérateurs de recherche, réunis dans le programme 172 de la loi de finances pour 2015 d'un montant de plus de 6 milliards d'euros<sup>46</sup> : l'Agence nationale de la recherche (ANR), le Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS),

46. PLF 2015 – Extrait du bleu budgétaire de la mission : recherche et enseignement supérieur, [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM172.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM172.pdf)

le Génomètre, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut des hautes études pour la science et la technologie (IHEST), l'Institut national d'études démographiques (INED), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut français Paul-Émile Victor (IPEV), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA).

À la suite d'affaires à fort retentissement médiatique, essentiellement dans le domaine de la santé humaine, telles que celles du sang contaminé ou du Mediator, le législateur a créé, en 2013, la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement. Des dispositifs de détection et de prévention des délits portant atteinte à la probité et de protection de l'éthique, de la déontologie et de l'intégrité scientifique ont aussi été progressivement mis en place au sein de l'administration centrale et des opérateurs du secteur de la recherche.

De nombreuses instances ont été créées pour répondre aux interrogations éthiques inhérentes à la pratique scientifique : certaines à vocation nationale (Comité consultatif national d'éthique, Comité national de réflexion éthique sur l'expérimentation animale), d'autres spécifiques à des organismes nationaux (CNRS, INSERM, IRD) et d'autres partagées (INRA, CIRAD, IFREMER) ; elles s'interrogent sur les fondements et les déclinaisons de la morale appliquées à la recherche. Leur composition, souvent ouverte aux sciences humaines et sociales, reflète cet objectif. Parallèlement, des instances nationales sont sollicitées pour examiner des questions plus techniques : le Comité consultatif sur le traitement de l'information en matière de recherche, instance d'expertise de la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour l'utilisation des données personnelles dans des recherches en santé publique, ou le Haut conseil des biotechnologies.

Les chercheurs se trouvent, de plus, collectivement engagés par les chartes de leurs établissements. La charte de l'expertise, établie en 2011 à la demande du ministère en charge de la recherche, a été déclinée par l'ensemble des établissements de recherche nationaux. La charte nationale de déontologie des métiers de la recherche a été signée en 2015 par le CNRS, l'INSERM, l'INRIA, l'IRD, le CIRAD, l'Institut Curie, l'Institut Pasteur, l'INED, l'IRSTEA et les universités représentées par la Conférence des présidents d'universités. Elle s'inspire notamment de la Charte européenne du chercheur (2005), de la déclaration de Singapour sur l'intégrité scientifique (2010), du Code européen de conduite pour l'intégrité de la recherche (2011) et des conclusions du rapport établi en 2010 par M. Jean-Pierre Alix : « Renforcer l'intégrité scientifique en

France. Propositions de prévention et de traitement de la fraude scientifique en France».

Ces dernières références soulignent la préoccupation croissante sur la prévention, l'identification et le traitement des écarts en matière d'intégrité scientifique pour lesquels une mission de réflexion a été confiée en janvier 2016 au Professeur Pierre Corvol par le ministre en charge de la recherche. Il convient, toutefois, d'observer que ces instances, chartes et dispositifs demeurent largement méconnus du public.

### *Le comité de contrôle interne pour la maîtrise des risques*

Installé depuis 2012, présidé par le Secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale, le comité de contrôle interne pour la maîtrise des risques (CCIMR) regroupe des directeurs d'administration centrale, un recteur et un secrétaire général d'académie. Il peut, sur invitation, convier un représentant de la conférence des présidents d'université et des organismes de recherche. Il décide des orientations du dispositif de contrôle et de gestion des risques ministériel.

Réuni neuf fois à ce jour, il examinera prochainement un projet ambitieux de cartographie ministérielle des risques stratégiques, destiné à revoir les priorités de travail sur des services ministériels. Au cours de cet exercice, il a rappelé la nécessité de rechercher la conformité, la fiabilité et la sécurité des biens et des personnes. Les pratiques illégales et les manquements à la probité figurent parmi les risques stratégiques identifiés.

Cette mission a été conduite conjointement avec le chef de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) et quelques-uns de ses membres. Ce projet de cartographie ministérielle fera ensuite l'objet d'une évaluation par le comité ministériel d'audit interne (CMAI), présidé par la ministre, et composé pour moitié de membres indépendants. Un plan pluriannuel d'audits sera également proposé dont les choix intégreront les éléments issus de la cartographie précitée.

Cette année, le réseau d'aide et de conseil aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL) se trouve aussi mobilisé pour assurer le déploiement du dispositif de maîtrise des risques financiers et comptables dans tous les établissements. Enfin, une sensibilisation à ce sujet est effectuée tous les ans au cours du séminaire national de prise de fonction des nouveaux agents comptables d'EPL.

### *Le ministère de la Culture et de la Communication*

Le ministère de la Culture et de la Communication a pour mission de rendre accessibles au plus grand nombre les œuvres capitales de la France et de l'humanité. Avec un budget de 7 milliards d'euros, il conduit la politique de sauvegarde, protection et mise en valeur du patrimoine culturel

dans toutes ses composantes, il favorise la création des œuvres de l'art et de l'esprit et le développement des pratiques et des enseignements artistiques.

En 2015, suite à l'affaire Saal, le ministère de la Culture et de la Communication a engagé un travail visant à renforcer la maîtrise et la transparence des dépenses des dirigeants du secteur culturel. Dans ce cadre, une instruction ministérielle, élaborée conjointement par l'Inspection des affaires culturelles, les services du ministère et les autorités de contrôle budgétaire et comptable a été rendue publique en juin 2015. Elle s'adresse aux établissements publics de l'État du secteur culturel à caractère administratif et à caractère industriel et commercial, organismes du secteur culturel et de la communication ayant la qualité d'opérateur de l'État. Elle rappelle les règles de bonne administration et invite à mettre en œuvre des procédures de suivi de la dépense et d'alerte.

Dans ce contexte, l'ensemble des établissements concernés par l'instruction adoptera un document unique de cadrage, consignait l'ensemble des règles et procédures relatives aux moyens de l'établissement mis à la disposition des dirigeants ainsi que les procédures d'ordonnancement, d'alerte et de contrôles, internes à l'établissement relatives à ces dépenses. Le bilan des dispositifs sera dressé et soumis au conseil d'administration des établissements. Un certain nombre d'entre eux – 77% des établissements hors écoles nationales supérieures d'architecture – ont déjà présenté à la délibération de leur conseil d'administration le document unique de cadrage.

Par ailleurs, l'instruction invite les établissements à mettre en place une charte de déontologie tenant compte de leurs spécificités de fonctionnement et des enjeux auxquels ils font face. La ministre de la Culture et de la Communication a, dans ce contexte, saisi le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) en vue d'accompagner sept opérateurs du ministère dans la définition de leurs lignes directrices et la rédaction de leurs chartes. Les travaux de ces opérateurs et de la HATVP ont vocation, dans un second temps, à être diffusés auprès de l'ensemble des établissements.

D'un point de vue statistique, en 2015, le ministère de la Culture et de la Communication a signalé un manquement aux obligations professionnelles et déontologiques de la présidente directrice générale de l'Institut national de l'audiovisuel ayant eu un fort retentissement médiatique. Cette personne a fait l'objet d'une exclusion temporaire de fonction de deux ans, dont 18 mois avec sursis. Des poursuites pénales ont ensuite été engagées par le parquet pour « détournement de fonds publics par personne chargée d'une mission de service public ». En 2016, cette personne a été condamnée à 150 jours-amende et 3 000 euros de dommages-intérêts auxquels s'ajoutent trois mois de prison avec sursis pour des faits similaires lorsqu'elle était directrice du centre Georges Pompidou.

*Le ministère des Affaires sociales et de la Santé, le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, le ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes et le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports*

Mesures de prévention des atteintes à la probité

	Ministères sociaux
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	●
Autres	●

Le ministère des Affaires sociales et de la Santé, le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, le ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes et le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports disposent d'un secrétariat général commun.

Celui-ci a fait connaître que de ces ministères ont instauré de nombreux outils de prévention des atteintes à la probité. Ainsi, une charte de déontologie des ministères sociaux se trouve en cours d'élaboration. Un groupe de travail des référents déontologie des ministères sociaux se réunit aussi régulièrement. Un comité de déontologie des ministères sociaux sera prochainement créé par décret.

De même, les principes de déontologie pour l'inspection du travail (document élaboré en 2010) se trouvent en cours de révision par la Direction générale du Travail et un Code de déontologie des conseillers techniques sportifs exerçant auprès des fédérations sportives a été élaboré en 2015.

L'Inspection générale des affaires sociales a rendu les conclusions, en décembre 2015, de son audit du dispositif de prévention des conflits d'intérêts au sein de l'administration de la santé. Cette inspection devrait aussi produire ses conclusions sur les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts dans les agences régionales de santé. La Cour des comptes a, en parallèle, publié en mars 2016 un rapport sur la prévention des conflits d'intérêts dans le secteur sanitaire.

Deux cartographies des risques de conflits d'intérêts dans les domaines du sport (2014) et de la jeunesse et de la vie associative (2013) ont été réalisées par l'Inspection générale de la jeunesse et des sports.

Sont enfin soumis à une déclaration d'intérêts, les personnels du ministère chargé de la santé (DGOS<sup>47</sup> et DGS<sup>48</sup>) sur la base d'une circulaire ministérielle du 2 août 2012.

Parmi les outils de prévention des risques d'atteintes à la probité, une procédure de déport a été mise en œuvre pour les cadres dirigeants afin qu'ils n'aient pas à connaître, donner des instructions et user de leurs délégations de signature pour des dossiers avec lesquels ils auraient des liens d'intérêt susceptibles de les placer en situation de conflit d'intérêts.

Enfin, ces ministères ont procédé à la déclinaison des dispositions de la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, notamment, par l'actualisation des notes de service internes.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été constaté en 2015 au sein de ces ministères.

### *L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)*

Mesures de prévention des atteintes à la probité

	IGAS
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	○
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

Corps de contrôle interministériel du secteur social, l'IGAS contrôle, audite ou évalue des structures et des politiques, conseille les pouvoirs publics et apporte son concours à des projets. Elle intervient à la demande des ministres ou sur la base de son programme d'activité. Elle traite de sujets touchant la vie de tous les citoyens : emploi, travail et formation, santé, action sociale et politique familiale, systèmes de couverture sociale publics ou privés.

47. Direction générale de l'offre de soins.

48. Direction générale de la santé.

Aucun fait d'atteinte à la probité n'a été constaté au sein de l'IGAS en 2015.

### **Les juridictions financières**

En ce qui concerne la déontologie à l'intérieur des juridictions financières, il apparaît utile d'observer que la charte déontologique des juridictions financières, adoptée en 2006, a été complétée par l'adoption de normes professionnelles auxquelles sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, les membres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Ces normes, formalisation de « bonnes pratiques » publiées et opposables, ont été adoptées en décembre 2014. Elles exposent les principes propres à garantir l'exercice efficace et efficient des missions de la Cour des comptes, sans se substituer pour autant aux dispositions de droit, en particulier, à celles du Code des juridictions financières.

Ces normes comportent plusieurs paragraphes spécifiques tendant à prévenir les atteintes à la probité et à l'intégrité, en créant une obligation de déport en cas de conflit d'intérêts, en cohérence avec la Charte déontologique de 2006.

Enfin, un collège de déontologie s'assure du respect de la charte et peut être saisi de toute question déontologique.

### **Les autorités administratives indépendantes**

Parmi le grand nombre des autorités administratives indépendantes, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de la concurrence et la Haute Autorité de Santé ont été interrogés par le SCPC.

#### ***La Commission nationale de l'Informatique et des Libertés***

Créée en 1978 par la loi Informatique et Libertés, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) accompagne les professionnels dans l'application de leurs obligations légales et aide les particuliers à maîtriser leurs données personnelles et exercer leurs droits. Elle analyse l'effet des innovations technologiques et des usages émergents sur la vie privée et les libertés. Enfin, elle travaille en étroite collaboration avec ses homologues européens et internationaux pour élaborer une régulation harmonisée.

## Mesures de prévention des atteintes à la probité

	CNIL
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	○
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	○
Autres	○

Afin de prévenir toute atteinte à la déontologie publique, les membres de la CNIL sont astreints aux dispositions de la loi et du règlement intérieur de l'institution relatives à la prévention des conflits d'intérêts. À ce titre, les 17 membres de son collège se trouvent soumis à une déclaration non publique de leurs intérêts.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été constaté à la CNIL en 2015.

*Le Conseil supérieur de l'audiovisuel*

Créé par la loi du 17 janvier 1989, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) garantit la liberté de communication audiovisuelle en France.

## Mesures de prévention des atteintes à la probité

	CSA
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	○
Autres	○

Le CSA s'est doté d'outils spécifiques de prévention des manquements à la probité. Une charte a été élaborée rappelant l'ensemble des

textes régissant les dispositions relatives à la déontologie dans la fonction publique. Cette charte a vocation à informer ses agents sur leurs obligations et à les protéger contre les risques auxquels ils peuvent se trouver exposés.

Par ailleurs, en application des dispositions de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le Président et les membres du CSA ont l'obligation d'adresser personnellement au Président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leur situation patrimoniale ainsi qu'une déclaration faisant apparaître les intérêts qu'ils détiennent à la date de leur nomination et dans les cinq années précédant cette date.

Enfin, les personnels du Conseil qui souhaitent quitter temporairement ou définitivement leurs fonctions pour exercer une activité privée sont tenus de solliciter l'avis de la commission de déontologie de la fonction publique.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été constaté au CSA en 2015.

### *L'Autorité des marchés financiers*

L'Autorité des marchés financiers (AMF) assure la régulation des acteurs et produits de la place financière française. Elle réglemente, autorise, surveille et, si nécessaire, contrôle, enquête et sanctionne. Elle veille également à la bonne information des investisseurs et les accompagne, en cas de besoin, grâce à son dispositif de médiation.

#### Mesures de prévention des atteintes à la probité

	AMF
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	●
Autres	○

Parmi les mesures permettant de prévenir les atteintes à la probité, l'AMF a réalisé une cartographie des risques internes et impose une déclaration d'intérêts aux membres de son Collège. Son déontologue est aussi

chargé de prévenir les délits d'initié, en veillant à la bonne application des règles de déontologie applicables à la gestion des patrimoines financiers des salariés de l'AMF, conformément à son règlement intérieur.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été constaté à l'AMF en 2015.

### *L'Autorité de la concurrence*

Mesures de prévention des atteintes à la probité

	<b>Autorité de la concurrence</b>
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	○
Autres	○

Au service du consommateur, l'Autorité de la concurrence veille au libre jeu de la concurrence et apporte son concours au fonctionnement concurrentiel des marchés aux échelons national, européen et international. Elle garantit de cette manière le contrôle des pratiques anticoncurrentielles et des opérations de concentration, et contribue par son expertise au fonctionnement régulier des marchés.

Les membres du collège de l'autorité s'avèrent soumis à une déclaration d'intérêts non publique. Par ailleurs, les agents s'engagent par écrit, à leur arrivée, à respecter les termes de la charte déontologique.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été constaté au sein de l'Autorité de la concurrence en 2015.

## La Haute autorité de santé

### Mesures de prévention des atteintes à la probité

	HAS
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	●
Autres	○

La Haute autorité de santé (HAS) contribue à la régulation du système de santé par la qualité. Elle exerce ses missions dans les champs de l'évaluation des produits de santé, des pratiques professionnelles, de l'organisation des soins et de la santé publique.

Aucun manquement à la probité n'a été sanctionné en 2015 au sein de la HAS.

## Le recensement auprès de certains opérateurs de l'État

Au nombre de 570 selon le projet de loi de finances pour 2015, les opérateurs de l'État constituent des organismes distincts de l'État, au statut juridique public ou privé, chargés d'une mission de service public de l'État.

Placés sous le contrôle direct de l'État, et financés en majorité par lui, ils contribuent à la performance des programmes auxquels ils participent.

Parmi ceux-ci, le SCPC a adressé des questionnaires au Groupe Caisse des dépôts, à la Poste, à Business France, à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'Environnement et du Travail, à l'Institut de veille sanitaire, à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) et au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Il convient d'observer que certains opérateurs de l'État ont déjà été évoqués dans la contribution de la Direction générale de la recherche et l'innovation.

## Le Groupe Caisse des dépôts

### Mesures de prévention des atteintes à la probité

	Caisse des dépôts
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	●
Autres	○

Le Groupe Caisse des dépôts forme un groupe public, investisseur de long terme au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Comptant 120 000 collaborateurs, son bilan consolidé s'élève à 156 milliards d'euros. Il gère l'épargne réglementée et la transforme, en toute sécurité, pour financer des priorités publiques, principalement le logement social. Il est le banquier du service public, de la Justice et de la Sécurité sociale, il gère des régimes de retraite et de solidarité publique et semi-publique, il contribue au développement des territoires aux côtés des collectivités locales.

La Caisse des dépôts, au même titre que tous les établissements financiers, se trouve assujettie, depuis la loi de 1990, aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. La loi de modernisation de l'économie, promulguée le 4 août 2008, a institué la Commission bancaire comme organe de contrôle externe de la Caisse des dépôts sur ses activités bancaires et financières, en général, et en particulier pour ce qui concerne la lutte contre le blanchiment (articles L. 518-15-2 et L.518-15-3, modifiés du Code monétaire et financier).

Comme conséquence de la législation contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le Groupe Caisse des dépôts a mis en place les outils permettant également la prévention de la corruption et les atteintes à la probité, recensés par le SCPC dans son questionnaire. À titre d'exemple notable, le groupe Caisse de dépôts soumet tous ces collaborateurs à une déclaration d'intérêts et son Code de déontologie prévoit un dispositif d'alerte éthique.

Aucun cas de manquement à la probité n'y a été sanctionné en 2015.

## Le Groupe La Poste

Le Groupe La Poste constitue une société anonyme, avec un bilan de 23 milliards d’euros et 266 600 collaborateurs, répartis en 5 branches correspondant à des métiers distincts : la Banque postale ; la branche services-courrier-colis ; la branche GeoPost ; la branche réseau des bureaux de Poste ; la branche immobilier.

### Mesures de prévention des atteintes à la probité

	La poste	La banque postale	Geopost	Service courrier/colis	Réseau	Post immo
Dispositif d’alerte interne	●	●	●	●	●	●
Sélection fine des agents	○	○	○	○	●	○
Existence d’un référent déontologique	●	●	●	●	●	●
Formation	●	●	○	○	●	○
Charte déontologique	●	●	●	●	●	●
Comité déontologique	●	●	○	○	●	●
Audit du risque déontologique	●	●	●	●	●	○
Contrôle interne	●	●	●	●	●	●
Déclarations publiques d’intérêts	○	○	○	○	○	○
Déclarations non publiques d’intérêts	○	●	○	○	●	○
Cartographie des risques	●	●	●	○	●	●
Autres	○	●	○	●	○	○

La Banque postale se trouve assujettie aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Aussi a-t-elle instauré des dispositifs de conformité de nature, sous certaines conditions, à détecter les faits de corruption.

Le Groupe la Poste a, par ailleurs, déployé de nombreuses mesures très complètes de prévention des manquements à la probité : contrôles significatifs de ses achats, politique d’acceptation des cadeaux, déontologie, veille déontologique par un comité d’éthique, évaluation des risques, intégration d’une fiche « Prévention de la corruption » dans la cartographie des risques de son analyse de la responsabilité sociétale de l’entreprise, communication sur les situations d’atteinte à la probité et leurs conséquences disciplinaires pour les auteurs. Les agents des services des achats de certaines branches s’avèrent soumis à des déclarations d’intérêts. Un dispositif confidentiel d’alerte existe dans toutes les branches du Groupe. Enfin, certains de ses agents (les postiers, par exemple) prêtant serment, cet acte s’avère opposable à eux lors de leurs manquements.

En 2015, 34 cas de manquements à la déontologie (détournement de fonds de comptes de clients, complicité de fraude externe, par exemple)

ont été constatés et sanctionnés, tant sur le plan disciplinaire que pénal, pour l'ensemble du territoire national. Aucun cas ne concerne des manquements à la probité entrant dans les compétences du SCPC.

## Business France

### Mesures de prévention des atteintes à la probité

	Business France
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

Opérateur public national au service de l'internationalisation de l'économie française, résultant de la fusion le 1<sup>er</sup> janvier 2015 d'UBI-FRANCE et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), Business France valorise et promeut l'attractivité de l'offre de la France, de ses entreprises et de ses territoires.

Business France prépare, en vue de compléter son dispositif de prévention, la création d'un comité déontologique et éthique, ainsi que l'actualisation de sa charte déontologique et de son dispositif de contrôle interne.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été constaté en 2015.

## L'Agence nationale de santé publique

L'Agence nationale de santé publique (ANSP) a remplacé l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), l'Institut de veille sanitaire (INVS) – dont la mesure de la prévention des atteintes à la probité apparaît, ci-dessous – et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires. Prévues par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 relative à la modernisation du système de santé, elle a été créée par le décret n° 2016-523 du 27 avril 2016. Elle constitue un établissement public administratif, sous tutelle du ministre chargé de la santé.

Mesures de prévention des atteintes à la probité

	INPES
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	○
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	○
Autres	○

Mesures de prévention des atteintes à la probité

	INVS
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	○
Autres	○

L'ANSP vise à protéger efficacement la santé des populations. Ses missions figurent dans l'ordonnance n° 2016-246 du 15 avril 2016. En tant qu'agence scientifique et d'expertise du champ sanitaire, elle a en charge :

- l'observation épidémiologique et la surveillance de l'état de santé des populations ;
- la veille sur les risques sanitaires menaçant les populations ;
- la promotion de la santé et la réduction des risques pour la santé ;
- le développement de la prévention et de l'éducation pour la santé ;
- la préparation et la réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires ;
- le lancement de l'alerte sanitaire.

Pour réaliser ses missions, l'agence s'appuie sur ses partenaires, et notamment les membres du réseau national de santé publique.

L'ensemble des cadres, des experts du comité déontologique, des membres du conseil scientifique et conseil d'administration sont soumis à déclaration d'intérêts.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été sanctionné en 2015 par les institutions auxquelles l'ANSP a succédé.

## L'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé

Mesures de prévention des atteintes à la probité

	ANSM
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	●
Autres	○

Établissement public placé sous la tutelle du ministère chargé de la santé, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a été créée par la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire des médicaments et des produits de santé.

Il existe au sein de cette administration de nombreuses mesures de prévention relatives aux atteintes à la probité. Elles s'articulent autour d'un dispositif d'alerte interne en matière de prise illégale d'intérêts, d'une procédure de recrutement incluant l'analyse du risque déontologique, d'un service de déontologie de l'expertise, d'une formation relative au risque pénal et déontologique, d'une charte, d'un comité de veille déontologique, de réalisations d'évaluations ou d'audits du risque déontologique (contrôle interne de conformité relatif aux processus décisionnels de l'Agence).

La publication d'une charte de déontologie et d'une cartographie des risques était en préparation en 2015.

## L'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'environnement et du travail

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle des ministères chargés de la Santé, de l'Agriculture, de l'Environnement, du Travail et de la Consommation.

Mesures de prévention des atteintes à la probité

	ANSES
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	●
Autres	○

L'ANSES assure des missions de veille, d'expertise, de recherche et de référence sur un large champ couvrant la santé humaine, la santé et le bien-être animal et la santé végétale. Elle offre une lecture transversale des questions sanitaires. Elle évalue de manière transverse les risques et les bénéfices sanitaires en y intégrant l'apport des sciences humaines et sociales, transmet ses avis et recommandations aux pouvoirs publics et rend systématiquement publics ses travaux.

Au sein de l'ANSES, des mesures de prévention relatives aux atteintes à la probité existent. Elles s'organisent autour d'un dispositif d'alerte interne, de l'existence d'un référent déontologique (comité), d'une charte déontologique, de réalisations d'évaluations ou d'audits du risque déontologique, de procédures de conformité interne et d'une obligation de déclaration d'intérêts, à laquelle tous les agents exerçant des fonctions auprès d'experts doivent se soumettre. Une cartographie des risques d'atteintes à la probité liés à l'exercice de ses compétences est en place au sein de cette entité.

Une obligation de déclaration d'intérêts se trouve imposée à l'ensemble du personnel de l'agence, ainsi qu'aux experts membres des instances consultatives et des experts ponctuels. Une procédure spécifique d'inspection a été mise en place par la direction afin de mieux gérer les risques susceptibles de porter atteinte à l'impartialité de ses agents.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été sanctionné au sein de l'ANSES en 2015.

## L'Institut national de la santé et de la recherche médicale

### Mesures de prévention des atteintes à la probité

	INSERM
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	●
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	●
Cartographie des risques	●
Autres	○

L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) constitue un établissement public à caractère scientifique et technologique, placé sous la tutelle du ministère de la Santé et du ministère de la Recherche. Il a adopté tout un ensemble de mesures de prévention des atteintes à la probité. Celles-ci s'articulent autour d'une formation relative au risque pénal et déontologique, de la mise en place d'un guide de bonne conduite, ainsi que d'une déclaration d'intérêts.

En complément de ces mesures, l'INSERM a réalisé une fiche pratique mise à la disposition de ses agents traitant de la responsabilité pénale des personnes en charge des marchés publics et des gestionnaires publics concernés par cette activité. Les opérations d'achat préparées par les délégations régionales font l'objet d'un contrôle de conformité par le bureau des marchés de l'établissement. Ce contrôle s'effectue aux étapes-clés du processus.

En application des dispositions de l'article premier de la loi n° 2013-116 du 16 avril 2013 « toute personne physique ou morale a le droit de rendre publique ou de diffuser de bonne foi une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui paraît faire peser un risque grave sur la santé publique ou sur l'environnement ». Son article 3 précise que : « Les établissements et organismes publics ayant une activité d'expertise ou de recherche dans le domaine de la santé ou de l'environnement tiennent un registre des alertes qui leur sont transmises et des suites qui y sont données ».

Il est à noter que l'INSERM est visé par le décret en Conseil d'État n° 2014-1628 du 26 décembre 2014 qui fixe la liste des établissements et organismes publics qui tiennent un registre des alertes en matière de santé publique et d'environnement. Ce même décret précise que ces dispositions entreront en vigueur dans un délai de six mois à compter de la publication par la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement des critères qui fondent la recevabilité des alertes, ainsi que des éléments qui doivent figurer dans les registres des alertes.

L'INSERM ne s'est, toutefois, pas doté d'un dispositif d'alerte des atteintes à la déontologie (« whistleblowing »), tel que prévu par les dispositions de la loi du 13 décembre 2013.

Enfin, trois de ses délégations régionales ont établi une cartographie des risques financiers servant de base à des audits. Le rapport a été remis en 2012. Le programme d'audit n'a pu être renouvelé en 2014.

Un manquement à la probité a été constaté et sanctionné disciplinairement au sein de l'INSERM au cours de l'année 2015.

### L'Institut national de recherche en informatique et en automatique

Établissement public de recherche à caractère scientifique et technologique, sous la tutelle des ministères en charge de la Recherche et de l'Industrie, l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria), a pour missions de produire une recherche d'excellence dans les champs informatiques et mathématiques des sciences du numérique et de garantir l'impact de cette recherche.

#### Mesures de prévention des atteintes à la probité

	INRIA
Dispositif d'alerte interne	<input type="radio"/>
Sélection fine des agents	<input type="radio"/>
Existence d'un référent déontologique	<input type="radio"/>
Formation	<input type="radio"/>
Charte déontologique	<input type="radio"/>
Comité déontologique	<input type="radio"/>
Audit du risque déontologique	<input type="radio"/>
Contrôle interne	<input type="radio"/>
Déclarations publiques d'intérêts	<input type="radio"/>
Déclarations non publiques d'intérêts	<input type="radio"/>
Cartographie des risques	<input type="radio"/>
Autres	<input type="radio"/>

Le budget initial d'INRIA pour l'année 2013 s'est établi à 232,9 millions d'euros.

Aucune mesure spécifique de prévention des atteintes à la probité n'a été adoptée, ni fait l'objet d'une réflexion approfondie, en 2015.

## Le Centre national de la recherche scientifique

Mesures de prévention des atteintes à la probité

	CNRS
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	●

Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est un établissement public de recherche, placé sous la tutelle du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Il produit du savoir et le met au service de la société. Avec près de 33 000 personnes (dont 24 747 agents statutaires - 11 116 chercheurs et 13 631 ingénieurs, techniciens et administratifs), un budget pour 2014 de 3,29 milliards d'euros dont 722 millions d'euros de ressources propres, une implantation sur l'ensemble du territoire national, le CNRS exerce son activité dans tous les champs de la connaissance, en s'appuyant sur plus de 1 100 unités de recherche et de service.

Aucun manquement à la probité n'a été sanctionné au CNRS en 2015.

## L'Institut national de la recherche agronomique

Mesures de prévention des atteintes à la probité

	INRA
Dispositif d'alerte interne	●
Sélection fine des agents	○
Existence d'un référent déontologique	●
Formation	●
Charte déontologique	●
Comité déontologique	●
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	○

	INRA
Déclarations publiques d'intérêts	●
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

En tant qu'établissement public à caractère scientifique et technologique, l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) a pour missions de :

- produire et diffuser des connaissances scientifiques ;
- concevoir des innovations et des savoir-faire pour la société ;
- éclairer, par son expertise, les décisions des acteurs publics et privés ;
- développer la culture scientifique et technique et participer au débat entre la science et la société ;
- former à la recherche et par la recherche.

À partir de 2015, tous les responsables nationaux (scientifiques et administratifs) ont été soumis à une déclaration d'intérêts.

Aucun cas de manquement à la probité n'a été sanctionné au sein de l'Inra en 2015.

### L'Office national des forêts

Établissement public à caractère industriel et commercial, l'Office national des forêts (ONF) mène son action dans le cadre d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de performance avec l'État et la Fédération nationale des communes forestières.

L'ONF assure en particulier la gestion durable des forêts publiques : 4,7 Mha de forêts et espaces boisés en métropole (27% de la forêt française), dont 1,7 Mha de forêts domaniales et 2,9 Mha relevant du régime forestier (15 600 collectivités ou établissements publics propriétaires), ainsi que 5,6 Mha dans les départements d'Outre-mer (DOM).

L'ONF a mis en place des mesures de prévention relatives aux atteintes à la probité. Il opère une sélection fine des agents affectés à des postes à risque et un contrôle interne cible ces risques.

Au cours de l'année 2015, trois cas de manquements à la probité ont été détectés et des sanctions disciplinaires et pénales ont été mises en œuvre pour des faits de :

- fraudes lors de la vente de bois en forêt publique ;
- exercice d'activités non autorisées de gestion forestière privée à titre personnel ;
- atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics, concussion, corruption passive, prise illégale d'intérêt et détournement de biens.

## Mesures de prévention des atteintes à la probité

	ONF
Dispositif d'alerte interne	○
Sélection fine des agents	●
Existence d'un référent déontologique	○
Formation	○
Charte déontologique	○
Comité déontologique	○
Audit du risque déontologique	○
Contrôle interne	●
Déclarations publiques d'intérêts	○
Déclarations non publiques d'intérêts	○
Cartographie des risques	○
Autres	○

## CONSTAT SUR LE RECENSEMENT AUPRÈS DES ADMINISTRATIONS DES MOYENS DE PRÉVENTION ET DES ATTEINTES À LA PROBITÉ.

Au terme de ce recensement, le SCPC ne peut que préconiser, comme en 2014, une **plus forte prise en compte dans le secteur public, de la nécessité de développer le contrôle interne**. Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration, incite à la mise en œuvre d'«*un dispositif de contrôle et d'audit internes, visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques*». Il est très souhaitable que ce dispositif prenne spécifiquement en compte, au titre des risques de gestion, les risques de corruption et d'autres atteintes à la probité.

## LA PRISE EN COMPTE DE LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES PROGRAMMES DES GRANDES ÉCOLES

La France compte sur son territoire un peu plus de 200 «Grandes Écoles», c'est-à-dire, selon la définition du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche<sup>49</sup>, des «*établissements d'enseignement supérieur qui recrutent leurs élèves par concours et assurent des formations de haut niveau*» [1]. Ces établissements, publics ou privés, reconnus par l'État, délivrent un diplôme sanctionnant au moins 5 ans d'études après le baccalauréat français, avec des dominantes diverses (ingénierie civile, commerce, armées, mais aussi administration, architecture, art, communication, enseignement, etc.).

Peut-être plus que d'autres étudiants, les élèves des Grandes Écoles, s'avèrent susceptibles d'occuper des fonctions de responsabilité dans des entreprises ou d'autres structures exposées au risque de corruption du fait de leur interaction avec des agents publics (décideurs, élus et fonctionnaires), tant en France, dans le cadre d'opérations conduites avec l'État, les collectivités territoriales et, plus généralement, les entités du secteur public, qu'à l'étranger, dans le cadre de transactions commerciales internationales,

Au cours de leur carrière, les anciens élèves des Grandes Écoles semblent susceptibles d'assister comme témoins à des faits de corruption, et, s'ils n'y prennent pas garde, s'y trouver impliqués, avec des conséquences lourdes dans leur parcours professionnel et leur vie personnelle.

### Un risque encore insuffisamment pris en compte dans la formation initiale des cadres supérieurs de la Nation

Dans ce contexte, il est apparu utile au Service central de prévention de la corruption de faire le point sur la prise en compte, par les programmes des Grandes Écoles, des risques associés à la corruption et aux délits assimilés et de la nécessaire sensibilisation de leurs élèves, par exemple, dans le cadre d'une formation à l'éthique des affaires.

À cet effet, le SCPC, entreprenant une démarche jusqu'alors inédite, s'est rapproché de la Conférence des Grandes Écoles (CGE), association

---

49. Arrêté du 27 août 1992 relatif à la terminologie de l'Éducation.

loi 1901, créée en 1973<sup>50</sup>, fédérant presque toutes les Grandes Écoles françaises<sup>51</sup>. Un questionnaire a été élaboré avec le concours de la CGE, puis un sondage a été effectué sur la base de ce questionnaire, en mai et juin 2016, sous le double timbre de la CGE et du SCPC, auprès des directeurs de 200 établissements d'enseignement supérieur membres de la CGE.

Nonobstant l'attention suscitée dans l'opinion publique par le projet législatif, dit Sapin 2, expressément rappelé dans le courriel d'envoi aux chefs d'établissements, le sondage a recueilli seulement 46 réponses, pour 200 personnes interrogées, représentant l'intégralité de la population statistique considérée, soit un taux de réponse de 23%.

Ce taux limite ici sensiblement la portée des résultats obtenus, qui ne peuvent pas être considérés comme représentatifs.

- Sur 36 écoles de commerce/management, 12 (33%) seulement ont répondu ;
- Sur 127 écoles d'ingénierie civile, 24 (19%) seulement ont répondu.
- Sur les 37 écoles restantes, 10 ont répondu.

Eu égard aux tailles respectives de l'échantillon et de la population statistique considérés, une conclusion ferme ne saurait être tirée des réponses reçues aux différentes questions.

---

50. L'association a pour objet de «*promouvoir le développement et le rayonnement de ses membres, en France et à l'étranger, dans un objectif d'amélioration de la notoriété, en liaison avec les acteurs de l'économie et la société civile*». Elle accrédite les programmes de formation suivants : 1) les Mastères spécialisés (MS) qui ne peuvent être délivrés que par des établissements membres de la CGE. Certains sont enregistrés en tant que niveau I au sein du Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP); 2) les MSc (Mastères en sciences), diplômes d'établissement; 3) les Bilans d'aptitude délivrés par les grandes écoles (BADGE), diplômes d'établissement.

51. L'École nationale de la magistrature, l'Institut national d'études territoriales (INET), l'École nationale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes n'en font pas partie, à la différence de l'ENA.

### Hypothèses tirées du nombre réduit de réponses

Sans dégager véritablement de conclusion des réponses reçues par le SCPC, il est envisageable d'émettre certaines hypothèses. L'absence de réponse au sondage SCPC/CGE, qui portait sur un thème d'actualité législative et pénale, pourrait refléter :

- un intérêt limité des Grandes Écoles pour la prévention de la corruption, et, plus généralement, de l'éthique des affaires ;
- une prise en compte réduite du risque de corruption (et plus généralement, de l'éthique des affaires) dans la formation initiale des cadres supérieurs de la nation ;
- un intérêt insuffisant de la majorité des écoles d'ingénieurs pour la problématique de la prévention de la corruption et l'éthique des affaires.

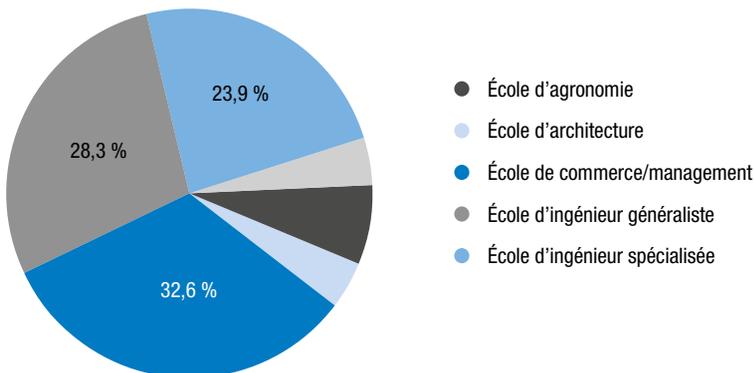
Cette dernière hypothèse entre en résonance avec une réalité préoccupante. En effet, comme le démontrent les poursuites engagées ces dernières années contre des entreprises françaises et des cadres français dans des affaires de corruption nationale et transnationale, les anciens élèves des Grandes Écoles scientifiques apparaissent tout aussi susceptibles que les anciens élèves des Grandes Écoles de commerce de se trouver confrontés à la corruption, en France comme à l'étranger.

**Le Service central de prévention de la corruption estime donc nécessaire d'attirer l'attention des Directeurs des Grandes Écoles, et en particulier des Directeurs d'établissements d'enseignement scientifique, sur l'opportunité de sensibiliser leurs élèves au risque de corruption dans le cadre d'un enseignement approprié du droit et de l'éthique des affaires.**

### Résultats du sondage SCPC/CGE auprès des directeurs des Grandes Écoles

*Avertissement : Ces résultats sont communiqués pour mémoire seulement, le sondage ayant recueilli seulement 46 réponses, pour 200 personnes interrogées, représentant l'intégralité de la population statistique considérée, soit un échantillon de fait non-représentatif.*

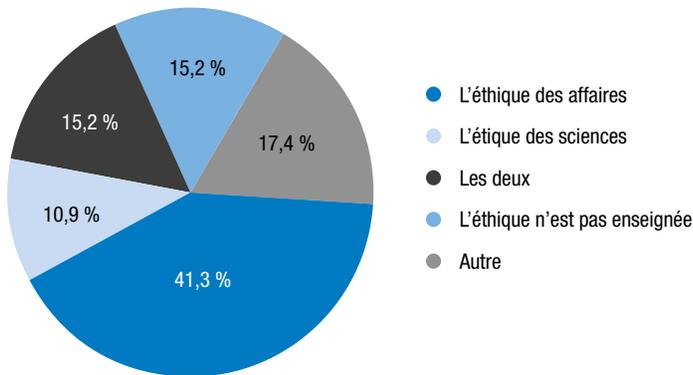
#### Quelle est la dominante d'enseignement de votre établissement ?



46 réponses.

**Un peu plus de la moitié des réponses reçues ont été fournies par des écoles d'ingénieurs généralistes ou spécialisées et près d'un tiers par des écoles de commerce/management.**

» **Le cursus de formation de niveau master de votre établissement comporte-t-il un enseignement de... ?**

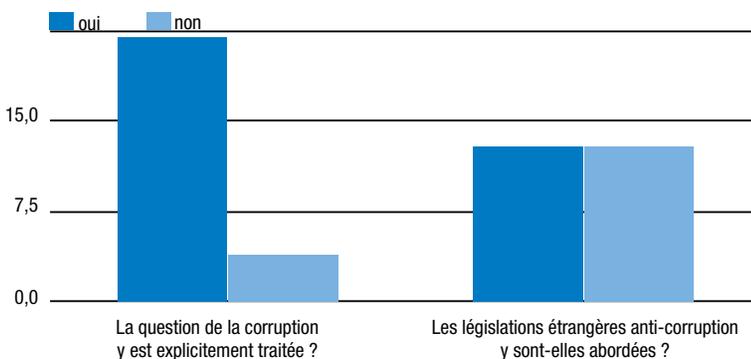


46 réponses.

La catégorie « autre » regroupe les réponses suivantes : la responsabilité sociétale des entreprises (1 réponse), technologies de l'information et de la communication et vie privée (1 réponse), éthique et service public (1 réponse), éthique dans les études de cas (2 réponses), intelligence économique et veille (1 réponse)

**Seules 26 écoles sur les 46 ayant répondu au sondage ont indiqué dispenser un enseignement d'éthique des affaires.**

» **Contenu de l'enseignement**

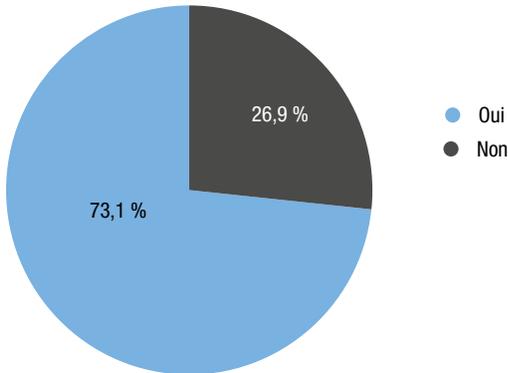


Durée de l'enseignement de l'éthique des affaires :

- Écoles d'ingénieur. e. s : moyenne = 8,5 h ; varie de 2 à 24 h ;
- Écoles de commerce/management : moyenne = 24 h ; varie de 10 à 75 h ;
- Écoles d'autres spécialités : moyenne = 8 h ; 8 h (un seul répondant).

Parmi celles des écoles d'ingénieurs ayant répondu au sondage, la minorité ayant indiqué dispenser un enseignement d'éthique des affaires consacre à cette matière en moyenne à peine plus du tiers du temps qui lui est consacré dans les écoles de commerce

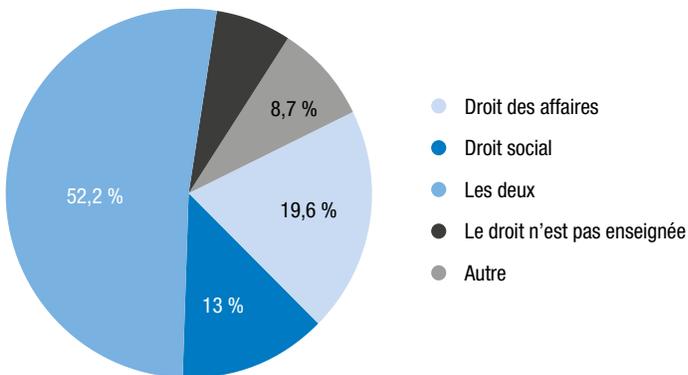
】 L'enseignement de l'éthique est-il obligatoire pour les élèves?



26 réponses.

Parmi les 26,9 % d'écoles de l'échantillon qui ont répondu que l'enseignement était optionnel le pourcentage d'étudiants qui choisissent cette option varie de 20 à 100 %

】 Le cursus de formation de niveau master de votre établissement comporte-t-il un enseignement du... ?

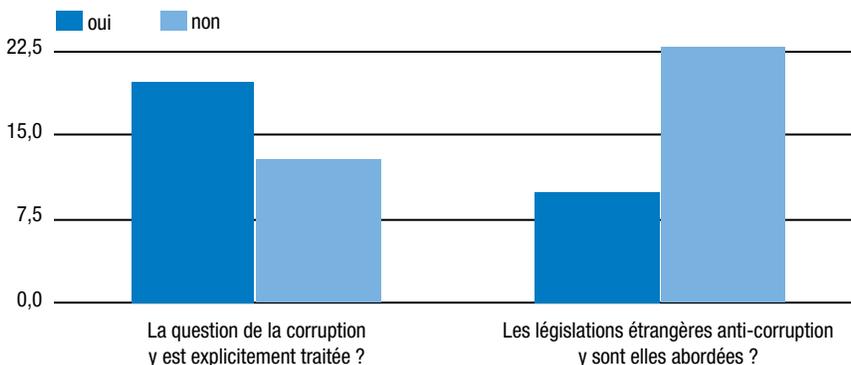


46 réponses.

La catégorie « autre » regroupe ici les réponses suivantes : Droit commercial, droit du travail, droit de la mer, droit des contrats, droit des entreprises (1 réponse), Droit public (1 réponse), Initiation au droit. Droit de l'environnement. Droit de l'alimentation (1 réponse)

Seules 33 écoles sur les 46 ayant répondu au sondage ont indiqué dispenser un enseignement de droit des affaires.

## Contenu de l'enseignement

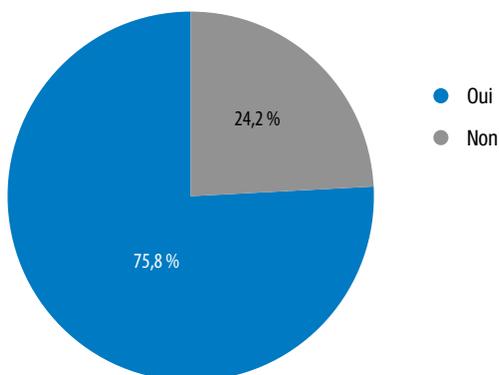


Durée de l'enseignement du droit pénal des affaires :

- Écoles d'ingénieur. e. s : moyenne = 13 h ; varie de 2 à 50 h.
- Écoles de commerce/management : moyenne = 14 h ; varie de 3 à 30 h.
- Écoles d'autres spécialités : moyenne = 4 h ; 4 h (un seul répondant).

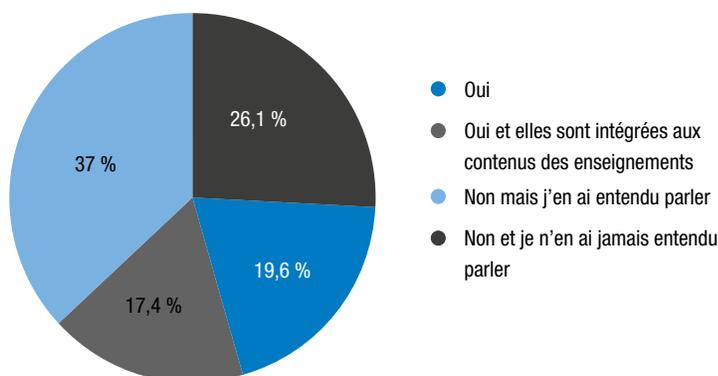
**Celles des écoles d'ingénieurs ayant répondu au sondage et indiqué dispenser un enseignement de droit pénal des affaires consacrent en moyenne à cette matière un temps à peine inférieur à celui qui lui semble accordé dans les écoles de commerce. Cet enseignement paraît, toutefois, faire fréquemment l'impasse sur la question de la corruption et, plus encore, sur les législations étrangères anticorruption, pourtant susceptibles d'être opposées aux acteurs économiques français présents à l'international.**

## L'enseignement du droit pénal est-il obligatoire pour les élèves?



33 réponses.

» **Connaissez-vous les lignes directrices de mars 2015 visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales ?**



46 réponses.

**Présentées par le SCPC en mars 2015, les lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales semblent faire l'objet d'une intégration encore limitée dans les enseignements dispensés aux écoles ayant répondu au questionnaire. Seules 8 écoles sur 46 répondantes déclarent les avoir incorporées à leur cursus.**

**Bilan de la mise en œuvre des « lignes directrices » françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales un an après leur publication**

Le nouvel environnement national et international des entreprises inscrit la déontologie, l'éthique et la prévention de la corruption au cœur de ses dispositifs.

En effet, outre le nouveau cadre juridique français renforçant le dispositif de lutte contre la corruption<sup>52</sup>, l'adoption, au plan international, par un nombre croissant d'États d'une réglementation relative à la lutte contre la corruption (dont certaines de portée extraterritoriale) ainsi que le renforcement de la politique de sanctions émanant d'autorités étrangères<sup>53</sup> font désormais peser sur les entreprises un risque pénal réel susceptible d'engendrer également des risques non pénaux, économiques, de réputation, ou humains.

52. Création du Parquet national financier, augmentation significative des sanctions, renforcement des pouvoirs d'enquêtes, instauration pour les associations agréées de se porter partie civile (lois du 6 décembre 2013).

53. En lien avec des procédures extraterritoriales.

Dans ce contexte, et dans le cadre de sa mission de sensibilisation aux risques de la corruption, le SCPC a publié en mars 2015 les « lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales », en concertation avec les principaux ministères intéressés (Justice, Affaires étrangères et du développement international, Finances et comptes publics) et après une large consultation avec les principaux acteurs privés et publics.

Destinées à guider les entreprises dans la mise en œuvre d'une politique d'éthique et de conformité permettant de mieux prévenir les faits de corruption, les « lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales »<sup>54</sup> sont flexibles et s'adaptent à toutes les entreprises, en fonction des caractéristiques propres à chacune d'elles (taille, structure juridique, secteur d'activité, zones géographiques d'activité, etc.).

Plus d'un an après leur publication, le SCPC a réalisé un état des lieux, d'une part, des actions de suivi et d'accompagnement de leur mise en œuvre par les différents acteurs concernés tels que notamment les organisations professionnelles, les chambres consulaires, et, d'autre part, des mesures de prévention de la corruption mises en place par les entreprises elles-mêmes<sup>55</sup>, au regard notamment des préconisations prévues par les lignes directrices.

**Cette étude a vocation à être renouvelée chaque année.**

### **Le suivi de la mise en œuvre des lignes directrices par les acteurs institutionnels**

Le SCPC a souhaité établir un état des lieux des actions de suivi et d'accompagnement de la mise en place des lignes directrices par les acteurs institutionnels tels que les organisations professionnelles<sup>56</sup> en lien avec les entreprises, et les organisations consulaires.

#### *Le rôle des organisations professionnelles et consulaires*

#### ***La sensibilisation et la diffusion des lignes directrices françaises par les organisations professionnelles***

Au terme du chapitre III des lignes directrices, les organisations professionnelles sont invitées à « participer utilement à la mise en œuvre du programme de conformité anticorruption à travers, par exemple : la veille

54. Dont les principales préconisations figurent dans le projet de loi Sapin II.

55. Cf. *infra* chapitre II.

56. MEDEF, L'AFEP, L'ASMEP-ETI, LA CGPME, le Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN), la Fédération française du bâtiment, (FFB). Ces organisations professionnelles ont été consultées par le SCPC lors de l'élaboration des lignes directrices.

législative et parlementaire, la diffusion et l’actualisation d’informations sur les questions de corruption nationale et transnationale, des actions de sensibilisation et d’incitation auprès des organisations.» Dans le contexte de cette invitation, les organisations professionnelles ont pris diverses initiatives en vue de faire connaître à leurs adhérents les lignes directrices françaises.

***La publication des lignes directrices sur les sites internet des organisations professionnelles***

Les principales organisations professionnelles, telles que le Mouvement des entreprises de France (Medef), l’Association française des entreprises privées (Afed), le Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI, anciennement Asmep-Eti), la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (Cgpm), le Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN) ont publié les lignes directrices sur leur site internet. La Fédération Française du Bâtiment (FFB), quant à elle, a consacré un article à ce sujet dans sa revue bimensuelle, « Bâtiment Actualité », diffusée à ses 50000 adhérents.

***L’organisation de réunions dédiées***

Des réunions spécialement consacrées à la présentation des lignes directrices ont été organisées pour leurs adhérents par l’AFEP, le MEDEF (le Comité Principes Directeurs et Déontologie Internationale de cette organisation) et le CIAN.

***Le rôle des chambres consulaires***

À ce jour, plusieurs chambres consulaires ont programmé en lien avec le SCPC des actions de sensibilisation auprès de leurs membres pour le 2<sup>e</sup> semestre 2016.

***Le rôle du SCPC***

Outre la mise en ligne sur son site internet des lignes directrices, en versions française et anglaise, le SCPC en a également assuré la diffusion auprès des médias. Plusieurs d’entre eux, Les Échos, Option Finance, Juriste d’entreprise, Option Droit des Affaires, la « News Letter » d’Ethic Intelligence, ont annoncé et commenté la publication des lignes directrices françaises.

Le SCPC est, également, intervenu pour présenter les lignes directrices lors de différentes réunions et conférences-débats<sup>57</sup> organisées notamment par l’Institut des Hautes études de Défense nationale (IHEDN) -2015-2016-, l’American Bar Association – 2015-, Le Cercle de la compliance (2015-2016), des entreprises publiques françaises, telles que la SNCF. ou

57. Cf. chapitre I du présent rapport.

La Poste (2015-2016), plusieurs cabinets d'avocats (2015-2016), la faculté de Droit de Lyon (2015), Sciences Po Paris (2016), le Groupement des Industries françaises de Défense et de Sécurité Terrestres et aéroterrestres (GICAT) – 2015-, l'Association Française des Juristes d'Entreprises (AFJE) - 2016-, l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne (IFACI) à l'occasion de son assemblée générale annuelle (2016) ainsi que par plusieurs cabinets de conseils français et étrangers (2015-2016).

Développées par ces différents acteurs, ces actions de sensibilisation et d'accompagnement ont pour objectif commun d'aider les entreprises dans la mise en place de programmes d'éthique et de conformité et de prévenir efficacement la corruption dans les transactions commerciales.

## **La mise en œuvre par les entreprises françaises des lignes directrices**

Le SCPC a souhaité réaliser une étude sur la mise en œuvre par les entreprises françaises des lignes directrices. Pour ce faire, il a conduit une enquête directement auprès des entreprises. Les modalités de cette enquête et ses résultats figurent, ci-après.

### **Les modalités de l'enquête**

#### *Le questionnaire*

L'étude du SCPC s'est appuyée sur un questionnaire organisé autour des 6 principes des lignes directrices françaises, à savoir : l'engagement des dirigeants, l'évaluation des risques, la mise en place d'un programme de conformité anticorruption, le dispositif de contrôle, la communication, la formation et le suivi du programme de conformité anticorruption, et la mise en place d'une politique de sanctions.

Le recueil et le traitement des données ont été anonymes.

#### *Les entreprises concernées par l'enquête*

Dans un premier temps, la responsable du SCPC a adressé aux présidents des 500 premières entreprises françaises une lettre les informant de l'étude du SCPC, leur expliquant les modalités de l'enquête et en leur demandant de désigner une personne pour y répondre. En réponse à ce courrier, environ 300 entreprises ont désigné un référent auquel le questionnaire<sup>58</sup> établi par le SCPC a été adressé. Parmi celles-ci, 104 entreprises ont répondu à ce questionnaire.

---

58. Cf. paragraphe suivant « le questionnaire ».

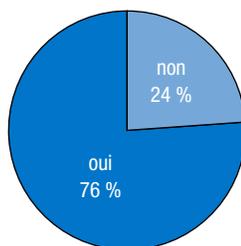
## Les enseignements de l'étude résultant de l'enquête

L'enquête a permis de mettre en évidence les constatations suivantes.

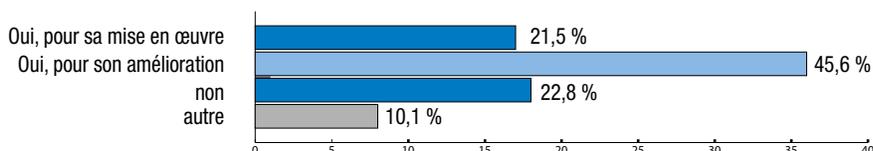
La plupart des entreprises françaises ayant répondu déclarent connaître les lignes directrices françaises.

Plus des trois quarts des entreprises ayant répondu déclarent connaître les lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales, 67% des répondants indiquent les utiliser majoritairement pour mettre en œuvre et améliorer leur dispositif de prévention de la corruption dans les transactions commerciales.

*Connaissez vous les lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales ?*



*Les lignes directrices sont-elles utilisées par votre entreprise dans le cadre du dispositif de prévention de la corruption dans les transactions commerciales ?*



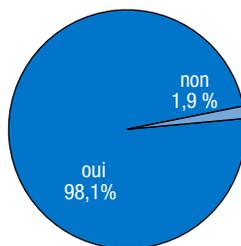
## Les dirigeants de ces entreprises sont engagés dans la lutte contre la corruption.

L'engagement des dirigeants s'avère être un préalable nécessaire à la mise en place des autres mesures de prévention de la corruption. 98,1% d'entre eux ont déclaré avoir accompli de telles démarches.

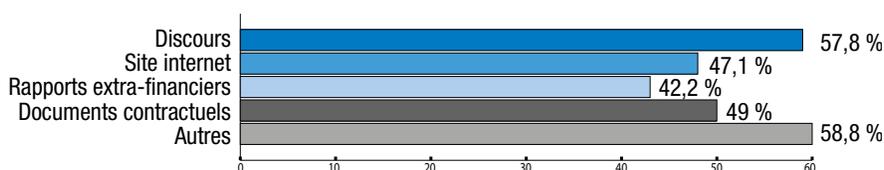
Toutefois, cet engagement se matérialise de différentes manières. Principalement présent dans les discours des dirigeants (57,8%)<sup>59</sup> cet engagement figure également dans certains documents contractuels de l'entreprise (49%), sur son site internet (47%) et dans ses rapports extra financiers (42%).

59. Des 104 entreprises interrogées.

*Les dirigeants de l'entreprise sont-ils engagés dans la lutte contre la corruption ?*

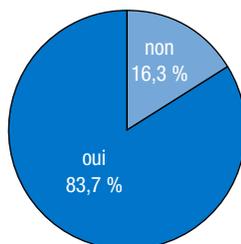


*Comment cet engagement est-il matérialisé ?*



### *L'évaluation des risques*

*Les risques de corruption sont-ils évalués par l'entreprise ?*



83,7% des répondants déclarent effectuer une évaluation initiale des risques de corruption auxquels peut être exposée l'entreprise au travers des activités de la maison mère ou, le cas échéant, de celles des entités qui la composent (filiale, bureau de représentation, etc.).

Pour l'entreprise, l'intérêt de cette démarche réside dans la possibilité d'adapter des procédures de conformité proportionnées aux risques ainsi identifiés.

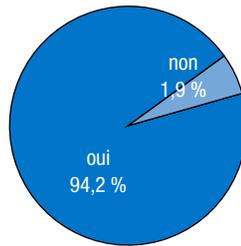
### *La mise en place d'un programme de conformité anticorruption*

On observe que 94,2% des entreprises ayant répondu déclarent diffuser en leur sein un document de référence (code de conduite, guide déontologique, charte éthique, ou tout autre document interne approprié), socle commun des valeurs auxquelles l'organisation adhère.

Ce document de référence permet, en effet, de souligner l'importance attachée par les dirigeants à la prévention de la corruption et de diffuser une culture d'intégrité<sup>60</sup>.

Outre ce document de référence, le programme d'éthique et de conformité anticorruption, traduction concrète de l'engagement des dirigeants, comporte notamment l'identification d'un référent et des procédures appliquées à toutes les fonctions exposées et concernées de l'organisation (telles qu'identifiées par l'évaluation des risques), assorties de possibles sanctions et de la formation adéquate des personnels.

*Un document de référence (charte éthique, code de conduite etc.) est-il diffusé dans l'entreprise ?*



La déclinaison opérationnelle de ce document de référence s'inscrit dans le cadre d'un programme de conformité anticorruption applicable et opposable, à l'intérieur de l'entreprise, à tous les niveaux et, à l'extérieur, à toutes les entités sur lesquelles l'organisation exerce un contrôle effectif.

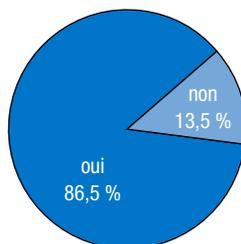
En complément de ce document, 86,5% des répondants ont désigné un référent chargé d'assurer la mise en œuvre du programme de conformité de l'organisation, et de répondre aux interrogations des personnels sur des situations potentielles ou réelles, en lien avec la corruption, tant en prévention qu'en réaction<sup>61</sup>.

Selon la taille de l'organisation, le référent peut être soit une personne physique soit, un département «conformité». Le référent rendra compte à son tour au responsable pénal ou à son délégué, ou à une instance collégiale dédiée dont le rôle et le lien hiérarchique avec le référent auront été préalablement définis.

60. Cf. *Infra* : conclusion et bonnes pratiques.

61. Le référent est notamment chargé de : concevoir et définir les modalités de mise en œuvre de la politique de prévention de la corruption ; s'assurer du déploiement des procédures de prévention, de la vérification de leur respect ; organiser éventuellement les procédures d'investigation en cas de soupçon ; être responsable du compte rendu de la mise en œuvre de cette politique. Il fournit des conseils opérationnels aux directeurs, cadres et employés concernant les modalités d'application du programme de conformité de l'organisation. Il peut également être le point de contact des partenaires commerciaux sur ces problématiques.

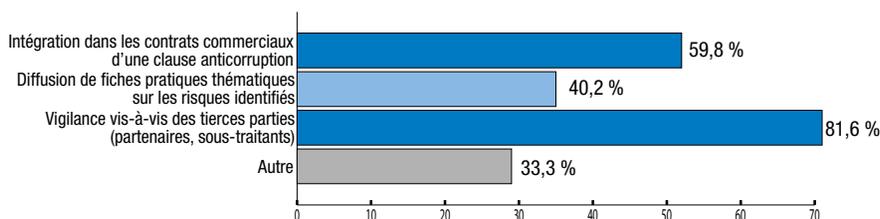
*Un référent s'assurant de la mise en œuvre du programme de conformité de l'entreprise et répondant aux interrogations des personnels sur des situations en lien avec la corruption, est-il désigné ?*



Par ailleurs, s'agissant des procédures appliquées pour prévenir les risques précédemment évalués<sup>62</sup>, les répondants placent en priorité (81,6 %) la vigilance vis-à-vis des tierces parties (partenaires commerciaux, sous-traitants, fournisseurs, etc.).

L'intégration dans les contrats commerciaux d'une clause anti corruption vient en deuxième position (59,8 %) <sup>63</sup> et la diffusion de fiches pratiques thématiques sur les risques identifiés, en troisième position (40,2 %).

*Quelles sont les procédures mises en œuvre pour prévenir les risques évalués ?*



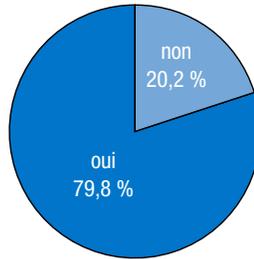
Concernant la mise en place d'un dispositif d'alerte interne, 80 % des répondants déclarent l'avoir fait<sup>64</sup>. Ce dispositif qui vise à recueillir les éventuels signalements en matière de corruption et à garantir une protection adéquate aux employés signalant les conduites ou situations illicites ou à risque.

62. Cf. *supra* « L'évaluation des risques »

63. Le faible coût de ce dispositif militerait en faveur d'une intégration systématique de ces clauses dans les contrats.

64. Ce dispositif doit être adapté à la taille de l'organisation et construit en conformité avec le droit du travail et les obligations de déclaration auprès de la CNIL et, à l'étranger, avec la réglementation locale en vigueur.

*Un dispositif d'alerte interne est-il mit en route ?*

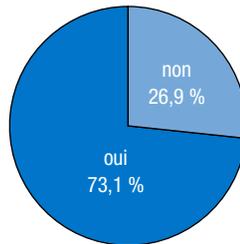


### *Le dispositif de contrôle*

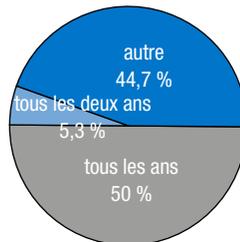
Alors que 73,1 % des répondants déclarent contrôler l'effectivité du dispositif de prévention de la corruption qu'ils ont mis en place, le rythme de ces contrôles est annuel pour 50 % d'entre eux, bisannuel pour 9,3 % et sur une autre fréquence pour 44,7 % d'entre eux.

Le contrôle interne s'appuie notamment sur des contrôles comptables internes, ou externes<sup>65</sup> permettant une vérification périodique de l'efficacité du dispositif de prévention.

*L'effectivité du dispositif de prévention de la corruption est-elle contrôlée ?*



*A quelle fréquence ?*

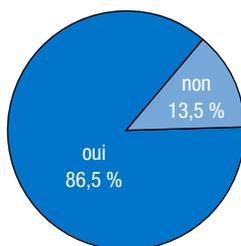


65. L'audit de conformité peut utilement compléter le contrôle interne en offrant un diagnostic objectif sur les défaillances potentielles de la procédure mise en place et en fournissant des conseils sur la façon de l'améliorer.

### *La communication, la formation et le suivi du programme de conformité anticorruption*

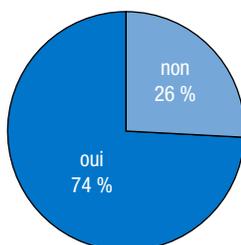
Il ressort des réponses adressées par les entreprises que l'engagement des dirigeants<sup>66</sup> et le programme de conformité anticorruption de l'organisation sont connus et appliqués à tous les niveaux et fonctions exposés ou concernés<sup>67</sup> pour 86,5% des déclarants.

*L'engagement des dirigeants et le programme de conformité anticorruption sont-ils connus et appliqués à tous niveaux de l'entreprise et par toutes les personnes en charge des fonctions exposées ?*



Une formation initiale et continue anticorruption s'avère dispensée par 74% les entreprises interrogées. Ces actions se révèlent nécessaires pour garantir la bonne compréhension et l'application du message et indispensables pour conférer au dispositif élaboré toute son efficacité et, partant, sa crédibilité.

*Une formation à la lutte contre la corruption est-elle dispensée dans l'entreprise ?*



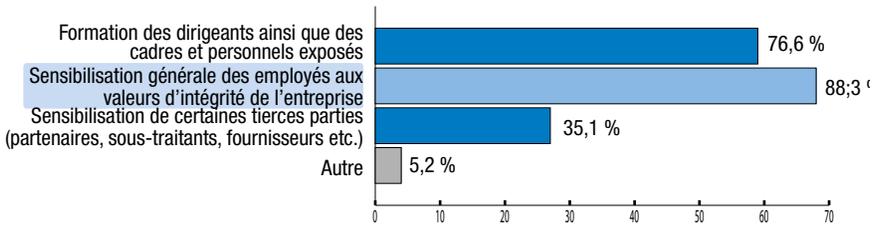
Cette formation s'appuie sur plusieurs méthodes.

Au premier rang de celles-ci (88,3%) figure la sensibilisation générale des employés aux valeurs d'intégrité de l'entreprise, suivie par la formation des dirigeants et des cadres et personnels exposés (76,6%), tandis que le recours à la sensibilisation de certaines tierces parties (partenaires, sous-traitants, fournisseurs) ne représente que 35,1% des réponses.

66. Voir § 1 *supra*.

67. L'équipe de direction, les forces de vente, les achats, la comptabilité/finances, les ressources humaines, etc.

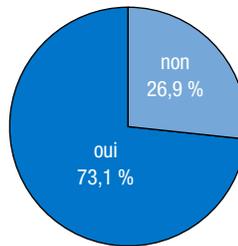
*Méthode(s) de formation utilisée(s)*



*La mise en place d'une politique de sanctions*

73,1% des répondants prévoient un dispositif de sanctions internes<sup>68</sup> pour violation du programme de conformité anticorruption.

*Un dispositif de sanction interne est-il prévu en cas de violation du programme de conformité anticorruption ?*



**CONCLUSION**

Au-delà de l'état des lieux témoignant de l'appropriation par ces entreprises de ces lignes directrices, cette étude a également permis de recenser un certain nombre de bonnes pratiques instaurées par les entreprises, par exemple, la remise lors de l'embauche du salarié ou l'envoi nominatif à chaque collaborateur du code d'éthique, préfacé par le président du groupe, et rédigé dans toutes les langues de l'organisation. Il en est de même de l'affichage de l'engagement anticorruption du président et du groupe à l'accueil de l'entreprise ou dans ses salles de réunion, de la consécration d'un chapitre de l'intranet à la prévention de la corruption, reprenant la politique du groupe et la tolérance « zéro » vis-à-vis de la corruption et les procédures adoptées, l'édition d'un code de conduite en matière de cadeaux, d'invitations, de paiements de facilitation, et enfin, le développement de formations contre les risques de corruption.

68. Sans préjudice de la faculté de signaler aux services de police ou au procureur de la République les faits susceptibles de constituer une infraction.



# CHAPITRE II

**LES ATTEINTES À LA PROBITÉ  
DÉFINITIONS ET JURISPRUDENCE RÉCENTE**

SCPC



## JURISPRUDENCE JUDICIAIRE

### CORRUPTION

La corruption se définit comme l'agissement par lequel une personne investie d'une fonction déterminée, publique ou privée, sollicite/propose ou agréé/cède, un don, une offre ou une promesse, en vue d'accomplir, retarder ou omettre d'accomplir un acte entrant, d'une façon directe ou indirecte, dans le cadre de ses fonctions.

Le droit pénal français distingue :

- La corruption **active**, situation dans laquelle une personne physique ou morale **propose** des dons, promesses ou avantages quelconques à une personne afin qu'elle accomplisse, retarde ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction.

Entre également dans le champ de la corruption active, le fait de **céder** aux sollicitations d'un « corrupteur passif », personne publique ou privée qui sollicite une contrepartie afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction.

- La corruption **passive**, situation dans laquelle une personne publique ou privée **solicite** ou **accepte** des dons, promesses ou avantages quelconques d'une personne afin qu'elle accomplisse, retarde ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction.

**La prescription de l'action publique** pour les faits de corruption, comme d'ailleurs, pour ceux de trafic d'influence, de favoritisme ou de prise illégale d'intérêt, est la prescription délictuelle de droit commun fixée à trois ans.

Il s'agit en effet d'une infraction instantanée qui se consomme dès le moment où ses éléments constitutifs sont réunis. Toutefois, chaque acte d'instruction ou de poursuite interrompt le délai de prescription et fait courir un nouveau délai de trois années.

Il n'en demeure pas moins que, compte tenu de la difficulté, d'une part, de détecter les délits occultes que sont, notamment la corruption, le trafic d'influence, le délit dit de « favoritisme », la prise illégale d'intérêts, d'autre part, d'en rapporter la preuve, dans bien des cas, les faits sont couverts par la prescription lorsque ceux-ci sont établis.

La Cour de cassation a cependant étendu à ces délits la théorie de la dissimulation, traditionnellement employée en matière d'abus de biens sociaux. Ainsi, lorsque les faits ont été dissimulés, le point de départ de la prescription est retardé jusqu'au jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice de l'action

publique (Cass. Crim., 6 mai 2009 – corruption; Cass. Crim., 19 mars 2008 – trafic d’influence; Cass. Crim., 18 décembre 2008 – favoritisme, Cass. Crim., 16 décembre 2014, N° 14682.939 voir *infra*).

La prise en compte de la dissimulation des faits ou de l’absence d’indices extérieurs permettant de déceler l’existence de l’infraction tend d’ailleurs à se généraliser.

Ainsi, en matière criminelle, dans un arrêt d’assemblée plénière en date du 7 novembre 2014 (Dalloz, n° 40, 20 novembre 2014, Actualité droit pénal procédure pénale, p. 2304; Gaz. Pal. n° 339-340, 5-6 décembre 2013, Jurisprudence, p. 20 à 22, note Evan Raschel), rendu à l’occasion d’infanticides (homicides volontaires commis par une mère sur ses enfants à leur naissance), alors que nul n’était en mesure de s’inquiéter de leur disparition, car nés clandestinement et morts dans l’anonymat et dont aucun indice apparent n’avait révélé l’existence, caractérisant ainsi un obstacle insurmontable à l’exercice des poursuites, la cour de Cassation a jugé que le délai de prescription avait été suspendu jusqu’à la découverte des cadavres.

Relevons que la Cour retient ici la notion d’obstacle insurmontable, plutôt que celle de dissimulation, et affirme que celle-ci constitue, non une cause du report du point de départ de la prescription, mais une cause de suspension de celle-ci.

Il n’en demeure pas moins que le dispositif français a fait l’objet de critiques de la part des instances internationales en charge de la lutte contre la corruption, qu’il s’agisse, de l’OCDE ou du Conseil de l’Europe (GRECO), à l’occasion de l’évaluation de la France<sup>69</sup>. Est objecté le caractère « réversible » de cette jurisprudence, le principe demeurant celui de la prescription triennale.

Une mission parlementaire, chargée de dresser un bilan et de formuler des propositions en matière de délais de prescription, a remis, en mai dernier, un rapport public proposant, d’une part, un délai de 6 ans en matière délictuelle et, pour les diverses infractions de corruption et de trafic d’influence, et, consacrant, d’autre part, les principes jurisprudentiels, à savoir le report du point de départ de la prescription à la découverte de l’infraction et la suspension du calcul de la prescription, en cas d’obstacle insurmontable à l’exercice des poursuites. Ces propositions ont fait l’objet d’une proposition de loi déposée en juillet 2015. La proposition de loi déposée par MM. Alain Tourret et Georges Fenech en juillet 2015 réformant la prescription en matière pénale qui a été adoptée

---

69. GRECO, 3<sup>e</sup> cycle d’évaluation, 2<sup>e</sup> rapport de conformité, Incriminations, Recommandations, mars 2013; OCDE, Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la convention de l’OCDE sur la lutte contre la corruption, octobre 2012.

en première lecture par l'Assemblée nationale, le 10 mars dernier, et a été évoquée devant le Sénat le 2 juin 2016.

Le projet de loi relatif à la transparence, la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dit projet de loi SAPIN II, prévoit, quant à lui, (dans le texte résultant des délibérations de l'Assemblée nationale à l'issue de la troisième séance du 9 juin 2016) que « *par dérogation aux articles 7 à 9 [du Code de procédure pénale] le délai de prescription de l'infraction occulte ou dissimulée court à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique* » (art. 12 bis).

Il convient aussi de rappeler que la « rémunération » acceptée ou sollicitée par le « corrompu » peut être postérieure à l'acte ou à l'abstention attendu du corrupteur.

La loi du 17 mai 2011 a levé les ambiguïtés qui pouvaient subsister à la suite des modifications des incriminations introduites par la loi du 30 juin 2000, quant à l'exigence d'une antériorité du pacte de corruption<sup>70</sup>.

Est souvent évoquée par la doctrine ou la jurisprudence la notion de « **pacte de corruption** » qui vise, en général, le cas où a pu être établie la preuve d'un accord entre corrupteur actif et corrupteur passif. Il doit être souligné que la corruption active et la corruption passive sont deux infractions distinctes et autonomes, pouvant être poursuivies et sanctionnées indépendamment l'une de l'autre. La Cour de cassation a d'ailleurs rappelé ce principe dans un arrêt du 6 juin 2011, dans le prolongement de son arrêt du 23 juillet 2010 (pourvoi n° 10-85.5045, Bull. n° 2). Plus récemment encore, dans un arrêt du 24 avril 2013 (pourvoi n° 12-81.955) elle a prononcé la cassation d'une décision de cour d'appel qui, pour relaxer les prévenus des chefs de corruption active et passive, s'était fondé sur l'absence de preuve de pacte de corruption, tout en se livrant à d'autres constatations à charge des mis en examen, mais dont elle n'avait pas tiré les conséquences légales.

70. L'article 154 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, clarifie la suppression de la condition d'antériorité de la sollicitation, de l'agrément, de l'offre, de la proposition ou du fait de céder à une sollicitation, par rapport au moment où est intervenu l'acte litigieux, qu'avait introduit, de manière ressentie comme équivoque selon une partie de la doctrine, la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 sur la corruption.



## CORRUPTION DANS LE CADRE NATIONAL

<b>Corruption dans le secteur public</b>		
<b>Cadre général</b>	<b>Corruption dans le cadre du fonctionnement de la justice</b>	
<p><b>Corruption active</b> par un particulier sur un agent public national</p> <p>ET</p> <p>Céder à une corruption passive d'un agent public national qui sollicite un don</p> <p><b>Personne physique:</b> article 433-1-1° Code pénal</p> <p><b>Personne morale:</b> article 433-25 Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> articles 433-22 et 433-23 Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne morale :</b> article 433-25 Code pénal</p>	<p><b>Corruption passive</b> par un agent public national qui sollicite ou agrée un don</p> <p><b>Personne physique:</b> article 432.11-1° Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> article 432-17 Code pénal</p>	<p><b>Corruption active</b> d'un magistrat, juré, expert, arbitre...</p> <p>ET</p> <p>Céder à une corruption passive d'un magistrat, juré, expert, arbitre... qui sollicite un don</p> <p>ET</p> <p><b>Corruption passive</b> d'un magistrat, juré, expert... qui sollicite ou agrée un don</p> <p><b>Personne physique:</b> article 434-9 Code pénal</p> <p><b>Personne morale:</b> article 434-47 Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> article 434-44 Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne morale :</b> article 434-47 Code pénal (pour corruption active exclusivement)</p>



## CORRUPTION DANS LE CADRE NATIONAL

<b>Corruption dans le secteur privé</b>	
<p><b>Corruption active</b> par un particulier sur une personne exerçant dans le cadre d'une activité professionnelle ou sociale</p> <p>ET</p> <p>Céder à une corruption passive d'une personne exerçant dans le cadre d'une activité professionnelle ou sociale</p> <p><b>Personne physique:</b> article 445-1 Code pénal</p> <p><b>Personne morale:</b> article 445-4 Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> article 445-3 du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne morale :</b> article 445-4 du Code pénal</p>	<p><b>Corruption passive</b> d'une personne exerçant dans le cadre d'une activité professionnelle ou sociale qui sollicite ou agrée</p> <p><b>Personne physique:</b> article 445-2 Code pénal</p> <p><b>Personne morale:</b> article 445-4 Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> article 445-3 du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne morale :</b> article 445-4 du Code pénal</p>



## CORRUPTION DANS LE CADRE NATIONAL

### Corruption dans le domaine des paris sportifs

**Corruption active** par toute personne qui promet ou offre, sans droit, à tout moment, des avantages quelconques, pour lui-même ou autrui, à tout acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs, afin que cette personne modifie le déroulement normal et équitable de cette manifestation

**Personne physique:**  
article 445-1-1 Code pénal

**Personne morale:**  
article 445-4 Code pénal

**Peines complémentaires personne physique :**  
article 445-3 du Code pénal

**Peines complémentaires personne morale :**  
article 445-4 du Code pénal

**Corruption passive** par tout acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs qui accepte, sans droit, des avantages quelconques, pour lui-même ou autrui, afin de modifier le déroulement normal et équitable de cette manifestation

**Personne physique:**  
article 445-2-1 Code pénal

**Personne morale:**  
article 445-4 Code pénal

**Peines complémentaires personne physique :**  
article 445-3 du Code pénal

**Peines complémentaires personne morale :**  
article 445-4 du Code pénal



## CORRUPTION DANS LE CADRE INTERNATIONAL

### Corruption d'un agent public étranger ou international

### Corruption de personnel judiciaire international

#### Corruption active

ET

Céder à une corruption passive

**Personne physique:**  
article 435-3 Code pénal

**Personne morale:**  
article 435-15 Code pénal

**Peines complémentaires personne physique**  
article 435-14 du Code pénal

**Peines complémentaires personne morale**  
article 435-15 du Code pénal

#### Corruption passive

Article 435-1 du Code pénal

**Peines complémentaires personne physique**  
article 435-14 du Code pénal

#### Corruption active

ET

Céder à une corruption passive

**Personne physique:**  
article 435-9 Code pénal

**Personne morale:**  
article 435-15 Code pénal

**Peines complémentaires personne physique**  
article 435-14 du Code pénal

**Peines complémentaires personne morale**  
article 435-15 du Code pénal

#### Corruption passive

Article 435-7 du Code pénal

**Peines complémentaires personne physique**  
article 435-14 du Code pénal

## COUR DE CASSATION

### Pouvoir de requalification du juge d'instruction

Conformément à l'article 80 du code de procédure pénale, le magistrat instructeur est saisi « in rem » des faits visés par l'acte de poursuite. L'information judiciaire dont il assure la direction ne peut s'étendre, sauf à peine de nullité, à des faits non compris dans sa saisine. En revanche, le juge d'instruction ne se trouve pas tenu par la qualification visée dans l'acte de poursuite. Il peut en effet requalifier les faits, sans avoir à solliciter au préalable le parquet.

Alors que le juge d'instruction avait été saisi des faits qualifiés par le procureur de la République d'association de malfaiteurs en vue de la corruption, de corruption passive et active concernant une opération, et que, postérieurement les enquêteurs avaient réalisé divers actes d'enquêtes et auditions à l'issue desquelles une personne avait été mise en examen du chef de trafic d'influence, la Cour de cassation a rejeté la demande d'annulation de la mise en examen :

« Attendu qu'en l'état de ces énonciations, relevant de son appréciation souveraine, dont il résulte que le juge d'instruction, qui n'est pas lié par la qualification provisoire donnée aux faits par le procureur de la République, n'a pas excédé sa saisine, la chambre de l'instruction a justifié sa décision » (Cass. Crim., 4 mai 2016, 15-85.787).

### Corruption active et contrepartie de l'acte de la fonction

L'article 433-1 du Code pénal définit la corruption active commise par un particulier à l'égard d'un agent public national comme le fait par quiconque de proposer sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, pour le corrupteur lui-même ou toute autre personne, un acte de la compétence de la personne sollicitée.

La contrepartie pour l'acte ou l'abstention sollicitée peut être de toute nature. En outre, le code pénal ne prévoit pas de montant concernant la somme promise ou de valeur pour l'avantage proposé.

Pour la cour de Cassation le délit est caractérisé, même dans le cas où la proposition financière est imprécise :

« Attendu que pour déclarer M. L., incarcéré au centre pénitentiaire de Remiré-Montjoly, coupable de corruption active, l'arrêt confirmatif attaqué retient qu'il est établi que le prévenu a, d'une part, demandé au surveillant

d'introduire dans cet établissement un téléphone portable, d'autre part, fait en contrepartie, « une approche financière », sans fournir de précisions sur le montant de la somme, mais en faisant état de ses facilités financières ;

Attendu qu'en l'état de ces énonciations, d'où il résulte que le délit est caractérisé en tous ses éléments, tant matériel qu'intentionnel, la cour d'appel a justifié sa décision sans méconnaître les dispositions conventionnelles invoquées ;

D'où il suit que le moyen ne saurait être accueilli »

(Cass. Crim., 2 septembre 2015, n° 14-87.208).

## Conflit de qualifications

Dans une affaire à l'occasion de laquelle des personnes avaient pu indûment obtenir des titres de séjour sur le fondement de documents frauduleux, avec la complicité de fonctionnaires du service des étrangers de la préfecture, alors qu'il était invoqué que des mêmes faits « ne peuvent faire l'objet de plusieurs qualifications lorsqu'une ou plusieurs d'entre elles apparaissent comme la conséquence logique d'une autre avec laquelle elle se confond ; qu'ainsi. WH ne pouvait à la fois être déclaré coupable de corruption passive pour s'être fait rémunérer pour la délivrance ou le renouvellement de titres de séjours, puis d'aide à l'entrée et à la circulation ou le séjour irrégulier en France pour ces mêmes faits », la cour écarte ce moyen au motif que :

« Attendu qu'en retenant, à l'encontre de WH les deux qualifications de corruption passive et d'aide à l'entrée et au séjour irrégulier d'étrangers en France, qui ne présentent entre elles aucune incompatibilité et sont susceptibles d'être appliquées concurremment dès lors qu'elles sanctionnent la violation d'intérêts distincts et comportent des éléments constitutifs différents, l'arrêt n'encourt pas le grief allégué »

(Cass. Crim., 25 mai 2016, n° 15-84.310).

## Corruption privée et application de la loi dans le temps

Le délit de corruption est une infraction instantanée qui se consomme dès la rencontre de volontés entre le corrupteur et le corrompu, lorsque ce dernier accepte le « pot de vin ». Il se renouvelle à chaque acte d'exécution qui est une concrétisation de l'accord frauduleux intervenu antérieurement entre les parties. La cour de Cassation en tire pour conséquence que lorsque les derniers actes sont commis sous l'emprise d'une loi pénale plus sévère, cette loi s'applique à l'infraction, quant bien même les premiers actes auraient été commis avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle.

« Attendu qu'il résulte de l'arrêt attaqué que les membres de la société C., chargée de commercialiser des lots de terrains et de réaliser le gros œuvre des constructions à édifier, ont sollicité et obtenu de chaque acquéreur de parcelles le règlement en espèces d'une somme de 8 000 euros, conditionnant la conclusion de la vente, et ont été définitivement déclarés coupables

de corruption passive par personne n'exerçant pas une fonction publique pour les faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 4 juillet 2005 instituant le délit prévu par l'article 445-2 du Code pénal ;

Attendu que, pour déclarer M. C., gérant de la société propriétaire des lots, coupable de complicité de ce délit par instigation et fourniture d'instructions, l'arrêt retient qu'il a participé à la corruption mise en œuvre en décidant que des pots-de-vin seraient perçus lors de la vente de chacun des lots et en subordonnant l'attribution à la société C. de la commercialisation des parcelles à la condition que les membres de cette société acceptent de collecter les sommes fixées, dont il a profité au moins pour partie ;

Attendu qu'en l'état de ces énonciations, et dès lors que le prévenu a maintenu, après l'entrée en vigueur de la loi précitée, les instructions données pour la perception des fonds et la provocation à cette action, lesquelles ont entraîné la poursuite des sollicitations et des remises de fonds, la cour d'appel a justifié sa décision ;

D'où il suit que le moyen doit être écarté ;

Et attendu que l'arrêt est régulier en la forme ;

REJETTE le pourvoi

Cass. Crim., 25 février 2015, n°13.88.506.

## TRAFIC D'INFLUENCE

Corruption et trafic d'influence sont des infractions très voisines, d'ailleurs, souvent prévues et réprimées par les mêmes textes, ce qui peut constituer un facteur de confusion (par exemple, l'article 433-1 du code pénal qui vise à la fois la corruption active commise par un particulier sur une personne dépositaire de l'autorité publique/investie d'une mission de service public/investie d'un mandat électif public et le trafic d'influence actif par un particulier sur une personne dépositaire de l'autorité publique/investie d'une mission de service public/investie d'un mandat électif public).

Alors que l'infraction de corruption implique un décideur, généralement public (étant toutefois rappelé que la corruption privée est prévue et sanctionnée par le code pénal), qui monnaye un **acte de sa fonction** ou facilité par sa fonction, le trafic d'influence suppose que la personne monnaye sa qualité, **son influence** réelle ou supposée sur un tiers, afin que celui-ci prenne une décision.

Le trafic d'influence implique trois acteurs :

- le **bénéficiaire** de l'avantage obtenu irrégulièrement ;
- l'**intermédiaire** qui monnaye et abuse de son influence réelle ou supposée sur celui qui a le pouvoir de décision ;
- la « **personne cible** », autorité, administration publique qui détient le pouvoir de décision et dont la probité n'est pas mise en cause.

**L’intermédiaire** qui monnaie son influence peut être :

- un dépositaire de l’autorité publique/chargée d’une mission de service public/investi d’un mandat électif public (cadre général : art. 433-1-2 ° et 432-11-2 ° du Code pénal ; trafic d’influence à l’occasion du fonctionnement de la justice : art. 434-9-1 alinéa 2 et 434-9-1 alinéa 1 du Code pénal) ;
- un particulier/tout autre personne (cadre général : art. 433-2 alinéa 2, 433-2 alinéa 1 ; trafic d’influence à l’occasion du fonctionnement de la justice : art.434-9-1 alinéa 2 et 434-9-1 alinéa 1 du Code pénal).

**La personne « cible »** est dans tous les cas une autorité ou administration publique, une personne qui participe au fonctionnement de la justice (magistrat, expert... – article 434 du Code pénal).

Le trafic d’influence connaît, comme la corruption, un volet actif et passif, selon que l’on se place :

- du côté du bénéficiaire de l’avantage indu qui perçoit celui-ci, à tout moment, en contrepartie, de la fourniture (directe ou indirecte), de dons ou avantages quelconques, qu’il ait lui-même proposé cet avantage à l’intermédiaire ou cédé à la sollicitation de celui-ci : **trafic d’influence actif** ;
- du côté de « l’intermédiaire » (personne publique ou particulier) qui sollicite ou accepte sans droit, à tout moment, directement ou non, un avantage quelconque pour abuser de son influence auprès de la « personne cible » : **trafic d’influence passif**.

Alors que le Code pénal permet d’incriminer et de sanctionner la corruption d’une personne dépositaire de l’autorité publique/chargée d’une mission de service public/investie d’un mandat électif public d’un état étranger ou au sein d’une organisation internationale, seul est punissable, à ce jour, le trafic d’influence commis sur une personne dépositaire de l’autorité publique/chargée d’une mission de service public/investi d’un mandat électif public au sein d’une organisation internationale. En effet, le trafic d’influence n’est pas punissable en droit pénal positif français lorsqu’il s’exerce sur les agents publics d’un État étranger.

Cette carence a suscité la critique des organisations internationales en charge de la lutte contre la corruption.

Le projet de loi dit SAPIN II prévoit d’incriminer ces agissements.



## TRAFIC D'INFLUENCE DANS LE CADRE NATIONAL

	L'« intermédiaire », dépositaire de l'autorité publique, chargé d'une mission de service public, investi d'un mandat électif	L'« intermédiaire » est un particulier	
		Cadre général	Trafic d'influence à l'occasion du fonctionnement de la justice
<p><b>Trafic d'influence actif</b> (fournir un avantage quelconque ou céder à un trafic d'influence passif)</p>	<p><b>Personne physique:</b> article 433-1-2° Code pénal</p> <p><b>Personne morale:</b> article 433-25 Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> articles 433-22 et 433-23 du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne morale :</b> article 433-25 du Code pénal</p>	<p><b>Personne physique:</b> article 433-2 alinéa 2 du Code pénal (« céder » et « proposer »)</p> <p><b>Personne morale:</b> article 433-25 Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> articles 433-22 et 433-23 du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne morale :</b> article 433-25 du Code pénal</p>	<p><b>Personne physique:</b> article 434-9-1 alinéa 2 du Code pénal</p> <p><b>Personne morale:</b> article 434-47 Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> article 434-44 du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne morale :</b> article 434-47 du Code pénal</p>



## TRAFIC D'INFLUENCE DANS LE CADRE NATIONAL

	L'« intermédiaire », dépositaire de l'autorité publique, chargé d'une mission de service public, investi d'un mandat électif	L'« intermédiaire » est un particulier	
		Cadre général	Trafic d'influence à l'occasion du fonctionnement de la justice
<p><b>Trafic d'influence passif</b> (solliciter ou agréer un avantage quelconque)</p>	<p>Article 432-11-2° du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> article 432-17 du Code pénal</p>	<p><b>Personne physique:</b> article 433-2 alinéa 1 du Code pénal</p> <p><b>Personne morale:</b> article 433-25 Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> articles 433-22 et 433-23 du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne morale :</b> article 433- 25 du Code pénal</p>	<p>Article 434-9-1 alinéa 1 du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> article 434-44 du Code pénal</p>

<b>TRAFIC D'INFLUENCE DANS LE CADRE INTERNATIONAL</b>			
<b>Trafic d'influence en direction d'une personne dépositaire de l'autorité publique/chargée d'une mission de SP/ investie d'un mandat électif public au sein d'une organisation internationale</b>		<b>Trafic d'influence en direction du personnel judiciaire « international »</b>	
<b>Trafic d'influence actif</b>	<b>Trafic d'influence passif</b>	<b>Trafic d'influence actif</b>	<b>Trafic d'influence passif</b>
<p>ET</p> <p>Céder à un trafic d'influence passif</p> <p><b>Personne physique:</b> article 435-4 du Code pénal</p> <p><b>Personne morale:</b> article 435-15 Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> article 435-14 du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne morale :</b> article 435-15 du Code pénal</p>	<p>Article 435-2 du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> article 435-14 du Code pénal</p>	<p>ET</p> <p>Céder à un trafic d'influence passif</p> <p><b>Personne physique:</b> article 435-10 du Code pénal</p> <p><b>Personne morale:</b> article 435-15 Code pénal <small>(quintuple de l'amende)</small></p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> article 435-14 du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne morale :</b> article 435-15 du Code pénal</p>	<p>Article 435-8 du Code pénal</p> <p><b>Peines complémentaires personne physique :</b> article 435-14 du Code pénal</p>

## COUR DE CASSATION

### Trafic d'influence et compétence du procureur de la République financier

L'infraction de trafic d'influence est au nombre des infractions visées par l'article 705 du Code de procédure pénale qui donne compétence concurrente au procureur de la République financier pour les affaires d'une grande complexité, en raison notamment du grand nombre d'auteurs ou de complices ou de victimes ou du ressort géographique sur lequel l'infraction s'est opérée.

Alors qu'il était invoqué que la grande complexité des faits ne pouvait être constituée par la seule qualité de haut magistrat ou d'ancien président de la République, en l'absence de tout élément tenant à l'étendue géographique des faits, la Cour adopte une interprétation large de la notion de grande complexité, sans s'en tenir strictement aux hypothèses visées à article 705 du CPP :

«...alors que la compétence du procureur de la République financier est subordonnée par la loi, en matière de corruption et de trafic d'influence, à

la grande complexité de l'affaire, «en raison notamment du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent»; qu'en considérant, pour refuser d'annuler le réquisitoire introductif, que l'ex-qualité de président de la République du demandeur «ou la qualité de deux des personnes mises en cause» pouvait fonder, en l'espèce, la compétence du procureur de la République financier, la chambre de l'instruction a manifestement dénaturé le critère légal justifiant la compétence concurrente mais dérogatoire de ce dernier «;

Attendu que, pour écarter le grief de nullité du réquisitoire introductif, la chambre de l'instruction prononce par les motifs reproduits au moyen;

Attendu qu'en l'état de ces énonciations, dépourvues d'insuffisance comme de contradiction, et, dès lors que la complexité de l'affaire, concernant des infractions entrant dans le champ de la compétence matérielle du procureur financier, est laissée à l'appréciation des juges du fond et que le réquisitoire introductif satisfait aux conditions essentielles de son existence légale, l'arrêt attaqué n'encourt pas le grief allégué;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé;

Et attendu que l'arrêt est régulier en la forme;

REJETTE le pourvoi»

Cass. Crim., 22 mars 2016, N° 15-83.206

## Concussion

La concussion est «le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû».

Constitue également l'infraction de concussion le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires» (Code pénal : art. 432-10).

Alors que dans le délit de corruption, l'auteur de l'infraction monnaie un acte de sa fonction, l'auteur du délit de concussion exige ou perçoit comme un droit la somme qui lui est remise. Cette remise ne peut être considérée comme le versement un pot-de-vin, contrairement à la corruption.

## COUR DE CASSATION

### Concussion et liquidation d'une astreinte

Concernant la liquidation tardive par un maire d'une astreinte qui avait été prononcée en raison du manquement d'un administré aux règles d'urbanisme la Cour a jugé :

«Les moyens étant réunis ;

Attendu qu'il résulte de l'arrêt attaqué, de l'ordonnance de non-lieu qu'il confirme et des pièces de la procédure que M. S., qui avait été autorisé par la mairie à percer, dans un mur de sa maison, une ouverture devant être obstruée par du verre opaque, a posé une baie vitrée offrant une vue sur son voisin ; que, poursuivi devant le tribunal correctionnel pour infraction au Code de l'urbanisme, il a été déclaré coupable et condamné, par jugement définitif du 7 février 2006, à une amende assortie d'obligation de mise en conformité de la baie vitrée, dans un délai de trois mois sous astreinte de 20 euros par jour de retard ; que le maire de la commune a fait procéder le 21 juillet 2009 à la liquidation de l'astreinte ;

Attendu que M. S. a porté plainte et s'est constitué partie civile du chef de concussion, en soutenant que le maire avait entrepris de recouvrer à son encontre des sommes qu'il savait n'être pas dues ; qu'il a fait valoir, d'une part, que le maire n'avait jamais répondu à la demande de régularisation qu'il avait adressée en 2006, d'autre part, qu'il avait en définitive totalement obturé l'ouverture, ce qui mettait fin à l'infraction ; qu'il en a déduit que l'astreinte avait perdu toute justification ; que le juge d'instruction a prononcé un non-lieu en considérant que les faits n'étaient constitutifs d'aucune qualification pénale ; que M. S. a interjeté appel de cette décision ;

Attendu que, pour confirmer l'ordonnance du juge d'instruction, l'arrêt prononce par les motifs repris au moyen ;

Attendu qu'en se déterminant ainsi, et dès lors que, d'une part, l'astreinte prononcée à l'encontre de M. S. résulte d'un jugement définitif, d'autre part, la révision ou la dispense de l'astreinte ne peut résulter que d'une décision de justice, enfin, ni la demande de régularisation ni l'obturation de l'ouverture ne dispensaient M. S. d'engager cette action, la chambre de l'instruction a justifié sa décision ;

D'où il suit que les moyens ne peuvent qu'être écartés ;

Et attendu que l'arrêt est régulier en la forme ;

REJETTE le pourvoi»

Cass. Crim., 25 mai 2016, n° 15-81.336.

## Prise illégale d'intérêts

L'article 432-12 du Code pénal, modifié par la loi du 6 décembre 2013, prévoit que :

«Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction... ».

Cette disposition a pour objet d'éviter toute collusion, réelle ou supposée, entre l'intérêt public et un intérêt privé. La décision prise au

nom de la collectivité ne doit pas faire l'objet d'un soupçon quant à une confusion entre l'intérêt privé, direct ou indirect, financier, matériel ou simplement moral de celui qui y participe.

En d'autres termes, il s'agit, d'une part, de sanctionner pénalement toute atteinte au principe de désintéressement absolu imposé aux fonctionnaires et aux élus, d'autre part, de faire obstacle à la moindre suspicion à cet égard.

Se rend coupable de prise illégale d'intérêts, celui qui prend une décision au nom de la collectivité dans une affaire la concernant, qu'il en est de même en cas de simple présence, sans prise de part au vote, aux délibérations à l'issue desquelles la décision est prise. Constitue également une prise illégale d'intérêts la participation aux travaux préparatoires d'un dossier, même si la personne ne délibère pas par la suite sur celui-ci.

Pour que l'infraction soit constituée, il n'est pas nécessaire que soit rapportée la preuve que la personne en cause ait retiré un bénéfice de l'opération ou que la collectivité ait souffert d'un quelconque préjudice.

Le caractère particulièrement extensif de l'infraction de prise illégale d'intérêts a été rappelé par le ministre de l'Intérieur à l'occasion lors d'une question écrite du député Patrick LEMASLE concernant la responsabilité des élus au regard de l'article 432-12 du Code pénal, dans leurs relations avec les associations.

«L'intérêt pris peut être d'ordre matériel ou moral, direct ou indirect.

L'infraction peut être constituée même si l'auteur n'en tire pas profit, même si la collectivité ne subit pas de préjudice et même si l'intérêt pris ou conservé n'est pas en contradiction avec l'intérêt communal.

Elle peut également être constituée quand bien même l'élu ne donnerait qu'un avis sur l'attribution de subventions sans participer à la décision finale.

La qualité de président d'honneur d'une association est une distinction honorifique et symbolique. Elle n'implique pas, habituellement, une participation active dans l'organisation, le fonctionnement et l'activité de l'association, contrairement à la fonction de président dirigeant l'association.

Cette circonstance, si elle peut être de nature à atténuer l'existence d'un intérêt matériel ou moral, direct ou indirect, ne suffit pas, à elle seule, à écarter la possibilité d'une condamnation pour prise illégale d'intérêts au vu de la jurisprudence actuelle»

(Réponse ministérielle JOAN Q du 19 novembre 2013, n° 22605).

## COUR DE CASSATION

### Prise illégale d'intérêts et notion d'intérêt

Alors qu'il était relevé par la cour d'appel qu'un collaborateur de cabinet du maire d'une grande ville entretenait une relation amicale et professionnelle de longue date avec le gérant d'une société en compétition avec d'autres entreprises dans le cadre d'un appel d'offres et qu'il était fait grief à l'arrêt de la cour d'appel d'avoir condamné la personne mise en cause sur le fondement de cette relation amicale, en se bornant à relever qu'il était en situation « potentielle » de conflits d'intérêts la cour de Cassation a jugé :

« Attendu que, pour dire M. A. coupable de prise illégale d'intérêt, l'arrêt relève qu'en sa qualité de collaborateur du cabinet du maire de la commune, il a participé à la préparation de la décision d'attribution du marché public litigieux à la société C. en rédigeant un rapport d'analyse des offres destiné à éclairer la commission d'appel d'offres et qu'il entretient une relation amicale et professionnelle de longue date avec le gérant de cette société

Attendu qu'en l'état de ces seules énonciations, la cour d'appel a justifié sa décision; D'où il suit que le moyen, inopérant en sa seconde branche, en ce qu'il critique un motif surabondant de l'arrêt, ne saurait être admis;

Et attendu que l'arrêt est régulier en la forme;

REJETTE le pourvoi;»

Cass. Crim., 13 janvier 2016, N° 14-88.382

### Prise illégale d'intérêts et prescription

La prise illégale d'intérêts forme une infraction instantanée se consommant dès que l'agent public a pris ou reçu un intérêt dans une entreprise ou une opération dont il avait, au moment de l'acte, la charge d'assurer la surveillance ou l'administration. Le point de départ de la prescription de l'action publique est le moment où se réalise la prise d'intérêts.

En cas de dissimulation destinée à empêcher la connaissance de l'infraction, c'est à compter du jour où celle-ci est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant l'exercice des poursuites que le délai de prescription commence à courir.

Dans une espèce, la Cour de cassation a eu l'occasion de confirmer sa jurisprudence sur le point de départ de la prescription lorsque l'infraction se trouve dissimulée. Dans celle-ci, d'une part, un professeur de pharmacologie, directeur de l'évaluation des médicaments à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) avait été mis en examen pour prise illégale d'intérêts, et, d'autre part, le directeur opérationnel d'un laboratoire pharmaceutique et une société avaient été

mis en examen pour complicité de ce délit. Les deux mis en examen ont déposé une requête arguant de la prescription de l'action publique qui a été rejetée par les juges d'instruction.

Pour confirmer l'ordonnance entreprise, l'arrêt de la Cour de cassation a observé, d'abord, que le professeur n'avait pas informé la Commission de déontologie, le directeur de l'AFSSAPS, ni le magistrat détaché au sein de cette instance pour les questions de déontologie, de son intention de souscrire un contrat de consultant avec le groupe pharmacologique, et ensuite, que ses confidences à son adjointe ne permettaient pas de déclencher l'action publique et n'étaient pas de nature à interrompre la prescription. La Cour de cassation a ajouté que le contrat de consultant avec le laboratoire était souscrit par l'intermédiaire de la société allemande dont l'objet social était toute activité en rapport avec la mise sur le marché national et international de préparations pharmaceutiques. Il en est résulté que l'opération était dissimulée, et que cette activité n'était apparue qu'au cours de l'enquête préliminaire diligentée du 13 décembre 2010 au 4 février 2011. Dès lors, les faits de prise illégale d'intérêts n'étaient pas prescrits le 18 février 2011, date du réquisitoire introductif. La Cour a, enfin, estimé que les faits de complicité de ce délit n'étaient pas prescrits lors des mises en examen, les 13 février et 11 décembre 2013.

Cass. Crim., 2 février 2016, N° 15-84.355.

## Cumul des infractions de prise illégale d'intérêts et recel

Dans un arrêt du 10 avril 2014, la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel de RIOM avait confirmé la décision du jugement du Puy-en-Velay du 2 juillet 2013 qui avait condamné 5 élus à des peines d'emprisonnement assorties du sursis et à des amendes pour recel de prise illégale d'intérêts à l'occasion d'implantation d'éoliennes.

Il leur était reproché d'avoir participé à un vote du conseil municipal, à l'issue duquel un avis favorable avait été rendu concernant un projet d'implantation d'éoliennes, alors qu'ils étaient propriétaires de terrains sur lesquelles celles-ci devaient être édifiées.

La cour, comme l'avait fait le tribunal correctionnel, avait condamné les prévenus, non sur le fondement de l'infraction de prise illégale d'intérêts qui était prescrite, mais sur celui du recel de cette même infraction.

Pour la cour de Cassation

« Vu les articles 321-1 et 432-12 du Code pénal ;

Attendu que le délit de recel de prise illégale d'intérêts ne peut être reproché à la personne qui aurait commis l'infraction principale, celle-ci fût-elle prescrite ;

Attendu qu'il résulte de l'arrêt attaqué et des pièces de procédure que MM. B. et D., conseillers municipaux, initialement mis en examen du chef de prise illégale d'intérêts, ont été renvoyés devant le tribunal correctionnel pour avoir recelé des sommes d'argent versées annuellement, correspondant au montant des locations de parcelles leur appartenant et supportant des fermes d'éoliennes dont l'installation avait reçu l'avis favorable du conseil municipal d'Ally auquel ils participaient ; que les juges du premier degré les ont déclarés coupables de recel ; que MM. B. et D. ont relevé appel de cette décision ;

Attendu que, pour confirmer le jugement, l'arrêt énonce notamment que MM. B. et D., auxquels la société S. avait proposé, quelques mois plus tôt, l'implantation d'éoliennes sur leurs terrains, ont participé à la délibération du conseil municipal du 28 décembre 2001 qui a émis, à l'unanimité, un avis favorable à l'installation d'un parc éolien sur le territoire de la commune et que, de par leur qualité, les prévenus disposaient, au moment des faits, de l'administration et de la surveillance des opérations menées par la municipalité ; qu'il retient aussi que, courant 2004, MM. B. et D. ont signé des contrats de bail afin de permettre l'aménagement de fermes éoliennes sur leurs propriétés, dont ils ont retiré, de 2004 à 2010, des revenus locatifs annuels ; qu'il relève enfin que les faits ont été requalifiés, par le juge d'instruction, en recel en raison de la prescription du délit de prise illégale d'intérêts ;

Mais attendu qu'en statuant ainsi, la cour d'appel, qui, en outre, n'a pas recherché elle-même si le délit de prise illégale d'intérêts était prescrit, a méconnu les textes susvisés et le principe ci-dessus rappelé ;

D'où il suit que la cassation est encourue ;

Par ces motifs et sans qu'il y ait lieu d'examiner le second moyen de cassation proposé ;

CASSE et ANNULE, en toutes ses dispositions, l'arrêt susvisé de la cour d'appel de Riom, chambre correctionnelle, en date du 10 avril 2014, et pour qu'il soit à nouveau jugé, conformément à la loi ;

RENVOIE la cause et les parties devant la cour d'appel de Lyon, à ce désignée par délibération spéciale prise en chambre du conseil »

Cass. Crim., 12 novembre 2015, N° 14-83.073

Certes, par cet arrêt, la cour de Cassation confirme une jurisprudence bien établie qui pose comme principe que l'on ne peut, à la fois, être auteur de l'infraction d'origine et receleur de cette même infraction.

On peut également se demander, à la lecture du dernier alinéa de l'arrêt qui fait grief à la cour d'appel de n'avoir pas recherché si le délit de prise illégale d'intérêts était prescrit, si les juges n'auraient pas pu développer une démonstration visant à soutenir un report du point de départ de la prescription. En effet, par la perception régulière de loyers, n'y a-t-il pas répétition ou conservation d'un intérêt pécuniaire, le délit se perpétuant ou se renouvelant chaque année depuis la délibération favorable à l'implantation des éoliennes sur les parcelles, procurant ainsi des revenus réguliers pendant de nombreuses années ?

## **ATTEINTE À LA LIBERTÉ D'ACCÈS ET À L'ÉGALITÉ DES CANDIDATS DANS LES MARCHÉS PUBLICS**

Ce délit, souvent dénommé « favoritisme », est l'outil répressif spécifique de la commande publique. Il est défini à l'article 432-14 du Code pénal comme le « fait de procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public ».

L'objet de ce texte est de garantir la transparence et l'égalité de traitement des candidats en sanctionnant les manquements fautifs de l'acheteur public, entendu dans son sens le plus large, c'est-à-dire toute personne qui participe à l'acte d'achat.

### **COUR DE CASSATION**

#### **Champ d'application de l'article 432-14 du Code pénal**

La violation des dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées, non soumises au Code des marchés publics, entre dans le champ de l'article 432-14 du Code pénal

« Attendu qu'il résulte de l'arrêt et des pièces de la procédure que le Syndicat national des personnels de la communication et de l'audiovisuel CFE-CGC (SNPCA-CFE-CGC) a porté plainte et s'est constitué partie civile, notamment, du chef d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et de recel de ce délit, contre les dirigeants de la société anonyme F., qui auraient conclu, avec plusieurs prestataires, dont la société B., dirigée par M. M., ancien salarié de F., de nombreux marchés de services sans mise en concurrence préalable, en violation des dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics ; que le juge d'instruction a mis en examen, d'une part, du chef de favoritisme, MM. D. et P., respectivement président et secrétaire général de F., d'autre part, du chef de recel de ce délit, M. M. et la société B. ; qu'ultérieurement, ces derniers ont présenté une requête aux fins d'annulation d'actes de la procédure ;

Attendu que, pour écarter le moyen de nullité pris de ce que l'article 432-14 du Code pénal ne s'applique qu'aux marchés régis par le Code des marchés publics, l'arrêt prononcé par les motifs repris au moyen ;

Attendu qu'en se déterminant ainsi, la cour d'appel a fait l'exacte application de l'article 432-14 du Code pénal ;

Qu'en effet, il résulte des termes de cet article qu'il s'applique à l'ensemble des marchés publics et non pas seulement aux marchés régis par le Code

des marchés publics, lequel a été créé postérieurement à la date d'entrée en vigueur dudit article dans sa rédaction actuelle ; que ces dispositions pénales ont pour objet de faire respecter les principes à valeur constitutionnelle de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ; que ces principes, qui constituent également des exigences posées par le droit de l'Union européenne, gouvernent l'ensemble de la commande publique ; qu'il s'en déduit que la méconnaissance des dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics, et, notamment, de son article 6, qui rappelle les mêmes principes, entre dans les prévisions de l'article 432-14 susmentionné ;

D'où il suit que le moyen doit être écarté ;

Attendu que l'arrêt est régulier en la forme ;

**REJETTE** les pourvois »

Cass. Crim., 17 février 2016, n°15-85.363.

## JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

Sans connaître d'évolution notable, la jurisprudence administrative relative aux atteintes à la probité de l'année 2015 a été importante, comme les exemples, ci-dessous, le montrent.

### LA PRÉVENTION DES ATTEINTES À LA PROBITÉ ET À L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE

**CE, 30 mars 2016, n° 382995, 383 001, mentionnée aux Tables.**

Le Conseil d'État a jugé que les pouvoirs de suspension et de retrait d'un agrément reconnu au directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ont pour objet d'assurer le bon déroulement des opérations de contrôle, en garantissant la compétence et l'intégrité des agents investis, à cet effet, de prérogatives de puissance publique, ainsi que de tirer les conséquences de la modification de la situation des agents qui ont cessé d'exercer des fonctions de contrôle du fait de la suspension de leur agrément. Ainsi et quand bien même une décision de suspension ou de retrait peut être liée au comportement de l'agent, voire à une faute qu'il aurait commise, l'exercice de ces pouvoirs, sauf à être détourné de leur objet, n'a pas de finalité répressive.

### LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DES DÉLITS D'INITIÉS

**CE, 6 avril 2016, n°374224, au recueil.**

L'article L. 632-7 du Code monétaire et financier fixe les conditions dans lesquelles l'Autorité des marchés financiers (AMF) peut conclure, avec des autorités homologues, des accords de coopération prévoyant notamment l'échange d'informations. L'article L. 632-16 du même code fixe les conditions dans lesquelles l'Autorité peut conduire des activités de surveillance, de contrôle et d'enquêtes à la demande d'autorités étrangères. Ces dispositions, qui dérogent aux dispositions de la loi du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères... n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à ce que l'AMF utilise, pour les besoins d'une enquête dont elle a la responsabilité, des informations obtenues d'autorités étrangères en dehors de tout accord de coopération préalable. Il était ainsi loisible à l'Autorité de solliciter des autorités étrangères pour obtenir certains renseignements relatifs à l'activité d'une personne, alors même qu'elle n'aurait pas

au préalable conclu d'accord de coopération avec ces autorités. À défaut de preuve matérielle contre une personne mentionnée aux articles 622-1 et 622-2 du règlement général de l'Autorité des marchés financiers, la détention et l'utilisation d'une information privilégiée peuvent être établies, par la commission des sanctions de l'AMF, par un faisceau d'indices concordants. De même, la communication d'une information privilégiée peut être établie par un faisceau d'indices concordants, sans que la commission des sanctions n'ait l'obligation d'établir précisément les circonstances dans lesquelles l'information est parvenue jusqu'à la personne qui l'a reçue. Le manquement de transmission d'informations privilégiées commis par l'intéressé revêt une particulière gravité, en méconnaissance d'une obligation essentielle pour l'intégrité et la sécurité du marché et la protection de l'épargne investie. Il a été commis en toute connaissance de cause par l'intéressé, qui exerçait à l'époque des faits d'importantes fonctions au sein d'une banque, qui exigeaient une abstention totale de communication à des tiers des informations privilégiées auxquelles il avait accès. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de porter le montant de la sanction pécuniaire infligée par la commission des sanctions à l'intéressé de 400 000 à 600 000 euros et de prononcer à son encontre, comme le demande le président de l'AMF dans son recours incident, en plus de cette sanction pécuniaire, un blâme. Il y a également lieu de prévoir que l'AMF mentionnera la présente décision, qui réforme la décision du 18 octobre 2013, sur son site internet.

**CE, 10 juillet 2015, n° 69454, au Recueil**, sur la définition du manquement de recommandation qui est caractérisé par le simple fait de recommander à un tiers, sur la base d'une information privilégiée, une opération de vente ou d'acquisition et n'implique pas nécessairement la communication à ce tiers de l'information privilégiée elle-même.

L'article L. 621-14 du Code monétaire et financier interdit les manquements d'initiés. Ainsi que le précise l'article 622-1 du règlement général de l'Autorité des marchés financiers, il est notamment interdit aux personnes mentionnées à son article 622-2, de recommander à un tiers de céder, sur la base d'une information privilégiée, un instrument financier auquel se rapporte cette information (manquement de recommandation). Le fait de recommander à un tiers, sur la base d'une information privilégiée, une opération de vente ou d'acquisition n'implique pas nécessairement la communication à ce tiers de l'information privilégiée elle-même, et la caractérisation du manquement de recommandation, défini par le 2° de l'article 622-1 du règlement général, ne se trouve nullement subordonnée à la mise en cause par l'AMF des personnes ayant reçu la recommandation litigieuse.

## LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DE LA CORRUPTION

**CE, 4 février 2015, n° 364708, mentionnée aux Tables.**

Il résulte des dispositions de l'article 39 - 2 bis du Code général des impôts (CGI) que la règle de non-déductibilité qu'elles prévoient s'applique dès lors que l'administration établit que les sommes dont le contribuable demande la déduction ont été versées pour son compte, directement ou indirectement, à des agents publics dans le but de les corrompre.

## LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

**CE, 22 février 2016, n° 367901, mentionnée aux Tables,** cet arrêt souligne que l'article L. 2131-11 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui interdit aux conseillers municipaux de délibérer s'ils sont intéressés à l'affaire, n'interdit pas, par principe, à des conseillers municipaux membres d'une association d'opinion opposée à l'implantation de certaines activités sur le territoire de la commune de délibérer sur une modification du plan local d'urbanisme ayant pour objet de restreindre ces activités.

**CE, 8 juin 2015, n° 370539, mentionnée aux Tables,** cette décision de la Haute juridiction porte sur le concours de recrutement de professeurs des universités-praticiens hospitaliers (PUPH) dans une discipline. En l'espèce, deux des six candidats exerçaient leurs fonctions de maître de conférences – praticiens hospitaliers au sein du service dont l'un des professeurs membres du jury était adjoint au chef de service où se trouvait l'un des postes ouverts au concours. Dès lors que ce membre du jury n'ignorait pas que l'un des deux candidats, en concurrence directe avec l'autre pour obtenir le poste ouvert dans le service, entretenait de mauvaises relations avec le chef du service tandis que, au surplus, l'autre candidat faisait état de travaux réalisés en utilisant le plateau technique du laboratoire dirigé par ce professeur membre du jury, ce membre du jury ne pouvait participer à la délibération sans que soit méconnu le principe d'impartialité du jury.

**CE, 14 octobre 2015, n° 390968, mentionnée aux Tables,** sur le respect du principe d'impartialité objective dans le choix de l'attributaire d'un marché public. La participation d'une personne à la procédure d'adjudication d'un marché dans des conditions lui permettant d'influencer l'issue de la procédure litigieuse alors qu'elle a exercé des responsabilités importantes au sein de l'entreprise attributaire moins de deux ans avant le lancement de la procédure peut légitimement faire naître un doute sur l'impartialité de la procédure suivie par le pouvoir adjudicateur. Par

suite, le pouvoir adjudicateur a également méconnu ses obligations de publicité et de mise en concurrence.

**CE, 30 mars 2016, n° 385154, mentionnée aux Tables**

Les commissions consultatives régionales mentionnées aux articles R. 7122-18 et suivants du Code du travail sont appelées à donner aux préfets de région un avis motivé sur la délivrance, le renouvellement et le retrait de la licence d'entrepreneur de spectacles. Ainsi, la participation au sein de ces commissions de représentants des entrepreneurs de spectacles était de nature à favoriser une intervention indirecte d'opérateurs concurrents dans l'octroi d'autorisations individuelles auxquelles l'accès à une activité de services est subordonné, au sens des dispositions du point 6 de l'article 14 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, sans qu'y fassent obstacle ni la circonstance que les entrepreneurs de spectacles ne représentaient qu'un quart des membres de ces commissions, ni la circonstance qu'ils étaient nommés par le préfet de région sur proposition de leurs organisations professionnelles représentatives, ni celle, enfin, que le principe d'impartialité leur imposait, en tout état de cause, de s'abstenir de siéger s'ils avaient un intérêt personnel sur le dossier soumis à leur avis. Le pouvoir réglementaire était donc tenu, pour respecter les objectifs de la directive du 12 décembre 2006, de modifier les dispositions de l'article R. 7122-18 du Code du travail prévoyant la présence de représentants des entrepreneurs de spectacles au sein des commissions consultatives régionales qu'elles mentionnent. En excluant toute participation des représentants des entrepreneurs de spectacle à ces commissions, il n'a commis ni erreur de droit ni erreur manifeste d'appréciation.

## **LES FAUX EN ÉCRITURES PUBLIQUES COMMIS PAR DES FONCTIONNAIRES**

**CE, 11 février 2015, n° 372 359, au Recueil**, sur le refus par le ministre de la Justice d'accorder la protection fonctionnelle à un magistrat judiciaire qui fait l'objet de poursuites pénales pour des faits de faux en écritures publiques. Le Conseil d'État estime qu'en faisant falsifier la note d'audience et en rédigeant quatre jugements fixant des consignations alors qu'il n'en avait prononcé que deux sur le siège, ce magistrat a commis une faute personnelle et que le refus de protection fonctionnelle était donc justifié.

En effet, s'il résulte des dispositions de l'article 11 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 que les magistrats de l'ordre judiciaire sont protégés contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, ces dispositions n'étendent pas le bénéfice de la protection

fonctionnelle au cas où le magistrat fait l'objet de poursuites pénales. Toutefois, en vertu d'un principe général du droit qui s'applique à tous les agents publics, lorsqu'un agent public est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions, il incombe à la collectivité publique dont il dépend de lui accorder sa protection dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle. Les principes généraux qui régissent le droit de la fonction publique sont applicables aux magistrats, sauf dispositions particulières de leur statut. Ainsi, le principe mentionné ci-dessus est, dans le silence, sur ce point, de leur statut et en l'absence de tout principe y faisant obstacle, applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire. Par ailleurs, une faute d'un agent de l'État qui, eu égard à sa nature, aux conditions dans lesquelles elle a été commise, aux objectifs poursuivis par son auteur et aux fonctions exercées par celui-ci est d'une particulière gravité, doit être regardée comme une faute personnelle justifiant que la protection fonctionnelle soit refusée à l'agent, alors même que, commise à l'occasion de l'exercice des fonctions, elle n'est pas dépourvue de tout lien avec le service et qu'un tiers qui estime qu'elle lui a causé un préjudice peut poursuivre aussi bien la responsabilité de l'État devant la juridiction administrative que celle de son auteur devant la juridiction judiciaire et obtenir de cette manière, dans la limite du préjudice subi, réparation.

## **LE CONTRÔLE DE LA RÉGULARITÉ DES COMPTES DE CAMPAGNE**

**CE, Assemblée, 27 mars 2015, n° 382 083, au Recueil**, sur le caractère communicable des documents sur la base desquels la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) exerce sa mission de contrôle de la régularité des comptes de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle. Ces documents ont le caractère de documents administratifs et sont communicables dans les conditions fixées par la loi du 17 juillet 1978. En revanche, ils sont exclus du droit à communication jusqu'à l'expiration du délai de recours contre la décision de la CNCCFP rejetant, approuvant ou réformant le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle.

Il résulte de l'article 6 de la Constitution que le constituant a réservé au législateur organique la détermination de l'ensemble des modalités de l'élection du Président de la République au suffrage universel ainsi que de son contrôle. Parmi ces modalités, figurent les règles applicables aux dépenses électorales, à leur financement et à leur remboursement ainsi que les conditions dans lesquelles l'État s'assure de leur respect. À cette fin, l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel confie à

la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), sous le contrôle du Conseil constitutionnel, la mission d'approuver, de rejeter ou de réformer les comptes de campagne des candidats à cette élection et précise ses pouvoirs, la procédure applicable ainsi que les obligations des candidats à l'élection présidentielle pour la mise en œuvre de cette mission. En revanche, ne relève pas des modalités d'application de l'article 6 de la Constitution, ni par conséquent de la loi organique, la détermination du régime de communication des documents produits ou reçus par la CNCCFP dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes des candidats à une élection présidentielle. Par ailleurs, l'ensemble des documents qui justifient les écritures figurant dans le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle et permettent à la CNCCFP de s'assurer de sa régularité, sont produits ou reçus par cette autorité administrative indépendante dans le cadre de la mission de contrôle des comptes de campagne qui lui a été confiée par le législateur organique en vue de garantir l'égalité entre les candidats. Ils sont dépourvus de tout caractère juridictionnel et constituent par suite des documents administratifs qui ne peuvent être régis, en l'absence de disposition législative particulière, que par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Enfin, compte tenu de leur caractère préparatoire à la décision de la CNCCFP, puis de la nécessité d'éviter toute atteinte au déroulement de la procédure engagée devant le Conseil constitutionnel en cas de recours contre cette décision, ces documents sont toutefois exclus du droit à communication jusqu'à l'expiration du délai de recours contre la décision de la CNCCFP rejetant, approuvant ou réformant le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle ou, le cas échéant, jusqu'à l'intervention de la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur le recours formé contre cette décision. Il en va autrement après cette date, à compter de laquelle il appartient seulement à la CNCCFP, saisie d'une demande de communication de tels documents, de rechercher si les dispositions qui leur sont applicables permettent d'y faire droit.

En ce qui le concerne, lorsque le juge administratif est saisi d'un litige relatif à la communication de documents, il lui appartient de requérir le cas échéant des administrations compétentes la production de tous les documents nécessaires à la solution des litiges qui lui sont soumis, à la seule exception de ceux qui sont couverts par un secret garanti par la loi, afin notamment de s'assurer de l'applicabilité des dispositions invoquées par les parties ou de la communicabilité de ces documents. Si le caractère contradictoire de la procédure exige la communication à chacune des parties de toutes les pièces produites au cours de l'instance, cette exigence est nécessairement exclue en ce qui concerne les documents dont le refus de communication constitue l'objet même du litige. Lorsque le juge administratif s'est ainsi borné, par une décision avant dire droit, à prescrire que des documents lui soient communiqués sans les soumettre

au débat contradictoire, les motifs par lesquels il a pu le cas échéant examiner, y compris d’office, l’applicabilité des dispositions invoquées au soutien de la demande de communication qui lui est soumise ou la communicabilité des documents en cause ne peuvent être regardés comme le soutien nécessaire du dispositif adopté. Il demeure en conséquence dans tous les cas loisible aux parties de discuter, à l’occasion tant du jugement réglant au fond le litige que du recours éventuellement dirigé contre ce dernier, l’ensemble des moyens soulevés, y compris ceux auxquels il aurait été expressément répondu dans la décision avant dire droit devenue définitive.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), autorité administrative indépendante dépourvue de la personnalité morale, a aussi qualité pour saisir la juridiction administrative d’un recours présenté en son nom propre, y compris en dehors des cas où la loi le prévoit expressément.

**CE, 22 juillet 2015, n° 388442, mentionnée aux Tables.**

Cette décision concerne l’interdiction d’utiliser les indemnités et avantages en nature octroyés par les assemblées parlementaires à leurs membres pour couvrir des frais de campagne (art. L. 52-8-1 du Code électoral). Ces dispositions n’obligent pas la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) à rejeter le compte d’un candidat faisant apparaître une méconnaissance de cette règle. Il lui appartient, sous le contrôle du juge de l’élection, d’apprécier, compte tenu de l’ensemble des circonstances de l’espèce, notamment de la nature de l’avantage dont a bénéficié l’intéressé et de son montant, si l’utilisation de cet avantage doit entraîner le rejet du compte. L’espèce portait sur l’utilisation dans le cadre de la campagne aux élections municipales d’un local payé par l’indemnité représentative de frais de mandat d’un parlementaire. L’incidence sur le compte de campagne de l’utilisation de ces indemnités se trouve appréciée, au cas par cas, par la CNCCFP, qui décide, sous le contrôle du juge, si cet avantage doit entraîner le rejet du compte.

**CE, 22 juin 2015, n° 387515, au Recueil**, cet arrêt est relatif à la portée de l’inéligibilité d’un candidat aux élections municipales et communautaires.

En raison de l’effet suspensif de l’appel, l’inéligibilité prononcée en application de l’article L. 118-3 du Code électoral s’exécute à compter de la date à laquelle le jugement qui l’avait prononcée devient définitif, c’est-à-dire à la date de la décision du Conseil d’État rejetant l’appel du candidat en cause. S’il résulte de la seconde phrase du quatrième alinéa du même article que l’inéligibilité n’a pas d’effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision du juge, cette disposition, rapprochée de celle de la première phrase du même alinéa selon laquelle l’inéligibilité

s'applique à toutes les élections, a pour seul objet de spécifier que l'inéligibilité à d'autres mandats que celui en cause devant le juge de l'élection ne vaut que pour l'avenir. Par suite, lorsqu'une nouvelle élection a permis au candidat d'obtenir à nouveau le même mandat avant qu'il soit définitivement statué sur l'élection qui avait donné lieu à la saisine du juge et au prononcé de l'inéligibilité, il appartient au juge de déclarer le candidat élu démissionnaire d'office du mandat en cause, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 118-3. Il en résulte que si l'inéligibilité d'un candidat aux élections municipales et communautaires est sans effet sur le mandat de conseiller départemental qu'il a par ailleurs obtenu, il doit être déclaré démissionnaire d'office des mandats de conseiller municipal, de maire et de conseiller communautaire issus des opérations électorales auxquelles il a été procédé dans le cadre d'une élection partielle postérieure à l'élection au titre de laquelle les manquements aux règles relatives aux comptes de campagne ont été constatés.



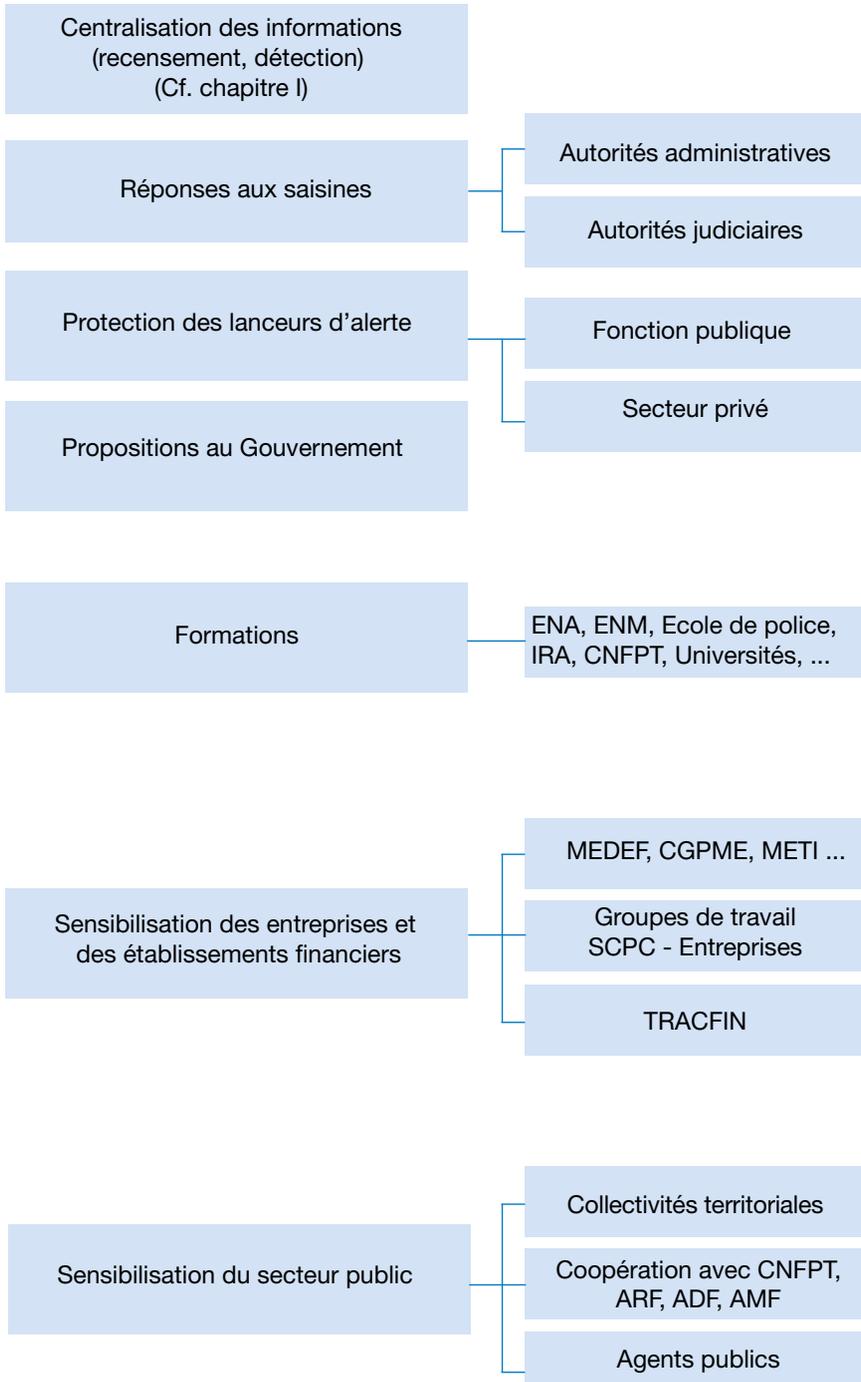
# CHAPITRE III

**LES ACTIVITÉS DU SCPC**

SCPC



## CHAMP D'ACTIVITÉ DU SCPC DANS LE CADRE NATIONAL



## LES ACTIVITÉS DU SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LE CADRE NATIONAL

### CONCOURS ET AVIS

La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 ainsi que le décret n° 93-232 du 22 février 1993 attribuent, outre la collecte d'informations relatives à la corruption, deux missions au SCPC :

- Prêter son concours, sur leur demande, aux autorités judiciaires saisies de faits de corruption, de prise illégale d'intérêts, de concussion, de favoritisme, de trafic d'influence et de tous cas d'atteinte à la probité au sens large.
- Donner des avis sur les mesures susceptibles de prévenir de tels faits diverses autorités limitativement énumérées qui en font la demande.

Les concours et avis, présentés généralement sous la forme de notes techniques, respectent scrupuleusement le principe de confidentialité auquel sont soumis les conseillers du Service.

Les délais de réponse sont en général assez courts, sous réserve de la complexité du dossier.

Du 1<sup>er</sup> avril 2015 au 30 juin 2016, le Service a été ainsi saisi de 132 demandes de concours, 8 émanant d'autorités administratives, 8 d'autorités judiciaires et 116 de particuliers, associations et conseillers municipaux.

#### Les demandes de concours émanant de l'autorité judiciaire

S'agissant du concours aux autorités judiciaires, toute autorité judiciaire (siège et parquet) peut bénéficier de l'expertise du SCPC. Cette demande, qui concerne une procédure en cours, peut indifféremment porter sur un point de droit, des spécificités de procédure, des éléments de contexte relatifs au dossier. Soulignons qu'il s'agit d'un avis, et non d'une expertise au sens du code de procédure pénale, l'autorité requérante demeurant souveraine dans sa décision. L'avis du SCPC est versé à la procédure et ainsi accessible à toutes les parties.

Du 1<sup>er</sup> avril 2015 au 30 juin 2016, huit demandes de concours émanant d'autorités judiciaires ont été ainsi transmises au SCPC, contre deux en 2014, mais 13 en 2013. Cette évolution doit être rapprochée de la création du parquet national financier par la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013.

Le Service continue de constater que la bonne conduite des investigations dans le domaine de la commande publique est handicapée par des carences importantes dans la connaissance des règles de passation des marchés publics.

Cet état de fait est d'autant plus dommageable que la commande publique représente, en France, un volume d'affaires de l'ordre de 200 milliards d'euros par an (70 milliards de nouveaux achats plus 130 milliards pour les concessions).

Dans le cadre de la transposition des directives européennes, les règles de passation ont été assouplies et les seuils de la procédure formalisée sensiblement relevés. Pour autant, cette évolution libérale ne s'est pas accompagnée du nécessaire renforcement des mécanismes de contrôle, qui se limitent aujourd'hui essentiellement aux examens de gestion que peuvent conduire avec les moyens qui sont les leurs les juridictions financières. Elle n'a pas non plus déterminé une plus grande rigueur dans l'application des textes répressifs par les juridictions judiciaires.

De façon plus générale, à l'exception de celles conduites par certains services spécialisés, trop peu nombreux pour être systématiquement saisis, la réussite des enquêtes concernant les atteintes à la probité dans le secteur de la commande publique peut être parfois compromise par un manque de formation spécialisée, aggravé par une diminution des effectifs. Ainsi, des difficultés importantes peuvent apparaître dans la recherche des éléments pertinents pour caractériser l'infraction, les enquêtes pouvant être également trop succinctes pour permettre de mettre au jour les infractions sous-jacentes à celle du délit de favoritisme.

Grâce à sa compétence technique et à l'appui opérationnel qu'il peut apporter aux autorités judiciaires, le SCPC demeure toutefois un acteur central de la lutte contre la corruption.

Cette expertise pratique des activités corruptrices, fruit pour une large part des travaux conduits à l'occasion des demandes de concours aux autorités judiciaires, renforce également la crédibilité et surtout l'efficacité du SCPC dans les actions de prévention et de sensibilisation qu'il doit conduire dans le cadre des missions qui lui ont été conférées par la loi.

## Les avis aux autorités administratives

S'agissant des avis rendus aux autorités administratives, seules peuvent saisir le SCPC les autorités ci-après, limitativement énumérées par le décret du 22 février 1993 :

- ministres ;
- préfets ;

- les chefs de juridictions financières (Cour des comptes, Cour de discipline budgétaire, chambres régionales et territoriales des comptes);
- le président de la commission prévue à l'article 3 de la loi du 11 mars 1988 susvisée relative à la transparence financière de la vie politique (devenu le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique – loi du 11 octobre 2013);
- le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques;
- le président de l'Autorité de la concurrence;
- le président de l'Autorité des marchés financiers;
- le chef du service créé par l'article 5 de la loi du 12 juillet 1990 susvisée relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants (TRACFIN);
- le chef de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés<sup>71</sup>;
- les chefs des organismes ou services d'inspection ou de contrôle relevant de l'État;
- les présidents et directeurs des établissements publics de l'État;
- les trésoriers-payeurs généraux (devenus administrateurs des finances publiques) et les autres comptables publics;
- les présidents des conseils régionaux, le président du conseil exécutif de Corse, les présidents des conseils généraux, les maires, les présidents de groupements de collectivités territoriales et des autres établissements publics des collectivités territoriales;
- les dirigeants des organismes privés chargés d'une mission de service public.

Ces autorités peuvent ainsi solliciter le concours ou l'avis du SCPC de manière préventive en vue de déterminer une politique ou d'arrêter une décision en minimisant les risques potentiels d'atteinte à la probité qui pourraient en résulter.

Force est de constater que le nombre de demandes d'avis de ces autorités est, comme les années précédentes, resté très faible.

Du 1<sup>er</sup> avril 2015 au 30 juin 2016, le SCPC a été saisi au total de huit demandes d'avis émanant d'autorités administratives, relatives pour la plupart à la problématique de la prise illégale d'intérêt. Ces demandes ne concernent toutefois que des opérations d'importance limitée, dans lesquelles, le plus souvent, la personne en situation de conflits d'intérêts potentiels est de bonne foi.

---

71. Mission supprimée par la loi n°2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.

Depuis sa création, le Service n'a été saisi d'aucune demande émanant d'un ministre, d'un chef de l'un des organismes ou services d'inspection ou de contrôle de l'État, de président ou d'un chef de juridiction financière. Il a été saisi une seule fois par le directeur d'un établissement public de l'État.<sup>72</sup> Il est à regretter que cette faculté n'ait jusqu'à ce jour pas été pleinement utilisée par les autorités concernées.

. Là encore, une meilleure visibilité du SCPC et de l'activité de conseil qu'il propose aux autorités administratives devrait entraîner une augmentation des saisines. C'est tout le sens de la participation du SCPC depuis quelques années au Salon des maires organisé par l'association des maires de France et des autres actions de sensibilisation développées par le Service à destination, par exemple des collectivités territoriales.

### Les demandes émanant des associations ou des particuliers

Du 1<sup>er</sup> avril 2015 au 30 juin 2016, le Service a été saisi de cent seize (116) demandes émanant de particuliers ou d'associations.

Bien qu'en l'état actuel des textes, ces demandes soient *stricto sensu* irrecevables, le SCPC qui les reçoit, apprécie la suite à donner au vu des éléments produits.

Un certain nombre de ces saisines directes ne concernent pas à proprement parler des affaires d'atteintes à la probité : elles sont dans ce cas classées ou réorientées.

En revanche, en application de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale, s'il apparaît qu'il existe des suspicions d'infractions, le Service transmet ces éléments au parquet compétent, à charge pour celui-ci d'apprécier les faits portés à sa connaissance et de diligenter, s'il l'estime opportun, des investigations (enquête ou information judiciaire).

---

72. Demande d'assistance présentée par le président de la SNCF en 2014.

## LES ACTIONS DE FORMATION : ENTRE EXPERTISE ET FORMATION

### Les actions de formation liées aux «les lignes directrices françaises visant à lutter contre la corruption dans les transactions commerciales»

Pour accomplir sa mission de détection et de sensibilisation à la prévention de la corruption, le SCPC a été amené au fil du temps à étendre ses activités, en particulier dans le secteur de la formation, à destination de l'État, des collectivités territoriales ou des entreprises.

À la suite de leur publication par le SCPC en mars 2015, «les lignes directrices françaises visant à lutter contre la corruption dans les transactions commerciales»<sup>73</sup> ont fait l'objet d'une communication soutenue par le SCPC auprès des différentes parties prenantes, dont bon nombre d'entre elles avaient été sollicitées par le SCPC dans le cadre de la consultation préparatoire à leur élaboration.

Dans cette perspective, une conseillère du SCPC est intervenue dès le 3<sup>e</sup> trimestre 2015 ainsi qu'au 1<sup>er</sup> semestre 2016 auprès de différentes institutions et organisations, lors de séminaires ou de conférences-débats organisés en lien avec les entreprises françaises afin de présenter ces lignes directrices et le nouvel environnement juridique anticorruption national et international, ainsi que les actions développées par le SCPC en direction des entreprises.

Une quinzaine d'interventions ont été l'occasion d'échanges approfondis sur ces problématiques avec le secteur privé :

- Lors du *colloque organisé par l'American Bar Association le 8 juin 2015*<sup>74</sup> pour présenter les initiatives par la France pour répondre aux défis des transactions pénales internationales, en matière de corruption, et de proposer à des dirigeants et cadres d'entreprises françaises de comprendre les transformations de ce contexte en cours en France et à l'étranger. L'auditoire était composé d'une soixantaine d'experts de la conformité, responsables juridiques, avocats et conseils.
- À l'occasion de la *conférence-débat* spécialement consacrée à la présentation des lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte

73. . Publiées dans le rapport 2014 du SCPC (juin 2015) et accessibles gratuitement sur le site internet du ministère de la justice.

74. Fondée en 1947, l'*International Bar Association (IBA)*, est la première organisation mondiale de juristes internationaux, barreaux et *laws societies*. Elle est composée de plus de 50 000 avocats et plus de 200 associations de barreaux et *law societies* sur tous les continents. À travers ses publications et ses conférences internationales, l'IBA permet un échange d'informations et de vues sur toutes les questions relatives au droit à un niveau international.

- contre la corruption dans les transactions commerciales le **10 juin 2015 par le Cercle de la Compliance**.<sup>75</sup> L'auditoire était composé d'une cinquantaine de responsables conformité et responsables juridiques d'entreprises françaises. À l'issue de la conférence, le Cercle de la Compliance a adressé ces lignes directrices à chacun de ses membres.
- À l'**Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)**<sup>76</sup> lors de deux conférences organisées les **26 juin et 13 octobre 2015** dans le cadre de ses 48<sup>e</sup> et 49<sup>e</sup> Cycles Intelligence économique et stratégique sur le thème « Éthique et conformité/Maîtrise des risques à l'international ». L'auditoire composé d'une soixantaine de personnes était constitué de responsables juridiques et conformité nationaux et internationaux, ainsi que de conseils.
  - Lors de la réunion de la **Commission anticorruption du Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN)**<sup>77</sup> le **10 juillet 2015**, réunissant soixante-cinq directeurs juridiques et directeurs conformité d'entreprises exportant en Afrique. Cette commission avait été consultée par le SCPC préalablement à l'élaboration des lignes directrices françaises.
  - Lors de **réunions de sensibilisation organisées par des entreprises publiques françaises** telles que le groupe **La Poste** (septembre 2015) et la **SNCF** (novembre 2015), notamment auprès de son réseau en charge de l'éthique. Le SCPC a participé à l'élaboration de leur dispositif de prévention de la corruption et la sensibilisation de leurs équipes.
  - Lors de **conférences-débats organisées en novembre 2015 par plusieurs cabinets d'avocats** réunissant des juristes d'entreprises et des responsables conformité afin de présenter et échanger sur les lignes directrices françaises.
  - Lors d'une **conférence-débat organisée le 24 novembre 2015 par l'entreprise de communication britannique Marcus Evans (4<sup>e</sup> édition)**

75. Créé en 2011, le Cercle de la Compliance est une association loi 1901 qui a pour mission de former et sensibiliser les acteurs du monde économique, politique et médiatique à la *compliance*, à l'éthique des affaires, à la conformité, notamment dans le contexte de la responsabilité sociétale et environnementale.

76. Créé en 1948, l'IHEDN est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du Premier ministre qui a pour mission de développer l'esprit de défense et de sensibiliser aux questions internationales.

77. Association loi 1901, le CIAN est une organisation patronale privée française qui rassemble les entreprises industrielles et de services investies en Afrique. À travers leurs 1 000 établissements et 80 000 collaborateurs sur place, ses membres réalisent un chiffre d'affaires de 40 milliards d'euros, soit 75% de l'activité française en Afrique. Le CIAN est partenaire du CCA américain (*Corporate Council on Africa*) et des membres de l'EBCAM (*European Business Council for Africa and the Mediterranean Area*). Il siège au conseil d'administration de l'Agence française de développement et anime plusieurs commissions et groupes de travail sur des sujets d'actualité et des thématiques d'intérêt pour les entreprises (juridique et fiscal, social, formation-éducation, responsabilité sociale et environnementale, lutte contre la corruption, etc.).

sur le thème « Prévention des risques et stratégies anti-corruption : les répercussions des dernières nouveautés législatives nationales et internationales et juridictionnelles sur le système de prévention de corruption des entreprises françaises ? ». L'auditoire était composé d'une quarantaine de directeurs juridiques, directeurs conformité, avocats et conseils.

- À la **faculté de Droit de Lyon le 2 décembre 2015**, lors de la conférence-débat organisée par la faculté de droit de Lyon et consacrée aux « lignes directrices ». Destinée aux étudiants des Masters 2 tournés vers l'entreprise et aux professionnels du monde de l'entreprise (responsables juridiques et conformité, avocats et conseils) cette conférence a réuni une centaine de personnes.
- **Lors d'une conférence-débat organisée le 9 décembre 2015 à Londres par Accuity Conference** sur le thème "Anti-MoneyLanding and bribery : preventing bribery and reducing illicit behaviour". Cette conférence a réuni cent vingt participants, directeurs juridiques, directeurs généraux, directeurs conformité d'entreprises françaises et européennes.
- **À l'Académie du renseignement<sup>78</sup>, à Paris, le 17 décembre 2015** devant une cinquantaine de participants.
- **Au Groupement des Industries françaises de Défense et de Sécurité Terrestres et aéroterrestres (GICAT)<sup>79</sup> le 12 janvier 2016**, lors d'une réunion d'information et de sensibilisation organisée par la nouvelle délégation générale du GICAT.
- **À Science Po Paris**, en mars 2016, dans le cadre du Master 2 en Droit Économique de l'École de Droit de Sciences-Po Paris (niveau M2), « Global Business Law & Governance », une conseillère du SCPC a présenté les principales réglementations étrangères anti-corruption visant à lutter contre la corruption dans les transactions

78. Créée en 2010, ce service à compétence nationale placé auprès du Premier ministre est chargé de former le personnel des services de renseignement placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget, au renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement ainsi qu'à la diffusion de la culture du renseignement. À ce titre, l'Académie du renseignement a notamment pour mission de concevoir, d'organiser et de mettre en œuvre des activités de formation initiale et continue et de participer aux actions de sensibilisation au renseignement.

79. Créé en 1978, ce groupement professionnel compte plus de 200 adhérents qui représentent près de 330 membres, grands groupes, ETI et PME. Ces adhérents couvrent un large spectre d'activités industrielles, de recherche, de services et de conseil au profit des composantes militaires et civiles, nationales et internationales impliquées dans la sécurité et/ou la défense terrestres ou aéroterrestres. La délégation générale du GICAT assure la mise en œuvre opérationnelle des orientations stratégiques du groupement, en s'appuyant sur des groupes de travail ou commissions spécialisés. Elle anime plusieurs groupes de travail et commissions ouverts aux sociétés membres et à ses partenaires afin de nourrir la réflexion relative aux secteurs stratégiques pour l'industrie. Ces réunions permettent de produire des recommandations et d'organiser les actions et services de ce groupement professionnel.

commerciales internationales en lien avec les lignes directrices françaises publiées en mars 2015.

- Devant les membres de « *l'Association Française des Juristes d'Entreprises* » AFJE le 11 mai 2016, dans le cadre d'une réunion sur le thème « Conformité et modernisation des entreprises : les initiatives françaises et internationales ». L'auditoire était composé d'environ 80 directeurs et responsables juridiques d'entreprises françaises, avocats et conseils.
- Lors de *l'Assemblée générale de l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne (IFACI)* <sup>80</sup> le 12 mai 2016, dont le thème était consacré aux initiatives récentes pour lutter contre la corruption dans les transactions commerciales, et notamment aux « lignes directrices françaises visant à renforcer la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales » en perspective avec les principales réglementations étrangères. Cette table ronde était filmée et retransmise en direct et en différé aux adhérents de l'IFACI.
- Lors d'une *conférence-débat organisée le 30 juin 2016 par la société de logiciels Amber Road*, pour sa 2<sup>e</sup> édition du séminaire « Commerce International et Grand Export », sur le thème du dispositif français de lutte contre la corruption en perspective avec les législations internationales. Une centaine d'experts de la chaîne d'approvisionnement (*supply chain*) et du commerce international assistaient à cette conférence-débat.

## Les autres actions de sensibilisation du SPCPC

### Partenariat avec l'université Paris Ouest Nanterre La Défense, 18 juin 2015

Dans le cadre du diplôme universitaire (DU) « Commande Publique Internationale » de l'université Paris Ouest Nanterre La Défense, une conseillère est intervenue au Pôle Léonard de Vinci sur le thème « la commande publique et la prévention de la corruption ». Elle a présenté le contenu de la réforme de la commande publique devant un auditoire d'une trentaine de personnes composé d'avocats, de spécialistes des achats publics, d'étudiants en 3<sup>e</sup> cycle.

80. Fondé en 1965, l'IFACI rassemble plus de 5 600 professionnels de l'audit et du contrôle internes et, plus largement, de toutes les fonctions contribuant à la maîtrise des risques, issus de plus de 1 000 entités privées et publiques. L'Institut contribue à la diffusion des normes internationales de l'audit interne et des meilleures pratiques des métiers de la maîtrise des risques.

### **Séminaire « Les stratégies innovantes pour la prévention de la fraude dans les achats publics et privés », ACFE, Association of Certified Fraud Examiners, 25 juin 2015**

Le SCPC a été invité par la branche française de l'*Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE)<sup>81</sup> à participer à une conférence sur « les stratégies innovantes pour la prévention de la fraude dans les achats publics et privés ». a cette occasion, une conseillère a présenté les nouvelles dispositions françaises en ce domaine telles que le nouveau code des marchés publics par exemple, ainsi que les propositions formulées par le Service. L'auditoire était composé d'une cinquantaine de juristes et de responsables des achats, appartenant à des entreprises privées et publiques ainsi qu'à des organismes publics (ministères, Cour des comptes, etc.)

### **Séminaire « La lutte contre la corruption », ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), Paris, 21 juillet 2015**

Un conseiller du Service central de prévention de la corruption est intervenu sur le thème de la lutte et de la prévention de la corruption lors d'un séminaire organisé en juillet 2015 à Paris par le ministère des Affaires étrangères (MAEDI) à destination des experts techniques français en poste, attachés de coopération gouvernance des ambassades et directeurs des services de coopération (COCAC).

### **Session de formation à l'École nationale de la magistrature : « La corruption : détection, prévention, répression », Paris, du 23 au 27 novembre 2015**

Depuis 2011, le SCPC organise chaque année dans les locaux parisiens de l'École nationale de la magistrature une formation de haut niveau destinée à de hauts magistrats et fonctionnaires, français ou étrangers, confrontés à la gestion administrative ou judiciaire des faits de corruption ou assimilés, ainsi qu'à leur prévention. Cette formation s'appuie sur une grande diversité d'intervenants.

Le SCPC a ainsi organisé du 23 au 27 novembre 2015 une session de formation continue consacrée à « La corruption : détection, prévention, répression ».

Cette session a réuni 51 participants, dont de nombreux professionnels étrangers de la lutte anticorruption, en provenance de 19 États<sup>82</sup> Le SCPC

---

81. La branche formation de cette association porte depuis peu le nom d'« Institut Français de prévention de la fraude ».

82. Albanie, Algérie, Allemagne, Bulgarie, Côte d'Ivoire, Égypte, Guinée, Irak, Laos, Maroc, Mali, Mongolie, Philippines, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Sénégal, Tunisie.

a présenté les outils techniques et juridiques permettant de mieux détecter, réguler et traiter les atteintes à la probité. Dans une approche à la fois théorique et pratique, des acteurs des différents secteurs concernés (magistrats, policiers, universitaires, hauts fonctionnaires, responsables du secteur privé, ONG), sont intervenus et ont partagé leurs connaissances et leur expérience, contribuant ainsi à une meilleure prise de conscience des enjeux globaux de la lutte contre la corruption, tant en France qu’au plan international.

### **Intervention au Centre d’études des techniques financières et d’ingénieries (CETFI), Aix-en-Provence, 14 et 15 décembre 2015**

Deux conseillers du SCPC ont participé à une formation de deux jours destinée aux étudiants du Master 2 « Lutte contre la criminalité financière et organisée » du CETFI de l’Université d’Aix Marseille, centre d’études membre du Groupe européen de recherche sur la délinquance financière et la criminalité organisée (DELFIICO).

### **Participation à la formation des nouveaux ambassadeurs, Paris, 29 janvier 2016**

Dans le cadre de formation à destination des ambassadeurs primo-parlants, le ministère des Affaires étrangères et du développement international, organisateur, a de nouveau convié le SCPC à intervenir, en introduisant une innovation. Désormais, le dispositif de la formation présentielle habituelle s’est enrichi d’une formation en ligne à laquelle tous les ambassadeurs, dans l’exercice habituel de leurs missions, bénéficient d’un accès permanent.

La cheffe du SCPC est intervenue dans le nouveau module de formation en ligne, pour présenter le SCPC ainsi que son rôle et son activité notamment en matière d’assistance technique internationale au profit des Etats qui en font la demande.

Par ailleurs, une conseillère du SCPC est intervenue lors du séminaire de formation d’une trentaine d’ambassadeurs, pour présenter le dispositif français de lutte contre la corruption en perspective avec les réglementations internationales, la protection des risques encourus par les entreprises françaises dans ce contexte ainsi que « les lignes directrices françaises visant à lutter contre la corruption dans les transactions commerciales », publiées par le SCPC. A l’issue de cette présentation un échange avec les ambassadeurs a permis d’évoquer plusieurs cas concrets.

Cette formation en deux temps avait pour objectif de sensibiliser les chefs de postes diplomatiques aux risques d’atteinte à la probité au sein de leurs services à l’étranger et aux risques de corruption et de sollicitation encourus par les entreprises françaises à l’international et d’autre part, à leur rôle de conseil et de soutien ainsi qu’à l’utilité des retours d’information sur ces sujets.

## **Intervention à l'École nationale supérieure de la Police, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, 23 juin 2016**

Un conseiller du SCPC a assuré devant la 66<sup>e</sup> promotion des Commissaires de Police et la 20<sup>e</sup> promotion des Lieutenants de Police la présentation des activités du Service et du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique déposé à l'Assemblée Nationale le 30 mars 2016.

## **Séminaires sur la « lutte contre la corruption » organisés dans le cadre de cycle international supérieur d'administration publique (CISAP) de l'ENA international (ex-Institut international d'administration publique)**

Des conseillers du SCPC sont intervenus au cours de deux séminaires sur la lutte contre la corruption organisés en octobre-novembre 2015 et en juin-juillet 2016 par l'ENA International à destination de fonctionnaires, universitaires, élus et journalistes étrangers présélectionnés par les services culturels des ambassades de France. Il a été notamment proposé aux stagiaires une typologie des atteintes à la probité en droit français, une présentation du dispositif français de prévention et de lutte contre la corruption, et les signaux d'alerte à la corruption dans la passation et l'exécution des contrats de la commande publique.

## **Journée d'information sur le thème « Les conflits d'intérêts, atteintes à la probité, anticiper et gérer le risque pénal », Institut pour la formation des élus territoriaux (IFET), Paris, 23 juin 2016**

L'Institut pour la formation des élus territoriaux et le SCPC ont organisé conjointement le 23 juin 2016, une journée d'information consacrée aux atteintes à la probité, aux conflits d'intérêts et à la gestion du risque pénal.<sup>83</sup> Deux conseillers du service ont assuré l'animation de cette journée qui a réuni des cadres de Conseils départementaux.

## **Partenariat avec l'Université de Paris II – Panthéon-Sorbonne, 4<sup>e</sup> trimestre 2015**

Le SCPC a été sollicité dans le cadre de la création d'un diplôme d'Université-Master 2 professionnel, « Responsable conformité- Compliance officer », par l'Université Paris II- Panthéon-Assas, au sein de l'École de Droit et de Management de Paris (structure d'accueil des Master 2 / MBA Droit des Affaires et Management de l'Université).

---

83. L'Institut pour la formation des élus territoriaux (IFET) est une association loi de 1901. Créée à l'initiative de l'Assemblée des départements de France, l'IFET est agréé par le ministère de l'Intérieur pour dispenser de la formation aux élus.

Ce diplôme est destiné en premier lieu aux salariés des entreprises, juristes et non juristes<sup>84</sup>.

Il vise à répondre à la demande des entreprises de mettre en place une filière de formation spécialisée de haut niveau dans le métier de responsable de la conformité<sup>85</sup>.

Depuis quelques années, en effet, à la suite des accords de suspension des poursuites -prévoyant une obligation de mise en conformité-conclus entre les autorités judiciaires américaines<sup>86</sup> et de grands groupes français, on assiste à une prise de conscience des directions générales des entreprises françaises sur la nécessité d'implanter durablement et d'organiser professionnellement la fonction de responsable de la conformité. L'ampleur des questions soulevées, leur diversité et leur importance justifient la mise en place d'une formation ad hoc.

Dans ce cadre, le SCPC a été sollicité pour contribuer à l'élaboration de la maquette académique (thèmes retenus, volumes horaires, etc), et participer au conseil scientifique dont sont membres la cheffe du SCPC et une conseillère qui assureront par ailleurs plusieurs interventions au cours de cette formation.

La formation débutera en janvier 2017.

## LA PARTICIPATION A L'ACTIVITÉ CONSULTATIVE DU CONSEIL D'ÉTAT

### Le groupe d'étude du Conseil d'État sur l'alerte éthique

En 2012, dans le contexte de l'affaire dite du Médiateur, le SCPC avait joué un rôle pionnier en matière de vulgarisation de la problématique de l'alerte éthique en consacrant un chapitre de son rapport pour l'année 2011, publié en juin 2012, aux « dispositifs d'alerte ». Le SCPC avait ainsi présenté les préconisations des organisations internationales relatives aux lanceurs d'alerte, une typologie des réglementations nationales, ainsi qu'un état des lieux de la situation en France, caractérisée par une pluralité de lois sectorielles, ne protégeant pas encore, à l'époque, les agents publics signalant des faits susceptibles de recevoir la qualification de crimes ou de délits que l'article 40.2 du code de procédure pénale leur faisait pourtant obligation de dénoncer au Procureur de la République<sup>87</sup>

84 Les candidats doivent justifier d'un Master 1 ou d'une expérience professionnelle dans le domaine selon la procédure de validation des acquis de l'expérience, ainsi que d'une maîtrise professionnelle de l'anglais

85 Compliance Officer, en anglais.

86 The Department of Justice (DoJ) and the U.S. Securities and Exchange Commission (SEC)

87. Accessible gratuitement sur le site Internet de La Documentation française à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499.pdf>

Dans son rapport pour l'année 2014, publié en juin 2015, le SCPC s'était attaché à examiner, dans un chapitre dédié, l'évolution depuis 2011 de la protection légale des lanceurs d'alerte dans les pays du G20 en général et en France en particulier et avait formulé une série de 11 propositions, toutes cohérentes avec la recommandation du Conseil de l'Europe du 30 avril 2014 sur la protection des lanceurs d'alerte.<sup>88</sup>

Le 17 juillet 2015, le Premier ministre, M. Manuel Valls a souhaité, dans une lettre adressée au Vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, que le Conseil d'État puisse étudier « *la notion d'alerte éthique, son utilité, son articulation avec l'alerte préalable des responsables compétents, ses limites ainsi que les sanctions applicables en cas d'alerte abusive* » et opère « *des rapprochements avec les dispositions de droit pénal et de procédure pénale existantes, notamment avec l'article 40 du code de procédure pénale* ». Il a précisé que cette réflexion pourrait « *s'accompagner de propositions utiles pour préciser ce mécanisme et assurer la protection des intéressés, mais aussi éviter les excès et protéger les personnes physiques ou morales d'« alertes » abusives ou malveillantes* ».

Sur cette base, un groupe d'études a été constitué sous l'égide de la Section du rapport et des études (SRE) du Conseil d'État au mois de septembre 2015. Placé sous la présidence de Madame Emmanuelle Prada-Bordenave, conseillère d'État, ancienne directrice générale de l'Agence de Biomédecine, ce groupe d'études a réuni des représentants du Conseil d'État, des administrations centrales de l'État concernées, deux représentants d'ONG et un universitaire.<sup>89</sup>

Sur proposition du Secrétariat général du gouvernement, le SCPC a été admis au sein du groupe de travail à raison de son investissement dans la problématique de la protection des lanceurs d'alerte.

---

88. [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/rapport\\_scpc\\_2014.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_scpc_2014.pdf)

89. Présidente : M<sup>me</sup> Emmanuelle Prada-Bordenave, conseillère d'État; Rapporteur : M. Tristan Aureau, auditeur, Conseil d'État, Administrations représentées : pour le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, la Direction des affaires juridiques et le Commissariat général au développement durable Direction des affaires civiles et du Sceau, pour le Ministère de la justice, la Direction des Affaires criminelles et des grâces et le Service central de prévention de la corruption, pour les Ministères économiques et financiers, la Direction des affaires juridiques, pour les Ministères sociaux, la Direction des affaires juridiques; pour le Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, la Direction générale du travail, pour le Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, la Direction générale de la santé; pour le Ministère de l'intérieur, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, pour le Ministère de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la fonction publique, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique; pour les ONG : Transparency International, Fondation des Sciences citoyennes; pour l'Université : M. Henri Oberdorff.

## Les propositions du Conseil d'État sur l'alerte éthique

Le groupe de travail, qui s'est réuni à 12 reprises entre septembre 2015 et janvier 2016, a auditionné des personnes issues tant de la sphère publique que du monde de l'entreprise et du salariat.

Sur la base notamment de ces auditions, le rapporteur a produit un projet de rapport qui a été adopté le 25 février 2016, dans sa version définitive, par l'Assemblée générale du Conseil d'État, puis rendu public le 13 avril 2016, en tant qu'étude du Conseil d'État, sous le titre : « *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger* »<sup>90</sup>.

L'objectif principal de cette étude était de « *responsabiliser les administrations et les entreprises en leur faisant prendre conscience de ce qu'une alerte peut révéler l'existence de dysfonctionnements graves qu'il leur appartient de corriger* ».

À cet égard, le Conseil d'État a recommandé « *d'obliger les administrations et d'inciter les entreprises d'une certaine taille à se doter de procédures confidentielles et sécurisées permettant de rediriger l'alerte, en interne, vers des organes compétents pour l'analyser et la traiter et de placer ces derniers à un niveau suffisant afin que l'alerte soit prise en charge de manière efficace* ».

Il a également estimé indispensable de « *prévoir une gradation des canaux susceptibles ensuite d'être saisis par les lanceurs d'alerte, lorsque cette alerte interne se heurte à une absence de réponse apportée dans un délai raisonnable ou qu'elle s'avère impossible* ».

L'étude a proposé sur ce point de « *s'inspirer de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de législations étrangères (notamment britannique et irlandaise) pour dégager une gradation claire : canal hiérarchique, canal interne spécifique (déontologue ou comité de déontologie, dispositif d'alerte professionnelle, inspection générale...), canaux externes (autorité administrative compétente, ordres professionnels, autorité judiciaire)* », la divulgation au public ne pouvant, sauf péril imminent, être envisagée qu'en ultime recours.

S'agissant de la protection à accorder aux lanceurs d'alerte, le Conseil d'État a proposé :

- 1) d'harmoniser les dispositions existantes, en retenant un champ d'application personnel large<sup>91</sup> et une protection contre l'ensemble des mesures de représailles envisageables ;

90. Accessible gratuitement sur le site Internet du Conseil d'État [http://www.conseil-etat.fr/content/download/59086/527939/version/1/file/2016%20ce\\_etude\\_droit%20d%20alerte.pdf](http://www.conseil-etat.fr/content/download/59086/527939/version/1/file/2016%20ce_etude_droit%20d%20alerte.pdf)

91. Protégeant des personnes au-delà de la relation de travail stricto sensu – stagiaires, consultants... – voire des personnes externes à l'entreprise ou l'administration.

- 2) de doter le Défenseur des droits d'une nouvelle compétence de protection des lanceurs d'alerte de bonne foi qui seraient la cible de représailles, réforme nécessitant l'adoption d'une loi organique, en application de l'article 71-1 de la Constitution de la v<sup>e</sup> République<sup>92</sup>

Le Conseil d'État a recommandé d'exclure du champ de cette protection « *les personnes émettant des signalements dont elles savent qu'ils sont totalement ou partiellement* » inexacts. Ces personnes n'ont en effet pas vocation à être protégées et encourent des poursuites pour dénonciation calomnieuse. Il en va de même, pour le Conseil d'État, « *des personnes émettant des signalements avec l'intention de nuire, qui sont susceptibles d'être poursuivies pour diffamation, et des personnes émettant des alertes abusives, qui peuvent, de même d'ailleurs que les précédentes, faire l'objet de sanctions disciplinaires* ».

Pour favoriser la conciliation de la protection du lanceur d'alerte avec les obligations qui lui incombent, le Conseil d'État a proposé, d'une part, de clarifier la portée des obligations de secret professionnel qu'il revient aux employés et aux agents publics de respecter, d'autre part, d'identifier clairement les sanctions disciplinaires et pénales qu'encourent les lanceurs d'alertes abusives ou relevant de la dénonciation calomnieuse et de la diffamation. En miroir de ces sanctions, le Conseil d'État a identifié les réparations civiles dont ont vocation à bénéficier les lanceurs d'alerte de bonne foi qui feraient l'objet de mesures de représailles.

Pour le Conseil d'État, une loi dédiée pourrait « *fonder un socle commun puis (...) adapter aux orientations communes les différents dispositifs existants (dans le Code du travail, dans le statut des fonctionnaires...)* », le maintien d'une approche différenciée Selon les champs concernés (corruption, environnement, renseignement, santé publique...), paraissant, dans cette optique, préférable à un statut unique.

## La contribution du SCPC

Au sein du groupe d'étude du Conseil d'État, le SCPC a défendu et illustré des positions nourries par sa participation aux travaux des organisations internationales qui s'investissent, depuis plusieurs années déjà, dans l'étude des voies et moyens d'une meilleure protection des lanceurs d'alerte (Conseil de l'Europe, Organisation pour la coopération et le développement économique, Organisation des Nations unies contre la drogue et le crime), ainsi que son examen critique des analyses et des propositions des organisations non-gouvernementales.

92. L'article 71-1 de la Constitution de 1958, créé par la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet... - art. 41, dispose notamment que « *La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits* ».

## Sur le champ matériel de la protection

La loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, si elle a étendu le champ des alertes protégées à l'ensemble des signalements de crimes et de délits, a laissé hors du champ de la protection les alertes relatives à des dysfonctionnements portant une atteinte grave à un intérêt public, sans prendre en considération la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Le SCPC a rappelé que dans son rapport pour l'année 2014, publié en juin 2015, il avait estimé rationnel et politiquement crédible d'élargir le champ des alertes protégées aux atteintes graves à l'intérêt public, indépendamment de toute référence à la loi pénale<sup>93</sup>.

## Sur l'extension de la protection aux tiers

Les alertes susceptibles d'être données par les tiers (administrés, actionnaires, administrateurs non salariés) étaient implicitement exclues du champ des alertes protégées par les lois en vigueur lors de la publication de l'étude du Conseil d'État.

Le SCPC a fait valoir qu'à l'heure des technologies numériques et dans une société où les effets de réseaux sont une réalité, la protection légale des lanceurs d'alerte pourrait être étendue aux tiers en tant que ceux-ci peuvent faire l'objet de représailles indirectes.

## Sur l'extension de la protection aux proches

Le SCPC a proposé, lorsque les faits signalés par le lanceur d'alerte revêtent un caractère de particulière gravité, l'extension de la protection accordée au lanceur d'alerte à ses proches, dans la mesure où un employeur peut exercer des mesures de représailles non seulement à l'encontre du lanceur d'alerte, mais aussi, à l'encontre de ses proches, directement si ces derniers sont employés dans la même organisation, ou bien indirectement, si ces derniers sont employés dans une structure apparentée (filiale, démembrement, etc.) ou bien dans une structure où il dispose d'un pouvoir d'influence. Une telle extension de la protection légale, dans

93. Le 29 septembre 2016, lors de la 2<sup>e</sup> lecture du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (ou projet de loi Sapin 2), l'Assemblée nationale a donné du lanceur d'alerte, au chapitre II de la loi, une définition intégrant la révélation ou le signalement d'une « atteinte grave à l'intérêt général **Article 6 A** : « Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, 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. »

le secteur privé comme dans le secteur public, pourrait s’inspirer de la protection fonctionnelle étendue reconnue aux fonctionnaires<sup>94</sup>.

### Sur les dispositifs d’alerte professionnelle

Le SCPC a sensibilisé le groupe d’étude du Conseil d’État à l’opportunité d’inciter les entreprises de taille intermédiaire (ETI) à se doter, à l’instar des grandes entreprises, de dispositifs d’alerte professionnelle.

### Sur l’anonymat des lanceurs d’alerte

L’anonymat, ainsi que l’a bien compris le Parlement<sup>95</sup>, constitue une condition essentielle de l’effectivité de la protection du lanceur d’alerte. Le SCPC a attiré l’attention du groupe d’étude du Conseil d’État sur le fait qu’à l’heure des technologies numériques, l’anonymat du lanceur d’alerte peut être préservé par le recours à des serveurs proxy et que contrairement à une idée reçue selon laquelle il serait par définition impossible de demander des compléments d’information à un lanceur d’alerte anonyme, les serveurs proxy permettent d’entretenir un dialogue suivi avec le lanceur d’alerte.

### Sur le traitement des alertes

Le traitement à réserver aux alertes fondées constitue à ce jour une dimension souvent ignorée par les dispositions légales relatives aux lanceurs d’alerte, alors qu’il s’agit d’une question essentielle. Dans les faits, un grand nombre d’alertes reste sans suite concrète du fait de l’inertie des destinataires de l’alerte<sup>96</sup>.

Le SCPC a rappelé que le traitement professionnel de l’alerte, une évaluation sérieuse des informations reçues et la prise de mesures appropriées pour remédier aux faits répréhensibles signalés sont des composantes importantes de la protection des lanceurs d’alerte, dès lors qu’un traitement de l’alerte effectué de manière adéquate « *tend à minimiser le*

---

94. Bénéficieraient ainsi de la même protection que le lanceur d’alerte son conjoint, son concubin, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité à l’intéressé, ses enfants et ses ascendants directs.

95. **Article 6 D** du projet de loi Sapin 2 adopté le 29 septembre 2016 par l’Assemblée nationale : « I. – *Les procédures mises en œuvre pour recueillir les signalements, dans les conditions mentionnées à l’article 6 C, garantissent une stricte confidentialité de l’identité des auteurs du signalement, des personnes visées par celui-ci et des informations recueillies par l’ensemble des destinataires du signalement* ».

96. Conseil de l’Europe, « *Mémoire explicatif sur la recommandation relative à la protection des lanceurs d’alerte* » (2014).

*risque pour le lanceur d’alerte de voir sa situation personnelle mise en cause et son avenir compromis par une implication trop forte»<sup>97</sup>.*

### Sur la rareté relative des alertes

Le SCPC considère que l’usage « limité »<sup>98</sup> des dispositions de l’article 40.2 du Code de procédure pénale par les agents publics et l’utilisation « parcimonieuse »<sup>99</sup> des procédures d’alerte professionnelle par les salariés s’expliquent moins par une information insuffisante des intéressés que par un fort scepticisme des lanceurs d’alerte potentiels vis-à-vis de l’efficacité de leur alerte et de l’effectivité de la protection légale.

S’agissant de l’effectivité de la protection légale, ce scepticisme a été alimenté par les difficultés parfois insurmontables de réinsertion professionnelle rencontrées ces dernières années par les lanceurs d’alerte licenciés par leur employeur.

Ceux des lanceurs d’alerte du secteur privé qui sont licenciés pour faute se retrouvent souvent dans une situation économique critique, beaucoup d’employeurs appréhendant de les recruter nonobstant leurs compétences professionnelles. Et dans le secteur public, la révocation (qui n’ouvre pas droit aux allocations chômage) peut s’avérer tout aussi dévastatrice.

Le recours aux juridictions est resté jusqu’à ces derniers mois le seul moyen de faire reconnaître la violation d’un droit dans le domaine de l’alerte, mais avec l’inconvénient inhérent à tout contentieux, celui du délai de réponse, parfois très long au regard de l’avantage tiré du recours.

### Sur l’indemnisation des préjudices subis par les lanceurs d’alerte

Le SCPC a rappelé combien les frais inhérents aux procédures fréquemment induites par le lancement de l’alerte (licenciement abusif, accusation de dénonciation calomnieuse ou de diffamation) sont difficiles à assumer pour une personne parallèlement privée de revenus récurrents ou sans fortune personnelle. Il a également souligné combien l’indemnisation par les juridictions du préjudice subi par le lanceur d’alerte, préjudice qui très fréquemment excède de loin la seule perte d’emploi, est

97. Comme a pu le souligner récemment l’Organisation des Nations unies contre la drogue et le crime, « Il est essentiel de s’assurer que les procédures de traitement de l’alerte mises en place par les autorités compétentes satisfont des standards de qualité et de loyauté, et que les alertes soient traitées par des personnes qualifiées et formées à cet effet. Une bonne coopération entre les différentes administrations est également nécessaire afin que la protection du lanceur d’alerte ne soit pas affectée du fait des échanges d’informations entre les différentes administrations » ONUDC, « Guide des bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui signalent des faits répréhensibles » (2015).

98. Selon les termes mêmes du Conseil d’État.

99. *Idem*.

le plus souvent seulement partielle. Le SCPC a rappelé, également, qu'il avait proposé que la législation prévoit l'indemnisation intégrale par les juridictions des préjudices subis par le lanceur d'alerte.

S'agissant des frais de procédure exposés par les lanceurs d'alerte, le SCPC avait déjà proposé, en juin 2015, que toute action en justice engagée par un lanceur d'alerte ou à son encontre et se soldant par une décision favorable à ce dernier ouvre droit au déchargement des dépens à son profit et que quelle que soit l'issue du procès, le lanceur d'alerte de bonne foi soit exonéré de toute condamnation sur le fondement de l'article 700 du Code de procédure civile.

La proposition, formulée par le SCPC dans son rapport pour 2014, et présentée au groupe d'étude du Conseil d'État, de créer un « fonds de soutien aux lanceurs d'alerte », en situation d'exclusion professionnelle perd de sa pertinence si la réintégration dans le poste fait partie des mesures de protection des lanceurs d'alerte<sup>100</sup>.

### Sur la conciliation de l'alerte avec les obligations déontologiques des fonctionnaires

Le statut général de la fonction publique, défini par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires impose en effet aux fonctionnaires plusieurs obligations déontologiques (en particulier de discrétion professionnelle et de réserve), qui entrent potentiellement en conflit avec le droit d'alerte, sans ménager de régime spécifique au bénéfice des lanceurs d'alerte<sup>101</sup>. Dans le même temps, si le Tribunal

100. Article 6 FA du projet de loi Sapin 2 adopté le 29 septembre 2016 par l'Assemblée nationale : « Après l'article L. 911-1 du code de justice administrative, il est inséré un article L. 911-1-1 ainsi rédigé : « Art. L. 911-1-1. – Lorsqu'il est fait application de l'article L. 911-1, la juridiction peut prescrire de réintégrer toute personne ayant fait l'objet d'un licenciement, d'un non-renouvellement de son contrat ou d'une révocation en méconnaissance du premier alinéa de l'article L. 4122-4 du Code de la défense, du deuxième alinéa de l'article L. 1132-3-3 du Code du travail ou du deuxième alinéa de l'article 6 ter A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, y compris lorsque cette personne était liée par une relation à durée déterminée avec la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public. »

101. S'agissant de l'obligation de discrétion professionnelle, celle-ci vaut « pour tous les faits, informations et documents » dont les agents ont connaissance et ces derniers ne sont déliés de cette obligation que « dans les cas expressément prévus par la réglementation en vigueur ». Il est difficile de prédire ; à cet égard, si le juge administratif, face à un fonctionnaire lanceur d'alerte se prévalant de la protection donnée par la loi du 6 décembre 2013, suivra ou non la voie retenue par la Cour de cassation selon laquelle un fonctionnaire, dans l'hypothèse où il effectue un signalement sur le fondement de l'article 40.2 du Code de procédure pénale, ne saurait révéler à des particuliers des faits jugés par lui répréhensibles. S'agissant du devoir de réserve, le 5 février 2014, le Conseil d'État, dans le cadre de l'affaire Philippe P..., a refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la compatibilité de l'obligation de discrétion professionnelle avec la liberté de communication découlant de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Cette décision est d'autant plus importante qu'elle est intervenue postérieurement à l'entrée en vigueur des articles 35 et 36 de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 sur la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière.

Administratif de Cergy-Pontoise a fait état, dans un jugement du 15 juillet 2014, d'un « principe général du droit » interdisant à l'administration de prendre des mesures discriminatoires à l'encontre de fonctionnaires ayant dénoncé des faits délictueux commis par leurs subordonnés ou par leur hiérarchie, cette décision n'a toutefois que l'autorité qui s'attache aux jugements administratifs de première instance.

Le SCPC estime que l'articulation entre les dispositifs d'alerte et les obligations déontologiques pourraient être clarifiés dans le cadre d'une modification de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

### **Sur les représailles dont il convient de protéger les lanceurs d'alerte**

Les mesures de représailles contre lesquels les lanceurs d'alerte sont protégés par les textes en vigueur sont exclusivement celles qui sont susceptibles d'être prises par l'employeur à l'encontre du lanceur d'alerte dans le cadre des relations professionnelles régies, pour les salariés du secteur privé, par le Code du travail, et, pour les agents publics, par la loi n° 83- 634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, et présentées sous la forme d'une énumération de mesures discriminatoires. Or l'expérience démontre que des lanceurs d'alerte ont pu subir des mesures de représailles d'une autre nature, non prévue (atteintes aux biens et à la personne, à la réputation, aux droits, à l'intégrité physique et mentale...). Le SCPC a proposé que les mesures de représailles soient désignées dans la loi de manière générique, sous le contrôle du juge.

### **Sur la sanction de l'entrave à l'alerte et des représailles**

De manière à renforcer la crédibilité et l'efficacité du dispositif légal de protection des lanceurs d'alerte en dissuadant l'exercice de représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte de bonne foi, le SCPC a proposé l'incrimination d'une part de l'entrave au signalement et, d'autre part, des mesures de représailles.

Le 29 septembre 2016, lors de la 2<sup>e</sup> lecture du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la

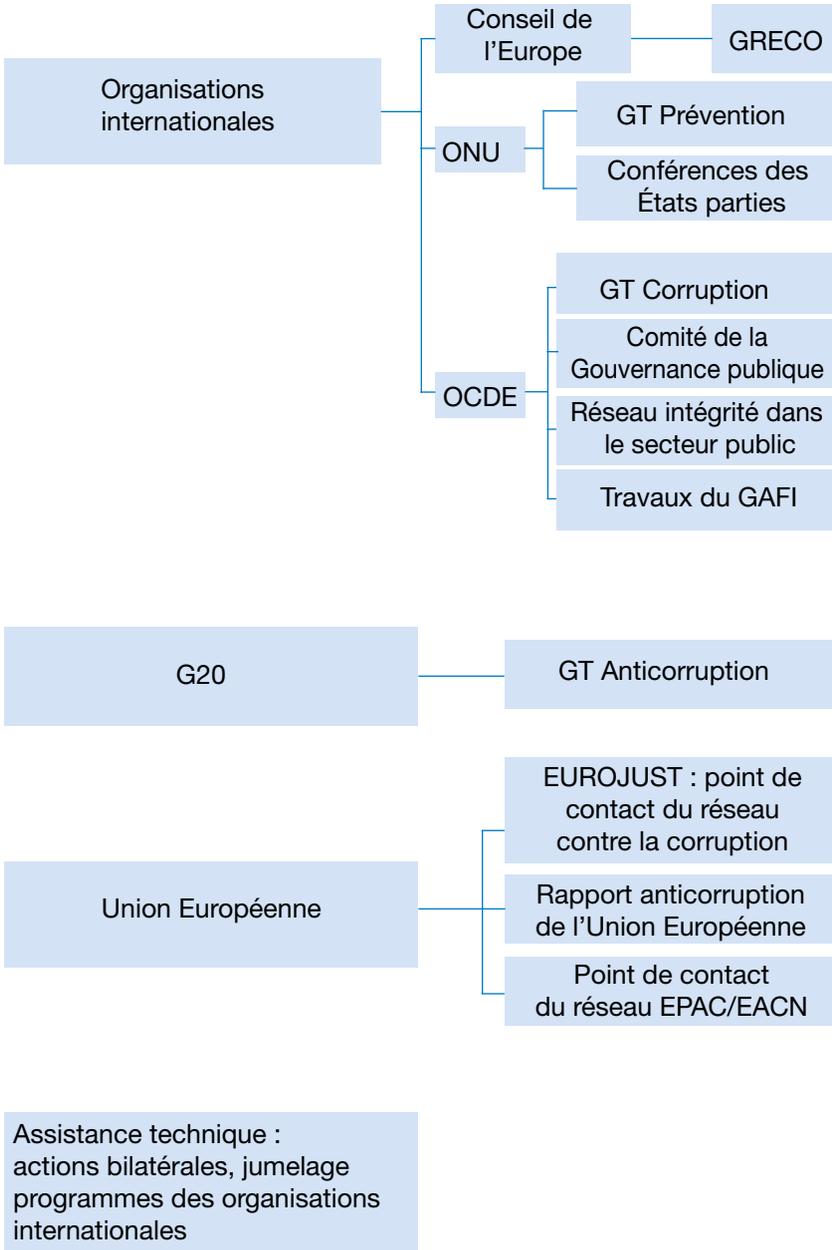
vie économique (ou projet de loi Sapin 2), l'Assemblée nationale a explicitement prévu la sanction de l'entrave au signalement<sup>102</sup>.

---

102. Article 6 FC : « I. – Toute personne qui fait obstacle, de quelque façon que ce soit, à la transmission d'un signalement aux personnes et organismes mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article 6 C est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

II (nouveau). – Lorsque le juge d'instruction ou la chambre d'instruction est saisi d'une plainte pour diffamation contre un lanceur d'alerte, le montant de l'amende civile qui peut être prononcée dans les conditions prévues aux articles 177-2 et 212-2 du Code de procédure pénale est porté à 30 000 €.

## CHAMP D'ACTIVITÉ DU SCPC DANS LE CADRE INTERNATIONAL



## L'ACTION INTERNATIONALE DU SCPC

À la faveur du mouvement qui, à la fin des années 1990, a conduit la communauté internationale à adopter plusieurs conventions en matière de prévention et de lutte contre la corruption, le SCPC a été amené à développer des actions internationales, bilatérales ou multilatérales.

En sa qualité de membre de la délégation française, le SCPC participe ainsi activement aux travaux des principales institutions internationales, aux côtés d'autres partenaires (ministère de la Justice, ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Économie et des Finances).

## LA PRÉSENCE DANS LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

### L'Organisation des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

*Texte : Convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003, dite « convention de Mérida ». Ce texte a été ratifié par la France en juillet 2005.*

La Convention ne comportant pas de dispositions la rendant immédiatement applicable, plusieurs groupes de travail ont été créés par le secrétariat de l'ONUDC pour en faciliter la mise en œuvre pratique dans les domaines les plus complexes : choix d'un mécanisme d'examen, recouvrement des avoirs, mesures spécifiques de prévention.

Dans la mesure où le mécanisme de suivi portant sur la prévention ne devait débiter que fin 2015, chaque État partie devait, dans l'intervalle, faire toute proposition utile sur les modalités de mise en œuvre du chapitre II de la Convention : importance de mettre en place des cadres législatifs et institutionnels conformes audit chapitre, invitation à renforcer les outils existants en matière d'éducation et de formation à la lutte contre la corruption.

### Groupe de travail intergouvernemental sur la prévention de la corruption, Vienne (Autriche), du 31 août au 2 septembre 2015

Un conseiller du SCPC a participé à la sixième réunion du groupe de travail intergouvernemental sur la prévention de la corruption créé par la conférence des États parties à la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC). Cette réunion s'est tenue à Vienne du 31 août au 2 septembre 2015 et a réuni environ 90 délégations sur 174 États parties à cette date (les derniers à avoir ratifié la convention étant

alors l'Allemagne, le Soudan et le Sud-Soudan). Créé en 2010, ce groupe de travail a réussi, malgré le grand nombre et la diversité des États parties à la convention de Mérida, à tenir depuis 2012 des réunions structurées permettant aux États de faire des présentations techniques.

### *I. L'intégrité des processus de passation des marchés publics ainsi que la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques*

Conformément aux conclusions formulées par le groupe de travail lors de sa cinquième réunion en septembre 2014, l'ordre du jour portait sur les deux points suivants : mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (article 14 de la Convention) ; intégrité des processus de passation des marchés publics, ainsi que la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques (articles 9 et 10 de la Convention).

1. Sur la prévention du blanchiment, divers États ont présenté leur architecture institutionnelle. On retiendra essentiellement l'attitude souvent peu coopérative des acteurs non financiers (professions du droit et du chiffre) quant aux déclarations de soupçons, et la nécessité de mieux intégrer ces professions dans les mécanismes du système de contrôle. Le conseiller du SCPC a présenté le système national français et les principaux enjeux identifiés.

2. Sur la passation des marchés publics et la gestion publique, les présentations nationales ont reflété une préoccupation, relative aux contractants interdits de soumissionner dans leur pays d'origine qui présenteraient une offre dans un autre pays (aucun moyen ne permettant à l'heure actuelle de l'interdire de soumissionner). La délégation française est intervenue pour présenter la nouvelle ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ainsi que les récentes avancées de *l'Open Data* en France.

### *II. Le second cycle du mécanisme d'examen et la question de la société civile*

1. Le périmètre du deuxième cycle du mécanisme d'examen de l'application de la Convention. Il avait été décidé en 2009 que ce cycle porterait sur les chapitres II « prévention » et V « recouvrement des avoirs » de la CNUCC). De nombreux États Parties se sont exprimés pour soutenir le plan de travail prévu et la couverture des deux chapitres (notamment Groupe africain, Pakistan, Russie), d'autres se montrant plus dubitatifs sur la pertinence d'un champ d'analyse aussi large.

2. La participation d'organismes non gouvernementaux aux réunions du groupe de travail : cette question, déjà soulevée lors de groupes précédents, suscite toujours l'opposition ferme de nombreuses délégations, notamment africaines, pour lesquelles ce sujet ne rentre pas dans

le mandat du groupe de travail et n'a pas à être abordé, d'autres États Parties regrettant cette exclusion.

### **Sixième conférence des États parties à la Convention des Nations unies contre la corruption Saint-Petersbourg (Russie), 2 au 6 novembre 2015**

La Conférence des États parties à la Convention a été instituée pour améliorer la capacité des États parties à atteindre les objectifs énoncés dans la Convention, renforcer leur coopération et pour promouvoir et examiner l'application de la Convention. Cette conférence se réunit tous les deux ans. Depuis 2010, le SCPC participe aux sessions de la conférence des États parties au sein de la délégation française en apportant sa contribution à la négociation des résolutions.

La sixième Conférence des États parties à la CNUCC, placée sous la présidence du ministre russe de la Justice, y a réuni environ la moitié des États parties. Elle a été essentiellement marquée par les enjeux relatifs au lancement du second cycle d'examen de la mise en œuvre de la Convention par les États parties ainsi que par la participation des organisations non gouvernementales au mécanisme d'examen. Le second cycle d'examen a pu être lancé et portera, comme prévu, sur les deux chapitres de la Convention relatifs à la prévention de la corruption et au recouvrement des avoirs. Ce dernier sujet revêt un caractère très sensible et clivant entre les États parties, de nombreux pays en développement revendiquant des restitutions sans condition alors même qu'ils restent caractérisés par une corruption endémique. En revanche, sur la question d'une plus grande participation de la société civile au mécanisme d'examen, aucun progrès n'a été enregistré, certains pays restant résolument hostiles à une intervention accrue des organisations non gouvernementales dans leurs affaires intérieures. La participation des ONG au mécanisme d'examen continue d'être un point clivant.

Comme lors de la COSP de Panama en 2013, aucun consensus n'a pu être trouvé sur l'ordre du jour de la prochaine Conférence des États parties qui doit avoir lieu à Vienne en 2017, du fait de l'impossibilité d'inclure un point de discussion sur la société civile.

Au final, cette 6<sup>e</sup> session de la Conférence des États parties aura néanmoins constitué un succès par rapport à la précédente Conférence. Le compromis trouvé a permis d'affirmer l'importance que les États membres attachent au renforcement de la CNUCC. L'année 2016 aura marqué le début effectif de l'examen. Cette étape étant franchie, la mise au point d'un mécanisme d'examen de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée devra désormais être activement recherchée.

L'un des « événements parallèles » a été consacré, c'est à souligner, à la protection des lanceurs d'alerte. Plus de 70 % des États Parties examinés au cours du 1<sup>er</sup> cycle d'examen avaient fait l'objet d'une ou plusieurs recommandations en matière de protection des lanceurs d'alerte, des témoins et des repentis. Plus de 20 % d'entre eux ayant exprimé des besoins d'assistance technique dans ce domaine, l'ONUSD a présenté au cours de cet événement spécial un guide de la protection des auteurs de signalement <sup>103</sup>.

### **Groupe de travail intergouvernemental sur la prévention de la corruption, Vienne (Autriche), du 22 au 24 août 2016**

Dans le contexte de l'ouverture du second cycle d'examen de la CNUCC, le groupe de travail intergouvernemental sur la prévention de la corruption s'est réuni à Vienne du 22 au 24 août 2016. Deux thèmes particuliers ont été portés à l'étude : d'une part, l'impact des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur la prévention de la corruption et d'autre part, l'intégrité dans les sports. Le premier thème a été marqué par des présentations techniques, portant majoritairement sur l'informatisation des procédures de passation des marchés publics, et les deux thèmes par des déclarations nationales sur les réalisations des différents pays. Dans ce cadre, la délégation française, par la voix du représentant du SCPC, a présenté les principales mesures de prévention et de lutte contre la corruption contenues dans le projet de loi relatif à la transparence, la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Les autres intervenants ont généralement insisté sur la nécessité d'une plus grande implication de la société civile dans la prévention de la corruption ; le rôle du système éducatif a été ainsi particulièrement mis en exergue.

#### ***I. Le recours aux TIC pour la prévention de la corruption***

Les délégations ont unanimement reconnu l'importance de la fonction que les TIC étaient appelées à occuper pour contribuer à prévenir la corruption, en réduisant les interactions physiques, en particulier dans le secteur de la passation de marchés publics, avec la dématérialisation des processus d'attribution, qui permet une meilleure traçabilité des procédures et l'ouverture des données au public <sup>104</sup>.

103.. (*Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*). Ce guide a été transmis par le SCPC aux membres du groupe d'étude sur l'alerte éthique constitué au Conseil d'État en vue d'alimenter leur réflexion sur les voies et moyens d'un perfectionnement du dispositif français de protection des lanceurs d'alerte.

104. Le SCPC souligne que pour autant la passation des contrats de la commande publique par l'intermédiaire d'une plateforme électronique ne saurait garantir à elle seule l'absence de corruption.

## II. L'intégrité dans les sports

Le Secrétariat de l'ONU DC a rappelé l'importance de l'enjeu économique que représentent les paris sportifs (illégaux à 80% selon cette organisation internationale), dont le montant total est estimé à 490 milliards USD par an (dont 50% pour le seul football). Plusieurs États ont salué l'intérêt de la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions sportives (dite de Macolin/Maggingen) et se sont interrogés sur l'opportunité qu'elle constitue le support d'une législation internationale en la matière. Ouverte à la signature le 18 septembre 2014, et accessible aux pays non-européens, cette convention n'a toutefois été à ce jour ratifiée que par deux États : la Norvège et le Portugal.

La question, centrale, des limites du principe d'autonomie du sport a été posée par le secrétariat de l'ONU DC : les fédérations sportives ayant de plus en plus tendance à fonctionner comme des entreprises commerciales, il y aurait lieu de se demander si leur responsabilité en tant que personnes morales ne devrait pas pouvoir être recherchée au même titre que celle des personnes physiques.

Le Comité international olympique (CIO) a annoncé avoir adopté en décembre 2015 son propre code de prévention des manipulations des compétitions sportives, et s'est fait le promoteur d'une « autonomie responsable » des fédérations sportives.

Deux importants événements ont par ailleurs été annoncés : l'organisation à Strasbourg les 20 et 21 septembre 2016, par le Conseil de l'Europe, d'une conférence sur la lutte contre la manipulation de compétitions sportives et la promotion et la mise en œuvre de la Convention de Macolin ; et l'organisation le 21 octobre 2016, par les autorités japonaises, d'une réunion internationale de niveau ministériel sur l'intégrité dans le sport à laquelle devaient participer plus de 60 États.

La France a, quant à elle, été particulièrement saluée par le Secrétariat de l'ONU DC comme l'un des rares États ayant intellectuellement contribué, via le SCPC, à la confection du guide de l'ONU DC sur les bonnes pratiques en matière d'investigation des manipulations de compétitions sportives (*Ressource Guide on Good Practices in the Investigation of Match-Fixing*), officiellement présenté à l'occasion de cette réunion du groupe de travail intergouvernemental sur la prévention de la corruption.

### Le groupe de travail anticorruption du G20

Le G20 n'est pas une organisation internationale mais un forum économique qui rassemble les 20 plus grandes puissances économiques et réunit régulièrement les chefs d'État et de Gouvernement de ces États.

La lutte contre la corruption est apparue comme sujet à part entière des préoccupations du G20 en 2009, lors du sommet de Pittsburgh, à l'initiative des États-Unis secoués par la crise des *subprimes* et avec le soutien de la France, qui a coprésidé avec l'Indonésie en 2011 les premières réunions du groupe de travail anticorruption décidé lors du sommet de Toronto de juin 2010.

Dans ce cadre, le SCPC participe pour la France au groupe de travail du G20 contre la corruption, aux côtés de représentants du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère des Affaires étrangères.

**G20, Washington (États-Unis d'Amérique), 13 au 17 juin 2015, Beijing (Chine), 26 et 27 janvier 2016 et Londres (Royaume-Uni), 9 et 10 juin 2016**

Le chef du SCPC a participé aux côtés des représentants du MINEFI (DG Trésor) et du MAEDI aux réunions du groupe de travail anticorruption du G20 organisées en 2015 et en 2016.

La réunion du groupe de travail anticorruption qui s'est tenue à Londres les 9 et 10 juin 2016, placée sous coprésidence sino-britannique, a vu l'adoption des documents reflétant les priorités chinoises en matière de coopération internationale dans la poursuite des personnes recherchées pour corruption. Ce point constituait l'aboutissement de plusieurs mois de négociation, la Chine ayant pris en compte beaucoup des revendications portées par les États-Unis, la France, l'Allemagne, et le Canada<sup>105</sup>.

La réunion a également été le cadre des premières discussions relatives à la préparation du plan d'action 2017-2018.

La France a porté l'ajout d'un certain nombre de mentions, afin de préparer les discussions prévues à Paris en octobre 2016, avant que ne débute la coprésidence Allemagne-Brésil.

La France a porté une série de suggestions afin de préparer les discussions d'octobre 2016.

La France a ainsi proposé :

- un engagement des pays du G20 à renforcer leur coopération pour identifier les bénéficiaires effectifs des personnes morales et des patrimoines d'affectation, dont les trusts, où qu'ils se situent. Une référence au Forum mondial a également été ajoutée. Il s'agit par ce biais de s'assurer qu'un suivi sera réalisé après que sera rendu aux

105. La Chine propose la création d'un Centre de recherches sur la coopération internationale s'agissant des personnes recherchées pour corruption et de leurs avoirs ont été adoptés par le groupe de travail. (« *Research center on international cooperation regarding persons sought for corruption and asset recovery in G20 member states* »).

- ministres des Finances et gouverneurs des banques centrales du G20 le rapport du Groupe d'action financière (GAFI) et du Forum mondial s'agissant de l'échange d'informations sur les bénéficiaires effectifs;
- un engagement des pays du G20 à poursuivre leurs travaux relativement aux secteurs à haut risque. Cette référence vise à maintenir une forme de pression afin de progresser sur le sujet de la transparence du secteur extractif, malgré l'opposition du Brésil.

Deux autres priorités que la France défend figurent également dans le plan d'action :

- un engagement des pays du G20 à participer activement au sein du groupe anticorruption de l'OCDE (OECD Working Group on Bribery), et à envisager une possible adhésion à la convention de 1997 de l'OCDE;
- la promotion de la transparence et de l'intégrité du secteur public par le biais du recours à l'*Open data* de nouvelles formes de partenariat avec l'*Open Government Partnership*, dont la France est l'actuel coprésident.

### **3. Un échange substantiel s'est tenu s'agissant de la transparence des bénéficiaires effectifs :**

Le Groupe d'action financière (GAFI) et le Forum mondial de Davos ont chacun répondu à la commande du G20 de proposer des pistes s'agissant de la mise en œuvre des standards internationaux et de l'échange international de données relatives aux bénéficiaires effectifs.

Les États-Unis ont insisté sur la mise en œuvre des standards du GAFI, afin de minimiser les travaux du G20 sur l'échange international de données relatives aux bénéficiaires effectifs. Il ressort des présentations du GAFI et du Forum mondial que chacun des deux organismes travaille séparément, et ne propose que peu d'options réellement opérationnelles pour répondre à la commande du G20 en matière d'échange international d'informations.

La délégation française a demandé à ce que rendez-vous soit pris en octobre 2016 pour discuter des travaux à engager à la suite de la restitution du rapport conjoint GAFI/Forum mondial. Par ailleurs, elle a proposé que la Banque mondiale poursuive ses travaux en cours dans le sens d'une revue horizontale s'agissant des progrès de chaque membre du G20 eu égard aux principes de haut niveau adoptés au sommet de Brisbane en 2014. Elle a également marqué son intérêt pour l'étude du GAFI en cours sur les risques liés aux *trusts*, et proposé que le fruit de ces travaux soit examiné dès que possible au sein du groupe de travail.

L'adoption des documents portés par la Chine démontre la qualité des échanges au sein du groupe de travail anticorruption G20. Largement

améliorés par rapport aux versions initiales, ces documents ont pu être adoptés sans avoir à remonter aux « sherpas », ce qui démontre la capacité de ce groupe à trancher les difficultés à son niveau. La future coprésidence Brésil-Allemagne travaillera, à partir de 2017, à renouveler le mandat de ce Groupe de travail et à établir le plan d'action 2017-2018. Une troisième réunion du groupe de travail est programmée à cet effet en octobre 2016.

## L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE)

*Texte : Convention de Paris de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales du 17 novembre 1997. Ratifiée et transposée en droit interne par la loi n° 2000-595 du 30 septembre 2000 relative à la lutte contre la corruption, modifiée par la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007.*

Le SCPC prend une part active aux travaux de l'OCDE, en particulier ceux du Groupe de travail anticorruption et ceux du Comité de la gouvernance publique et depuis 2014, ceux de l'*Anticorruption Task-Team (ACTT)* du comité d'aide au développement. Les membres du SCPC participent aussi aux séminaires organisés par l'OCDE ainsi que, ponctuellement, à des missions à l'étranger, notamment dans le cadre du programme SIGMA (*Support of Improvement in Governance and Management – Appui à l'amélioration des politiques publiques et des systèmes de gestion* – qui résulte d'une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union Européenne, principalement financée par l'UE). SIGMA aide ainsi à la mise en place par les pays bénéficiaires de systèmes de gouvernance et d'administration publique et MENA (*Middle East North Africa* – grande région qui comprend les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, et détient 60 % des réserves mondiales de pétrole et 45 % des réserves mondiales de gaz naturel).

### Au sein du groupe de travail de l'OCDE sur la corruption

Le SCPC est membre de la délégation française au sein du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (*OECD Working Group on Bribery*). Ce groupe de travail est chargé du suivi, pays par pays, dans le cadre d'un processus d'examen par les pairs (« *peer review* ») de la mise en œuvre et de l'application, par les États membres de l'organisation, et certains États non membres de la Convention de l'OCDE du 21 novembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions

commerciales internationales<sup>106</sup>. Le Groupe de travail s'assure également du suivi de la mise en œuvre et de l'application de la Recommandation de l'OCDE de 2009 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et d'autres documents connexes.

Le SCPC a ainsi participé à la définition de la position française et siégé dans trois des sessions que ce groupe de travail a tenues en 2015 et 2016 au siège de l'organisation à Paris (Château de la Muette).

### *Réunion du groupe anticorruption, 9 au 12 juin 2015*

Au cours de cette session, le Secrétariat de l'OCDE a exposé son projet d'étendre les travaux de l'OCDE sur la corruption, pour les rattacher à la thématique plus générale de l'«intégrité», abordée dans différents groupes de travail de cette organisation internationale, en particulier la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial. À cette fin, un groupe d'experts a été créé en vue d'harmoniser les travaux de différents groupes. Ce groupe a proposé l'établissement de liens entre les problématiques, «corruption», «sécurité» (trafic d'armes, terrorisme), «financement des partis politiques», «partenariats publics-privés», «entreprises d'État». A été également encouragée la définition d'un standard (sur le modèle de l'ISO) et d'indicateurs de corruption permettant un classement des pays.

Les délégations de France, des États-Unis, du Canada et de la Suisse ont exprimé leurs plus vives réserves sur cette approche globale, qui excède clairement les limites du mandat du groupe de travail corruption de l'OCDE.

Le groupe de travail anticorruption a fait le point sur l'application de la convention OCDE en Argentine, en Australie, en Estonie, en Finlande, en Israël, en Pologne, au Portugal et en Slovaquie,

Lors de l'examen des affaires de corruption transnationale en cours dans les États membres du groupe de travail («*tour de table*»), la France a fait part des évolutions récentes de sa législation, notamment sur les délais de prescription, les saisies et confiscations, et le point sur les entraides avec plusieurs parties à la convention. Cette mise à jour extensive de la

---

106.. La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales établit des normes juridiquement contraignantes tendant à faire de la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales une infraction pénale et prévoit un certain nombre de mesures visant à mettre en œuvre efficacement cette infraction. Il s'agit du premier et unique instrument international de lutte contre la corruption ciblant la corruption active, c'est-à-dire l'offre de corruption ou l'acceptation de la sollicitation.

France a été saluée par le Secrétariat de l'OCDE, en ce qu'elle reflétait un certain nombre de progrès.

### *Réunion du groupe anticorruption, Paris, 13 au 16 octobre 2015*

Le Secrétariat de l'OCDE a annoncé le lancement, sur financement britannique, d'un « Réseau mondial des services répressifs » (*Global Law Enforcement Network*) dont la réunion inaugurale a eu lieu à l'OCDE les 8 et 9 décembre 2015. Le groupe de travail a fait le point sur l'application de la convention OCDE en Afrique du Sud, au Danemark, en Lettonie, en Slovaquie, en Russie et en Turquie,

### *Réunion du groupe anticorruption, Paris, 14 au 18 mars 2016*

Le Secrétariat de l'OCDE a présenté un rapport sur la responsabilité des personnes morales en matière de corruption transnationale, visant à dresser un panorama de la situation dans les 41 pays signataires de la Convention de 1997 et annoncé la mise en chantier prochaine d'un autre rapport transversal, qui devrait porter sur les transactions pénales dans un contexte de développement de ce type d'outils juridiques.

Le groupe de travail a par ailleurs fait le point sur l'application de la convention OCDE en Afrique du Sud, au Chili, en Islande, en Italie, en Grèce, en République tchèque et en Russie. Le groupe de travail s'est par ailleurs prononcé en faveur de l'adhésion à la convention de la Lituanie et de la Colombie<sup>107</sup>.

Le 16 mars 2016, a eu lieu, pendant cette session du groupe de travail, une réunion de niveau ministériel<sup>108</sup> présidée par l'Italie et vice-présidée par les États-Unis et le Royaume-Uni, à laquelle la France a été représentée par le secrétaire d'État au commerce extérieur, à la promotion du tourisme et aux Français de l'étranger. Le Secrétariat de l'OCDE a confirmé l'intention de l'organisation d'étendre son champ de compétence à tous les aspects de la lutte anticorruption.

Il a été procédé, dans le cadre de cette réunion ministérielle, au lancement officiel du quatrième cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du 17 décembre 1997. À la différence des trois premiers cycles d'évaluation, qui portaient seulement sur l'adaptation des cadres juridiques nationaux, le nouveau cycle examinera l'efficacité réelle des lois adoptées par les États-Membres en application de la Convention et mesurera les efforts accomplis pour détecter les actes de corruption

107.. La demande d'accèsion de la Colombie, où la corruption reste endémique, est liée à l'entrée en vigueur le 15 mai 2012 de l'Accord de promotion du commerce entre la Colombie et les États-Unis (*United States-Colombia Trade Promotion Agreement ou CTPA*).

108.. Réunion intitulée « *La Convention anticorruption de l'OCDE et son rôle dans la lutte mondiale contre la corruption, vers une nouvelle ère de mise en œuvre* ».

transnationale et engager la responsabilité des entreprises. La date d'évaluation de phase 4 de la France a été fixée à juin 2020<sup>109</sup>.

La France a réaffirmé son attachement à la mise en œuvre de la Convention et a détaillé les avancées contenues dans le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (« projet de loi Sapin 2 »).

La réunion ministérielle a également abordé la coopération internationale dans la lutte contre la corruption transnationale, la détection des faits de corruption transnationale (notamment grâce aux lanceurs d'alerte<sup>110</sup> et aux mécanismes de divulgation volontaire), et le développement de mécanismes de prévention dans les entreprises. Le *Business and Industry Advisory Committee* (BIAC), représentant des organisations patronales, a réaffirmé son souhait de voir le groupe de travail se concentrer également sur la corruption passive d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, actuellement hors du champ de la Convention de 1997. Le BIAC a également réitéré son souhait de voir la règle *non bis in idem* être reconnue en droit international afin d'éviter qu'une même entreprise ne puisse faire l'objet de plusieurs condamnations ou transactions pénales dans différents pays pour les mêmes faits<sup>111</sup>.

### Au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE

Le SCPC est membre de la délégation française au sein du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et fait partie, à ce titre du *Working Party of Senior Public Integrity Officials* (groupe de travail composé de hauts fonctionnaires en charge des questions d'intégrité publique dans les États membres<sup>112</sup>), animé par la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. Depuis le début de l'année 2016, un conseiller du SCPC est par ailleurs membre du bureau du groupe des experts de la commande publique (« *Leading Practitioners on Public Procurement* ») (LPPP) créé en février 2013.

109.. Les États évaluateurs de la France seront la Suisse et le Canada.

110. Plusieurs délégations, ainsi que l'ONG *Transparency International*, ont insisté sur la nécessité, pour mieux lutter contre la corruption, d'assurer une protection efficace des lanceurs d'alerte. Le *Trade Union Advisory Committee* (TUAC) représentant des syndicats à l'OCDE, a plaidé pour que ces derniers puissent être récompensés, eu égard aux risques professionnels qu'ils encourent et à l'utilité économique et sociale de leur démarche.

111.. Problématique complexe en pratique : si la règle *non bis in idem* était appliquée à l'international, les entreprises mises en cause dans des affaires de corruption seraient de fait incitées à rechercher le système juridique la plus favorable leur garantissant des sanctions minimales (le phénomène connu sous le terme de « *legal forum shopping* », ou « *course au plus offrant* »).

112.. Naguère dénommé *Public Sector Integrity Network* (Réseau pour l'intégrité du secteur public).

### *Le rapport de l'OCDE sur la protection des lanceurs d'alerte*

En juin 2012, le groupe de travail sur l'intégrité publique avait demandé au Secrétariat de l'OCDE de produire un guide pour le déploiement de dispositifs efficaces de protection des lanceurs d'alerte, et émis le vœu que les États-Membres du G20 puissent s'emparer de cette problématique. Au 1<sup>er</sup> semestre 2015, la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, en liaison avec la Division anticorruption et les États membres, a annoncé la publication d'une étude dédiée et a co-organisé avec la Banque Mondiale, le 9 juin 2015, une table-ronde sur la protection des plaignants, des lanceurs d'alerte et des témoins<sup>113</sup>. Invité par l'OCDE à intervenir au cours de cette table-ronde, le SCPC a pu ainsi exposer les 11 propositions sur la protection des lanceurs d'alerte qu'il allait formuler dans son rapport annuel pour 2014, publié fin juin 2015. Une version de travail de l'étude de l'OCDE a été circularisée à la fin du mois de septembre 2015<sup>114</sup>. Sa version définitive (213 pages), intégrant les observations du SCPC, a été rendue publique le 16 mars 2016, sous le titre « *Committing to Effective Whistleblower Protection* » (« S'engager pour une protection effective des lanceurs d'alerte ») lors de la Réunion de niveau ministériel du groupe de travail de l'OCDE sur la lutte contre la corruption<sup>115</sup>.

### *La promotion des bonnes pratiques dans le domaine de la commande publique*

Créé en février 2013, le groupe des experts de la commande publique (« *Leading Practitioners on Public Procurement* ») (LPPP) a pour objet le partage d'expériences et la promotion des bonnes pratiques en matière de gestion de la commande publique (marchés publics et contrats assimilés). Il contribue à la définition des axes du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE dans le domaine de la commande publique. Le SCPC a participé à la réunion du groupe LPPP qui a eu lieu les 16 et 17 décembre 2015. Outre les représentants intéressés des États membres et des organisations habituellement présentes<sup>116</sup>, divers pays tiers étaient également

113.. "Strengthening Global Enforcement : Creating a Safe Space for Complainants, Whistleblowers and Witnesses".

114.. « *Towards comprehensive public and private sector whistleblower protection : From commitments to effective protection* », document GOV/PGC/ETH (2014) 4/REV1 daté 29 septembre 2015 (188 pages).

115.. Rapport accessible gratuitement sur le site Internet de l'OCDE : <https://www.oecd.org/corruption/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>

116.. Union européenne, Banque mondiale, Organisation internationale du travail (OIT), banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), banque interaméricaine de développement (BID) et banque de développement du conseil de l'Europe Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC), commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC).

invités (Brésil, Colombie, Costa Rica, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Pérou, Russie, Thaïlande) pour certains d'entre eux en tant que candidats à l'accèsion à l'OCDE. Au cours de cette réunion, le groupe a pris acte des conclusions de la réunion de novembre 2015 du G20 d'Antalya (Turquie), intégrant des principes pour la promotion de l'intégrité dans les marchés publics – qui représentent en moyenne plus de 13 % des produits intérieurs bruts – ainsi que les enjeux en termes de qualification des acheteurs et autres acteurs de la commande publique.

Ont été ensuite évoquées diverses expériences développées par les pays participants :

- la mise en place par la Suède, la Corée du Sud, la Colombie, etc. de structures centralisées en charge de sécuriser l'ensemble des marchés publics de l'État, ce qui laisse entière la question des marchés des collectivités territoriales ;
- l'application par le Mexique du principe du « citoyen témoin » : pour les marchés les plus importants, des personnalités ou organisations non gouvernementales sont mandatées afin de surveiller l'intégrité des procédures et d'établir leurs propres comptes rendus ;
- le lancement par la Norvège, avec un soutien politique au plus haut niveau, d'un travail avec l'organisation non gouvernementale Transparency international sur les conflits d'intérêts ; le développement par ce même pays, où le service en charge du pilotage des marchés publics (DIFI) est également responsable du développement des services en ligne et de la modernisation des administrations, d'un outil de collecte et de suivi des données et statistiques permettant une meilleure visibilité sur les contrats conclus et les dépenses y afférentes, une évolution vers le *Best Value Procurement*, avec une référence forte au modèle hollandais du Rijkswaterstaat ;
- la promotion par la Corée du Sud de contrats de développement (recherche & développement) passés avec des petites et moyennes entreprises sur le modèle des *Small Business Innovation Research Fund* (SBIRF) américains et d'un mécanisme de labellisation par l'État de certains produits et services de P. M. E. (*Excellent government supply products*) ;
- la mise en avant par le Portugal de ses récents efforts en matière de modernisation des marchés publics, avec notamment la mise en place de six plateformes électroniques pour la passation des marchés publics, dont il a été toutefois remarqué qu'il était difficile de dire si leur déploiement permettait véritablement de réaliser des économies, et un effort de « verdissement » des marchés publics, selon l'« Agenda vert » présenté par le pays lors de la COP21 ;
- la nécessité pour certains pays, soulignée par le Canada, de veiller à anticiper la relève des acheteurs publics qui vont partir en retraite, parfois de manière massive, au cours des prochaines années, sauf à

encourir des pertes de compétences dommageables au moment où les projets se complexifient, notamment dans le cadre des partenariats public-privé ;

- la présentation par l’Université de Leeds de sa « Feuille de route pour le management de projet » (« *Project Initiative Roadmap* ») mise à la disposition des autorités adjudicatrices et des opérateurs par le Trésor britannique, sur la base de laquelle 18 projets d’équipement d’importance ont déjà pu être audités (*High Speed 2, Network Rail, Scottish Power, Anglia Water, Environment Agency*, etc.).

Comme en 2014, une attention toute particulière a été portée aux technologies de l’information et de la communication (TIC) comme vecteur d’amélioration des procédures de marchés publics, mais, surtout c’est à souligner, comme secteur à promouvoir via ces marchés<sup>117</sup>.

Au-delà, les échanges se sont articulés autour de quatre grands axes : 1) les travaux internationaux sur les indicateurs de performance, dont la pertinence reste limitée par la diversité des cadres institutionnels et l’hétérogénéité des situations en matière de collecte de données ; 2) la gestion des marchés publics dans le secteur des infrastructures, avec les exemples de l’Exposition universelle de Milan, du projet de grand tunnel ferroviaire londonien *Crossrail*, du projet de nouvel aéroport international de Mexico ; 3) les marchés publics et l’innovation ; 4) les résultats d’un nouvel examen du système colombien de marchés publics (un premier examen ayant eu lieu en 2013), particulièrement exposé à la corruption malgré d’indéniables progrès dans la gestion des marchés publics de l’État.

À l’occasion du renouvellement du bureau du groupe « *Leading Practitioners in Public Procurement* », la France a proposé officiellement, en janvier 2016, la candidature d’un conseiller du SCPC, comme membre du bureau du groupe. Cette candidature a été retenue par le Secrétariat de l’OCDE. La France est depuis lors représentée au sein du bureau du groupe, à l’instar de la Norvège (qui en assume la présidence), de l’Italie, de la Grèce, du Portugal, du Mexique et de la Nouvelle-Zélande.

### ***La « Semaine de l’intégrité » de l’OCDE, Paris, 18 au 22 avril 2016***

Dans le cadre de la « Semaine de l’intégrité » organisée du 18 au 22 avril 2016 par la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, le SCPC a participé, le 18 avril, à la réunion du Working Party of Senior Public Integrity Officials. Cette réunion a eu pour objet principal de prendre acte des conclusions de la consultation publique

117.. Le déploiement de plateformes électroniques de passation des marchés publics, s’il facilite la gestion administrative des procédures de passation, ne saurait garantir à lui seul l’absence de corruption dans la passation d’un marché.

lancée en février-mars 2016 en vue d’actualiser la Recommandation de l’OCDE de 1998 sur l’intégrité publique.<sup>118</sup>

Compte tenu de la diversité des systèmes institutionnels des États-Membres de l’OCDE, cette recommandation ne définit pas un cadre juridique contraignant, mais pose un ensemble de principes communs sur la base desquels les États, les collectivités territoriales et l’ensemble des entités publiques et des acteurs publics (élus, fonctionnaires et autres agents publics) sont invités à développer une culture de l’intégrité à partir d’une analyse des risques qui leur soit propre.

Le même jour, Madame Xavière SIMEONI, chef du SCPC, a présenté les activités du service lors du « Symposium européen sur l’éthique et la conformité anticorruption » organisé par l’OCDE avec le Cercle éthique des affaires, dans le cadre d’une table-ronde sur l’harmonisation des législations anticorruption.

### *Le « Forum de l’intégrité » de l’OCDE, Paris, 19 et 20 avril 2016*

Composante traditionnelle de la Semaine de l’intégrité, le « Forum de l’Intégrité » organisé les 19 et 20 avril 2016, a été consacré cette année à la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, un sujet dont l’importance est à la mesure des masses financières colossales sur lesquelles des prélèvements indus sont possibles : 23 600 milliards USD d’exportations mondiales de biens et de services, dont 14 000 milliards pour les pays de l’OCDE, et 22 800 milliards USD d’importations, dont 13 900 milliards pour les pays de l’OCDE.

De nombreuses réunions ont eu lieu dans le cadre du Forum, portant notamment sur la corruption douanière (dont le montant a été estimée par l’Organisation mondiale du commerce à un minimum de 2 milliards USD pour 2014), l’organisation collective des armateurs et affréteurs contre la corruption portuaire (*Maritime Anti-corruption Network*), les risques présentés par les pratiques de compensation (« *offsets* ») dans les marchés d’équipements militaires, les standards, la certification et l’accreditation en matière d’intégrité dans le secteur privé.

## **Le Groupe d’États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l’Europe**

*Textes : Convention civile sur la corruption du Conseil de l’Europe du 4 novembre 1999 ;*

118. « Recommandation pour l’amélioration de l’éthique dans le service public » ou « *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service* » (1998) OECD.

*Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1999 ratifiée par la France le 25 avril 2008 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2008 (“Convention de Strasbourg”)*

Le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) est l'organe de suivi de la mise en œuvre des deux conventions anti-corruption du Conseil de l'Europe. Il compte 49 membres - 48 États du Conseil de l'Europe et les États-Unis d'Amérique. Le GRECO a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pression mutuelle par les pairs, qu'ils respectent les normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption. Il contribue ainsi à identifier les lacunes dans la législation et les politiques nationales et recommande les réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires pour y remédier.

Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO, qui a débuté en 2012, est consacré à la « prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs ». Le SCPC, par sa nature et ses attributions, est au cœur de l'évaluation de la France au cours de ce cycle d'évaluation qui porte sur la déontologie, les incompatibilités, les conflits d'intérêts et leur contrôle, les déclarations de patrimoine et d'intérêts, la formation et la sensibilisation donnée en la matière aux parlementaires, juges et procureurs.

*68<sup>e</sup>, 69<sup>e</sup>, 70<sup>e</sup>, 71<sup>e</sup> et 72<sup>e</sup> réunions plénières du GRECO, Strasbourg, 15 au 19 juin 2015, 12 au 16 octobre 2015, 30 novembre au 4 décembre 2015, 14 au 18 mars 2016 et 27 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2016*

Le principal résultat des récentes réunions plénières du GRECO, a été, pour la France, l'adoption du rapport de conformité concernant le 4<sup>e</sup> cycle d'évaluation. Ce rapport fait le point sur l'état de mise en œuvre des recommandations qui avaient été adressées à la France par le GRECO, fin 2013, sur deux volets de la prévention de la corruption concernant, d'une part, les parlementaires, d'autre part, les magistrats. Ce 4<sup>e</sup> cycle d'évaluation a placé la France dans une situation nettement plus favorable que celle dans laquelle elle se trouvait dans le cadre du 3<sup>e</sup> cycle d'évaluation réalisé en 2009 et traitait des incriminations et de la transparence du financement des partis politiques. En effet, le nombre de recommandations adressées à la France, en 2013, au titre du 4<sup>e</sup> cycle est plus réduit que celui jadis enregistré en 2009 pour le 3<sup>e</sup> cycle (11 au lieu de 17).

En outre et surtout, le niveau de mise en œuvre des recommandations a été estimé satisfaisant dans le cadre du 4<sup>e</sup> cycle, alors qu'il avait été jugé « globalement insuffisant » dans le cadre du 3<sup>e</sup> cycle, et ce pendant plusieurs années, jusqu'à ce que la situation de la France soit finalement reconnue comme échappant à cette qualification lors de la réunion plénière du GRECO de novembre-décembre 2015.

S’agissant du premier volet du 4<sup>e</sup> cycle d’évaluation, concernant les parlementaires, les progrès attendus portent sur d’assez nombreux points.<sup>119</sup> Concernant le second volet, des progrès sont attendus tant pour ce qui des magistrats du siège<sup>120</sup> que des magistrats du Parquet.<sup>121</sup>

La prochaine étape de ce 4<sup>e</sup> cycle d’évaluation a été fixée au 30 septembre 2017, date à laquelle la France devra remettre au GRECO un nouveau rapport de situation. L’adoption, le 26 avril 2016, du projet de loi constitutionnelle sur la réforme du CSM, soit un mois après l’adoption du rapport de conformité (18 mars 2016), est de nature à satisfaire à l’une des recommandations en suspens, mais des avancées ou explications sont attendues sur de nombreuses autres, ce qui nécessite l’engagement d’efforts soutenus pour espérer qu’il soit mis fin à cette procédure de conformité, la réalisation de cet objectif étant subordonnée à un taux élevé de mise en œuvre des recommandations (70%)<sup>122</sup>.

Le 5<sup>e</sup> cycle d’évaluation, qui ne débutera pas avant 2017, portera sur la prévention de la corruption, non seulement, dans les services dits

119. La situation des collaborateurs des parlementaires (adoption de règles de conduite et publication d’une liste centralisée mentionnant les autres fonctions éventuellement exercées par eux); le contrôle de l’usage de la réserve parlementaire (clarification des critères d’attribution des subventions; encadrement de la répartition des crédits au sein des groupes politiques; instauration d’un audit de l’usage des fonds); la gestion des conflits d’intérêts (renforcement des mécanismes de signalement et de déport); l’encadrement des cadeaux et autres avantages offerts aux parlementaires (principe d’interdiction et transparence); l’accès du public aux déclarations de patrimoine de ceux-ci (facilitation et généralisation de l’accès). Par ailleurs, des informations et explications complémentaires sont attendues de la France sur le contrôle de l’usage de l’indemnité représentative de frais de mandat.

120. La déontologie et le régime disciplinaire des magistrats non professionnels (juges consulaires siégeant dans les tribunaux de commerce et conseillers de prud’hommes); l’attribution des décorations et distinctions honorifiques; rôle disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature (autorités de saisine, pouvoirs d’investigation).

121. Les procédures de nomination et disciplinaire (alignement sur la procédure applicable aux juges); l’encadrement des demandes ponctuelles d’informations émanant du garde des Sceaux, dans des affaires particulières, à destination des parquets généraux (enrichissement de la circulaire du 31 janvier 2014); la procédure de déclassification et de communication des informations couvertes par le secret de la défense nationale (ouverture d’un recours contre les décisions du ministre de la défense intervenant après avis de la commission consultative du secret de la défense nationale); l’accès à la liste des lieux identifiés comme abritant des éléments couverts par le secret de la défense nationale (facilitation de l’accès direct par les magistrats concernés).

122. La situation d’autres États membres du GRECO a été évaluée notamment lors de la réunion plénière de mars 2016 : au titre du 3<sup>e</sup> cycle (Liechtenstein et San Marin au stade du rapport d’évaluation; l’Autriche, qui n’est désormais plus soumise à la procédure de mise en conformité; la Belgique, la Suède et les États-Unis d’Amérique, qui demeurent soumis à la procédure de conformité) et au titre du 4<sup>e</sup> cycle (l’Albanie et le Danemark et, à un stade plus avancé de la procédure de conformité, l’Islande et la Lettonie, laquelle fait désormais l’objet d’un contrôle renforcé).

répressifs, mais aussi des personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'Exécutif (« *persons with top executive functions* »)<sup>123</sup>.

## L'Union européenne

### Rapport anticorruption de l'Union européenne, réunion des experts UE-ACR, Bruxelles,

Par une décision du 6 juin 2011, la Commission européenne (DG affaires intérieures) a établi un mécanisme d'évaluation périodique de la lutte contre la corruption dans l'Union européenne, prévu la rédaction en principe biennale<sup>124</sup> d'un « Rapport anticorruption de l'UE », et créé un groupe d'experts pour l'assister dans cette mission.<sup>125</sup> Le chef du SCPC de l'époque avait été désigné comme l'un de ces experts et avait participé au processus d'élaboration du Rapport, lors des réunions du groupe à Bruxelles.

Le premier rapport anticorruption de l'UE a été adopté par la Commission et rendu public le 3 février 2014.

Dans le chapitre de ce document consacré à la France, la Commission avait relevé l'important travail législatif réalisé depuis 2007 pour prendre en compte les recommandations du GRECO et de l'OCDE, tout en rappelant que ces deux institutions internationales avaient appelé la France à poursuivre ses efforts. Elle avait rappelé également les suites législatives données en 2013 aux travaux de la « commission Jospin » et souligné le rôle spécifique dévolu au SCPC, en regrettant toutefois qu'il ne puisse être saisi ou consulté directement par les citoyens confrontés à des suspicions de corruption. Elle avait pris acte du nouveau dispositif français de protection des lanceurs d'alerte, tout en observant cependant que le SCPC ne pouvait pas enquêter sur les représailles que peuvent subir les lanceurs d'alerte dénonçant des faits de corruption. Elle avait relevé, également, que la France avait correctement transposé la décision-cadre sur la corruption dans le secteur privé. Enfin, elle avait indiqué qu'à défaut

123. À ce stade, il est difficile d'avoir une vision précise et stabilisée du champ de l'évaluation, mais la ligne qui semble se dégager est la suivante. Le volet « services répressifs » s'intéresserait à la situation des agents de police et de contrôle aux frontières des personnes et des biens (ce qui inclurait les douaniers). Le volet « hautes personnalités de l'Exécutif » concernerait pour sa part les chefs d'États, les membres de Gouvernement, et sans doute d'autres personnes exerçant d'éminentes fonctions, notamment, dans des cabinets ministériels.

124. Le deuxième rapport n'avait pas encore été publié à la fin du mois de septembre 2016.

125. Fin 2011, dix-sept experts ont été désignés à titre personnel (et non en tant que représentants de leur État-membre d'origine) pour une durée de quatre ans par la Commission. La composition de ce groupe est variée : certains experts sont des agents publics travaillant au sein d'institutions chargées de lutter contre la corruption ; d'autres sont des universitaires, des représentants d'ONG (TI) ou des membres d'organisations internationales (Banque Mondiale), voire, pour au moins deux experts, des « consultants » privés.

d'un cadre juridique contraignant, les activités de lobbying auprès du Parlement faisaient l'objet d'un encadrement relatif depuis 2009.

*Atelier de travail de l'Union européenne, réunion des experts UE-ACR, Budapest (Hongrie), 28 au 30 avril 2015*

Le chef du SCPC, point de contact de l'Union européenne pour le rapport anticorruption de l'UE a participé en avril 2015 à Budapest à un atelier de partage d'expériences consacré aux déclarations de patrimoine.

*Atelier de travail de l'Union européenne, partage d'expériences sur la protection des lanceurs d'alerte, La Haye (Pays-Bas), 2 juillet 2015*

Dans le cadre du suivi du Rapport anticorruption de la Commission européenne de février 2014, le SCPC a été invité par la Direction générale Migrations et Affaires intérieures de la Commission européenne<sup>126</sup> à participer à un atelier de partage d'expériences sur la protection des lanceurs d'alerte organisé symboliquement le 2 juillet 2015 à La Haye, siège de plusieurs institutions internationales et européennes, dont l'Office européen de police criminelle EUROPOL. Une quinzaine d'États-membres ont participé à cet atelier qui était ouvert à l'ensemble des pays de l'Union, état de fait reflétant un engagement inégal des États en matière de protection des lanceurs d'alerte.

Au cours de cette réunion, régie par la règle de Chatham House<sup>127</sup>, les représentants de la Commission européenne ont marqué leur soutien aux initiatives tendant au développement des dispositifs d'alerte en ligne ouverts aux citoyens.<sup>128</sup> Ils ont rappelé l'intérêt accru du Parlement européen pour la question de la protection des lanceurs d'alerte, depuis le débat sur les conséquences de la directive relative au secret des affaires.

Ont été également évoquées des affaires de corruption qui n'auraient pu être mises au jour sans l'intervention de lanceurs d'alerte, notamment, au Royaume-Uni, l'affaire *Foxley* (1982-1990) dans le secteur des marchés d'armement ; en Serbie, l'affaire dite de la *Mafia des routes*, dans le secteur des travaux d'équipement routier ; en Irlande, l'affaire

---

126.. Unité A2 « Lutte contre le crime organisé ».

127.. « Quand une réunion, ou l'une de ses parties, se déroule sous la règle de Chatham House, les participants sont libres d'utiliser les informations collectées à cette occasion, mais ils ne doivent révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations, de même qu'ils ne doivent pas révéler l'identité des autres participants. »

128.. Voir, par exemple, le projet DIGIWHIST de développement d'une plateforme d'alerte dédiée à l'amélioration de la transparence dans la gestion des fonds publics dans les États-membres de l'Union européenne, mais aussi dans d'autres pays de la périphérie. Ce projet dont l'initiative revient à l'Université de Cambridge, est géré par un consortium européen réunissant également la Hertie School of Governance de Berlin, le Corruption Research Centre de Budapest, le Datlab de Prague, l'Open Knowledge Foundation Deutschland, and Transcrime (Université catholique du Sacré-Cœur de Milan et Université de Trente).

dite *Corrupt Planning Deal* (2008), dans le secteur de l'urbanisme ; en Grèce, le scandale *Kallithea* (2009-2012).

Il a été affirmé, par ailleurs, la supériorité de l'alerte externe sur l'alerte interne en termes d'efficacité<sup>129</sup>, avec, toutefois, une réserve non négligeable, la nécessité de ne pas majorer le rôle des médias, dont l'indépendance est sujette à caution dans de nombreux pays, et qui, lorsqu'ils relaient une alerte, ont tendance à ne s'intéresser qu'aux affaires mettant en cause des personnalités.

### **La multiplication des lois globales de protection des lanceurs d'alerte**

Le constat a été fait de la multiplication en Europe de lois « globales » sur l'alerte éthique, c'est-à-dire assurant une protection comparable à tous les lanceurs d'alerte, quel que soit le secteur d'activité concerné<sup>130</sup>. La mise en œuvre effective de ces lois globales est toutefois loin d'être garantie dans tous les pays qui s'en sont dotés. Au demeurant, même dans les pays les plus avancés, les dispositifs et l'utilisation qui en est faite restent perfectibles.

### **Le cas du Royaume-Uni**

S'agissant du Royaume-Uni, qui s'est doté en 1998 d'une des lois les plus avancées au niveau européen (le *Public Disclosure Act* ou PIDA, réformé en 2013), il n'a pu être communiqué de données statistiques postérieures à 2009 : il a été ainsi fait état de 1761 cas de mise en œuvre de la loi en 2009, contre 157 en 1999<sup>131</sup>, dont 70% réglés sans audience juridictionnelle. Entre 1999 et 2009, les juridictions ont été saisies de près de 3000 cas, avec, pour les lanceurs d'alerte concernés, un taux d'échec de 78%. Sur ces 3000 cas, le fond de l'affaire n'a été éclairé que dans 532 cas seulement. Pour ceux des lanceurs d'alerte qui ont été indemnisés, les indemnités perçues se sont élevées en moyenne à 113 000 livres sterling, avec un maximum de 3,4 millions de livres.

La question de la protection des révélations faites postérieurement à la cessation de la relation de travail reste posée. Par ailleurs, si la loi PIDA s'applique aux services de police, elle ne s'applique pas, pour des raisons restant à ce stade à éclairer, aux agents des services de Sécurité sociale. Il n'y a pas d'autorité publique ou de médiateur chargé de conseiller et

129.. Référence aux travaux de Terance D. Miethe (Department of Criminal Justice de l'Université du Nevada, Las Vegas). et Joyce Rothschild (Virginia Polytechnic Institute), notamment leur article fondateur « *Whistleblowing and the Control of Organizational Misconduct* », (Sociological Inquiry, 64 : 3, juillet 1994).

130.. Royaume-Uni (Public Disclosure Act, 1998) ; Pays-Bas (2001) ; Roumanie (2004) ; Norvège (2006) ; Slovaquie (2010) ; Irlande (Protected disclosure Act, 2014) ; Serbie (2015).

131.. Pas de données disponibles pour la période 2010-2015.

d’assister les lanceurs d’alerte, cette mission étant, en pratique, assurée par une structure associative, *Public Concern at Work*. La question de l’opportunité d’accorder des gratifications financières aux lanceurs d’alerte est désormais posée. À ce stade, l’avenir professionnel des lanceurs d’alerte reste souvent compromis, la réintégration du lanceur d’alerte licencié étant le plus souvent impossible.

### **Le cas des Pays-Bas**

Le constat en 2008 de l’échec de la Commission indépendante pour l’intégrité dans le secteur public mise en place en 2001 a conduit à la création en 2012 de l’« *Adviespunt Klokkenuiders* » (APKL), une association financée par l’État et présidée par un élu local, spécialisée dans le conseil et l’assistance aux lanceurs d’alerte. En 2014, le Parlement néerlandais a rejeté une proposition de loi tendant à la création d’une « Maison des lanceurs d’alerte » rattachée au Médiateur national (« *Ombudsman* ») qui aurait été doté du pouvoir d’enquêter chez les employeurs. Après remaniement du projet, celui-ci a finalement été adopté à effet du 1<sup>er</sup> juillet 2016. Cette structure devrait être dotée d’une dizaine d’agents et d’un budget de fonctionnement de l’ordre de 2,3 millions d’euros.

### **Le cas de l’Irlande**

L’adoption en 2014 du *Protected Disclosure Act* a résulté du constat de l’inadaptation du dispositif antérieur, dont la complexité et l’opacité, dénoncée par le Tribunal Mahon<sup>132</sup>, étaient de nature à dissuader les lanceurs d’alertes potentiels de passer à l’acte. Dans le nouveau dispositif, la motivation du lanceur d’alerte n’est pas prise en considération : il n’est pas exigé que le lanceur d’alerte soit de « bonne foi » et le champ matériel de l’alerte inclut les « fautes de gestion grossières » (« *gross mismanagement* »). L’auteur de représailles peut voir engagée sa responsabilité délictuelle (« *tortious liability* »). Les alertes intéressant la sécurité nationale sont protégées si elles sont reçues par un juge dûment habilité à cet effet. Prévu pour 2017, un premier bilan de la mise en œuvre de ce dispositif innovant permettra, le cas échéant, d’en vérifier la pertinence au regard de la réalité des alertes.

\*\*\*

Quelques pays se signalent encore par une absence de protection légale des lanceurs d’alerte. C’est notamment le cas de l’Espagne où il n’existe à ce jour pas de régime de protection légale des lanceurs d’alerte,

---

132.. Tribunal Mahon ou *Tribunal of Inquiry Into Certain Planning Matters and Payments*, instance créée en 1997 et présidée jusqu’à son départ en retraite par le juge Alan Mahon. pour enquêter sur des allégations de corruption au sein du Conseil du Comté de Dublin, portant sur des montants considérables dans le domaine de l’aménagement et de l’urbanisme.

même limité à la dénonciation de faits de corruption. Cette absence de protection n'est que partiellement compensée par la possibilité pour les citoyens espagnols de déclencher des « accusations populaires »<sup>133</sup> et par des initiatives locales (comme la création d'un Bureau anticorruption à la mairie de Madrid, qui peut recevoir des signalements anonymes). La durée des procédures est souvent jugée dissuasive. Il est à observer, de plus, que dans le secteur public local et en l'absence de statut général, les employés peuvent être révoqués aisément par l'autorité territoriale.

*\* Séminaire de formation de policiers à la lutte contre la corruption, Banka Luka, République serbe de Bosnie, 3 et 4 mars 2016*

Dans le cadre du programme TAIEX de la Commission européenne, consacré à l'amélioration des institutions des pays ayant vocation à intégrer l'Union européenne, un conseiller du SCPC a participé à un séminaire dédié à la lutte contre la corruption, au profit de fonctionnaires de police de la République serbe de Bosnie.

*\* Atelier de travail de l'Union européenne, la manipulation des événements sportifs (match fixing), Bruxelles (Belgique), 17 et 18 février 2016 et Helsinki (Finlande), 8 et 9 juin 2016*

Un conseiller du SCPC a participé aux réunions du groupe de travail organisé par la Commission européenne consacré aux manipulations des événements sportifs qui vise à rassembler acteurs publics et acteurs privés autour de la problématique de la manipulation des événements sportifs. Ainsi, on relevait la participation à cette conférence. En sus des institutionnels et des représentants des États membres, participent également à ce groupe de travail des entreprises privées réalisant la surveillance des cotes, des plateformes de jeux, divers instituts de recherche et universitaires et plusieurs présidents de ligues professionnelles.

***1 – La nécessité de signer et de ratifier la convention***

La nécessité de signer puis de ratifier la convention de Macolin a été soulignée à de nombreuses reprises. Le processus de ratification est aujourd'hui suspendu en raison d'un désaccord revendiqué par un seul État.

Le Parlement européen insiste pour sa part sur la nécessité d'impliquer tous les acteurs du monde sportif autour de trois axes d'action : la coopération, l'éducation/sensibilisation, et le durcissement nécessaire des sanctions.

<sup>133</sup> Sorte d'actions collectives.

## ***2 – La nécessité de renforcer les dispositifs de sanction***

Europol témoigne que les peines infligées sont souvent insuffisantes et surtout moins sévères que pour les autres activités criminelles. Il y a donc un phénomène d’opportunité qui se crée. Le bon « rendement » des manipulations de compétitions sportives et le peu de risques encourus attirent massivement des organisations mafieuses ou criminelles. Le représentant d’Europol a donc recommandé la mise en place de peines planchers.

## ***3 – Le partage d’informations***

Europol insiste sur l’aspect polycriminel des groupes utilisant la manipulation des compétitions pour blanchir et gagner de l’argent. Il est ainsi très difficile de suivre les flux financiers impliqués dans ces mécanismes. L’implantation mondiale des groupes criminels, le recours intensif aux possibilités d’internet et les barrières administratives dans l’assistance internationale rendent très difficile le travail d’enquête. Le Comité international olympique (CIO) met en avant son expérience de la gestion des risques lors de grands événements et la mise en place de son système d’information IBIS sur les paris et l’intégrité qui recueille les alertes et données sur la manipulation à travers les paris dans le sport. Un très grand nombre d’opérateurs de paris et d’autorités nationales chargées de la régulation des paris ont déjà signé des protocoles d’accord avec le CIO.

## ***4 – le difficile choix entre partage de données et protection des données personnelles***

Dans un environnement devenu international et dématérialisé, les actes criminels liés aux paris sportifs ne connaissent aucune frontière et sont souvent immatériels. Le partage des informations et des données, entre les pays, entre les acteurs constitue un atout pour détecter ces délits. Les diversités des acteurs et des législations constituent un frein au développement de ce partage.

Géographiquement, la majorité des problèmes sont concentrés en Europe compte tenu du nombre d’événements sportifs organisés dans cette partie du monde.

Des sociétés, prestataires de services pour des institutions, se fondent principalement sur la surveillance des faits de match et sur des analyses de cotes. Elles ont bien sûr tout intérêt à avoir accès à l’ensemble des données à la disposition des États, pour fiabiliser leur activité et en améliorer le rendement. Mais les lois nationales et européennes protègent l’utilisation et le partage des données personnelles. L’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) tient à la protection des données

personnelles. Il faut donc admettre que la législation protectrice de libertés individuelles peut empêcher une détection optimale des activités criminelles en matière de paris sportifs.

Un groupe d'experts sur l'échange de données et la protection des données personnelles a été constitué au sein du Conseil de l'Europe.

### ***5 – Les mécanismes de manipulation et les grandes affaires en Europe***

Il a été détaillé plusieurs processus de manipulation : vente par les joueurs d'informations privilégiées, influence d'intermédiaires sur des joueurs pour commettre des fautes, recours aux monnaies électroniques pour payer les actes de corruption, existence de courtiers vendant les résultats de compétitions sportives.

Selon Europol, des groupes criminels peuvent prendre le contrôle de clubs (de football par exemple) par l'intermédiaire de structures ad hoc. Les criminels sont très rarement au contact direct des sportifs. Le blanchiment d'argent est facilité par les caractéristiques des paris en ligne et les opportunités existantes dans la vie de club de football par exemple (achat de club, transferts de joueurs...).

Plusieurs parties prenantes établissent un lien de cause à effet entre le blanchiment et la manipulation des paris sportifs et soulignent la concentration des problèmes des paris illégaux sur le marché asiatique et en provenance de cette région.

### ***6 – Les apports méthodologiques***

Au Royaume-Uni, la surveillance des paris sportifs repose non pas comme en France sur la surveillance exhaustive des mises en lignes, mais sur une analyse des risques. Le Directeur de la *UK Gambling Commission* note que les criminels réagissent vite aux mesures prises par les États. Cette méthode de surveillance nécessite une méthodologie très précise. Un plan d'action national contre le truchage de match a été déployé.

Le CIO a réalisé une étude comparative des législations des différents pays afin de dégager des règles minimums, standards de la lutte et la prévention des manipulations. Le CIO insiste sur la nécessité de rédiger un code sur la prévention des manipulations pour tenter d'harmoniser les règles de chaque État.

### ***7 – La protection des lanceurs d'alerte***

Si les entreprises de surveillance des paris en ligne produisent un volume important d'alertes, qu'elles transmettent aux fédérations ou aux autorités des pays concernés, il est apparu à travers les différents cas pratiques présentés, que les grandes affaires étaient toutes nées d'informations transmises par des lanceurs d'alerte.

## **Conclusion**

La Commission européenne a annoncé que le rapport d'évaluation du groupe de travail serait formellement adopté en novembre 2016, afin de proposer un nouveau plan d'action au Conseil européen.

### **Atelier de partage d'expériences anticorruption sur le secteur privé, rapport anticorruption de l'Union européenne, Prague, République tchèque, 21 avril 2016**

L'atelier de travail du 21 avril 2016 a réuni à Prague des représentants des ministères, des cabinets d'avocats, magistrats, de *think-tanks*, d'organismes de lutte contre la corruption, des universités et les organisations non gouvernementales de 17 États membres sur 28 afin de discuter des initiatives en matière de lutte contre la corruption et des meilleures pratiques au sein du secteur privé. L'atelier a comporté cinq sessions portant sur des questions spécifiques relatives à la lutte contre la corruption dans ce secteur : 1) le cadre juridique et les sanctions ; 2) la corruption au sein des entreprises publiques ; 3) les problèmes et les défis pour les acteurs du secteur privé faisant face à la corruption ; 4) les conflits d'intérêts et les liens entre les entreprises et les milieux politiques au niveau local ; 5) le point de vue de la société civile sur le cas des entreprises publiques.

La Commission européenne a présenté la démarche d'intégration recherchée à travers ces ateliers. Elle a évoqué plusieurs initiatives clés au niveau international en matière de lutte contre la corruption, notamment l'intégration envisagée, dans le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) de clauses anticorruption inspirées des clauses du Traité transpacifique, le Sommet de Londres de mai 2016, ainsi que le Colloque de Paris de juin 2016.

La France a été amenée à s'exprimer principalement sur deux sujets : la difficulté à mettre en œuvre la transaction pénale dans le contexte culturel juridique français ainsi la lutte contre la corruption dans le sport. Ces deux sujets ont soulevé un véritable intérêt de la part des intervenants.

## LA PARTICIPATION AUX CONFÉRENCES INTERNATIONALES ET LE DIALOGUE BILATÉRAL

### L'Association Internationale des Autorités Anti-corruption (IAACA)

Fondée à Pékin en octobre 2006, à l'initiative de la Chine<sup>134</sup>, l'IAACA est une organisation qui regroupe les agences anticorruption des pays qui en sont dotés, mais aussi des autorités chargées des poursuites (au niveau des procureurs généraux des cours suprêmes, et de l'Association internationale des procureurs (*International Association of Prosecutors* – IAP); elle a pour objectif le développement de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption.

Plateforme d'échanges, de dialogue, de formation et d'assistance à la coopération en matière de lutte contre la corruption, l'IAACA se veut être à la recherche d'une « synergie de l'anticorruption » en soutien des actions de l'ONUDC et de la Banque Mondiale.

Le SCPC participe depuis sa création aux travaux de l'IAACA, qui consistent en des séminaires techniques annuels et une Conférence annuelle qui, un an sur deux, se tient en ouverture de la Conférence des États parties à la CNUCC.

### Réunion annuelle du comité exécutif de l'IAACA, Doha (Qatar), 9 juin 2015

Le chef du SCPC, alors, membre élu du comité exécutif a été convié à assister à la réunion annuelle de ce comité exécutif<sup>135</sup> de l'IAACA qui s'est tenue à Doha (Qatar), à l'invitation du procureur général du Qatar, réunion préparatoire de l'assemblée générale de l'association.

### 9<sup>e</sup> séminaire de l'IAACA, Tianjin (Chine), 10 au 13 mai 2016

À l'invitation de l'Association internationale des autorités anticorruption (IAACA), Madame Xavière Simeoni, chef du SCPC depuis le 4 janvier 2016, a participé, du 10 au 13 mai 2016 à Tianjin (Chine), à la 9<sup>e</sup> conférence annuelle de l'Association. Ce séminaire annuel rassemblait les représentants de 73 pays essentiellement d'Asie et d'Afrique, et de

134. Le procureur général du Parquet suprême du peuple de la République populaire de Chine en est le président et son Parquet assure le secrétariat de l'association).

135. Les 29 membres du Comité exécutif sont depuis novembre 2013 les chefs d'autorités anti-corruption ou les procureurs spécialisés des pays suivants : Chine, Azerbaïdjan, Malaisie, Tanzanie, Afrique du Sud, Maroc, États-Unis, Qatar, Ouganda, Espagne, Ukraine, Singapour, Argentine, Inde, Hong-Kong, Royaume-Uni, Namibie, France, Panama, Brunei, Kazakhstan, Brésil, ainsi que des représentants de l'OLAF, de l'IACA de Vienne et de l'ONUDC.

quelques pays européens (France, Royaume-Uni, Danemark, Norvège, Espagne) et deux organisations internationales (ONUSD, OLAF), soit 270 personnes au total. Les travaux ont été concentrés sur deux journées, sous le thème « *Investigation and Prosecution* ».

La 1<sup>re</sup> journée a donné lieu à des prises de parole de certains pays (Malaisie, Iran, Namibie, Angola, Biélorussie), chacun rappelant son engagement dans la lutte anticorruption. La Chine, organisatrice, a souligné sa volonté de « frapper les tigres comme les mouches » et a mis en avant le succès de sa politique dite du « filet céleste » qui consiste à rapatrier depuis l'étranger ses fugitifs (1 millier de personnes dont 240 ex-fonctionnaires de l'État chinois) et les avoirs de la corruption.

La 2<sup>e</sup> journée a été organisée en ateliers (investigation and prosecution, prévention and education, investigation and prosecution, international coopération) avec les interventions de pays désignés à l'avance Cameroun, Moldavie, Sri Lanka, Cambodge, Kazakhstan, Brésil, Ile Maurice, Maroc, France. Pour la France, M. Charpenel, premier avocat général à la Cour de cassation a présenté les réformes législatives récentes de 2013 avec la création de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique et du Procureur National Financier, sans oublier le projet de loi Sapin II en cours. M. Badie, procureur général de la Cour d'appel de Papeete et ancien chef du SCPC, membre élu du comité exécutif de l'IAACA a également pris la parole sous le même angle des dernières réformes françaises.

Il est à observer qu'aucun intervenant, à l'exception de la France, n'a évoqué la question des lanceurs d'alerte, pourtant jugée prégnante par l'ONUSD.

## **Le Forum Eurasiatique Anti-corruption**

*\* 4<sup>e</sup> forum Eurasiatique anticorruption, Moscou (Russie), 22 au 25 avril 2015*

À l'invitation de l'Institut de législation et de droit comparé de la Fédération de Russie, le chef du SCPC a été convié à intervenir sur le thème de la prévention de la corruption lors de la réunion annuelle du forum Eurasiatique anticorruption. Cette manifestation dont la dimension internationale est fortement axée sur les Etats issus du démembrement de l'URSS rassemble chaque année environ 350 participants, notamment des représentants du GRECO, du GAFI, de la Commission de Venise et des ONG, dont Transparency International.

*Conférence internationale sur « le développement des tendances de lutte contre la corruption, le blanchiment et le recouvrement des avoirs criminels en Europe » à Prague les 20 et 21 octobre 2015*

Organisée par la République Tchèque et le Conseil de l'Europe, la Conférence internationale sur « le développement des tendances de lutte contre la corruption, le blanchiment et le recouvrement des avoirs criminels en Europe » a réuni à Prague environ 150 participants représentant une quinzaine d'États et d'organisations de l'Union Européenne, en octobre 2015.

La participation du SCPC à cette Conférence lui a permis notamment de présenter les « Les lignes directrices françaises visant à lutter contre la corruption dans les transactions commerciales ».

**Rencontres internationales des autorités anti-corruption, Paris, 14 au 16 juin 2016**

\* Le chef du SCPC a participé aux rencontres internationales des autorités anti-corruption organisées en coopération avec la Banque mondiale et l'OCDE, et avec le soutien de la Grande-Bretagne par le ministère de la Justice. Placées sous le Haut Patronage du Président de la République française, ces rencontres ont été ouvertes par le chef de l'État qui a rappelé l'engagement de la France en matière de lutte contre la corruption. Le chef du SCPC, membre du comité de pilotage de l'événement, a notamment participé à une table ronde consacrée au recours aux transactions et aux sanctions administratives en matière de corruption. Ces rencontres de près de 200 participants (autorités judiciaires, enquêteurs, autorités régulatrices) venant de près de 60 pays ont permis de promouvoir la coopération judiciaire internationale. En effet, parallèlement aux sessions plénières, les participants ont pu rencontrer leurs homologues, échanger sur leurs systèmes respectifs mais également évoquer leurs dossiers communs dans le cadre d'entretiens informels bilatéraux. Ces journées ont été clôturées par le garde des Sceaux, Monsieur Jean-Jacques Urvoas, ministre de la Justice et par le Procureur général d'Angleterre et du Pays de Galles.

## LES ACTIONS DE COOPÉRATION AVEC D'AUTRES AGENCES ANTICORRUPTION

### Revue par les pairs du système de gouvernance tunisien, OCDE, Tunis (Tunisie), 10 au 16 mai 2015

Un conseiller du SCPC a participé en mai 2015, à la demande de l'OCDE, à une mission d'examen par les pairs du système de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption de la République tunisienne.

### Séminaire des inspections générales, Alger (Algérie), 24 au 26 mai 2015

Le 25 mai 2015, M. Brahim Bouzeboudjen, président de l'Organe national de prévention et de lutte contre la corruption (ONPLC) et M. François Badie, alors chef du SCPC, ont, à l'invitation des autorités algériennes et en présence du magistrat de liaison français en Algérie, signé à Alger un protocole de coopération pour développer les relations entre les deux institutions<sup>136</sup>.

Ce protocole conclu pour une durée reconductible de deux ans a pour objet d'élargir et renforcer la coopération entre les deux agences anti corruption. Il vise à ce que le SCPC puisse apporter son assistance et son expertise aux missions de l'ONPLC, en particulier en ce qui concerne les actions de prévention de la corruption<sup>137</sup>.

La signature de ce protocole est intervenue dans le cadre d'un séminaire organisé par l'ONPLC à l'intention des inspecteurs généraux de l'administration algérienne, désignés récemment par le Premier ministre pour être les points de contact et les référents de l'ONPLC dans les administrations, et en présence des principales autorités administratives du pays (président de la Cour des comptes, de l'autorité de la concurrence, directeur des affaires pénales du ministère de la Justice, etc.).

Lors de ce séminaire, le chef du SCPC a traité de la problématique de la prévention de la corruption, de l'articulation avec la répression, des principales difficultés de mise en œuvre, et des réponses pratiques du

---

136. Cette démarche s'inscrivait dans le cadre des dispositions de l'article 6-3 de la Convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2013 (CNUCC) et des déclarations de la France désignant le SCPC comme autorité susceptible d'aider d'autres États à mettre au point et à appliquer des mesures spécifiques de prévention de la corruption.

137. Créé en 2006, l'ONPLC est une autorité administrative indépendante placée auprès du Président de la République algérienne, chargée de proposer et mettre en œuvre une politique globale de prévention de la corruption. Elle a en outre compétence pour recevoir les déclarations de patrimoine des agents publics algériens assujettis à cette obligation (environ 100 000 personnes) et vérifier les conditions de passage des agents publics dans le secteur privé ou parapublic (« pantouflage »).

SCPC sur ces points. Un conseiller est intervenu sur le sujet des conflits d'intérêts ; à l'issue, un débat avec l'assistance a permis de préciser tant certaines notions nouvelles (les lanceurs d'alerte et leur protection, les déclarations d'intérêts et de patrimoine) que le périmètre de l'action des autorités françaises en ce domaine.

### **Groupe de travail sur la corruption dans le secteur de la santé (réseau EPAC-EACN) à Bucarest les 23 et 24 mai 2016**

Dans le cadre du premier groupe de travail sur la corruption dans le système de santé lancé par le Service de la coopération internationale de la Direction nationale anticorruption (DNA) de Roumanie au sein du réseau européen des agences anticorruption EPAC, le SCPC a centralisé les études de cas réalisés par les organismes publics français compétents dans ce secteur tels que la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), et de la Direction nationale de lutte contre la fraude (DNLF) afin de les transmettre à la DNA. L'objectif était de permettre aux autorités roumaines d'améliorer la prévention de la corruption et les investigations en matière de corruption dans le domaine de la santé par ce partage d'expertises.

### **Séminaire de lutte contre la corruption, Chisinau (Moldavie), 11 et 12 juin 2015**

À la demande de l'ambassadeur de France en Moldavie, La Moldavie a signé en 2014 un accord d'association avec l'Union européenne un conseiller du SCPC est intervenu sur la définition des atteintes à la probité en droit pénal français et a présenté les missions du Service central de prévention de la corruption lors d'un séminaire de lutte contre la corruption dans le domaine judiciaire..

### **Soutien à la création de l'Instance nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, Tunis (Tunisie), 5 et 9 juillet 2015**

Un conseiller du SCPC a participé en juillet 2015 à la demande du Conseil de l'Europe à une mission de soutien technique et méthodologique à la mise en place de l'instance nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption (IBOGOLUC) de la République tunisienne qui doit remplacer l'INLUCC créé après la «révolution du jasmin» de février 2011».

### **Les délégations étrangères reçues au SCPC**

Le SCPC a accueilli les personnalités et délégations étrangères suivantes :

- Accueil d'une délégation de la République Populaire de Chine, composée de hauts fonctionnaires de la Région du Jiangsu, le 29 juin 2016.
- Accueil à l'occasion de sa visite d'études en France de M. Carlos GALAN, Sénateur de la République de Colombie, le 27 juin 2016.
- Accueil d'une délégation de membres de l'agence anticorruption du Monténégro, le 24 juin 2016.
- Visite de M. LOK Maan Singh Karki, président de la commission de lutte contre la corruption du Népal, le 6 juin 2016
- Organisation, à la demande du MAEDI, de la visite en France et accueil d'une importante délégation de parlementaires, magistrats et hauts fonctionnaires de la République d'Irak, du 23 au 27 mai 2016.
- Accueil d'une délégation de la République d'Ukraine, le 22 avril 2016.
- Accueil d'une délégation de l'Autorité de contrôle administratif de la République égyptienne, le 19 avril 2016.
- Visite du procureur général du Brésil, M. Rodrigo JANOT, le 18 mars 2016.
- Accueil de M. LEE Changjae, vice-ministre de la Justice de la République de Corée du Sud accompagné du Directeur de la division des affaires criminelles internationales, M. LEE Chang-soo et du Directeur adjoint de cette même division (Prosecutor) M. KIM, le 15 mars 2016.
- Accueil, à la demande du MAEDI, de M. Alessandro CATTANEO, homme politique italien et « personnalité d'avenir », le 10 mars 2016.
- Accueil du procureur général d'Albanie, M. Adriatik LLALLA, le 15 décembre 2015.
- Accueil d'une délégation tunisienne composée notamment de membres de l'Instance nationale de lutte contre la corruption et la malversation (INLUCC), le 30 novembre 2015.
- Accueil du président de l'Autorité nationale italienne anticorruption (ANAC) Monsieur Raffaele CANTONE, accompagné d'une délégation conduite par S. E Giandomenico MAGLIANO, ambassadeur d'Italie en France, le 19 novembre 2015.
- Accueil d'une délégation vietnamienne de l'Inspection du Gouvernement, le 8 septembre 2015.
- Accueil, dans le cadre d'un programme TAIEX de l'Union européenne, d'une délégation du royaume de Jordanie dirigée par le chef de la section de la prévention de la Commission jordanienne de la lutte contre la corruption, le 18 mai 2015.

# CHAPITRE IV

**Les atteintes à la probité  
dans le monde sportif**

# Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>191</b>	Le point de vue de la société civile	246
		Transparency International	246
		L'analyse du monde académique	247
<b>Sport : les efforts de lutte et de prévention des manquements à la probité aux niveaux international et français</b>	<b>196</b>	<b>Les atteintes à la probité : encadrer et prévenir ces risques au sein des organisations sportives</b>	<b>248</b>
Les atteintes à la probité réprimées par les législations internationales et nationales	196	Des risques spécifiques dans la catégorie des atteintes à la probité	248
<b>Au niveau international</b>	<b>196</b>	<b>Le risque de prise illégale d'intérêts</b>	<b>248</b>
L'Organisation des Nations unies	196	<b>Le risque du manque de transparence dans les délégations de service public (délégation visée à l'article L 131-14 du Code du sport et critères traditionnels de la délégation de service public)</b>	<b>252</b>
Le Conseil de l'Europe	197	<b>Renforcer le Code pénal pour mieux lutter contre la manipulation des compétitions sportives</b>	<b>258</b>
<b>Au niveau de l'Union européenne</b>	<b>200</b>	<b>Les situations non couvertes par les délits prévus aux articles 445-1-1 et 445-1-2 du Code pénal</b>	<b>258</b>
Le traité de Lisbonne	200	<b>La rédaction des articles 445-1-1 et 445-1-2 du Code pénal comporte certaines imperfections</b>	<b>261</b>
Le travail déterminant de la Commission européenne	201	<b>Créer un délit de manipulation sportive se substituant aux deux articles de corruption liés à des paris sportifs corrigerait plusieurs de ces imperfections législatives</b>	<b>264</b>
Le Parlement européen	202	<b>Le délit d'initié pourrait-il s'appliquer aux paris sportifs ?</b>	<b>267</b>
La Cour de Justice de l'Union européenne	203	<b>Propositions de mesures de prévention des atteintes à la probité</b>	<b>268</b>
<b>Au niveau national</b>	<b>203</b>	<b>L'engagement des plus hauts dirigeants de chaque organisation sportive</b>	<b>270</b>
Le cadre législatif national	203	<b>L'évaluation des risques et adapter les vérifications aux enjeux</b>	<b>270</b>
Les acteurs institutionnels au service de la prévention et de la lutte contre les atteintes à la probité	217	<b>La mise en place d'un dispositif d'alerte interne</b>	<b>271</b>
<b>Les atteintes à la probité réprimées par les règlements sportifs</b>	<b>225</b>	<b>La régulation financière du sport professionnel, des mesures concernant le financement des organisations sportives</b>	<b>272</b>
<b>L'engagement du Comité international olympique (CIO) dans la prévention et la lutte contre les atteintes à la probité</b>	<b>225</b>	<b>Les diligences raisonnables</b>	<b>275</b>
Les manquements à la probité visés par le CIO	226		
Les organes du mouvement olympique chargés de veiller au respect des principes éthiques	232		
<b>Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF)</b>	<b>234</b>		
La Charte d'éthique et de déontologie du sport français	234		
L'action du CNOSF en matière de prévention des atteintes à la probité	235		
<b>La mise en œuvre de ces principes par les fédérations et les ligues sportives professionnelles en France</b>	<b>237</b>		
Présentation des acteurs concernés	237		
Le rôle de ces acteurs en matière de lutte contre les atteintes à la probité	239		
Le traitement du risque des atteintes à la probité par les fédérations et ligues sportives	239		

## INTRODUCTION

La Charte olympique est la codification des principes fondamentaux de l'Olympisme, des règles et des textes d'application adoptés par le Comité international olympique (CIO). Elle régit l'organisation, les actions et le fonctionnement du Mouvement olympique et fixe les conditions de la célébration des Jeux olympiques. Ces règles s'imposent aux acteurs des compétitions sportives, au-delà des olympiades. Les deux premiers principes fondamentaux édictent que « *L'Olympisme est une philosophie de vie, exaltant et combinant en un ensemble équilibré les qualités du corps, de la volonté et de l'esprit* » et que « *Le but de l'Olympisme est de mettre le sport au service du développement harmonieux de l'humanité en vue de promouvoir une société pacifique, soucieuse de préserver la dignité humaine.* »

Ces valeurs humanistes sont incontestables et doivent être défendues par tous. La protection de cette philosophie n'est cependant possible qu'en comprenant les phénomènes de société venant interférer avec ces principes de portée universelle.

La professionnalisation du sport a transformé le mouvement sportif<sup>138</sup>. Le sport est devenu un secteur économique qui se trouve exposé aux mêmes risques que les autres. Les masses d'argent qui circulent dans le sport ou dans sa périphérie sont croissantes et représentent maintenant des enjeux à l'échelle nationale et internationale. Le poids économique du sport représentait 1,74% du PIB français en 2012<sup>139</sup>.

L'importance économique du sport a augmenté de manière exponentielle ces dernières années. Ce phénomène est favorisé par les progrès technologiques et l'augmentation spectaculaire des paris sportifs, légaux et illégaux. Depuis le début des années 2000, plusieurs facteurs ont ainsi contribué à faire de la manipulation des compétitions sportives une activité attractive : l'évolution technologique, qui permet la diffusion internationale à grande échelle d'informations de tous types sur les compétitions sportives nationales et internationales, la commercialisation du sport, le développement planétaire du secteur des paris, ainsi que l'absence de mesures répressives. L'une des conséquences est que les milieux criminels ont rapidement identifié et exploité ce nouveau gisement de gains potentiels considérables

138. En 2010, Jean-François Gayraud, expert en matière de criminalité organisée rédigeait un article intitulé « Sport, argent et crime : une triade d'avenir. » « Les plus grands sportifs professionnels constituent désormais, [...], une PME faisant vivre tout un entourage – entraîneur, agent, préparateur physique, gardes du corps, famille, etc. – et des entreprises commerciales multiples [...]. Ainsi, au-delà de la mythologie qui l'entoure, le sport professionnel est-il devenu un secteur comme un autre de l'économie tertiaire, celle des services. C'est un business, un produit, une industrie ».

139. Voir au sein du même chapitre : partie sur les Propositions de mesures de prévention des atteintes à la probité.

que pouvaient représenter les manipulations de compétitions sportives, et ceci y compris en dehors du seul domaine des paris sportifs.

L'existence de paris truqués, de corruption de joueurs et d'arbitres, l'implication du crime organisé ont été mises au jour à plusieurs reprises, en France et en Europe. Ces constats sont partagés par les acteurs impliqués dans la lutte contre l'économie criminelle ou chargés de préserver l'intégrité du sport (par exemple, TRACFIN<sup>140</sup>, la Commission européenne, et plus généralement la communauté internationale, dans les réunions auxquelles a participé le SCPC<sup>141</sup>).

L'actualité illustre hélas ces constatations. Elle a fourni aux instances sportives et aux décideurs publics de nombreux exemples des différents risques d'atteintes à la probité pouvant entacher des compétitions sportives : soupçons de dopage et corruption dans l'affaire impliquant la fédération internationale d'athlétisme<sup>142</sup> (2015) ; soupçons de corruption dans l'attribution des Jeux olympiques au Brésil (2016) et au Japon (2020) qui feraient l'objet d'une enquête par le Parquet national financier (PNF) ; enquêtes en cours pour des faits de corruption au sein des plus hautes instances de la Fédération internationale de Football Association (FIFA) ; soupçons de matches truqués de tennis<sup>143</sup> et enquête interne sur la *Tennis integrity unit*<sup>144</sup> (service interne dédié à la lutte contre la corruption) ; soupçons de malversations et de trafic d'influence au sein de la fédération française de tennis (FFT) concernant un trafic de billets de Roland Garros<sup>145</sup>. Il ne s'agit là que de quelques exemples des risques d'atteinte à la probité pouvant survenir dans le monde du sport.

En plus d'offrir un nouveau champ d'activité au crime organisé, la manipulation des compétitions sportives met en danger les fondements

140. Le rapport annuel d'analyse et d'activité 2012 de la cellule de Traitement du Renseignement et d'Action contre les Circuits Financiers Clandestins (TRACFIN), note que « *la financiarisation croissante de l'économie du sport, dans un contexte de crise économique et financière, a accru le risque d'ingérence de capitaux criminels dans ce secteur (le sport)* » ; [http://www.economie.gouv.fr/files/raaa\\_2012\\_tracfin.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/raaa_2012_tracfin.pdf)

141. Voir chapitre 2 du rapport : Réunion internationales du SCPC.

142. Voir le site de l'agence mondiale antidopage, qui a rendu deux rapports accablants sur l'implication des plus hautes instances de cette fédération, mais également, d'athlètes, de médecins, de laboratoires d'analyse dans une affaire de manipulation des résultats des contrôles anti-dopage et des actes de corruption : <https://www.wada-ama.org/en/resources/world-anti-doping-program/independent-commission-report-1>

143. « Tennis : 73 matches suspectés d'avoir été truqués en 2015 », *Le Parisien*, 18/02/2016 <http://www.leparisien.fr/sports/tennis/tennis-73-matches-suspectes-d-avoir-ete-truques-en-2015-18-02-2016-5557275.php>

144. « Tennis : ouverture d'une enquête en raison de soupçons de matches truqués », *Le Monde.fr* avec AFP et AP, 27.01.2016 [http://www.lemonde.fr/tennis/article/2016/01/27/tennis-ouverture-d-une-enquete-suite-aux-soupcons-de-matches-truques\\_4854217\\_1616659.html](http://www.lemonde.fr/tennis/article/2016/01/27/tennis-ouverture-d-une-enquete-suite-aux-soupcons-de-matches-truques_4854217_1616659.html)

145. *L'équipe*, 03/05/2016, <http://www.lequipe.fr/Tennis/Actualites/Enquete-sur-le-traffic-de-billets-perquisition-a-a-fft/666973>

éducatifs, sociaux, culturels et économiques du sport, activité bénéfiques à la collectivité.

Le mouvement sportif est pourtant mobilisé et s'organise pour contrer toutes les dérives qui entacheraient les valeurs du sport. Dans sa charte, le CIO a introduit des obligations déontologiques destinées à lutter notamment contre les conflits d'intérêts ou encore contre la corruption. Les fédérations les reprennent à leur compte ainsi que les ligues professionnelles<sup>146</sup>.

Si la communauté internationale renforce les dispositifs de lutte contre la manipulation des compétitions, elle en crée de nouveaux. La convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives<sup>147</sup>, qui prévoit la création de plateformes nationales chargées de coordonner les actions de lutte contre la manipulation de compétitions, illustre cette volonté.

Elle met également à la disposition de tous des outils pour lutter contre ces pratiques illégales. Par exemple, l'ONUSDC<sup>148</sup> a publié en octobre 2013 un manuel<sup>149</sup> intitulé « *une stratégie pour prévenir la corruption lors des grands événements publics* » et travaille actuellement sur d'autres supports<sup>150</sup> ; le CIO a créé en 2014 un système d'information sur les paris et l'intégrité (IBIS), mis à la disposition des régulateurs et des opérateurs de paris, qui recueille les alertes et des données sur la manipulation à travers les paris dans le sport.

L'État français lui-même répond aux menaces qui touchent les compétitions sportives. En 2010, la France a créé l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) pour réguler les paris sportifs, et par conséquent, renforcer les dispositifs nationaux de détection des manipulations de compétitions. Cette création s'est accompagnée d'un renforcement des dispositions du Code pénal réprimant la manipulation de compétitions sportives donnant lieu à des paris sportifs. En janvier 2016, le Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports a instauré une plateforme nationale de lutte et de prévention contre la manipulation des compétitions sportives, réunissant tous les acteurs institutionnels concernés.

146. À titre d'exemple, le SCPC a pu consulter le « guide référents paris sportifs » produit par la ligue nationale de rugby et le « manuel paris sportifs » produits par la ligue de football professionnel qui comportent une approche pédagogique des risques de manipulation des compétitions et des méthodes du crime organisé.

147. Convention de Macolin/Maggingen, 18IXV.2014.

148. Office des Nations unies contre la drogue et le crime.

149. *Une stratégie pour prévenir la corruption lors des grands événements publics*, ONUDC, octobre 2013 : [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-87052\\_Fr\\_EBOOK.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-87052_Fr_EBOOK.pdf)

150. Le SCPC a participé à la rédaction d'un guide méthodologique (« *Resource Guide* ») sur les bonnes pratiques en matière d'enquête sur les matches truqués édité par l'ONUSDC en août 2016.

La société civile s'est également emparée de ces problèmes. Un rapport consacré à cette thématique a été publié par Transparency International en 2016, intitulé « *Global corruption report : sport* ». L'étude de l'IRIS<sup>151</sup> de 2012, intitulée, « *Paris sportifs et corruption* »<sup>152</sup> apporte également une analyse des menaces de manipulation de compétitions sportives et élabore plusieurs propositions. Une étude universitaire très complète a été produite par la Chaire sur « L'éthique et la sécurité dans le sport » de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne en 2014, intitulée « *Lutter contre la manipulation des compétitions sportives* ».

Le monde sportif repense lui-même certains fondements de son organisation pour prendre en compte ces nouveaux phénomènes délictueux et rechercher des solutions. L'autonomie<sup>153</sup> du sport est l'un de ces fondements qui évoluent. Pierre de Coubertin défendait déjà toute intrusion des États dans la gestion du monde sportif. Ce principe n'a fait que se renforcer en étant dans un premier temps reconnu par le droit international, notamment en 1992, dans la charte européenne du sport, adoptée par le Conseil de l'Europe<sup>154</sup>.

Cette autonomie se matérialise par exemple dans le cinquième<sup>155</sup> point de la Charte olympique<sup>156</sup> qui est ainsi rédigé : « *Reconnaissant que le sport est pratiqué dans le cadre de la société, les organisations sportives au sein du Mouvement olympique auront les droits et obligations inhérents à l'autonomie, à savoir le libre établissement et le contrôle des règles du sport, la définition de leur structure et gouvernance, la jouissance du droit à des élections libres de toutes influences extérieures et la responsabilité de veiller à ce que les principes de bonne gouvernance soient appliqués* ».

Ce droit à l'autonomie va aujourd'hui de pair avec le devoir de bonne gouvernance. En 2013, le Président du CIO<sup>157</sup> a fait évoluer ce droit en utilisant le terme d'autonomie responsable<sup>158</sup> qui signifie l'obli-

151. Institut de Relations Internationales et Stratégiques.

152. Par Pascal Boniface, Sarah Lacarrière, Pim Verschuuren, IRIS éditions 2012.

153. Voir la définition de l'autonomie du sport dans le chapitre 3, « La corruption : encadrer et prévenir ce risque au sein des organisations sportives ».

154. Art 3.3 : « Voluntary sports organisations have the right to establish autonomous decision-making processes within the law. Both governments and sports organisations shall recognise the need for a mutual respect of their decisions ».

155. Charte Olympique entrée en vigueur le 02/08/2015.  
<https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/General/FR-Olympic-Charter.pdf>

156. La Charte Olympique définit les droits et les obligations réciproques des trois principales parties constitutives du Mouvement olympique, soit le Comité international olympique, les Fédérations Internationales et les Comités nationaux olympiques, ainsi que les comités d'organisation des Jeux olympiques, qui doivent tous se conformer à la Charte olympique.

157. Comité international olympique.

158. Intervention de Thomas Bach à l'assemblée générale des Nations unies le 8 juillet 2013.

gation pour la communauté sportive d'intégrer qu'elle n'évolue pas dans un monde sans loi. Tout en laissant le soin au mouvement sportif de se gérer, celui-ci doit collaborer plus étroitement encore avec les États pour s'appuyer sur leurs prérogatives de puissance publique.

Cet article commencera par un panorama du droit applicable aux atteintes à la probité dans le domaine du sport. Les atteintes à la probité sont ici à comprendre dans leurs acceptions pénales et plus particulièrement dans les limites des missions qui ont été attribuées par la loi au SCPC<sup>159</sup>. Elles concernent donc les délits de corruption, de concussion, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, de prise illégale d'intérêts, de favoritisme et du détournement de biens publics. L'objet de cette première partie est de sensibiliser le lecteur aux différents délits prévus par la législation nationale pour sanctionner des atteintes à la probité dans le cadre d'activités sportives, mais aussi de faire un panorama des acteurs en France et à l'international impliqués dans la lutte et la prévention des manquements à la probité.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le SCPC a identifié durant ses travaux des axes d'amélioration pour mieux prévenir et sanctionner plus efficacement les atteintes à la probité commises dans le monde du sport. Des propositions de réformes législatives ou organisationnelles sont formulées dans la dernière partie.

---

159. Art 1, Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques « *Le service central de prévention de la corruption, placé auprès du ministre de la justice, est chargé de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active ou passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, de concussion, de prise illégale d'intérêts ou d'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés public.* »

## SPORT : LES EFFORTS DE LUTTE ET DE PRÉVENTION DES MANQUEMENTS À LA PROBITÉ AUX NIVEAUX INTERNATIONAL ET FRANÇAIS

Les atteintes à la probité dans le secteur du sport prennent plusieurs formes : corruption d'acteurs du sport ou prise illégale d'intérêts pour citer les principales. Afin d'y parer, un cadre juridique a été mis en place progressivement et à différents niveaux. Les sanctions possibles sont de différentes natures : sportives, disciplinaires, civiles et pénales. Elles varient en fonction de l'auteur des manipulations, ou de leurs bénéficiaires, du rôle qu'ils jouent dans le mouvement sportif, du pays auquel ils appartiennent ou encore des accords de coopération qui lient les états.

### LES ATTEINTES À LA PROBITÉ RÉPRIMÉES PAR LES LÉGISLATIONS INTERNATIONALES ET NATIONALES

#### \* **Au niveau international**

Les institutions internationales et européennes telles que les Nations Unies, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont un rôle moteur en matière d'adoption de normes par leurs États membres. Selon les organisations, leurs travaux peuvent avoir un impact plus ou moins grand allant de l'adoption d'une loi nationale à la coordination des États lors de travaux sur des thèmes concernant la prévention et la lutte contre les atteintes à la probité dans le monde du sport.

#### **L'Organisation des Nations unies**

À l'occasion de la sixième session de la Conférence des États parties à la Convention des Nations unies contre la corruption<sup>160</sup>, les États parties ont demandé à l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), de « *soutenir les gouvernements et les organisations sportives en réunissant les parties prenantes pertinentes afin d'élaborer des normes internationales, de créer des outils pratiques et de fournir une assistance technique permettant de promouvoir l'intégrité dans le sport et empêcher l'infiltration du crime organisé* ».

---

160. Résolution 6/6 "Follow-up to the Marrakech declaration on the prevention of corruption" au paragraphe 7 : <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session6-resolutions.html>

Les actions de l'ONU DC feraient alors partie d'un partenariat global intitulé « *Global Partnership for Integrity in Sports* ». Les organisations pertinentes, sous l'égide et à la demande de l'ONU DC et du CIO, seraient amenées à collaborer avec les gouvernements intéressés, les organisations sportives ou encore des acteurs du secteur privé (opérateurs de paris sportifs ou organisateurs d'événements sportifs). Le programme serait administré par l'UNODC et réalisé grâce à une approche à deux niveaux (mondial et institutionnel).

Au niveau mondial, il serait question d'établir des standards mondiaux de bonne pratique mondiaux en consultant les acteurs en vue de développer des outils de type manuel ou programmes de formation et de permettre le partage d'informations.

L'ONU DC a étudié la question de la corruption au sein des grands événements publics en élaborant, en 2013, une stratégie de prévention dans ce type d'activité. Les compétitions sportives ont eu évidemment une place prépondérante dans cette réflexion.

En juin 2016, l'ONU DC et le CIO ont publié conjointement à l'intention des États, un document intitulé « *Guide du législateur* »<sup>161</sup>, présentant un recueil de dispositions pénales types relatives aux poursuites engagées dans le cadre de la manipulation des compétitions.

## Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est une organisation internationale qui rassemble 47 États de l'Europe. À l'heure actuelle, il offre un outil juridique de premier plan avec la Convention sur la Manipulation de compétitions sportives de 2014, dite de Macolin. Ce texte « fournit le premier cadre légal commun qui répond à la nécessité de disposer d'un instrument juridique ouvert à tous les États, européens et non européens, permettant une application plus systématique des mesures prises par les organisations sportives, les opérateurs de paris sportifs, et les autorités publiques »<sup>162</sup>.

Ce texte avait été précédé par la résolution (76) 41 connue comme la « Charte européenne du sport pour tous »<sup>163</sup>, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 1976.

161. *Guide du législateur*, CIO et ONU DC, juin 2016 : [https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/IOC/What-We-Do/Leading-the-Olympic-Movement/Sporting-Regulations/Regulation-Legislation/model-criminal-law-provisions-for-the-prosecution-of-competition-manipulation.pdf#\\_ga=1.170602784.1451460134.1467216300](https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/IOC/What-We-Do/Leading-the-Olympic-Movement/Sporting-Regulations/Regulation-Legislation/model-criminal-law-provisions-for-the-prosecution-of-competition-manipulation.pdf#_ga=1.170602784.1451460134.1467216300)

162. [http://www.coe.int/t/dg4/sport/Match-fixing/convention\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/sport/Match-fixing/convention_fr.asp)

163. Résolution (76) 41 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative aux principes pour une politique de sport pour tous adoptée en septembre 1976. [https://www.coe.int/t/dg4/epas/resources/texts/Res\(76\)41\\_fr.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/epas/resources/texts/Res(76)41_fr.pdf)

Le Conseil de l'Europe organise aujourd'hui son implication dans la lutte contre les manipulations des compétitions sportives en travaillant à faire ratifier la convention de Macolin et en finançant plusieurs projets impliquant tant les États, les acteurs du monde sportif et même certains partenaires commerciaux.

*Les implications de la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives (dite convention de MACOLIN) au niveau national*

### PRÉSENTATION DE LA CONVENTION DE MACOLIN

- Ayant pris la mesure de cette menace grandissante pour l'intégrité du sport, le Conseil de l'Europe a été la première organisation intergouvernementale à s'emparer du sujet au travers de l'élaboration d'une convention spécifiquement dédiée à la manipulation des compétitions sportives.
- La convention de MACOLIN constitue le premier instrument international consacré à cette problématique. Son élaboration se fonde largement sur les travaux de « l'Accord Partiel Élargi » (APES) institué en 2007 par le Comité des ministres (résolution CM/Res (2007) 8).
- Le 9 juillet 2014, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, à l'issue de négociations auxquelles participait la Commission européenne, a adopté une nouvelle convention, ouverte à la signature le 18 septembre 2014, à Macolin (Suisse). La convention dite de Macolin entrera en vigueur à partir de cinq ratifications (au moins par trois membres du Conseil de l'Europe). À ce jour, elle n'est pas encore entrée en vigueur, car seuls deux pays l'ont ratifiée, dont un État non membre de l'Union européenne (UE), le Portugal et la Norvège. En outre, 12 États membres de l'UE l'ont signée (France, Allemagne, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal).
- Il est à noter, enfin, que certains États non-membres du Conseil de l'Europe ont pris part au processus de rédaction de la Convention et ont été invités à en devenir signataires : l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada, le Japon, Israël et le Maroc.
- La convention de Macolin, dans son contenu, traduit le choix d'articuler dans un même instrument la prévention de la manipulation des compétitions sportives et sa répression, la lutte contre la manipulation des compétitions sans lien avec les paris sportifs et une plus forte régulation des paris sportifs lorsqu'ils emportent un risque de manipulation pour le sport, l'adoption de dispositifs nationaux et la coopération nationale et internationale entre les États, mais aussi avec les autres principales parties prenantes.
- L'une des principales difficultés pour parvenir à un accord était liée à la divergence de vues entre les états sur la bonne manière d'appréhender le marché transnational des paris sportifs, caractérisé par une extrême hétérogénéité, marché en expansion croissante et bien souvent opaque, sur lequel prospèrent la manipulation des compétitions sportives et le blanchiment d'argent.

## LES PRINCIPAUX APPORTS DE LA CONVENTION DE MACOLIN

- Une définition de la notion de manipulation de compétition sportive : « (...) désigne un arrangement, un acte ou une omission intentionnelle visant à une modification irrégulière du résultat ou du déroulement d'une compétition sportive afin de supprimer tout ou partie du caractère imprévisible de cette compétition, en vue d'obtenir un avantage indu pour soi-même ou pour autrui ».
  
- Une définition de la notion de « pari sportif illégal » : « (...) désigne tout pari sportif dont le type ou l'opérateur n'est pas autorisé, en vertu du droit applicable dans la juridiction où se trouve le consommateur ». À l'article 11, la convention propose la fermeture ou la restriction directe et indirecte de l'accès aux opérateurs de paris sportifs illégaux à distance et la fermeture des opérateurs de paris illégaux disposant d'un réseau physique relevant de sa juridiction, le blocage des flux financiers entre les opérateurs de paris sportifs illégaux et les consommateurs, l'interdiction de la publicité pour les opérateurs de paris sportifs illégaux, la sensibilisation des consommateurs aux risques associés aux paris sportifs illégaux. À cet égard, on observe que peu de pays ont à ce jour opté pour l'instauration d'un délit de pari illégal visant les parieurs.
  
- Des plateformes nationales seront instaurées et chargées de lutter contre la manipulation des compétitions sportives. Elles doivent notamment, en conformité avec la législation interne, servir de centre d'information, collectant et transmettant des informations pertinentes pour la lutte contre la manipulation de compétitions sportives aux organisations et autorités pertinentes ; coordonner la lutte contre la manipulation de compétitions sportives ; recevoir, centraliser et analyser les informations relatives aux paris atypiques et suspects sur les compétitions sportives se déroulant sur le territoire de chaque Partie et émettre, le cas échéant, des alertes ; de transmettre des informations aux autorités publiques ou aux organisations sportives et/ou aux opérateurs de paris sportifs sur de possibles infractions aux lois ou aux règlements sportifs visés par la présente Convention ; coopérer avec toute organisation et autorité pertinentes aux niveaux national et international, incluant les plateformes nationales des autres États.
  
- En France, la « *plateforme nationale de lutte contre les manipulations sportives* » a été officiellement installée le 28 janvier 2016 par le secrétaire d'État aux Sports, Monsieur Thierry Braillard. S'agissant de sa composition, la plateforme regroupe des représentants des ministères chargés de la justice, de l'intérieur, des finances, des sports, ainsi que des représentants de l'Autorité de Régulation des jeux en ligne, de la société Française des Jeux, du CNOSF et du SCPC. Les représentants des acteurs du mouvement sportif professionnel seront associés aux travaux de la plateforme. La plateforme nationale française de lutte contre la manipulation de compétitions sportives comprend deux formations : la formation en charge de la coordination, de la prévention et de la lutte contre les manipulations des compétitions sportives, placée sous la présidence du Directeur des Sports ; et la formation de surveillance du marché français des paris sportifs, placée sous la présidence du Président de l'ARJEL.

### *Le Projet KCOOS du Conseil de l'Europe*

Le Secrétariat du Conseil de l'Europe travaille activement avec les autorités publiques, y compris à travers des actions concrètes proposées dans le cadre du projet joint avec l'Union européenne « Carton rouge à la criminalité dans le sport »<sup>164</sup>. Ce projet, intitulé en anglais KCOOS<sup>165</sup>, vise à explorer les approches novatrices pour lutter contre la manipulation des compétitions sportives. La Direction générale des affaires intérieures, DG HOME, de la Commission européenne a accordé une subvention au Conseil de l'Europe pour ce projet. Les deux institutions financent la mise en œuvre de KCOOS, en coopération avec un certain nombre d'organisations. Le projet a une durée de 18 mois, à partir de janvier 2016 et jusqu'en juin 2017<sup>166</sup>.

### **\* Au niveau de l'Union européenne**

Les institutions européennes sont un véritable moteur pour les États. Pour ce qui est du cadre juridique du sport, elles ont la fonction de donner une impulsion concrète en matière de création de normes.

### **Le traité de Lisbonne**

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, le traité de Lisbonne a procédé à une modification des traités fondateurs et a accordé à l'Union européenne une compétence d'appui aux États membres en matière sportive. Si la compétence principale reste du domaine des États membres; l'Union européenne a, depuis lors, une légitimité à intervenir dans le domaine du sport. Bien qu'elle ne puisse pas légiférer de manière autonome, elle peut conduire des actions de coordination au niveau de la législation, d'appui des politiques des États membres ainsi que de coopération avec les institutions internationales comme le CIO ou le Conseil de l'Europe<sup>167</sup>.

---

164. [http://www.coe.int/t/dg4/sport/Match-fixing/convention\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/sport/Match-fixing/convention_fr.asp)

165. Keep Crime out of Sports : <http://pjp-eu.coe.int/en/web/crime-out-sport/about-kcoos>

166. <http://pjp-eu.coe.int/en/web/crime-out-sport/about-kcoos>

167. [http://ec.europa.eu/sport/policy/organisation\\_of\\_sport/match\\_fixing\\_en.htm](http://ec.europa.eu/sport/policy/organisation_of_sport/match_fixing_en.htm)

## Le travail déterminant de la Commission européenne

La Commission européenne met en œuvre un « *anti-corruption package* <sup>168</sup> » depuis 2011. Sa communication de la même année sur le développement de « la dimension européenne du sport <sup>169</sup> » a souligné l'impact négatif des manipulations des compétitions sur l'intégrité du sport. Les matchs truqués, ainsi que la corruption, y sont directement visés dans l'article 4.5.

La Commission a entrepris plusieurs travaux de coordination entre les vingt-huit États membres : une étude sur les dispositions pénales en matière de manipulation des compétitions sportives au sein des États membres publiée en 2012 ; un livre vert sur les jeux en ligne, fondé en partie sur les travaux d'ateliers de travail autour de la thématique de l'intégrité dans le sport et les paris en ligne. Ce livre vert a abouti en 2012 à une autre communication de la Commission intitulée « vers un cadre européen pour les paris en ligne ». La Commission organise, par ailleurs, un Groupe d'experts, sur les manipulations de compétitions sportives prévu dans le Plan de travail sur le Sport de l'UE <sup>170</sup> adopté en 2014 dans une résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres.

D'autre part, en 2012, la Commission a adopté une autre communication au sujet de la participation de l'UE au sein du Groupe des États contre la Corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe et a lancé une action préparatoire sur un « Partenariat européen sur le sport ». Elle avait pour objectif de produire une recommandation sur les meilleures pratiques en matière de prévention et de lutte contre les manipulations de compétitions sportives liées à des paris en 2014. Aussi, la lutte

168. Avec cet *anti-corruption package*, la Commission européenne a adopté un ensemble de mesures visant afin de lutter plus vigoureusement contre les préjudices engendrés par la corruption au niveau économique, social et politique. La Commission poursuit l'adoption d'une approche cohérente afin d'élaborer des politiques des États-membres en matière de lutte contre la corruption. En plus d'une surveillance plus forte et la bonne mise en œuvre des instruments juridiques existants, la Commission prévoit un large éventail d'actions au niveau des institutions européennes tel qu'exprimé au sein de la communication sur la lutte contre la corruption dans l'UE de 2011. site internet : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index_en.htm)

169. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Développer la dimension européenne du sport /\* COM/2011/0012 final \*/ : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0012&from=EN>

170. Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 21 mai 2014, sur le plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2014-2017 : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:42014Y0614\(03\) &from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:42014Y0614(03) &from=EN)

contre les manipulations des compétitions sportives fait actuellement partie des objectifs de la section sport<sup>171</sup> du programme Erasmus +<sup>172</sup> de 2014-2020<sup>173 174</sup>.

Au-delà des groupes d'experts et des rapports produits par les différentes institutions européennes, de nombreuses déclarations, résolutions ou autres communications illustrent la volonté européenne de renforcer l'éthique sportive et de lutter contre les atteintes à la probité.

### *Le Livre blanc européen sur le sport*

La Commission a produit un Livre blanc sur le sport en 2007, dont l'«objectif général» était de «donner une orientation stratégique concernant le rôle du sport en Europe, de stimuler le débat sur des problèmes spécifiques, de renforcer la prise en considération du sport dans le processus décisionnel de l'Union européenne [...]», ainsi que d'«attirer l'attention sur des questions aussi importantes que l'application du droit communautaire dans le domaine du sport [...]»<sup>175</sup>. La corruption y est abordée directement soit dans le cas des agents sportifs et des risques de manquements à la probité liés à leur profession soit dans le cadre de la lutte contre le blanchiment<sup>176</sup>.

### **Le Parlement européen**

La manipulation dans les compétitions sportives bénéficie d'une attention particulière de la part des institutions européennes et aussi de la part des États membres, qui ont exprimé plusieurs fois leur intérêt au sein du Parlement européen. Le Parlement européen avait attiré l'attention des États membres «sur les liens entre les activités relevant du crime organisé et les paris légaux et illégaux» lors de la Déclaration du Parlement européen du 9 juin 2011 sur la lutte contre la corruption dans le sport européen<sup>177</sup>. Le Parlement a adopté un an plus tard et à la suite de la communication de la Commission de 2011 précitée, une résolution

171. <http://www.erasmusplus-jeunesse.fr/site/sport-2.html>

172. Erasmus+ est le programme de l'UE en faveur de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport en Europe. Il est doté d'un budget de 14,7 milliards d'euros.

173. Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 21 mai 2014, sur le plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2014-2017 : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:42014Y0614\(03\) &from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:42014Y0614(03) &from=EN)

174. [http://ec.europa.eu/sport/policy/organisation\\_of\\_sport/match\\_fixing\\_en.htm](http://ec.europa.eu/sport/policy/organisation_of_sport/match_fixing_en.htm)

175. Latty, Franck. «L'arrêt, le livre blanc et le traité, La *lex sportiva* dans l'ordre juridique communautaire développements récents». *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*. 2008, p.43.

176. Article 4.4 et 4.6 du Livre blanc européen sur le sport, 2007.

177. Déclaration du Parlement européen du 9 juin 2011 sur la lutte contre la corruption dans le sport européen : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0273+0+DOC+XML+V0//FR>

dont l'article 57 «demande aux États membres de lutter efficacement contre la corruption et de veiller à l'éthique sportive<sup>178</sup>».

### La Cour de Justice de l'Union européenne

Le travail réglementaire au niveau de l'Union européenne a eu un impact direct sur la législation française encadrant les paris. L'Union européenne (UE) et notamment la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) se penchent régulièrement sur différentes problématiques émanant du mouvement sportif. La CJUE s'est notamment prononcée à plusieurs reprises dans des domaines liant sport et droit de la concurrence. Un arrêt du 18 juillet 2006 (arrêt *Meca-Medina et Majcen*) a été l'occasion pour le «juge de considérer qu'il ne devait y avoir *a priori* aucune règle sportive (en l'espèce les règles antidopage) échappant par principe à l'examen du juge de l'UE en matière de droit de la concurrence, mais que chaque règle devait faire l'objet d'un examen au cas par cas»<sup>179</sup>.

Les actions menées par ces institutions illustrent le mouvement mondial en faveur d'une lutte et d'une meilleure prévention en matière de manipulations et de corruption au sein des compétitions sportives. Plusieurs de ces travaux ont un impact concret sur la législation nationale qui s'est renforcée ces dernières années.

#### \* Au niveau national

La législation nationale prévoit différents délits mais définit également un cadre juridique plus large permettant de sanctionner et de lutter contre les atteintes à la probité dans le cadre d'activités sportives. En outre, de nombreux acteurs sont impliqués dans la lutte et la prévention des manquements à la probité spécifiquement dans le secteur sportif en France.

#### Le cadre législatif national

Les sanctions prévues par le Code pénal jouent un rôle fondamental dans le dispositif national de lutte contre les atteintes à la probité. Elles dissuadent les acteurs de commettre des infractions et les incitent à respecter les règles, les lois, les devoirs moraux ; des agissements répréhensibles et véritablement sanctionnés les découragent de ne pas respecter les règles. La sanction, quand elle est prononcée, joue ainsi à la fois le rôle de réparation de l'atteinte au pacte social, de punition, mais aussi

178. Déclaration du Parlement européen du 9 juin 2011 sur la lutte contre la corruption dans le sport européen : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0273+0+DOC+XML+V0//FR>

179. Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 18 juillet 2006. «David Meca-Medina et Igor Majcen contre Commission des Communautés européennes» : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0519>

de dissuasion. Elle constitue, par conséquent, un levier important dans tous les dispositifs de prévention.

Le Code pénal prévoit et sanctionne les atteintes à la probité de manière générale, mais aussi spécifiquement dans le sport. D'autres codes comme celui du sport ou le Code monétaire et financier ou du travail y contribuent également. Sans volonté de créer un répertoire exhaustif, cette partie du présent chapitre propose un panorama des principaux textes formant le cadre législatif national pouvant s'appliquer pour sanctionner les atteintes à la probité commises par des acteurs du monde sportif.

### *Ce que réprime le Code pénal*

Le Code pénal, prévoyant les infractions générales de corruption publique et privée, a été renforcé en 2011 par la création de deux délits spécifiques de corruption d'acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris. Ce cadre juridique permet de cerner la plupart des délits de corruption dans le secteur sportif.

### *Les délits de corruption*

#### La corruption publique

La corruption publique passive est constituée lorsqu'une personne exerçant une fonction publique profite de cette fonction en sollicitant ou en acceptant des dons, promesses ou avantages en vue d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction (Article 432-11 du Code pénal<sup>180</sup>).

La corruption publique active intervient lorsqu'une personne physique ou morale obtient ou essaie d'obtenir, moyennant des dons, des promesses ou avantages, d'une personne exerçant une fonction publique, qu'elle accomplisse ou retarde ou s'abstienne d'accomplir ou de retarder un acte de sa fonction ou un acte facilité par elle. Il existe trois catégories

180. Art. 432-11 du Code pénal : Est puni de dix ans d'emprisonnement et (L. n° 2013-1117 du 6 déc. 2013, art. 6) «d'une amende de 1 000 000 d'euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, [ancienne rédaction : de 150 000 d'euros d'amende]» le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, (L. n° 2000-595 du 30 juin 2000) «à tout moment,» directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques (L. n° 2007-1598 du 13 nov. 2007) «pour elle-même ou pour autrui» :

1° Soit pour accomplir ou (L. n° 2011-525 du 17 mai 2011, art. 154-1°-a) «avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir [ancienne rédaction : s'abstenir d'accomplir]» un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° Soit pour abuser (L. n° 2011-525 du 17 mai 2011, art. 154-1°-b) «ou avoir abusé» de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. — Civ. 25 ; Constr. L. 651-1 ; Just. milit. L. 311-7 ; Service nat. L. 119-1 s. ; Élect. L. 7.

de personnes exerçant une fonction publique : les personnes dépositaires de l'autorité publique, les personnes chargées d'une mission de service public et les personnes investies d'un mandat électif (article 433-1 du Code pénal<sup>181</sup>).

Comme nous l'aborderons plus en détail par la suite, les fédérations participent à l'exécution d'une mission de service public (art. L. 131-8 du Code du sport). Les responsables des fédérations sportives font donc partie de la catégorie des personnes chargées d'une mission de service public et entrent dans la catégorie des personnes pouvant être poursuivies pour ces motifs.

### La corruption privée

La corruption privée se définit comme l'agissement par lequel une personne investie d'une fonction privée déterminée, sollicite ou accepte un don, une offre ou une promesse en vue d'accomplir, retarder ou omettre d'accomplir un acte entrant, d'une façon directe ou indirecte, dans le cadre de ses fonctions. Elle implique la violation, par l'auteur, des devoirs de sa charge. Le délit de corruption visé aux articles 445-1 et 445-2 du Code pénal impose aussi d'établir que la personne corrompue exerce une fonction de direction ou l'exercice d'un travail pour autrui, dans le cadre d'une activité professionnelle ou sociale<sup>182</sup>.

La corruption d'un match sans lien avec un pari sportif peut alors être réprimée sur le fondement du délit des articles 445-1 et 445-2 du Code pénal (§1). Aucune qualité particulière n'est exigée pour la personne du corrupteur. En revanche, le corrompu doit être un acteur d'une

181. Art. 433-1 du Code pénal : (*L. n° 2011-525 du 17 mai 2011, art. 154-2°*) Est puni de dix ans d'emprisonnement et (*L. n° 2013-1117 du 6 déc. 2013, art. 6*) « d'une amende de 1 000 000 d'euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, » le fait, par quiconque, de proposer sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour autrui :

1° Soit pour qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'elle a accompli ou s'est abstenue d'accomplir, un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° Soit pour qu'elle abuse, ou parce qu'elle a abusé, de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Est puni des mêmes peines le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte mentionné au 1° ou pour abuser ou avoir abusé de son influence dans les conditions mentionnées au 2°.

182. Vial, Jean Pierre. La corruption active et passive de paris sportifs. Deux nouveaux délits pour réprimer les fraudes au jeu. ISBL Magazine. 30-07-2012 § 3  
Site web : <http://www.isbl-consultants.fr/la-corruption-active-et-passive-de-paris-sportifs-deux-nouveaux-delits-pour-reprimer-les-fraudes-au-jeu/#note1>

manifestation sportive (§2). Les modalités de la répression sont celles du droit commun (§4)<sup>183</sup>.

### Le délit de corruption d'acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris

Le délit de corruption sportive lié aux manifestations sportives faisant l'objet de paris a été instauré par la loi n° 2012-158 du 1<sup>er</sup> février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs (C. pén., art. 445-1-1 et art. 445-2-1), notamment son article 9. La création de ce délit spécifique a fait suite au rapport du 17 mars 2011 de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) sur la prévention et la lutte contre l'atteinte à l'intégrité et à la sincérité des compétitions sportives en relation avec le développement des paris sportifs<sup>184</sup>. Elle a aussi été une des recommandations du rapport d'information n° 3463 des députés A. Filippetti et J.-F. Lamour du 25 mai 2011 sur la mise en application de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne<sup>185</sup>.

Le législateur a retenu une approche dichotomique de la corruption de paris sportifs. Les deux nouvelles incriminations créées appréhendent en effet deux types de corruption d'acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris : la corruption active qui est le fait du corrupteur (art. 445-1-1 du Code pénal<sup>186</sup>) et la corruption passive qui est le fait de la personne corrompue (art. 445-2-1 du Code pénal<sup>187</sup>).

Ces délits de corruption sportive active ou passive sont distincts et autonomes. Du point de vue pratique, les agissements du corrupteur et ceux du corrompu peuvent être poursuivis et jugés séparément. De même, la répression de l'un n'est nullement subordonnée à la sanction de l'autre.

183. Vial, Jean Pierre. La corruption active et passive de paris sportifs. Deux nouveaux délits pour réprimer les fraudes au jeu. ISBL Magazine. 30-07-2012 § 5  
Site web : <http://www.isbl-consultants.fr/la-corruption-active-et-passive-de-paris-sportifs-deux-nouveaux-delits-pour-reprimer-les-fraudes-au-jeu/#note1>

184. Remis le 17 mars 2011 à la ministre des Sports rédigé par M. VILOTTE, intitulé « Préserver l'intégrité et la sincérité des compétitions sportives face au développement des paris sportifs en ligne ».

185. Commentaire Appendice – Code pénal-de la corruption sportive du Code du sport.

186. Art. 445-1-1 du Code pénal (L. no 2012-158 du 1<sup>er</sup> févr. 2012) Les peines prévues à l'article 445-11 sont applicables à toute personne qui promet ou offre, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, à un acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs, afin que ce dernier modifie, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de cette manifestation.

187. Art. 445-2-1 du Code pénal (L. n° 2012-158 du 1<sup>er</sup> févr. 2012) Les peines prévues à l'article 445-21 sont applicables à tout acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs qui, en vue de modifier ou d'altérer le résultat de paris sportifs, accepte des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, afin qu'il modifie, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de cette manifestation.

Le champ d'application des incriminations  
des articles 445-1-1 et 445-2-1 du Code pénal

Les incriminations des articles 445-1-1 et 445-2-1 du Code pénal ne concernent que les manifestations sportives «donnant lieu à des paris sportifs». Le terme «paris sportifs» s'entend, selon l'article 4 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, des «*paris comportant un enjeu en valeur monétaire où les gains éventuels des joueurs dépendent de l'exactitude de leurs pronostics portant sur le résultat de toute (...) compétition sportive réelle légalement organisée en France ou à l'étranger*».

Ces articles du Code pénal ne limitent pas le champ d'application aux paris sportifs passés par le biais d'une communication électronique. Toutes les formes de paris sportifs sont concernées, qu'il s'agisse de paris passés par l'intermédiaire d'internet ou ceux réalisés dans un lieu physique de jeu.

L'article 445-1-1 du Code pénal vise «toute personne» sans exigence particulière sur la qualité de celle-ci. Si le corrupteur peut être une personne physique, l'article 445-4 du Code pénal prévoit qu'une personne morale peut également être l'auteur de la corruption.

Quant au corrompu, l'article 445-2-1 du Code pénal le définit comme «tout acteur d'une manifestation sportive». Étant donné le caractère large de cette terminologie, l'ensemble des acteurs d'une manifestation sportive ayant une capacité d'influence sur celle-ci peut être concerné. De plus, aucun sport n'est exclu dès lors qu'il donne lieu à des paris sportifs.

L'acteur étant une personne prenant part active à une manifestation sportive, ce terme couvre *a priori* les sportifs, un arbitre qui veille à la régularité du déroulement du match, un sélectionneur, qui choisit les joueurs et influe sur le déroulement du match, un entraîneur qui donne des consignes à ses joueurs lors des temps de repos et peut modifier la composition de son équipe, ou encore un dirigeant de club en raison de son pouvoir sur tous les membres de ce club, dont les joueurs. La jurisprudence devra confirmer le périmètre d'application de cet article<sup>188</sup>.

Le tiers qui apporterait son concours au mécanisme de corruption par la fourniture ou la mise en place de moyens est également passible de poursuites pour complicité et encourt les mêmes peines que les auteurs principaux. Par exemple, les personnes morales peuvent être poursuivies sur le fondement de l'article 445-1-1 du Code pénal en qualité d'auteur

188. Jeandidier, Wilfrid, Répertoire de droit pénal «corruption et trafic d'influence», avril 2014 § 470.

principal, mais aussi en qualité de complice. Il est envisageable qu'une personne morale spécialisée dans les paris en ligne aide, assiste ou encore facilite la préparation ou la consommation de la manipulation des résultats d'une compétition sportive sans en réaliser elle-même les éléments constitutifs<sup>189</sup>.

L'article 445-1-1 s'applique aussi aux compétitions sportives se déroulant à l'étranger. En outre, l'article 113-2 alinéa 2<sup>190</sup> du Code pénal permet de poursuivre en France les faits commis à l'étranger dès lors que l'un des faits constitutifs de l'infraction a été commis sur le territoire de la République. Concernant l'article 445-2-1, il n'est pas nécessaire que la compétition sportive se déroule en France, du moment que l'acte matériel, émanant cette fois du corrompu, se situe en France. L'infraction est alors commise en sa totalité sur le territoire national et ce qui suit est indifférent<sup>191</sup>.

La contrepartie corruptrice

La contrepartie corruptrice est constituée par « des présents, des dons, ou des avantages quelconques ». Cette liste englobe des avantages directs (sommés d'argent, hôtel, aides pécuniaires pour payer un médecin, voyages d'agrément, etc.) ou des avantages indirects (embauche d'un proche par exemple).

La finalité des manœuvres corruptrices

Les articles 445-1-1 et 445-2-1 du Code pénal incriminent les faits qui tendent à la modification « du déroulement normal et équitable » d'une manifestation sportive par l'accomplissement d'un acte ou d'une abstention. À titre d'illustration, l'acte positif peut consister :

- pour le sportif, à marquer contre son camp, provoquer une faute de jeu ;
- pour l'arbitre, à signaler comme fautive une action de jeu régulière.

En ce qui concerne l'abstention, elle pourra être retenue dans l'hypothèse :

- d'un sportif qui « lève le pied » ou perd volontairement un point ;
- d'un arbitre qui omettrait de sanctionner des irrégularités de jeu.

189.« La complicité est aussi qualifiée lorsque le complice a provoqué une infraction ou a donné des instructions pour la commettre ». Lexique des termes juridiques 2013, ed. Dalloz « complicité ».

190. Art. 113-2 du Code pénal : « L'infraction réputée commise sur le territoire de la République dès lors qu'un de ses faits constitutifs a eu lieu sur ce territoire ».

191. Jeandidier, Wilfrid, Répertoire de droit pénal « corruption et trafic d'influence », avril 2014 § 472.

Du point de vue de la preuve, il faudra établir à ce niveau que l'acte ou l'abstention délictueuse ont influé sur le résultat de la manifestation sportive soumise à un pari sportif.

La difficulté de mise en œuvre de ces incriminations réside sur le lien de causalité puisqu'il est nécessaire de démontrer, par exemple, qu'un joueur n'a pas joué au maximum de ses capacités. On se trouve là face à une subjectivité dans l'appréciation de la prestation sportive d'un athlète qu'il est difficile d'établir. Il importerait de disposer d'éléments objectifs complémentaires tels que des conversations enregistrées, des mouvements financiers sur les comptes des joueurs ou des proches, voire des aveux.

Dans l'affaire des paris suspects lors du match Cesson-Montpellier, le magistrat instructeur avait désigné plusieurs experts (en comportement, en analyse vidéo, en arbitrage) afin de déterminer si la rencontre s'était déroulée dans des conditions normales. Le recours à ces expertises ne s'est pas fait sans difficulté, puisque la chambre d'instruction de la cour d'appel de Montpellier a annulé le 26 novembre 2013 le rapport de l'expert comportementaliste<sup>192</sup>.

#### Les peines

Les peines prévues, comme en matière de corruption, sont à un niveau suffisant pour permettre aux juges de prononcer des peines importantes. L'emprisonnement maximum de 5 ans indique la gravité de ce délit. Il faut également noter que les tribunaux peuvent prononcer une peine d'amende sans quantum maximum : ils peuvent en effet prononcer une amende pouvant être portée au double du produit tiré de l'infraction. Cette façon de calculer la peine est particulièrement efficace pour des délits dont la finalité est principalement économique.

#### Personnes physiques

l'article 445-1-1 sanctionnant la corruption active dans le cadre de manifestations sportives donnant lieu à des paris sportifs renvoie aux peines prévues par l'article 445-1 du Code pénal : cinq ans d'emprisonnement et une amende de 500 000 euros pouvant être portée au double du produit tiré de l'infraction.

S'agissant de la corruption passive, l'article 445-2-1 renvoie aux peines prévues par l'article 445-2 c'est-à-dire cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende, voire le double du produit tiré de l'infraction qui peut être en l'espèce la récompense perçue ainsi que les gains des paris si le corrompu a parié.

192. [www.lemonde.fr/sport/article/2013/11/26/annulation-d-un-rapport-d-expert-sur-le-match-cesson-montpellier\\_3520553\\_3242.html#4FhfqP6i25Rv8jPb.99](http://www.lemonde.fr/sport/article/2013/11/26/annulation-d-un-rapport-d-expert-sur-le-match-cesson-montpellier_3520553_3242.html#4FhfqP6i25Rv8jPb.99)

## Les peines complémentaires

Les peines complémentaires énumérées dans l'article 445-3<sup>193</sup> du Code pénal sont applicables aux infractions prévues par les articles 445-1-1 et l'article 445-2-1 du Code pénal.

La première consiste en une interdiction des droits civiques, civils et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du Code pénal.

La deuxième peine complémentaire encourue est énoncée par l'article 131-27 du Code pénal, qui vise « l'interdiction soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, soit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale ».

La troisième peine complémentaire, prévue par l'article 131-21 du Code pénal, consiste en une confiscation spéciale, notamment des objets susceptibles de restitution.

L'article 131-35 du Code pénal énonce la quatrième peine complémentaire qui concerne l'affichage et la diffusion de la décision prononcée.

La peine complémentaire générale de sanction-réparation est aussi encourue (article 131-8-1 du Code pénal).

---

193. Art. 445-3 du Code pénal : Les personnes physiques coupables des infractions définies aux articles 445-1 (*L. n° 2012-158 du 1<sup>er</sup> févr. 2012, art. 9*) «, 445-1-1, 445-2 et 445-2-1 » encourent également les peines complémentaires suivantes :

1° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-26, des droits civiques, civils et de famille ;

2° (*L. n° 2008-776 du 4 août 2008, art. 70*) « L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, soit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement ; »

3° La confiscation, suivant les modalités prévues par l'article 131-21, de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit, à l'exception des objets susceptibles de restitution ;

4° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35.

## Personnes morales

Au terme de l'article 445-4<sup>194</sup> du Code pénal, les personnes morales déclarées pénalement responsables des infractions définies à l'article 445-1-1 et à l'article 445-2-1 encourent plusieurs peines spécifiques prévues à l'article 131-38. Il s'agit d'abord d'une amende quintuplée par rapport à celle encourue par les personnes physiques, soit 2,5 millions d'euros, dont le montant peut être porté au décuple du produit de l'infraction. En outre, pour une durée maximale de cinq ans, six peines spécifiques aux personnes morales sont énumérées par l'article 131-39 du Code pénal<sup>195</sup>.

L'article 445-4 prévoit la confiscation visée par l'article 131-21 du Code pénal et l'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues à l'article 131-35 du même Code. La peine complémentaire générale de sanction-réparation s'y ajoute, mais la peine accessoire de l'interdiction de soumissionner à un contrat de partenariat avec une collectivité territoriale ou un établissement public local n'est pas prévue.

Au moment de la rédaction du présent chapitre, un projet de loi relatif « à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique » était en cours de discussions parlementaires. Il a prévu notamment la création d'une Agence française anticorruption ayant pour missions de prévenir les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme et d'aider à leur détection par les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées. D'autres articles concernent la modification de certaines procédures pénales et peines applicables. Par exemple, l'article 11 de ce projet disposerait que les articles

194. Art. 445-4 du Code pénal : Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2, des infractions définies aux (*L. n° 2012-158 du 1<sup>er</sup> févr. 2012*) articles 445-1, 445-1-1, 445-2 et 445-2-1 encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-38 :

1° Abrogé);

2° Pour une durée de cinq ans au plus, les peines mentionnées aux 2°, 3°, 4°, 5°, 6° et 7° de l'article 131-39.

L'interdiction mentionnée au 2° de l'article 131-39 porte sur l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise;

3° La confiscation, suivant les modalités prévues par l'article 131-21, de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit, à l'exception des objets susceptibles de restitution;

4° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35.

195. Art. 131-39 du Code pénal : « 1) L'interdiction d'exercer directement ou indirectement l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise; 2) le placement sous surveillance judiciaire; 3) la fermeture des établissements ou de l'un ou plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés; 4) l'exclusion des marchés publics; 5) l'interdiction de procéder à une offre au public de titres financiers ou de faire admettre ses titres financiers aux négociations sur un marché réglementé; 6) l'interdiction d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés ou d'utiliser des cartes de paiement ».

445-1, 445-1-1, 445-2 et 445-2-1 soient complétés ainsi « *Les peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et à un million d'euros d'amende, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, lorsque les faits ont été commis en bande organisée ou réalisés ou facilités au moyen de l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme établis à l'étranger.* » Dans ce cas de figure, l'article 12 quater mettrait à la disposition des forces de l'ordre des moyens d'enquêtes supplémentaires (infiltration par exemple).

### ***Les autres infractions du Code pénal***

Certains actes délictueux, proches ou complémentaires aux atteintes à la probité, se déroulant à l'occasion de manipulations sportives ou dans le cadre de la gestion des affaires d'une organisation sportive peuvent être poursuivis sur le fondement d'autres articles du Code pénal notamment les infractions d'abus de confiance, d'escroquerie ou encore de prise illégale d'intérêts.

#### **Abus de confiance**

L'abus de confiance est le fait pour une personne de détourner, au préjudice d'autrui, des fonds, des valeurs ou un bien quelconque qui lui ont été remis et qu'elle a acceptés à charge de les rendre, de les représenter ou d'en faire un usage déterminé<sup>196</sup>. Dans le secteur du sport, cette infraction<sup>197</sup> a été utilisée pour des agissements frauduleux commis en 1998. Les faits étaient les suivants : un président de club de football constitué en association avait détourné frauduleusement les fonds du club qui lui avaient été remis à titre de mandat pour effectuer des paiements de prestations fictives lors du transfert de joueurs. En outre, ces fonds avaient aussi servi à rémunérer des intermédiaires chargés de missions secrètes et reconnues comme contraires à l'éthique sportive afin de pouvoir acheter certains matchs ou corrompre des arbitres<sup>198</sup>.

#### **Escroquerie**

L'escroquerie est un délit prévu par l'article 313-1 du Code pénal consistant dans le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une vraie qualité, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre

196. Lexique des termes juridiques 2013, éd. Dalloz, «abus de confiance».

197. Art. 314-1 du Code pénal « L'abus de confiance est le fait par une personne de détourner, au préjudice d'autrui, des fonds, des valeurs ou un bien quelconque qui lui ont été remis et qu'elle a acceptés à charge de les rendre, de les représenter ou d'en faire un usage déterminé. L'abus de confiance est puni de trois ans d'emprisonnement et de 375 000 d'euros d'amende. — [Anc. art. 408.] »

198. Aix-en-Provence, 4 juin 1998 : *JCP* 1998. *IV*. 2757.

des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge<sup>199</sup>.

Au mois de mai 2013, le parquet de Bastia a ouvert une enquête préliminaire en raison de soupçons de paris truqués, lors du match de football de Ligue 1 entre Ajaccio et Montpellier du 27 avril de la même année, pour corruption sportive et escroquerie après la constatation par l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) de montants élevés de paris pour ce match.

À titre d’autre exemple, le 26 septembre 2012, les passionnés de handball apprenaient qu’une information judiciaire avait été ouverte par le parquet de Montpellier, notamment pour des faits de corruption de paris sportifs. Au cours de sa conférence de presse sur ce dossier, le procureur de la République évoquait même un véritable « pacte de corruption ». Toutefois, la qualification de corruption de paris sportifs n’a été pas retenue par le magistrat instructeur. Les mises en examen des joueurs impliqués et de leur entourage ont été fondées sur le délit d’escroquerie<sup>200</sup>. Les auteurs ont été condamnés par le tribunal correctionnel de Montpellier en 2015 et ont fait appel<sup>201</sup>. Nous reviendrons plus en détail sur les implications de cette affaire dans la seconde partie du présent chapitre.

### Prise illégale d’intérêts

Prévue par l’article 432-12 du Code pénal<sup>202</sup>, la prise illégale d’intérêt est le fait, pour une personne chargée d’une mission de service public, de prendre ou conserver un intérêt quelconque dans une activité, voire dans une seule opération, sur laquelle elle dispose du fait de sa fonction d’un pouvoir personnel ou partagé de surveillance ou de décision, ou qu’elle a la charge de gérer ou de payer<sup>203</sup>.

Sur le fondement de cet article, une condamnation définitive dans le cadre du sport a, par exemple, été prononcée en 2005. Un conseiller municipal de Nice, subdélégué aux sports, avait perçu des sommes d’une association sportive subventionnée ainsi que des remboursements de frais de

199. Lexique des termes juridiques 2013, ed. Dalloz, « escroquerie ».

200. Belloir, Philippe. La corruption de paris sportifs (1). AJ Pénal 2013. p.314.

201. [http://www.eurosport.fr/handball/nikola-karabatic-reconnu-coupable-d-escroquerie\\_sto4815671/story.shtml](http://www.eurosport.fr/handball/nikola-karabatic-reconnu-coupable-d-escroquerie_sto4815671/story.shtml)

202. Art. 432-12 du Code pénal : Le fait, par une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public ou par une personne investie d’un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l’acte, en tout ou partie, la charge d’assurer la surveillance, l’administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d’emprisonnement et (L. n° 2013-1117 du 6 déc. 2013, art. 6-1<sup>o</sup>) « d’une amende de 500 000 d’euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l’infraction ».

203. Lexique des termes juridiques 2013, ed. Dalloz, « prise illégale d’intérêts ».

l'association, le rendant coupable du délit de prise illégale d'intérêts<sup>204</sup>. Un autre exemple concernant un ancien président de la Fédération française de ski, condamné pour prise illégale d'intérêts en 2009<sup>205</sup> est développé dans la seconde partie de cet article.

### *Les dispositions du Code du sport en matière de lutte et de prévention des atteintes à la probité*

En plus des dispositions du Code pénal en matière de répression, un ensemble de textes complètent le dispositif juridique, notamment en matière de prévention. Le Code du sport comporte plusieurs dispositions visant à confier à différents acteurs le renforcement de la probité et de l'éthique dans le sport.

#### *Les acteurs du mouvement sportif désignés par le Code du sport*

Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) est chargé de représenter les fédérations sportives, les sociétés sportives et leurs licenciés<sup>206</sup>. Le Code du sport confie notamment au CNOSF la mission de veiller au respect déontologique<sup>207</sup> du sport établie par lui après avis de la Commission nationale du sport de haut niveau.

En outre, le Code du sport dispose que les fédérations ont pour mission de veiller à la régularité des compétitions qu'elles organisent et au respect des règles techniques et déontologiques de leur discipline. Elles doivent adopter des statuts comportant certaines dispositions obligatoires<sup>208</sup> et un règlement disciplinaire conforme à son tour à un règlement type, en vue de participer à l'exécution d'une mission de service public (article 131-8 du Code du sport)<sup>209</sup>.

La loi n° 2012-158 du 1<sup>er</sup> février 2012, visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, a érigé une obligation pour les fédérations sportives agréées d'adopter une charte éthique en application du nouvel article L. 131-8-1 du Code du sport<sup>210</sup>. Cette obligation forme une des conditions pour qu'une fédération sportive obtienne l'agrément de l'État. Cet article a pour mérite d'imposer aux fédérations dès le stade de l'agrément l'adoption d'une telle charte.

204. Cour de cassation – Chambre criminelle – 26 janvier 2005 – n° 04-83.758.

205. TGI Paris, 9 juillet 2009, n° 0434196022.

206. Article L. 141-1 du Code du sport

207. Article L. 141-3 du Code du sport.

208. Voir les exemples de statuts de fédérations p. 240.

209. CE, sect. 15 oct. 2003, n°220388, Féd. Boxe thaï, muay thaï et disciplines assimilées.

210. Une proposition de loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs a été déposée à la Présidence du Sénat le 12 septembre 2016 aborde cette problématique.

Par ailleurs, d'après l'article R. 131-3 du Code du sport, «les fédérations sportives qui sollicitent l'agrément prévu à l'article L. 131-8 doivent avoir adopté des statuts comportant des dispositions qui garantissent leur fonctionnement démocratique, la transparence de leur gestion et l'égal accès des femmes et des hommes à leurs instances dirigeantes». La surveillance du respect des règles de la charte de déontologie du sport établie par le CNOSF est confiée aux fédérations<sup>211</sup>.

### ***Dispositions prenant en compte les particularités du secteur sportif***

#### **Exploitation des manifestations sportives et prévention de la corruption**

Le Code du sport prévoit deux dispositions particulières permettant de prévenir et de lutter contre les atteintes à la probité qui pourraient être commises dans le cadre de l'organisation de manifestations sportives. L'une concerne l'exploitation audiovisuelle des compétitions, l'autre traite du droit au pari sur celles-ci.

L'exploitation audiovisuelle des compétitions, encadrée par le Code du sport, met en jeu des intérêts, notamment économiques et financiers, considérables. Les fédérations sportives, ainsi que les organisateurs de manifestations sportives, sont propriétaires du droit d'exploitation des manifestations ou compétitions sportives qu'ils organisent. Ils peuvent céder aux sociétés sportives, même à titre gratuit, la propriété de tout ou partie des droits d'exploitation audiovisuelle. Ces dispositions de l'article L. 333-1 du Code du sport<sup>212</sup> ont été interprétées comme visant toute forme d'activité économique dont la finalité est de générer un profit.

De plus, l'article L.333-1-1 oblige tout opérateur souhaitant proposer des paris sur des compétitions, à obtenir l'accord de l'organisateur de façon contractuelle. La reconnaissance de ce droit, qui est aujourd'hui nommé «droit au pari», fixe les conditions matérielles et financières de cette collaboration<sup>213</sup>. En outre, l'article 63 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 impose que le contrat de commercialisation du droit au pari spécifie les obligations à la charge de l'opérateur en matière de détection et de prévention de la fraude.

211. Annexe I-5 des articles R131-1 et R131-11 du Code du sport

212. Art. L. 333-1 du Code du sport faisant partie de la section première sur les droits d'exploitation : Les fédérations sportives, ainsi que les organisateurs de manifestations sportives mentionnés à l'article L. 331-5, sont propriétaires du droit d'exploitation des manifestations ou compétitions sportives qu'ils organisent. Toute fédération sportive peut céder aux sociétés sportives, à titre gratuit, la propriété de tout ou partie des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions ou manifestations sportives organisées chaque saison sportive par la ligue professionnelle qu'elle a créée, dès lors que ces sociétés participent à ces compétitions ou manifestations sportives. La cession bénéficie alors à chacune de ces sociétés. [L. no 84-610 du 16 juill. 1984, art. 18-1, al. 1<sup>er</sup> et 2.].

213. <https://www.fff.fr/articles/arbitrer/presentation-arbitrer/conseils-pratiques-arbitrer/details-articles/5067-549028-paris-sportifs-les-jeux-sont-faits#wkxkCZBmR0vFSqgm.99>

Ces dispositions ont pour finalité de réserver au développement du mouvement sportif les flux générés par le succès populaire et commercial des manifestations sportives et de garantir aux organisateurs de tels événements le droit de surveiller la circulation de ces flux économiques<sup>214</sup>. Ces derniers peuvent ainsi contrôler les modalités d'exploitation de leurs manifestations et imposer des procédures limitant les risques d'atteintes à la probité.

### Les dispositions de préventions des atteintes à la probité concernant les agents de joueurs

La profession d'agent de joueur est encadrée par le Code du sport. D'une part, l'activité définie par l'article L. 222-7 du Code du sport ne peut être exercée que par une personne physique détentrice d'une licence d'agent sportif. D'autre part, ce Code prévoit des interdictions, ainsi que des incompatibilités avec des fonctions de nature à provoquer des conflits d'intérêts.

L'article L 222-9 du Code du sport interdit la délivrance ou la détention d'une licence à toute personne qui exerce directement ou indirectement, à titre bénévole ou rémunéré, des fonctions de direction ou d'entraînement sportifs, soit dans une association ou une société employant des sportifs contre rémunération ou organisant des manifestations sportives – soit dans une fédération sportive ou un organe qu'elle a constitué, ou si elle a été amenée à exercer l'une de ces fonctions dans l'année écoulée. Les personnes ayant été, durant l'année écoulée, actionnaire ou associé d'une société employant des sportifs contre rémunération ou organisant des manifestations sportives ne peuvent pas avoir accès à la licence. Aussi, un agent qui cesserait son activité doit également observer un délai de carence d'un an s'il souhaite devenir actionnaire ou associé d'une société employant des sportifs contre rémunération ou organisant des manifestations sportives.

De la même manière, en matière de manquement à la probité, les personnes ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire relevant d'un manquement au respect des règles éthiques, de moralité et de déontologie sportive n'ont pas accès à la licence. En effet, l'article L. 222-11 du Code du sport interdit la délivrance ou la détention de licence à toute personne condamnée pénalement pour avoir été l'auteur de faits constitutifs d'agissements contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs.

---

214. Jurisprudence Dalloz – Art. L. 333-1 du Code du sport.

### *Le Code monétaire et financier régleme également un cadre sur les obligations des agents joueurs*

Depuis la loi du 9 juin 2010, les agents sportifs sont soumis à un dispositif de lutte contre le blanchiment<sup>215</sup>. Dans son rapport pour 2012, Tracfin<sup>216</sup> analyse les transferts de joueurs comme un vecteur possible pour blanchir de l'argent sale en raison des conditions d'opacité qui les entourent et les montants considérables qu'ils drainent<sup>217</sup>. L'article L. 561-2 du Code monétaire et financier prévoit au 16<sup>e</sup> alinéa (depuis la loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 art. 2) que les agents sportifs sont assujettis aux obligations prévues par les dispositions des sections 2 à 7 du premier chapitre visant les obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Les professions définies à L.561-2 doivent faire parvenir anonymement<sup>218</sup> à Tracfin<sup>219</sup> des informations signalant des opérations financières atypiques<sup>220</sup>. Ils risquent d'être poursuivis pour complicité de blanchiment d'argent s'ils ne le font pas<sup>221</sup>.

### **Les acteurs institutionnels au service de la prévention et de la lutte contre les atteintes à la probité**

Tous les acteurs institutionnels sont mobilisés tant dans la prévention des atteintes à la probité à l'occasion des compétitions sportives que dans la lutte.

Le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, l'Autorité de régulation des jeux en ligne, le SCPC ainsi que la Française des jeux ont un rôle prépondérant en matière de formation, d'impulsion de normes renforçant la prévention des risques d'atteinte à la probité et de détection des manipulations de compétition.

215.[http://www.lemonde.fr/sport/article/2016/04/19/les-agents-sportifs-bientot-sous-controle\\_4904722\\_3242.html](http://www.lemonde.fr/sport/article/2016/04/19/les-agents-sportifs-bientot-sous-controle_4904722_3242.html)

216. Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

217. *Rapport d'activité de Tracfin 2012*, ministère de l'Économie et des Finances. p. 7.

218. <http://www.20minutes.fr/sport/1217581-20130903-20130903-transparence-financiere-agents-joueurs-accuses-jouer-jeu>

219. Afin de remplir sa mission de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Tracfin dispose de pouvoirs strictement encadrés par la loi.

Dans le but de reconstituer l'ensemble des transactions faites par une personne ou une société ayant fait l'objet d'un signalement, Tracfin peut demander que les professionnels concernés par le dispositif antiblanchiment lui communiquent les pièces (relevés de comptes, factures, etc.) utiles à son enquête. Tracfin exerce alors son droit de communication prévu à l'article L.561-26 du Code monétaire et financier auprès des professions déclarantes. (site de Tracfin)

220. <http://www.economie.gouv.fr/tracfin/interlocuteurs-tracfin>

221. <http://www.20minutes.fr/sport/1217581-20130903-20130903-transparence-financiere-agents-joueurs-accuses-jouer-jeu>

Le Parquet national financier, le Service central des courses et jeux et l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) apportent la réponse pénale aux manquements les plus graves.

### *Le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports*

Le ministère mène depuis de nombreuses années une politique active en matière de prévention et de lutte contre les incivilités, violences et discriminations dans le sport. Depuis 2014, la politique du ministère s'oriente vers un cadre plus large, celui de la défense de l'éthique sportive et de la promotion des valeurs du sport. Parmi l'ensemble des politiques défendues et notamment celle relative à la prévention des paris sportifs illégitimes et à la manipulation des compétitions sportives, le ministère chargé des sports mène des actions auprès des acteurs du sport en développant différents outils d'information, d'accompagnement et de sensibilisation.

Plus particulièrement, le ministère créé le cadre juridique et réglementaire ayant pour objet la lutte contre les manipulations des compétitions sportives. Il fixe également le cadre juridique de la régulation des paris sportifs en ligne et, en particulier met en place les outils permettant de contrôler le respect des interdictions qui visent les acteurs des compétitions sportives.

Il joue également un rôle important en matière de coordination internationale du Conseil de l'Europe, notamment au moyen de la convention internationale sur la manipulation des compétitions sportives.

Sans attendre sa ratification, la mise en œuvre de la convention internationale en France a commencé par la création d'une plateforme nationale le 28 janvier 2016.

Placée sous la présidence du ministre des sports, cette plateforme nationale de lutte contre les manipulations des compétitions a pour objet de faciliter les échanges d'informations entre toutes les parties concernées (autorités publiques, acteurs sportifs, opérateurs sportifs, ...). La collecte et la transmission des informations entre les acteurs (informations relatives notamment aux paris atypiques et suspects ou sur de possibles infractions aux lois et règlements sportifs) devraient permettre de mener des enquêtes efficaces visant à répondre au fléau que constituent aujourd'hui la corruption et les matchs truqués liés aux paris dans le monde du sport.

### *Le ministère de la Justice*

Toutes les formes de fraudes et particulièrement les atteintes à la probité ébranlent la solidarité nationale et nuisent à l'exemplarité de la République. L'institution judiciaire s'est vue dotée, en décembre 2013, d'instruments nouveaux permettant de faciliter la détection des infractions,

de renforcer l'efficacité des poursuites et d'accroître le recouvrement des avoirs criminels qui en sont le produit.

### ***Le Parquet national financier***

L'instauration du procureur de la République financier est issue de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et de la loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013.

Cette réforme structurelle vise à spécialiser le ministère public de façon à accroître l'efficacité de son action contre la fraude de grande complexité.

Chargé de requérir l'application de la loi et de conduire l'action pénale au nom des intérêts de la société, le procureur de la République financier est également identifié comme un interlocuteur privilégié des services d'enquête nationaux et des autorités judiciaires étrangères. La mise en place d'un parquet financier autonome et bien identifié confère un cadre d'échanges stable et pérenne à l'entraide pénale internationale, gage d'efficacité et de célérité dans les échanges d'informations nécessaires à la lutte contre la corruption.

Il dispose d'une compétence notamment pour les atteintes à la probité que sont les infractions de corruption publique ou privée, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts, le pantouflage, le favoritisme, le détournement de fonds publics.

### ***Le Service central de prévention de la corruption***<sup>222</sup>

Le domaine d'expertise du SCPC est en premier lieu la prévention des manquements à la probité. Le secteur de la prévention constitue le premier stade d'une politique efficace de lutte contre la délinquance, dans tous les domaines, et plus particulièrement dans celui de la lutte contre la corruption, pour limiter le nombre des infractions commises.

Le SCPC n'a pas de pouvoir d'investigation, mais a pour mission la centralisation et l'exploitation des informations permettant d'avoir connaissance de l'ensemble du phénomène de la corruption en France, y compris en ce qui concerne le monde sportif. Le SCPC s'est donc donné comme objectif de réinvestir les problématiques spécifiques à la prévention des atteintes à la probité dans le sport.

En partenariat avec les acteurs institutionnels nationaux et internationaux, le SCPC apporte son expertise dans le cadre de plusieurs projets

222. Le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique prévoit la création d'une agence anticorruption qui reprendra les missions du SCPC et en ajoutera de nouvelles.

liés à la prévention et de sa participation à la plateforme nationale de lutte contre les manipulations de compétitions.

Le SCPC souhaite que cette collaboration puisse s'intensifier, notamment pour apporter son expertise en termes de formation au respect des règles déontologiques, mais aussi pour l'établissement de normes concernant la prévention de la corruption ou encore de protection des lanceurs d'alerte.

### *Le ministère de l'Intérieur*

#### *L'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF)*

Les lois relatives à la transparence de la vie publique adoptées en fin d'année 2013 ont notamment créé l'OCLCIFF.

L'OCLCIFF effectue des enquêtes dans les domaines de la corruption nationale et internationale, les atteintes à la probité, les infractions au droit des affaires, la fraude fiscale complexe et le blanchiment de ces infractions.

La création de l'OCLCIFF s'est par ailleurs accompagnée de la mise en place de nouveaux textes législatifs<sup>223</sup> facilitant les enquêtes et aggravant les peines pour certaines infractions.

#### *Le Service central des courses et jeux (SCCJ)*

Le décret n° 2008-612 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur attribue à la direction centrale de la police judiciaire la surveillance des établissements de jeux et des hippodromes. L'arrêté du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation en sous-directions de la direction centrale de la police judiciaire et portant création de services à compétence nationale rattache le Service central des courses et jeux (SCCJ) au directeur central. Avant cette date, le SCCJ était rattaché à la direction centrale des renseignements généraux.

Aux termes de l'article 3 de l'arrêté de 2008, le SCCJ est chargé de la surveillance des établissements de jeux, des champs de courses, des paris hippiques et sportifs et des jeux liés aux nouvelles technologies. Il exerce une mission de police administrative et de police judiciaire.

Il veille au respect de la régularité et de la sincérité des jeux, quels qu'ils soient, ainsi qu'à la protection des joueurs et à la défense des intérêts de l'État, et procède aux enquêtes administratives relevant du domaine réglementaire des jeux.

---

223. Loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

Le Service central des courses et jeux est composé de quatre divisions :

- La division des affaires judiciaires et de l’observatoire des jeux liés aux nouvelles technologies (DAJOJNT) qui traite des affaires judiciaires liées au monde des jeux que ce soit la tenue de maisons de jeux clandestines, les manipulations sportives ou hippiques, les loteries prohibées, les escroqueries touchant aux jeux et aux paris hippiques, le blanchiment...
- La division de la surveillance générale des casinos et des cercles (DSGCC) qui assure le contrôle des casinos et des cercles de jeu et des personnels qui y travaillent lesquels doivent être titulaires d’un agrément.
- La division des courses (DC) qui assure la surveillance des hippodromes et mène les enquêtes administratives d’agrément concernant les acteurs du milieu des courses ainsi que les exploitants des points de vente PMU. Cette division aura la charge dans un avenir proche des enquêtes de moralité des exploitants de la FDJ qui enregistrent les paris sportifs dans le réseau physique.
- La division de la logistique et de la coordination opérationnelle (DLCO).

Le service central, basé à Nanterre, est composé d’une cinquantaine d’agents et dispose d’un réseau d’une soixantaine de correspondants répartis sur l’ensemble du territoire national. Enfin, depuis l’ordonnance du 30 janvier 2009 et ses décrets d’application, le contrôle du respect des obligations de vigilance pesant sur les professionnels du jeu dans le réseau physique (casinos, cercles, PMU, FDJ) assujettis au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme a été confié au SCCJ en qualité d’autorité de contrôle.

### *L’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)*

L’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) a été créée par la loi n°2010-476 du 12 mai 2010 au moment de l’ouverture à la concurrence du marché des jeux d’argent et de hasard en ligne<sup>224</sup>. Cette autorité administrative indépendante a pour mission de mettre en place des moyens de régulation, d’information et de contrôle pour protéger les joueurs, prévenir de l’addiction au jeu, lutter contre la fraude et le blanchiment et garantir la sécurité et la sincérité des opérations de jeux.

Ce rôle d’encadrement des paris en ligne repose notamment sur un système d’agréments des opérateurs de paris en ligne. Ces agréments sont délivrés par l’ARJEL pour une durée de cinq ans (renouvelables et non cessibles) après instruction d’un dossier comportant de nombreux

224. Sont concernés : les paris hippiques, les paris sportifs, les jeux de cercle (poker).

éléments économiques, financiers, techniques et personnels. Ces informations permettent à l'ARJEL de juger la capacité de l'opérateur à mener et poursuivre son activité dans le respect de ses obligations. L'ARJEL contrôle par exemple l'absence de conflit d'intérêts au sein des équipes des opérateurs avant de délivrer un agrément. La décision d'agrément précise les caractéristiques de l'offre de paris et de son organisation ainsi que les obligations particulières pesant sur l'opérateur agréé. L'ARJEL mène en parallèle la lutte contre les opérateurs non agréés, qui n'ont à ce titre pas le droit d'exploiter une activité de paris en ligne en France et qui ne présentent donc pas les garanties attachées à l'agrément.

Afin de prévenir les atteintes à la sincérité des paris sportifs, la prise de paris n'est possible que sur certaines compétitions sportives définies par l'ARJEL (quarante-trois sports au 1<sup>er</sup> février 2016) et seulement pour certains types de résultats. Cette liste, modifiée régulièrement, est disponible sur son site internet<sup>225 226</sup>.

**Toutes les opérations de paris en ligne enregistrés par les opérateurs agréés en France sont mises à la disposition permanente de l'ARJEL lui procurant ainsi un moyen de surveillance efficace.**

L'ARJEL utilise notamment des outils d'analyse de cotes et des méthodes de modélisation du comportement des parieurs en ligne afin de détecter les anomalies dans les paris enregistrés. Ces anomalies sont susceptibles de révéler l'existence de cas de fraude, de blanchiment ou de manipulation. À la demande des fédérations ou, pour les compétitions internationales se déroulant en France, des organisateurs de ces compétitions<sup>227</sup>, l'ARJEL peut également contrôler que les acteurs d'une compétition faisant l'objet de paris sportifs, n'ont pas placé de paris sur celle-ci, ce qui est contraire aux règlements sportifs<sup>228</sup>.

L'ARJEL participe par ailleurs à la coopération avec les acteurs du sport, des paris sportifs et les autorités publiques pour lutter contre les manipulations de compétitions sportives. Elle est membre de la plateforme nationale de lutte contre les manipulations de compétitions sportives inaugurée

225. La décision n° 2013-011, portant modification à la liste des catégories de compétitions et types de résultats de ces compétitions pouvant servir de supports de paris, du 24 janvier 2013 du collège de l'ARJEL avec, en annexe, la liste, par discipline sportive, des catégories de compétitions et les types de résultats et phases de jeux correspondantes autorisés : [www.arjel.fr](http://www.arjel.fr)

226. Commentaire Dalloz – Appendice – PARIS SPORTIFS – II La réglementation spéciale des paris sportifs en ligne.

227. Article L. 131-16-1 du Code du sport.

228. Par exemple : réunie le 23 juin 2016, la Commission de Discipline de la ligue de football (LFP) professionnelle avait convoqué les joueurs et éducateurs de clubs professionnels qui n'ont pas respecté l'interdiction de paris sportifs sur les compétitions organisées par la LFP. Ces manquements ont été identifiés au moyen de croisement des fichiers effectué durant la première partie de la saison 2015/2016 avec le concours de l'ARJEL. Les sanctions prononcées sont détaillées ici : <http://www.lfp.fr/corporate/article/les-decisions-du-23-juin-2016.htm>

le 28 janvier 2016. Elle a conclu également des conventions de coopération d'échange d'informations avec des régulateurs nationaux étrangers, avec l'association d'opérateurs européens ESSA ainsi qu'avec le CIO.

### *La Française des jeux (FDJ)*

Le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 a créé La Française des Jeux (FDJ), sous sa forme actuelle. Entreprise publique constituée sous forme de société anonyme, ses statuts sont approuvés par le ministre chargé du Budget et le ministre chargé de l'Économie et des Finances. Aujourd'hui deuxième loterie européenne et quatrième loterie mondiale, la FDJ réalise un chiffre d'affaires de 13,7 milliards d'euros en 2015. Son capital est détenu à 72% par l'État français.

La préservation de l'intégrité du sport est au cœur de la mission de la FDJ, au bénéfice des parieurs, du sport et plus largement de la société dans son ensemble. En tant qu'opérateur historique de paris sportifs. La FDJ a mis en place des mécanismes aussi rigoureux qu'efficaces dans le but de préserver l'intégrité du sport et de garantir une sécurité optimale à ses 3 millions de parieurs. Les dispositifs de la FDJ dans ce domaine interviennent à chaque étape de l'offre de jeu :

- en amont : choix de rencontres sécurisées, contrôle et limitation de la nature des paris (ne pas permettre de parier sur des éléments aisément manipulables) ;
- pendant : proposer des cotes responsables et cohérentes, monitoring des paris (suspension des mises en cas d'atypisme déclaré, pouvant aller jusqu'à l'annulation des paris si la suspicion est avérée), limiter les mises ;
- en permanence : s'interdire tout conflit d'intérêts, consolider les relations avec tous les acteurs pour une veille efficace, adopter une organisation adaptée (monitoring permanent, cellule d'alerte...), entretien de relations étroites avec le Service central des courses et jeux de la police judiciaire ainsi qu'avec l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

La FDJ contribue à préserver l'intégrité du sport par le fait d'une innovation de la loi d'ouverture à la concurrence du jeu en ligne du 12 mai 2010 : le droit au pari, contribution versée par les opérateurs aux organisateurs d'événements sportifs se déroulant en France. Les fonds ainsi récoltés (à plus de 80% en faveur du football) doivent théoriquement financer des actions visant à préserver l'intégrité du sport. En 2015, le droit au pari a représenté 8,5 millions d'euros dont 5,86 millions d'euros provenaient de la FDJ, soit 69% du total des versements effectués en France.

Au-delà de cette obligation légale, la FDJ a choisi d'agir proactivement et ce, au cœur du mouvement sportif. Les liens entretenus par la FDJ avec le monde du sport sont aussi nourris qu'anciens. En 2013, les partenariats la liant à la Ligue de football professionnel (LFP), aux

fédérations de rugby, basket-ball, volley-ball et handball et au Comité national olympique et sportif français (CNOSF) se sont enrichis d'un volet « intégrité » avec la mise en place d'actions aussi concrètes qu'efficaces.

La FDJ prend également des initiatives à l'échelle européenne. Membre de l'association *European Lotteries* (EL), la FDJ a, depuis de nombreuses années, initié des actions en faveur de l'intégrité du sport. Ainsi, elle est à l'origine dès 2007, avec son homologue finlandais, du Code de conduite européen, désormais adopté par la très grande majorité des loteries européennes. Les engagements proposés alors sont devenus la règle : prévention des conflits d'intérêts, lutte contre la fraude et le blanchiment, assurer un juste retour au monde du sport...

La FDJ a également joué un rôle moteur avec ses partenaires membres d'EL dans la création de l'*European Lotteries Monitoring System* (ELMS), un système de monitoring des activités de paris sportifs au niveau européen. L'engagement des loteries européennes dans ce domaine est constant : Déclaration d'Helsinki (2011), Charte du sport (2012), Plan d'action pour l'intégrité du sport (2013).

La FDJ, en collaboration avec EL et la World Lottery Association (WLA), a soutenu le projet de Convention contre la manipulation des compétitions sportives à l'initiative du Conseil de l'Europe et de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES). L'un des aspects essentiels de ce texte concerne la lutte contre les paris illégaux (qui pourrait représenter 80 à 90% des paris dans le monde pour 15 à 20% en France depuis l'adoption de la loi du 12 mai 2010). Le renforcement de l'identification des joueurs et des gagnants ainsi que d'éventuelles restrictions de l'offre de paris figurent également parmi les dispositions de cette Convention.

La FDJ défend l'idée que l'adoption de cette Convention ainsi que la mise en place d'une agence internationale pour la promotion de l'intégrité du sport constituent des étapes essentielles pour préserver cette dernière.

Depuis janvier 2015, EL s'est rapproché de la WLA pour fonder *Global Lottery Monitoring System* (GLMS), un système de monitoring regroupant outre les loteries/opérateurs de paris sportifs européens, des loteries asiatiques (Hong-Kong Jockey Club, Singapore Pools, Sports Toto Korea), africaines (Sénégal, Maroc) et américaines (Canada, Uruguay, Chili).

La FDJ est également partenaire d'IBIS, la plateforme de surveillance des paris sportifs du Comité Olympique International (CIO). Elle a été la première loterie à être partenaire en tant que telle de cette plateforme.

Enfin, la FDJ est membre de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives créée en janvier 2016. Cette plateforme agit à la fois en termes de prévention et de sensibilisation des parties prenantes sous couvert de la Direction des Sports et en termes de contrôle opérationnel sous la direction de l'ARJEL.

## LES ATTEINTES À LA PROBITÉ RÉPRIMÉES PAR LES RÈGLEMENTS SPORTIFS

D'après la doctrine, « le sport est pour l'essentiel régi par des normes provenant d'organisations privées, au premier rang desquelles figure le Comité International Olympique ». Ces normes sont transnationales et pourraient correspondre à une « *lex sportiva*, par analogie avec la *lex mercatoria* du commerce international ». Elles sont « la matrice d'un ordre juridique sportif »<sup>229</sup>. Dans l'objectif d'illustrer l'intégration des règles éthiques dans le droit réglementaire, permettant de lutter contre les manipulations des paris sportifs et de prévenir les atteintes à la probité (la corruption, les conflits d'intérêts), nous exposerons les éléments correspondants au sein du corpus réglementaire olympique. En outre, nous observerons l'impulsion en matière de règles éthiques de la part du CIO, reprises et promues par le CNOSF et diffusées au sein des fédérations nationales ainsi que les ligues professionnelles sportives.

### \* L'engagement du Comité international olympique (CIO) dans la prévention et la lutte contre les atteintes à la probité

Parmi les missions du CIO<sup>230</sup>, la promotion de l'éthique est la première. Le CIO a bâti un cadre réglementaire permettant de circonscrire certains risques liés aux atteintes à la probité. La Charte olympique<sup>231</sup>, dont la première version a été publiée en 1908, prévoit notamment aujourd'hui « le respect des principes éthiques fondamentaux universels<sup>232</sup> ». Elle prévoit, plus précisément, la responsabilité du CIO de « prendre des mesures contre toute forme de manipulation des compétitions et de corruption qui s'y rapporte<sup>233</sup> ». Elle promeut également des règles de bonne gouvernance.

229. Latty, Franck. « L'arrêt, le livre blanc et le traité, La *lex sportiva* dans l'ordre juridique communautaire développements récents ». *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*. 2008, p.43.

230. <https://www.olympic.org/the-ioc/que-faisons-nous>

231. En vigueur au 2 août 2015.

232. Principes fondamentaux de l'Olympisme dans la Charte olympique :

1 L'Olympisme est une philosophie de vie, exaltant et combinant en un ensemble équilibré les qualités du corps, de la volonté et de l'esprit. Alliant le sport à la culture et à l'éducation, l'Olympisme se veut créateur d'un style de vie fondé sur la joie dans l'effort, la valeur éducative du bon exemple, la responsabilité sociale et le respect des principes éthiques fondamentaux universels. <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/General/FR-Olympic-Charter.pdf>

233. Charte olympique : « Mission et rôle du CIO ».

8) de protéger les athlètes intègres et la probité du sport en dirigeant la lutte contre le dopage et en prenant des mesures contre toute forme de manipulation des compétitions et de corruption qui s'y rapporte ;

Ce cadre réglementaire se compose également d'autres textes visant spécifiquement les atteintes à la probité, regroupés au sein du « *Recueil éthique* »<sup>234</sup> :

- le Code d'éthique ;
- les Directives concernant l'élection du président du CIO ;
- le Règlement relatif aux conflits d'intérêts affectant le comportement des parties olympiques ;
- le Code du mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions ;
- le Règlement d'application, pendant les Jeux de la XXXI Olympiade en 2016 à Rio de Janeiro, des articles 7, 9 et 10 du Code d'éthique du CIO et du Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions ;
- le Statut de la commission d'éthique du CIO.

## Les manquements à la probité visés par le CIO

### *Les actes de corruption*

La corruption est directement visée par le corpus réglementaire olympique. Ainsi, l'article 2 du *Code d'éthique* concerne la responsabilité des parties olympiques d'exclure tout acte de corruption<sup>235</sup>. Plusieurs articles de ce même code s'intéressent aux moyens de la corruption en interdisant notamment la réception de rémunérations ou d'avantages quelconques en lien avec les Jeux olympiques (article 3<sup>236</sup>).

De plus, le *Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions* vise aussi les conduites corruptives par son article 2<sup>237</sup>. Cette notion est aussi déclinée dans le cadre de l'élection du président du CIO. Les candidats à la présidence ne doivent recevoir aucun avantage matériel de la part des membres du CIO<sup>238</sup> ni en offrir

234. *Code d'éthique* du CIO : <https://www.olympic.org/fr/code-d-ethique>

235. *Code d'éthique* du CIO, art. 2 : « Les parties olympiques doivent s'acquitter de leur mission avec diligence et attention. (...) Elles excluent tout acte de fraude ou corruption. Elles s'abstiennent de tout comportement susceptible de porter atteinte à la réputation du Mouvement olympique ».

236. *Code d'éthique* du CIO, art. 3 : « Les parties olympiques ou leurs représentants ne doivent, directement ou indirectement, solliciter, accepter ou proposer aucune rémunération, aucune commission, aucun avantage ni service occultes, sous quelque forme que ce soit, en relation avec les Jeux olympiques ».

237. *Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions* : Article 2-violations du Code-2.3 « Conduite corrompue » : Fournir, demander, recevoir, rechercher ou accepter un bénéfice en relation avec la manipulation d'une compétition ou toute autre forme de corruption.

238. *Directives concernant l'élection du président du CIO* Art. 7 : « Aucune aide financière, matérielle ou en nature, quelle soit directe ou indirecte, ne doit être apportée aux candidats par un membre du CIO. Il appartiendra au candidat concerné, en cas de proposition d'une telle aide, de la refuser et d'en avertir la commission d'éthique du CIO ».

ou en accorder à quiconque<sup>239</sup>. Ils ne peuvent pas recevoir d'aide matérielle<sup>240</sup> ou un appui<sup>241</sup> de la part de personnes morales ou physiques en lien avec le CIO. De même, la gestion des cadeaux en règle générale, prévue par l'article 4<sup>242</sup> du *Code d'éthique*, limite ceux-ci à des objets de très faible valeur.

En outre, les situations proscrites pouvant être assimilées à de la corruption ou à la prise illégale d'intérêts sont décrites par deux directives sur l'élection du président du CIO<sup>243 244</sup>. La première concerne l'interdiction d'engagements «à exécuter, quel que soit le moment de cette exécution, au profit direct ou indirect d'un membre du CIO, d'un groupe de membres du CIO, d'une organisation, d'une région ou d'un partenaire» et la seconde cible l'interdiction d'un candidat de s'engager «sous quelque forme que ce soit à l'égard d'une personne physique ou morale susceptible d'affecter la liberté de décision ou d'action du futur président du CIO».

239. *Directives concernant l'élection du président du CIO* Art. 8 : «Cadeaux – Avantages Les candidats ne peuvent en aucun cas et sous aucun prétexte offrir des cadeaux, faire des dons ou des présents ni accorder des avantages, quelle qu'en soit la forme».

240. *Directives concernant l'élection du président du CIO* Art. 15 : «Aide-Aucune aide directe ou indirecte, qu'elle soit financière, matérielle ou en nature, ne doit être apportée aux candidats par une partie constitutive du Mouvement olympique, un sponsor TOP, un partenaire du CIO ou un tiers. Il appartiendra au candidat concerné, en cas de proposition d'une telle aide, de la refuser et d'en avertir la commission d'éthique du CIO».

241. *Directives concernant l'élection du président du CIO* Art. 23 : «Appui-Il ne peut être demandé aucun appui ni aucun service en relation avec une candidature à un membre de l'administration du CIO, à un département ou à un autre secteur de l'administration du CIO».

242. *Code d'éthique* du CIO, art. 4 «Seuls pourront être offerts ou acceptés par les parties olympiques, d'une autre partie olympique ou d'un tiers, les témoignages de considération ou d'amitié, de très faible valeur, conformes aux usages locaux ; ces témoignages ne pourront mettre en question l'impartialité et l'intégrité de la partie olympique.

Toute autre forme de témoignage, objets ou bénéfices, constituent des cadeaux qui ne peuvent être acceptés et doivent être remis par le bénéficiaire à l'organisation dont il est membre».

243. *Directives concernant l'élection du président du CIO*, Art. 9 «Promesses-Les candidats ne peuvent faire aucune promesse ni contracter aucun engagement à exécuter, quel que soit le moment de cette exécution, au profit direct ou indirect d'un membre du CIO, d'un groupe de membres du CIO, d'une organisation, d'une région ou d'un partenaire».

244. *Directives concernant l'élection du président du CIO*, Art. 14 «Engagement-Les candidats ne doivent contracter aucun engagement sous quelque forme que ce soit à l'égard d'une personne physique ou morale susceptible d'affecter la liberté de décision ou d'action du futur président du CIO.

## Les paris et les manipulations des compétitions

L'intégrité des compétitions et les paris sont prévus dans le *Code d'éthique* du CIO aux articles 9<sup>245</sup> et 10<sup>246</sup> qui font partie de la section C sur l'intégrité des compétitions. Ces articles sont réitérés dans plusieurs autres textes faisant partie du corpus relatif à l'intégrité du CIO : le *Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions* et le *Règlement d'application, pendant les Jeux de la XXXI<sup>e</sup> Olympiade en 2016 à Rio de Janeiro, des articles 7,9 et 10 du Code d'éthique du CIO et du Code du mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions* (article 3 et 4).

## La prévention des conflits d'intérêts

Les conflits d'intérêts sont aussi proscrits par le corpus réglementaire du CIO, par exemple, par l'article 6 du *Code d'éthique* ainsi que le règlement y afférent (article 6<sup>247</sup>). Le règlement relatif aux conflits d'intérêts distingue, notamment, les conflits d'intérêts éventuels des conflits d'intérêts effectifs.

Le conflit d'intérêts est constitué au sens de ce règlement, lorsqu'une personne membre du CIO (physique ou morale) prend une décision ou émet une opinion qui peuvent être raisonnablement considérées comme susceptibles d'être influencées par une autre personne ou organisation impactées par cette décision ou cette opinion, sans que ce risque ait été déclaré.

Pour les mêmes faits, le conflit d'intérêts n'est pas constitué, si ce risque a fait l'objet d'une déclaration préalable à toute décision, ou prise de position<sup>248</sup>.

245. *Code d'éthique* du CIO, art. 9 : « Toute forme de participation ou de soutien à des paris relatifs aux Jeux olympiques, ainsi que toute forme de promotion des paris relatifs aux Jeux olympiques, sont interdites ».

246. *Code d'éthique* du CIO, art. 10 : « Les participants aux Jeux olympiques ne doivent pas, de quelque manière que ce soit, manipuler le déroulement ou le résultat, de tout ou partie d'une compétition, de manière contraire à l'éthique sportive, enfreindre le principe du fair-play ou avoir un comportement non sportif ».

247. *Code d'éthique* du CIO, art. 6 : « Les parties olympiques s'abstiennent de se trouver dans une quelconque forme de conflit d'intérêts et respectent le Règlement relatif aux conflits d'intérêts affectant le comportement des parties olympiques ».

248. *Règlement relatif aux conflits d'intérêts affectant le comportement des parties olympiques* : Art. 2 - Définition - 2.1 « Dans le cadre des dispositions du présent règlement, on distingue la situation de « conflit d'intérêts éventuel » du cas de « conflit d'intérêts ». Seul le conflit d'intérêts est interdit.

2.2 Une situation de conflit d'intérêts éventuel apparaît lorsque l'opinion ou la décision d'une personne, agissant seule ou au sein d'une organisation, ce dans le cadre des activités des personnes physiques ou morales définies à l'article 1 ci-dessus, peut être raisonnablement considérée comme susceptible d'être influencée par les relations que ladite personne a, a eu ou est sur le point d'avoir avec une autre personne ou organisation que son opinion ou sa décision affecterait.

2.3 Un cas de conflit d'intérêts est constitué lorsque, s'étant abstenue de faire la déclaration de conflit d'intérêts éventuel, une personne exprime une opinion ou prend une décision dans les conditions visées au paragraphe 2 ci-dessus ».

En outre, l'article 4 du règlement relatif aux conflits d'intérêts stipule clairement qu'« il est de la responsabilité personnelle de chacun d'éviter tout cas de conflit d'intérêts<sup>249</sup> ». Enfin, la question des conflits d'intérêts concerne aussi la Commission d'éthique dont l'article 8 du statut<sup>250</sup> en prévoit la gestion.

### *Les principes de transparence et d'intégrité*

D'après l'*Agenda olympique 2020*, les enjeux de transparence sont au cœur des préoccupations du mouvement olympique. « Le monde moderne exige plus de transparence (...), des normes d'intégrité plus élevées. (II) considère moins de choses comme acquises (...) et accorde moins facilement sa confiance<sup>251</sup> ». Ainsi, les principes de transparence et d'intégrité des procédures sont posés par les articles 11 et 15 du *Code d'éthique*. Ils concernent la bonne gouvernance (article 11<sup>252</sup>) et les procédures de candidatures (article 15<sup>253</sup>). Tandis que ces deux outils permettent la mise en œuvre effective de la prévention des conflits d'intérêts, ils s'inscrivent surtout dans l'approche du renforcement de la transparence.

On retrouve au cœur du dispositif de transparence l'« obligation d'informer », au titre G du *Code d'éthique* du CIO. Cette obligation permet de lutter contre le caractère occulte de la corruption et des atteintes à la probité. L'article 18<sup>254</sup> du Code d'éthique prévoit ainsi que « les parties olympiques transmettront au délégué (*Chief Officer*) éthique et conformité du CIO, dans le strict respect de la confidentialité et à travers les mécanismes appropriés, notamment la *Hotline Éthique et Conformité* du CIO, tous les éléments se rapportant à une violation du *Code d'éthique* du CIO, en vue de l'éventuelle saisine de la commission d'éthique du CIO ».

249. *Règlement relatif aux conflits d'intérêts affectant le comportement des parties olympiques* : Art. 4 Résolution des conflits d'intérêts éventuels article 4.1.

250. *Statut de la commission d'éthique du CIO*, Art. 8 : « Les membres de la commission d'éthique du CIO ne devront prendre aucune mesure ni exercer aucune influence en relation avec une affaire où il existe, ou dans laquelle est perçu, un quelconque conflit d'intérêts ou tout autre conflit ».

251. *Agenda olympique 2020-20 + 20 Recommandations*. 9 décembre 2014, p. 4.

252. *Code d'éthique* du CIO, art. 11 : « Les principes universels de base de bonne gouvernance du mouvement olympique et sportif, notamment la transparence, la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes, doivent être respectés par toutes les parties olympiques ».

253. *Code d'éthique* du CIO, art. 15 : « Les parties olympiques respecteront l'intégrité de toute procédure de candidature initiée par le CIO, afin de permettre un égal accès à la promotion de chaque candidature et un refus de tout risque de conflit d'intérêts ».

254. *Code d'éthique* du CIO, art. 18 : « Les parties olympiques transmettront au Chief Officer Éthique et Conformité du CIO, dans le strict respect de la confidentialité et à travers les mécanismes appropriés, notamment la *Hotline Éthique et Conformité* du CIO, tous les éléments se rapportant à une violation du Code d'éthique du CIO, en vue de l'éventuelle saisine de la commission d'éthique du CIO.

Aucune divulgation d'informations ne peut donner lieu à un quelconque profit ou gain personnel, ni être faite dans le but de nuire à la réputation d'une personne ou d'une organisation.

Le Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions ainsi que le Règlement d'application pendant les Jeux de la XXXI Olympiade en 2016 à Rio de Janeiro, des articles 7, 9 et 10 du Code d'éthique du CIO sanctionnent aussi le défaut de rendre compte (respectivement article 2 al. 2.5. et article 4 al. 4.5). Le recours à la Hotline du CIO y est d'ailleurs réitéré<sup>255</sup>.

Les limites éthiques de l'alerte sont définies par ce même article en imposant au « lanceur d'alerte » d'être de bonne foi notamment en prévoyant qu'« aucune divulgation d'informations ne peut donner lieu à un quelconque profit ou gain personnel, ni être faite dans le but de nuire à la réputation d'une personne ou d'une organisation ». De plus, le *Règlement de procédure régissant les cas portés devant la commission d'éthique du CIO* prévoit le traitement des plaintes, et surtout le maintien de l'anonymat de la personne à l'origine de la plainte ou encore la gestion de la plainte et sa notification à la personne mise en cause<sup>256</sup>.

D'autres textes faisant partie du corpus réglementaire en matière d'éthique complètent ce dispositif. Notamment, la déclaration d'intérêts d'un candidat au titre de membre du CIO prévue par le *Règlement relatif aux conflits d'intérêts affectant le comportement des parties olympiques* s'inscrit dans cette stratégie de transparence. En effet, elle constitue un des outils de lutte contre les conflits d'intérêts et fait partie intégrante de la stratégie de prévention mise en place par le CIO. Ainsi, le candidat doit faire une déclaration auprès du

255. *Règlement d'application, pendant les Jeux de la XXXI Olympiade en 2016 à Rio de Janeiro, des articles 7, 9 et 10 du Code d'éthique du CIO et du Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions* : Art. 4.5– « Défaut de rendre compte-

1) Ne pas rendre compte à la première opportunité disponible, *via* la Hotline Intégrité et Conformité du CIO [www.olympic.org/integrityhotline](http://www.olympic.org/integrityhotline), tous les détails de toute tentative, ou invitation dont un participant a fait l'objet, de prendre part à une conduite ou à des incidents susceptibles d'entraîner une violation de ce Règlement.

2) Ne pas rendre compte, à la première opportunité disponible, *via* la hotline intégrité et conformité du CIO [www.olympic.org/integrityhotline](http://www.olympic.org/integrityhotline), tous les détails de tout incident, fait ou affaire dont un participant a connaissance, y compris tentatives ou invitations dont un autre participant a fait l'objet de prendre part à une conduite susceptible d'entraîner une violation de ce Code ».

256. *Règlement de procédure régissant les cas portés devant la commission d'éthique du CIO* : Art. 5-« L'auteur d'une plainte peut demander à ce que son identité ne soit pas révélée et à ce que toute précaution soit prise afin que son identité soit protégée.

Article 6 -Le Chief Officer Éthique et Conformité' du CIO informe la personne mise en cause dans une plainte ou une dénonciation. Cette personne peut adresser ses premières observations si elle l'estime nécessaire.

Si la personne mise en cause est une personne morale, le Chief Officer Éthique et Conformité du CIO informe son représentant. Celui-ci peut adresser ses premières observations s'il l'estime nécessaire ».

délégué (*Chief Officer*) Éthique et Conformité avant l'examen par la commission exécutive de sa candidature en vue de l'élection<sup>257</sup>.

### *Le besoin de coopération*

Les manipulations des compétitions sportives sont aussi directement visées par le mouvement olympique grâce au *Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions*. Dès son préambule, ce document prévoit une coopération entre les différents organes composant l'univers olympique notamment le CIO, les fédérations internationales, les Comités nationaux olympiques ou encore les entités locales ainsi qu'avec les autorités publiques (police, justice) et les organes de paris sportifs<sup>258</sup>. Le *Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions* comprend, en outre, le défaut de coopération<sup>259</sup> qui est entendu au sens de la coopération de l'individu avec les autorités de l'enquête réalisée par l'organisation sportive.

257. *Règlement relatif aux conflits d'intérêts affectant le comportement des parties olympiques*, Art. 6-Dispositions particulière– : « Avant l'examen par la commission exécutive du CIO d'une candidature en vue de l'élection au titre de membre du CIO, un candidat doit déclarer les risques de conflits d'intérêts auprès du Chief Officer Éthique et Conformité du CIO. L'attention du candidat peut être attirée sur les conflits d'intérêts éventuels identifiés. Ceci ne dispense pas l'intéressé de déclarations ultérieures en application de l'article 4 ».

258. *Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions* Préambule : Reconnaissant le danger que présente la manipulation des compétitions sportives pour l'intégrité du sport, toutes les organisations sportives, en particulier le Comité international olympique, les Fédérations internationales, les Comités nationaux olympiques et leurs membres respectifs, au niveau continental, régional et national, et les organisations reconnues par le CIO (ci-après : « organisations sportives »), réaffirment leur engagement de sauvegarder l'intégrité du sport, notamment en protégeant les athlètes et les compétitions intègres comme prévu dans l'agenda olympique 2020 ; En raison de la nature complexe de cette menace, les organisations sportives admettent qu'elles ne peuvent l'affronter seules, et par conséquent la coopération avec les autorités publiques, en particulier police et justice, et les organes de paris sportifs, est cruciale ;

259. *Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations des compétitions*, Art. 2.6 Défaut de coopération -Le défaut de coopération a toute enquête réalisée par l'organisation sportive relative à une éventuelle violation de ce Code, y compris, mais sans réserve, le défaut de fournir, sans délai, toute information et/ou documentation exacte et complète et/ou de fournir l'assistance requise par l'organisation sportive compétente dans le cadre d'une telle enquête. Entraver ou retarder toute enquête susceptible d'être réalisée par l'organisation sportive relative à une éventuelle violation de ce Code, y compris sans restriction la dissimulation, falsification ou destruction de toute documentation ou autre information susceptible d'être pertinente pour l'enquête.

## Les organes du mouvement olympique chargés de veiller au respect des principes éthiques

### *La Commission d'éthique et le bureau Éthique et Conformité du CIO*

Le CIO dispose d'une Commission d'éthique<sup>260</sup>, instaurée en 1999 par le Comité international olympique (CIO), afin de veiller au respect des principes éthiques du Mouvement olympique. Ces principes apparaissent dans le *Code d'éthique*. Le président, le vice-président et les membres de la commission d'éthique sont élus par la Session<sup>261</sup> du CIO.

La commission d'éthique forme un organe indépendant qui a deux fonctions :

- définir et mettre à jour un cadre de principes éthiques, notamment le *Code d'éthique* et les textes d'application spécifiques basés sur les valeurs et les principes défendus par la Charte olympique.
- instruire les plaintes déposées en relation avec la méconnaissance de ces principes éthiques, y compris les cas de violations du *Code d'éthique*, portés devant elle, et faire des recommandations<sup>262</sup> de mesures ou sanctions à la commission exécutive du CIO<sup>263</sup> et à la Session du CIO<sup>264</sup>.

La commission se réunit au moins deux fois par an et davantage en cas d'urgence.

### *Le Bureau Éthique et Conformité*

En 2015, sur recommandation de l'Agenda olympique 2020, un bureau Éthique et Conformité a été créé. Il a deux missions principales : de prévention par l'éducation et d'information sur les principes éthiques et de conseil pour l'ensemble du mouvement olympique en vue d'aider à une

260. La commission éthique est composée de neuf membres dont la majorité sont des personnalités non-membres actifs du CIO, et dont au moins deux n'ont aucun lien direct avec le sport. La durée du mandat des membres est de quatre ans, renouvelable. Site web : [www.olympic.org/fr/commission-dethique](http://www.olympic.org/fr/commission-dethique)

261. *Charte olympique* Titre 18 art. 1 « La session est l'assemblée générale des membres du CIO. Elle est l'organe suprême du CIO. Ses décisions sont définitives. Une session ordinaire a lieu une fois par an. Des sessions extraordinaires peuvent être convoquées par le président ou à la demande écrite d'au moins un tiers des membres ».

262. Ces recommandations demeurent confidentielles jusqu'à ce que la commission exécutive du CIO prenne une décision. Elles sont ensuite publiées sur [www.olympic.org](http://www.olympic.org)

263. La Commission exécutive (CE), créée en 1921, est composée du président du CIO, de quatre vice-présidents et de dix autres membres ; tous sont élus par la Session, à scrutin secret, à la majorité des votants, pour un mandat de quatre ans. Elle veille au respect de la « Charte olympique » et édicte, sous la forme qu'elle estime la plus appropriée (Codes, règlements, normes, directives, guides, instructions), toutes les dispositions nécessaires à la bonne mise en œuvre de la « Charte Olympique » et à l'organisation des Jeux olympiques. Site web : [www.olympic.org/fr/commission-executive](http://www.olympic.org/fr/commission-executive)

264. Règle 22 de la *Charte olympique*.

meilleure application des principes et des règles d'éthique. Ses conseils et avis demeurent confidentiels.

En cas de soupçon de manquement aux principes éthiques, il lui revient de faire la première analyse de conformité, et, éventuellement, dans les cas sérieux ou si les soupçons semblent manifestes, de saisir la commission d'éthique<sup>265</sup>.

Il remplit une mission de prévention et de surveillance, notamment, face aux risques de manipulation liés aux paris sportifs.

### *Le délégué (Chief Officer) Éthique et Conformité et la ligne d'assistance (Hotline) Intégrité et Conformité*

La mission du *Chief Officer* Éthique et Conformité est d'assurer la conformité aux principes éthiques et de bonne gouvernance. Tel que recommandé par l'Agenda olympique 2020, seul le délégué (*Chief Officer*) Éthique et Conformité peut saisir la commission d'éthique du CIO, lorsqu'il y a un soupçon de non-conformité au *Code d'éthique*. Il peut être amené à traiter les signalements reçus par une ligne téléphonique dédiée (« Hotline Intégrité et Conformité<sup>266</sup> ») qui permet de signaler les cas de manquements au Code d'Éthique.

De plus, le *Chief Officer* Éthique et Conformité intervient en cas de conflits d'intérêts. Tout d'abord, il est averti par la personne susceptible de se trouver dans une situation de conflits d'intérêts. Il est ensuite chargé de l'orienter et de l'informer de ses droits et obligations. Le *Chief Officer* a alors plusieurs solutions possibles : « enregistrement de la déclaration sans mesure particulière, retrait d'une partie ou de la totalité de l'action ou de la décision de la partie olympique se trouvant à l'origine du conflit, dessaisissement de l'intérêt extérieur provoquant le conflit ou encore toutes mesures complémentaires », étant entendu que « les informations transmises ainsi que tout le processus restent confidentiels »<sup>267</sup>.

265. <https://www.olympic.org/fr/commission-dethique>

266. Hotline Intégrité et Conformité : <https://secure.registration.olympic.org/fr/issue-reporter/index>

267. *Règlement relatif aux conflits d'intérêts affectant le comportement des parties olympiques*, art. 4.2 Face à une situation de conflit d'intérêts éventuel, la personne concernée doit s'abstenir de donner son appréciation, de rendre sa décision ou d'accepter un avantage quelconque. Toutefois, si elle souhaite continuer d'agir ou si elle hésite sur les dispositions à prendre, la personne doit en avertir le Chief Officer Ethique et Conformite du CIO, qui agit selon les dispositions prévues ci-dessous.

4.3 Le Chief Officer Éthique et Conformité du CIO est chargé de conseiller, à leur demande, les personnes en situation de conflit d'intérêts éventuel.

(...)

4.5 Les informations transmises ainsi que tout le processus restent confidentiels.

## \* Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF)

Le CNOSF est né en février 1972 de la fusion entre le Comité olympique français (créé en 1911) et le Comité national des sports (créé en 1908)<sup>268</sup>. Il est constitué sous forme d'une association reconnue d'utilité publique qui a pour rôle d'impulser des normes provenant du CIO. Les comités nationaux olympiques sont, en effet, chargés par le CIO d'être les vecteurs de ces normes au sein des États.

Le CNOSF se distingue des autres Comités olympiques nationaux étrangers parce qu'en plus de réaliser les actions confiées par le CIO, il assure un rôle de représentation, de promotion et de défense du Mouvement sportif français. Il a, en particulier, compétence exclusive pour représenter la France aux Jeux olympiques et aux compétitions multisports régionales, continentales ou mondiales patronnées par le CIO. Il a, en corollaire, aussi l'attribution exclusive pour constituer, organiser et diriger la délégation française aux Jeux olympiques.

Le CNOSF intervient, principalement, au nom du sport français, auprès des pouvoirs publics et des organismes officiels, pour toutes les questions d'intérêt général, et entreprend des actions d'aides au fonctionnement des fédérations sportives, au respect de la déontologie sportive et à la résolution des « litiges sportifs ». Dans cette optique, il a adopté le 10 mai 2012, la Charte d'éthique et de déontologie du sport français et met en œuvre un ensemble de mesures de prévention en matière d'atteinte à la probité.

### La Charte d'éthique et de déontologie du sport français

L'article L. 141-3 du Code du sport prévoit que le CNOSF veille au respect de la déontologie du sport définie dans une charte<sup>269</sup> établie par lui « après avis de la Commission nationale du sport de haut niveau ».

Le principe 2.5 « S'interdire toute forme de violence et de tricherie » indique que « tous les acteurs du sport doivent considérer comme un devoir moral le refus de toute forme de violence et de tricherie : les manœuvres, fraudes ou manipulations destinées à fausser un résultat, le déroulement d'une phase de jeu ou à obtenir un avantage en détournant ou en contournant la règle dont la corruption ».

268. Jurisclasseur fédérations et compétitions sportives.

269. *Charte d'éthique et de déontologie du sport français* :

<http://franceolympique.com/files/File/publications/Charte%20ethique%20et%20de%20deontologie%20du%20sport%20adoptee%20par%20AG%20CNOSF%202012.05.10.pdf>

Le principe 3.5 « Les institutions sportives doivent contribuer au déroulement sincère et solidaire des compétitions sportives » recommande aussi que les institutions sportives, notamment les fédérations prennent toutes les mesures nécessaires au déroulement sincère, équitable et intègre des compétitions qu'elles encadrent ou organisent, ce qui nécessite de rejeter toute forme de manipulation des résultats ou des phases de jeu des compétitions. Ce principe vise aussi les conflits d'intérêts en invitant les institutions sportives à « veiller à l'impartialité de leurs membres, de leurs organes et des décisions prises, en étant notamment très vigilants sur l'existence à tous les niveaux d'éventuels conflits d'intérêts ».

### L'action du CNOSF en matière de prévention des atteintes à la probité

Le CNOSF a mis en place plusieurs instruments de prévention des atteintes à la probité destinés aux athlètes et aux autres acteurs du secteur sportif : des outils numériques dédiés (page internet<sup>270</sup> et e-learning), un *Guide de l'athlète* et une plaquette intitulée (*Paris sportifs, pour une vigilance collective*) et la création des délégués intégrité.

Les acteurs du secteur sportif<sup>271</sup> sont ainsi informés des différentes lois encadrant les atteintes à la probité (par exemple, les interdictions prévues par l'article 32 de la loi du 12 mai 2010 de parier sur des compétitions auxquelles ils participent<sup>272</sup>, de communiquer à des tiers des informations privilégiées<sup>273</sup>, de réaliser des prestations de pronostics sportifs sur ces compétitions lorsqu'ils sont contractuellement liés à un opérateur de paris sportifs<sup>274</sup>, ainsi que de détenir une participation au sein d'un opérateur de paris sportifs<sup>275</sup>; interdiction de toute forme de

270. [http://franceolympique.com/art/4103-les\\_interdictions.html](http://franceolympique.com/art/4103-les_interdictions.html)

271. Extrait page internet : « Bien que les personnes concernées par ces interdictions et le champ de celles-ci soient définies par chaque fédération, ligue professionnelle. Elles sont généralement des sportifs, des entraîneurs et éducateurs, des arbitres, des personnels des clubs, dont les dirigeants, le personnel des fédérations et organes déconcentrés et leurs délégués et officiels, les personnels médicaux des clubs et institutions et les agents sportifs et les avocats mandataires de sportifs. » [http://franceolympique.com/art/4103-les\\_interdictions.html](http://franceolympique.com/art/4103-les_interdictions.html)

272. Site internet CNOSF : « De parier, directement ou par une personne interposée, sur des compétitions auxquelles ils participent, qu'ils organisent ou dont ils assurent le bon déroulement ». [http://franceolympique.com/art/4103-les\\_interdictions.html](http://franceolympique.com/art/4103-les_interdictions.html)

273. Site internet CNOSF : « De communiquer à des tiers des informations privilégiées auxquelles ils ont accès grâce à leur fonction, qui n'ont pas vocation à devenir publiques sur une équipe, un club ou sur l'état de forme personnel, d'un coéquipier, sur les choix de l'entraîneur, etc. ». [http://franceolympique.com/art/4103-les\\_interdictions.html](http://franceolympique.com/art/4103-les_interdictions.html)

274. Site internet CNOSF : « De réaliser des prestations de pronostics sportifs sur ces compétitions lorsqu'ils sont contractuellement liés à un opérateur de paris sportifs titulaire ou lorsque ces prestations sont effectuées dans le cadre de programmes parrainés par un tel opérateur. ». [http://franceolympique.com/art/4103-les\\_interdictions.html](http://franceolympique.com/art/4103-les_interdictions.html)

275. De détenir une participation au sein d'un opérateur de paris sportifs titulaire de l'agrément qui propose des paris sur la discipline sportive concernée.

tricherie affectant le résultat des compétitions olympiques). Les procédures disciplinaires sont également rappelées à l'ensemble des acteurs.

Les risques de corruption des acteurs lors des compétitions apparaissent en particulier, sur le site internet du CNOSF. Cette présentation met en garde les personnes concernées en abordant, par exemple, la menace d'infiltration des organisations criminelles dans le secteur du sport. Les mécanismes de blanchiment des produits du crime sont aussi présentés de manière directe afin de faire prendre conscience de la menace immédiate que représentent les faits de corruption<sup>276</sup>. En outre, les paris sportifs sont présentés ainsi que leur cadre légal et les institutions encadrant leur pratique en France.

Un autre outil illustre le travail du CNOSF en matière de prévention de la corruption et des atteintes à la probité : « *le guide de l'athlète et de la délégation française* », qui a été produit et diffusé à l'occasion des Jeux olympiques de Rio de Janeiro de 2016. Ce document avait pour objet d'informer et d'alerter les athlètes et les membres de la délégation française sur l'existence des règles prévues par la Charte olympique ainsi qu'un certain nombre de directives générales élaborées à l'occasion de chaque édition des Jeux olympiques<sup>277, 278</sup>. Les mécanismes de la corruption, active et passive s'avèrent précisément exposés tout comme les fortes sanctions encourues. L'obligation de rendre des comptes ainsi que la confidentialité des communications sont aussi rappelés dans les mêmes termes du *Code d'éthique* du CIO. Le lien vers le site internet de la Hotline Intégrité et Conformité du CIO et un numéro d'urgence olympique apparaissent aussi<sup>279</sup>.

À côté du délégué Éthique et Conformité mis en place par le CIO, des institutions équivalentes existent au niveau national. Le CNOSF a notamment mis en place des délégués intégrité au sein de chaque fédération délégataire, mais aussi en leurs noms. Ils sont regroupés dans un annuaire accessible en ligne<sup>280</sup>. Le mouvement sportif français a souhaité renforcer son implication dans la protection de l'intégrité des compétitions sportives ayant lieu sur tout le territoire étant donné le contexte actuel des paris sportifs. Les présidents de fédérations ont ainsi été invités par le CNOSF à désigner un délégué intégrité dans leur discipline, en vue de constituer un réseau national appelé « Sport Responsabilité Intégrité ».

276. [http://franceolympique.com/art/4097/les\\_risques.html](http://franceolympique.com/art/4097/les_risques.html)

277. Introduction du *Guide de l'athlète et de la délégation française*.

278. Il reprend les articles clés 7, 9 et 10 du *Code d'éthique* du CIO exposés plus haut.

279. « Quelles sont les règles relatives aux paris sportifs et à toute forme de tricherie affectant les résultats sportifs ? » *Guide de l'athlète et de la délégation française*, p.69.

280. [http://franceolympique.com/art/4104-lannuaire\\_des\\_delegues\\_integrite.html](http://franceolympique.com/art/4104-lannuaire_des_delegues_integrite.html)

En outre, un délégué intégrité a été désigné au sein du CNOSF à l'occasion des JO de Rio de Janeiro 2016. Il est ainsi indiqué dans le Guide de l'athlète que le délégué intégrité au cours de la période olympique était Monsieur Jean-Michel Brun, secrétaire général du CNOSF<sup>281</sup>. Les acteurs du secteur sportif sont également encouragés à contacter leur fédération, et notamment les délégués intégrité afin de poser des questions sur les paris sportifs et leurs risques.

## \* La mise en œuvre de ces principes par les fédérations et les ligues sportives professionnelles en France

### Présentation des acteurs concernés

Les fédérations sportives constituent des unions d'associations au sens de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 (art. L. 131-2 du Code du sport). Leurs membres sont les associations sportives, les personnes physiques auxquelles elles délivrent directement des licences, les organismes à but lucratif dont l'objet est la pratique d'une ou de plusieurs de leurs disciplines et qu'elles autorisent à délivrer des licences, les organismes qui, sans avoir pour objet la pratique d'une ou de plusieurs disciplines, contribuent au développement d'une ou de plusieurs d'entre elles, et les sociétés sportives selon l'article 131-3 du Code du sport.

Les fédérations appartiennent à deux catégories juridiques différentes : agréées ou délégataires et forment des ligues dans le cas des fédérations délégataires. Chacune de ces catégories implique des obligations spécifiques, et notamment, en matière de prévention des atteintes à la probité.

### *Les fédérations agréées*

L'agrément constitue le premier stade de reconnaissance par l'État et conduit à des effets importants en termes d'organisation, notamment, tenant au respect et à la prévention des atteintes à la probité. Avant la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, les fédérations agréées devaient adopter des statuts types, comme les associations déclarées d'utilité publique. L'agrément est délivré par le ministre chargé des sports aux fédérations qui doivent adopter des statuts comportant certaines dispositions obligatoires et un règlement disciplinaire conforme à son tour à un règlement type, en vue de participer à l'exécution d'une mission de service public (article 131-8 du Code du sport)<sup>282</sup>.

281. Chaque participant peut ainsi, et de manière anonyme, l'informer d'actes, de faits ou de cas dont il aurait connaissance à l'adresse [integrite@cnosf.org](mailto:integrite@cnosf.org)

282. CE, sect. 15 oct. 2003, n°220388, Féd. Boxe thaï, muay thaï et disciplines assimilées.

### *Les fédérations délégataires*

L'article L. 131-14 du Code du sport dispose que « dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit la délégation du ministre chargé des Sports ». Le monopole tiré de la délégation confie aux fédérations délégataires le pouvoir entre autres d'organiser les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux et de procéder aux sélections correspondantes. Les fédérations simplement agréées ont aussi le droit de délivrer des titres, mais dans les limites conférées par les fédérations délégataires (article R. 131-15 du Code du sport)<sup>283</sup>.

### *Les ligues professionnelles de sport*

Les ligues professionnelles sont créées par les fédérations délégataires pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives<sup>284</sup>.

Le Code du sport propose deux possibilités de constitution d'un organisme chargé de la gestion du sport professionnel : un organe interne ou externe doté d'une personne morale, mais avec l'obligation de conclure une convention avec la fédération délégataire afférente. La forme associative est imposée par le Code aux ligues disposant de la personnalité morale.

Les statuts des ligues professionnelles doivent faire l'objet d'une approbation par l'assemblée générale de la fédération délégataire et d'une approbation par l'autorité administrative (article R. 132-8 du Code du sport).

Bien que les ligues puisse se voir attribuer la délégation de la commercialisation des droits d'exploitation des compétitions sportives, certaines compétences appartiennent exclusivement à la fédération notamment « la définition et le contrôle du respect des règles techniques et des règles de sécurité, d'encadrement et de déontologie de la discipline » (article R. 132-10 al. 4 du Code du sport).

---

283. Lepouble, Jean-Christophe, Jurisclasseur Fasc. 269 : Fédérations et compétitions sportives, 7 février 2012 §120.

284. Art. L. 132-1 du Code du sport : Les fédérations sportives délégataires peuvent créer une ligue professionnelle, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives. Lorsque, conformément aux statuts de la fédération, la ligue professionnelle est une association dotée d'une personnalité juridique distincte, ses statuts doivent être conformes aux dispositions édictées par un décret en Conseil d'État pris après avis du Comité national olympique et sportif français. Ce décret détermine également les relations entre la ligue et la fédération. — [L. n° 84-610 du 16 juill. 1984, art. 17, al. 6, phrases 1 à 3.].

## **Le rôle de ces acteurs en matière de lutte contre les atteintes à la probité**

Les fédérations agréées sont chargées de veiller à l'application de leur charte éthique<sup>285</sup> en posant certaines interdictions aux acteurs des compétitions sportives (réglementation sur les paris sportifs par exemple).

Leur rôle particulier se trouve réaffirmé en matière des atteintes à la probité par la loi n° 2012-158 du 1<sup>er</sup> février 2012 tendant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs. Cette loi a instauré de nouvelles dispositions intégrées dans le Code du sport afin de renforcer la prévention des conflits d'intérêts, en ne visant cette fois que les fédérations sportives délégataires.

Elles peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs de leurs licenciés et de leurs associations sportives<sup>286</sup>. Il est intéressant de noter que ce droit a été exercé à l'occasion d'une affaire de corruption ayant lésé deux acteurs du monde sportif. L'arrêt de la cour d'appel de Douai en date du 28 novembre 1995<sup>287</sup> avait déclaré irrecevables les constitutions de partie civile de la Fédération française de football et de la Ligue nationale de football tendant à la réparation du préjudice causé par des faits de corruption active et passive et de complicité de corruption. Cet arrêt a été cassé par la Chambre criminelle de la Cour de cassation<sup>288</sup> qui a reconnu que la corruption de sportifs professionnels était de nature à effectivement causer directement un préjudice aux fédérations sportives dont ils relèvent, ainsi qu'à leurs organes délégataires.

## **Le traitement du risque des atteintes à la probité par les fédérations et ligues sportives**

### *Exemples d'intégration des principes édictés par le CNOSF dans les statuts de fédérations sportives*

Délégataires des pouvoirs du ministre chargé des sports, les fédérations et les ligues sportives ont produit plusieurs textes et outils concernant la prévention des atteintes à la probité en matière de paris sportifs, de manipulations des manifestations sportives et des conflits d'intérêts.

Les exemples choisis ici sont les suivants : les fédérations françaises de football (FFF), de rugby (FFR), de handball (FFHB) et de tennis

285. Art L. 131-8-1 du Code du sport.

286. Art L. 131-10 du Code du sport.

287. Cour d'appel de Douai 1995-11-28.

288. Cour de cassation – Chambre criminelle – 4 février 1997 – n° 96-81.227.

(FFT); chacune de ces fédérations présente des spécificités soit en termes de puissance économique (football), de discipline (le tennis est un sport individuel) ou d'actualité (handball).

En prenant pour point de départ les obligations antérieurement décrites, il apparaît que ces fédérations les respectent. En effet, elles ont intégré dans leurs statuts une disposition prévoyant le rôle de la fédération en matière de promotion du respect de la Charte de déontologie du CNOSEF.

Fédérations	Textes	Articles
FFR	Statuts et règlements généraux de la FFR 2015-2016 *	Article 1 des dispositions générales des Statuts et règlements généraux : « La F. F. R. veille au respect de la Charte de déontologie du sport, établie par le Comité national olympique et sportif français. »
FFF	Statuts de la F. F. F. saison 2015-2016 **	Titre 1 – Objet et composition de la Fédération Section on 1 – Objet, article – 1 al.3. Elle est régie par la loi du 1 <sup>er</sup> juillet 1901, par les lois et règlements en vigueur et veille au respect des règles déontologiques du sport établies par le Comité National Olympique et Sportif Français
FFHB	Statuts de la Fédération française de handball *** (Annuaire 2016-2017 des textes réglementaires)	Titre 4 – administration – Section 4 — Autres organes de la Fédération 24.2 Commission fédérale éthique et citoyenne a) L'assemblée générale instituée, sur proposition du conseil d'administration, une commission fédérale éthique et citoyenne) 24.2.5 Compétences a) Garante de la Charte de l'éthique et de la déontologie du sport édictée par le Comité national olympique et sportif français, la commission fédérale éthique et citoyenne a notamment pour mission — promouvoir des actes pédagogiques et préventifs en faveur de l'éthique sportive ; — donner un avis ou formuler des propositions, sur toute question d'ordre déontologique ou éthique concernant le handball et les activités de la FFHB ; — orienter la mise en œuvre d'actions citoyennes visant à développer les valeurs éducatives du sport et du handball ; — informer le président de la FFHB des faits susceptibles de nuire à l'image du handball.
FFT	Statuts de la FFT ****	Titre premier-But et composition de la Fédération – Article 1 : Objet – Buts – Durée – Siège social, al. 1 L'association dite Fédération Française de Tennis, fondée le 30 octobre 1920, reconnue d'utilité publique par décret du 13 juillet 1923, a pour objet l'accès de tous à la pratique du tennis, du beach tennis, du padel et de la courte paume. Elle s'interdit toute discrimination et veille au respect de ces principes par ses membres, ainsi qu'au respect de la charte de déontologie du sport établie par le Comité national olympique et sportif français

\* <https://www.ffr.fr/Publications-officielles/Statuts-et-reglements/Reglements-generaux/Statuts-et-Reglements-2015-2016>

\*\* [https://www.fff.fr/common/bib\\_res/ressources/440000/9000/150724090520\\_statuts\\_de\\_la\\_fff.pdf](https://www.fff.fr/common/bib_res/ressources/440000/9000/150724090520_statuts_de_la_fff.pdf)

\*\*\* <http://www.ff-handball.org/fileadmin/annuaire/0000/index.html#1>

\*\*\*\* [http://www.fft.fr/sites/default/files/pdf/statuts\\_2016.pdf](http://www.fft.fr/sites/default/files/pdf/statuts_2016.pdf)

### *Les risques liés aux paris sportifs*

Certaines institutions que nous avons sélectionnées prévoient la prévention de la corruption dans le cadre des paris sportifs. Pour le rugby, la FFR a mis en place des « Référents Paris Sportifs », désignés par chaque club professionnel à la demande de la FFR et de la Ligue nationale de

Rugby (LNR). Ils forment les relais des institutions du rugby dans le dossier des paris sportifs et se trouvent spécialement chargés de sensibiliser les acteurs (joueurs, entraîneurs, dirigeants...) de leur club sur les risques liés aux paris sportifs. Un guide « Référents Paris Sportifs » de la FFR et de la LNR a pour objet de les accompagner dans leurs missions<sup>289</sup>.

Ce document traite du problème de la corruption dans le cadre des paris sportifs, notamment dans la fiche thématique n° 4 sur les risques liés aux paris sportifs et à la manipulation des matches. Un premier lien y est établi entre les paris sportifs et le crime organisé et un second, de conséquence, entre les paris sportifs et la corruption des acteurs<sup>290</sup>.

Concernant le football, la FFF et la LFP<sup>291</sup> ont construit une page internet consacrée aux paris<sup>292</sup>. Les règles en matière de paris sportifs y sont expliquées, et notamment les peines prévues en cas de violation des dispositions pénales. Le lien entre les paris sportifs et la criminalité organisée est signalé par ailleurs. La FFF et la LFP proposent un modèle simple et intéressant en matière de prévention de la manipulation des paris sportifs. D'après le site, tous les opérateurs agréés par l'ARJEL doivent accepter un cahier des charges commun de la FFF et de la LFP qui prévoit des mesures concrètes de prévention :

- annonce officielle des résultats ;
- communication d'une liste de personnes interdites de parier (joueurs, entraîneurs, délégués, arbitres, salariés du football) à l'ARJEL pour vérification ;
- surveillance en temps réel des mouvements de cotes anormaux.

Par exemple, l'article 124.1 des Règlements Généraux de la FFF détaille "les dispositions particulières relatives aux paris sportifs". En écho aux préconisations olympiques, cet article interdit à toute personne prenant part à une compétition organisée par la FFF et la LFP<sup>293</sup>, de parier directement ou via une personne interposée<sup>294</sup>. En outre, le site de la FFF indique les interdictions pour les acteurs du football participant « de près ou de loin à des rencontres de la FFF et de la LFP1 » de :

- parier sur des matches ;

289. <https://www.ffr.fr/FFR/Juridique/Paris-sportifs>.

290. *Guide des référents paris sportifs*, p. 48.

291. Ligue de football professionnel.

292. Site internet de la FFF :

<https://www.fff.fr/articles/arbitrer/presentation-arbitrer/conseils-pratiques-arbitrer/details-articles/5067-549028-paris-sportifs-les-jeux-sont-faits>

293. Matches de Ligue 1, Ligue 2, Trophée des Champions, Coupe de la Ligue, Coupe de France (à partir des 32<sup>es</sup>), figurant sur la liste de l'ARJEL comme supports de paris autorisés.

294. Site internet de la FFF :

[www.fff.fr/articles/arbitrer/presentation-arbitrer/conseils-pratiques-arbitrer/details-articles/5067-549028-paris-sportifs-les-jeux-sont-faits#wkxkCZBmR0vFSqgm.99](http://www.fff.fr/articles/arbitrer/presentation-arbitrer/conseils-pratiques-arbitrer/details-articles/5067-549028-paris-sportifs-les-jeux-sont-faits#wkxkCZBmR0vFSqgm.99)

- divulguer des informations privilégiées, en vue de parier sur des matches ;
- modifier le déroulement normal d’une rencontre, en lien avec les paris sportifs ;
- réaliser des prestations de pronostics pour des opérateurs de paris sportifs, sur des matches ;
- détenir une participation au sein d’un opérateur de paris sportifs qui organise des paris sur le football<sup>295</sup>.

Dans le cas du tennis, le site de la FFT évoque aussi la question du blanchiment et la pénétration des organisations criminelles dans le secteur sportif<sup>296</sup>. Toutefois, la FFT va plus loin en faisant immédiatement référence à la *Tennis Integrity Unit*<sup>297</sup> (TIU) dont le rôle principal consiste à lutter contre la corruption au sein de la discipline. Selon le site de la FFT, la discipline du tennis se trouve particulièrement concernée par le risque de corruption en lien avec les paris sportifs : d’une part, le tennis est le deuxième sport de paris après le football, d’autre part, la FFT est organisatrice des Internationaux de France de Roland-Garros. La fédération explique, d’ailleurs, que les revenus produits très importants par l’organisation de Roland-Garros au titre du « droit au pari »<sup>298</sup> sont dépensés en majeure partie pour lutter contre les risques liés aux paris sportifs. Comme évoqué plus haut, « ce droit au pari est un droit de propriété et poursuit trois objectifs :

- rémunérer l’investissement des institutions sportives pour organiser leurs compétitions, sans lesquelles les opérateurs ne pourraient pas proposer de paris ;
- constituer un outil de préservation de l’intégrité en donnant notamment aux organisateurs les moyens de mettre en place des dispositifs antifraude ;
- créer une concertation entre les organisateurs et les opérateurs agréés ».

---

295. Site internet de la FFF :

[www.fff.fr/articles/arbitrer/presentation-arbitrer/conseils-pratiques-arbitrer/details-articles/5067-549028-paris-sportifs-les-jeux-sont-faits#wkxkCZBmR0vFSqgm.99](http://www.fff.fr/articles/arbitrer/presentation-arbitrer/conseils-pratiques-arbitrer/details-articles/5067-549028-paris-sportifs-les-jeux-sont-faits#wkxkCZBmR0vFSqgm.99)

296. <http://www.fft.fr/jouer-sante/charte-ethique/les-paris-sportifs>

297. La Tennis Integrity Unit a été fondée en 2008 en tant qu’initiative commune entre la fédération internationale de tennis et différentes associations de catégories de joueurs. Site internet : <http://www.tennisintegrityunit.com/about-us/>

298. Selon le site internet de la FFT : « La loi du 12 mai 2010, relative à l’ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard en ligne, a (...) consacré ce qu’on appelle le « droit au pari ». Les organisateurs de compétitions sportives, qui avaient déjà un droit de propriété sur l’exploitation des manifestations sportives qu’ils organisent, ont depuis cette loi un droit élargi à l’organisation de paris sportifs sur lesdites manifestations ».

La FFT illustre son engagement en abordant les moyens de l'ARJEL notamment en expliquant qu'«une fédération sportive peut demander à l'ARJEL de rapprocher la liste des acteurs d'une compétition sportive avec les informations sur les opérations de jeux en ligne, détenues par les opérateurs de jeux, sur ces mêmes compétitions». De plus, un «vaste plan de prévention et de sensibilisation, visant l'ensemble des populations exposées et particulièrement les plus jeunes» a été mis en œuvre. Enfin, «un large dispositif de surveillance est mis en place depuis plusieurs années pendant les Internationaux de France de Roland-Garros». La FFT aborde aussi la question des sanctions disciplinaires.

Cette fédération explique avoir mis en place une coopération avec la TIU (*Tennis Integrity Unit*), évoquée plus haut, dont émanent des règles strictes. La TIU est une unité spécialisée en matière de conformité anti-corruption. Sa mission consiste à mettre en œuvre une politique de tolérance zéro en matière de corruption dans les paris à travers le monde. Les organes dirigeants de la discipline ont instauré un code de conduite rigoureux, intitulé «Programme de lutte contre la corruption sur le tennis». Cette initiative s'applique à tous les joueurs et le personnel en lien avec le sport. De plus, ce code prévoit des pouvoirs étendus en matière d'enquête sur les cas de corruption. La TIU publie aussi un rapport approfondi et indépendant sur les risques et les menaces en constante évolution auxquels fait face la discipline<sup>299</sup>. L'une de ses mesures strictes présentées sur le site de la FFT se rapporte à la fonction de lanceur d'alerte : «tout joueur objet ou au courant d'une démarche de corruption a l'obligation d'en informer immédiatement la TIU».

Enfin, le scandale des paris sportifs lors de la rencontre entre Cesson-Sévigné et Montpellier en 2012 précédemment cité dans le présent chapitre a été l'occasion pour la Fédération Française de Handball et la Ligue Nationale de Handball d'afficher leur engagement en matière de lutte contre les manipulations des compétitions sportives. La FFHB et la LNH avaient réagi par un communiqué de presse rappelant «leur attachement fondamental à l'encadrement strict dont font l'objet les paris sportifs au regard de la préservation de l'intégrité des compétitions sportives<sup>300</sup>». Ce communiqué de presse a été une occasion de rappeler le cadre juridique adopté par les deux institutions : «les dispositions réglementaires ayant pour objet d'empêcher les acteurs des compétitions sportives d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris sur leurs compétitions et de communiquer à des tiers des informations privilégiées». Les dispositions concernant les paris au sein du règlement de

299.<http://www.tennisintegrityunit.com/>

300.<http://www.ff-handball.org/actualites/actualites/detail-des-actualites/article/ffhb-communique-officiel-lnhffhb.html>

la FFHB sont regroupées dans l'article 84 des Règlements et statuts au sein de l'Annuaire 2016-2017.

Les paris sportifs sont aussi abordés dans le *Cahier des charges des centres de formation demandant l'agrément* et notamment dans l'article visant la nature de l'enseignement scolaire, général ou professionnel ou de la formation universitaire, l'objectif étant que les clubs mettent en œuvre une politique de formation incluant une durée minimum et des sujets clés comme les paris sportifs<sup>301</sup>.

La FFHB a rappelé la diffusion d'un document détaillant, pour chaque catégorie d'acteurs (joueurs, staffs techniques et médicaux, arbitres, etc.), les compétitions lors desquelles l'interdiction de parier s'applique. À la lecture de l'article 84.1<sup>302</sup> des Statuts de la FFHB, il ressort que cette liste provient de celle arrêtée par l'ARJEL. La FFHB et la LNH avaient indiqué que ce document avait été diffusé «largement à l'ensemble des clubs de D1 masculine (LNH), de LFH, de Handball ProD2, des clubs nationaux, des ligues régionales, des comités départementaux, des syndicats de joueurs professionnels, des entraîneurs professionnels et des clubs professionnels, et publié sur le site Internet de la Fédération»<sup>303</sup>.

### *Le risque de manipulations des compétitions sportives*

Dans la plupart des disciplines, les mesures de prévention de corruption lors des paris sportifs débouchent sur la prévention des manipulations sportives pour certaines fédérations. Ainsi, afin de préserver l'intégrité des rencontres et protéger les acteurs du football, la FFF a notamment organisé des opérations de prévention auprès de tous les entraîneurs de L1 et L2 et des joueurs de l'Équipe de France. Plusieurs conseils ont été fournis aux sportifs et notamment une liste d'interdictions dont celle de «modifier le déroulement normal d'une rencontre, en lien avec les paris sportifs»<sup>304</sup>.

301. Article 5.1 du Cahier des charges des centres de formation demandant l'agrément : «En outre, le club réservera, au moins une fois par saison, un créneau d'une demi-journée minimum pour une réunion d'information sur le professionnalisme et la gestion d'une carrière de joueur professionnel, destinée à informer les joueurs sur l'économie du handball, son environnement institutionnel, la réglementation française relative au contrat de travail de joueur de handball, les règles en vigueur concernant les agents sportifs, les enjeux de couverture sociale et d'assurance, les questions de reconversion et d'insertion professionnelles, les paris sportifs».

302. Article 84,1 des Statuts de la FFHB : «Il est interdit d'engager des paris, de quelque nature qu'ils soient (en ligne ou sur le réseau physique), sur des compétitions de handball ne figurant pas sur la liste arrêtée par l'ARJEL (Autorité de régulation des jeux en ligne). En outre, seuls les opérateurs titulaires d'un agrément délivré par l'ARJEL peuvent organiser la prise de paris sportifs en ligne».

303. <http://www.lnh.fr/actualites/2012-09-26/reactions-lnh-ffhb>

304. <https://www.fff.fr/articles/arbitrer/presentation-arbitrer/conseils-pratiques-arbitrer/details-articles/5067-549028-paris-sportifs-les-jeux-sont-faits>

De même, dans la Charte éthique de la FFR, le titre 4 « bannir la violence et la tricherie » prévoit que « toute manœuvre pour obtenir un avantage en détournant ou en contournant la règle est condamnable : fausse déclaration, usage de faux, sabotage, corruption »<sup>305</sup>.

L'exemple de la FFT se révèle significatif en raison du caractère individuel de ce sport. Tel qu'indiqué sur le site de la fédération, « ce sport individuel offre notamment la possibilité de tenter de truquer des rencontres en n'ayant qu'une seule personne à convaincre »<sup>306</sup>.

### *Le risque des conflits d'intérêts*

En vertu de l'article 32 de la loi du 12 mai 2010 « Les fédérations délégataires doivent intégrer au sein du code de leur discipline des dispositions ayant pour objet d'empêcher les acteurs de la compétition sportive d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur cette compétition et de communiquer à des tiers des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, et qui sont inconnues du public ».

La FFR prévoit des règlements relatifs aux conflits d'intérêts<sup>307</sup> mis au jour suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> février 2012. Ils comportent en particulier le règlement disciplinaire de la FFR et de la LNR et les règlements de la LNR. Le règlement disciplinaire reprend principalement les règles relatives à la prévention des atteintes à la probité lors de paris sportifs.

Le « guide des référents paris sportifs » de la FFR aborde à trois reprises la question des conflits d'intérêts : il attire l'attention sur les risques liés aux paris sportifs, ensuite sur le fait que les « fédérations et ligues professionnelles ont adapté leurs règlements afin d'éviter que les acteurs de leurs compétitions ne se trouvent dans des situations de conflits d'intérêts »<sup>308</sup>.

L'annexe 2 des statuts de la FFR concernant le règlement de la commission interfédérale des agents sportifs comporte un titre 2 sur la prévention des conflits d'intérêts pour les membres de la Commission interfédérale. Ces membres, ainsi que les salariés invités à participer aux travaux de cette Commission, « ne peuvent prendre part aux délibérations et aux décisions de la Commission interfédérale lorsqu'ils ont un intérêt,

305. [http://www.ffr.fr/Reglements\\_Generaux/index.html#/578](http://www.ffr.fr/Reglements_Generaux/index.html#/578)

306. <http://www.fft.fr/jouer-sante/charte-ethique/les-paris-sportifs>

307. Paris sportifs, Règlements relatifs aux conflits d'intérêts FFR et LNR : [http://techxv.org/IMG/pdf/reglements\\_relatifs\\_aux\\_conflits\\_d\\_interets.pdf](http://techxv.org/IMG/pdf/reglements_relatifs_aux_conflits_d_interets.pdf)

308. Guide référents paris sportifs, Fédération française de rugby ligue nationale de rugby.

direct ou indirect, à la délivrance d'une licence d'un agent sportif<sup>309</sup>». Ce règlement est d'ailleurs également repris par la FFF<sup>310</sup>.

La FFHB et la LNH ont inséré à l'article 29 de la Convention FFHB/LNH 2012/2017 concernant les paris sportifs qu'elles «intègrent dans leur règlement disciplinaire respectif les dispositions nécessaires visant à lutter contre la fraude et les conflits d'intérêts, conformément aux obligations mises à la charge des organisateurs sportifs par la loi française»<sup>311</sup>.

Ce bilan très rapide des cadres réglementaires adoptés par les fédérations et ligues sportives permet d'illustrer la prise de conscience du mouvement sportif des risques liés à cette activité économique de premier plan.

## LE POINT DE VUE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La société civile ne reste pas en retrait face à cette volonté institutionnelle ainsi qu'interétatique. Elle a jusqu'à présent joué un rôle le moteur dans l'étude du phénomène, surtout en matière de propositions. Nous remarquerons que les différentes études majeures ont aussi été le produit d'un travail de collaboration entre les parties prenantes tel qu'en appelle la Conférence des États parties à l'UNCAC.

### \* Transparency International

Transparency International (TI) a lancé en 2015 l'« Initiative sur la corruption dans le sport ». Son objectif est de renforcer la transparence, la responsabilisation et la participation des parties prenantes ainsi que mettre en valeur le travail ses sections nationales<sup>312</sup>. Cette initiative offre un espace pour que de nouvelles analyses, commentaires et recommandations provenant des acteurs principaux dans le domaine de la gouvernance du sport s'expriment. En outre, les principales recommandations recueillies depuis le lancement de l'initiative portent sur l'amélioration de la gouvernance des organisations sportives, le renforcement de l'intégrité dans l'organisation de grands événements sportifs et la lutte contre la manipulation des compétitions<sup>313</sup>.

309. [http://www.ffr.fr/Reglements\\_Generaux/index.html#/500](http://www.ffr.fr/Reglements_Generaux/index.html#/500)

310. Règlement des agents sportifs, site de la FFF : [https://www.fff.fr/common/bib\\_res/ressources/450000/5000/160719135241\\_reglement\\_des\\_agents\\_sportifs\\_saison\\_2016-2017.pdf](https://www.fff.fr/common/bib_res/ressources/450000/5000/160719135241_reglement_des_agents_sportifs_saison_2016-2017.pdf)

311. <http://www.ff-handball.org/fileadmin/annuaire/0000/index.html#324>

312. <http://blog.transparency.org/2015/04/09/welcome-to-transparency-internationals-new-corruption-in-sport-initiative/>

313. [https://www.transparency.org/news/feature/sport\\_integrity](https://www.transparency.org/news/feature/sport_integrity)

L'ONG a publié une première compilation dans le *Global Corruption Report : Sport* en février 2016.

### \* L'analyse du monde académique

En plus du secteur associatif, le monde académique s'est aussi penché sur cette problématique. Ainsi, l'Institut de Relations Internationales et Stratégique (IRIS) (2011) et l'Université Paris 1 et le *International Center for Sport Security* (Sorbonne-ICSS) (2014) ont tous deux produit des rapports sur ces sujets.

L'IRIS a rassemblé au sein d'un livre blanc les analyses d'une équipe de recherche internationale pour démontrer les risques majeurs pour l'intégrité du sport que constituent les manipulations des compétitions sportives, le besoin de développer la sensibilisation des acteurs du monde sportif, le rôle central des autorités publiques et le besoin fondamental de coopération pour lutter contre les tentatives d'infiltration par la criminalité transnationale.

Les auteurs du rapport Sorbonne-ICSS ont souhaité fournir un état des lieux des recherches sur une forme particulière d'atteinte à l'intégrité du sport : la manipulation des compétitions sportives. Ce document propose des recommandations opérationnelles en matière de prévention, de répression ainsi que de coordination et coopération entre les acteurs, enjeu incontournable pour cette problématique.

## LES ATTEINTES À LA PROBITÉ : ENCADRER ET PRÉVENIR CES RISQUES AU SEIN DES ORGANISATIONS SPORTIVES

À travers ses échanges avec les différents acteurs et ses contributions aux travaux des enceintes internationales, le SCPC a identifié des risques spécifiques de manquement à la probité. Le SCPC a également constaté que le Code pénal pourrait être renforcé pour accompagner le mouvement sportif dans sa lutte contre les manipulations des compétitions sportives.

### DES RISQUES SPÉCIFIQUES DANS LA CATÉGORIE DES ATTEINTES À LA PROBITÉ

Certaines infractions du Code pénal, relatives aux atteintes à la probité, sont parfois méconnues ou mal comprises. Les personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public peuvent être confrontées à des situations qui les exposent à des poursuites alors même qu'elles ne recherchent pas à s'enrichir illicitement ou à profiter d'un avantage indu. Il en est ainsi de la prise illégale d'intérêts. La gestion des délégations de service public est également délicate. Elle doit s'inscrire dans un environnement le plus transparent possible pour garantir la satisfaction de l'intérêt général. À des fins de sensibilisation, le SCPC présente ici deux analyses de ces problématiques rencontrées à l'occasion de ses travaux.

#### \* Le risque de prise illégale d'intérêts

La charte d'éthique et de déontologie du sport français<sup>314</sup> recommande d'éviter les conflits d'intérêts, «... de veiller à l'impartialité de leurs membres, de leurs organes et des décisions prises, en étant notamment très vigilants sur l'existence à tous les niveaux d'éventuels conflits d'intérêts». Sur le plan disciplinaire, certains acteurs du monde sportif peuvent être sanctionnés en cas de conflit d'intérêts.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires définit (art. 2) le conflit d'intérêts comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et

---

314. Charte d'éthique et de déontologie du sport français :  
<http://franceolympique.com/files/File/publications/Charte%20ethique%20et%20de%20deontologie%20du%20sport%20adoptee%20par%20AG%20CNOSF%202012.05.10.pdf>

des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions».

Un bulletin officiel<sup>315</sup> concernant un arrêté du 31 juillet 2015 portant adoption du code de déontologie des agents de l'État exerçant les missions de conseiller technique sportif auprès d'une fédération sportive agréée utilise cette définition.

À la différence du conflit d'intérêts, la prise illégale d'intérêts est un délit. Elle découle le plus souvent d'une situation initiale de conflits d'intérêts qui a perduré ou qui a pris une dimension plus importante. Lorsque «l'interférence» réprimée sur le plan disciplinaire se transforme en «intérêt quelconque», le Code pénal trouve à s'appliquer.

Rappelons que l'article 432-12 du nouveau Code pénal définit la prise illégale d'intérêts comme le fait, «par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement». Il est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

L'infraction de prise illégale d'intérêts vise à s'assurer de la probité des personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat électif public et à écarter tout soupçon que l'administré pourrait avoir sur la prise en compte, dans la gestion des affaires publiques, du seul intérêt général. L'intérêt quelconque peut être «de nature matérielle ou morale, direct ou indirect, et se consomme par le seul abus de la fonction indépendamment de la recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel» (Cour de cassation, chambre criminelle, 21 juin 2000) et il n'a pas à être nécessairement en contradiction avec l'intérêt général (Cour de cassation, chambre criminelle, 19 mars 2008). Il convient de noter que la prise illégale d'intérêts peut également être caractérisée malgré l'absence d'enrichissement personnel des élus, notamment en cas de subventions accordées par des élus à des associations qu'ils président (Cour de cassation, chambre criminelle, 22 octobre 2008).

Les risques liés à la gestion quotidienne des fédérations et des associations sportives, auxquelles sont «sous-déléguées» des missions de service public, devraient également faire l'objet d'actions spécifiques

315. Arrêté du 31 juillet 2015 portant adoption du code de déontologie des agents de l'État exerçant les missions de conseiller technique sportif auprès d'une fédération sportive agréée : [http://sports.gouv.fr/IMG/BO/Septembre2015/jsv\\_20150004\\_0000\\_0024.pdf](http://sports.gouv.fr/IMG/BO/Septembre2015/jsv_20150004_0000_0024.pdf)

de sensibilisation. L'essentiel des actions de formation et de sensibilisation aux atteintes à la probité s'est concentré ces dernières années sur les risques, majeurs, que sont le dopage et les paris sportifs. Les fédérations et, dans une certaine mesure, les associations sportives ayant pour mission d'assurer une représentation régionale, départementale ou à tout autre échelon local, peuvent être confrontées à des situations présentant des risques de nature pénale en matière de prise illégale d'intérêts.

Tel a été le cas du président de la Fédération française de ski (FFS) condamné pour prise illégale d'intérêts dans le cadre d'une mission du service public en 2000<sup>316</sup>. Il avait durant six ans, perçu une rémunération de 1,85 million de francs d'une société de courtage d'assurances chargée de commercialiser « la carte neige », une ressource importante pour la FFS.

Le président du Comité national olympique du sport français (CNOSF) a été condamné en 2006 à une peine de 3 mois d'emprisonnement avec sursis et à 20 000 euros d'amende, pour prise illégale d'intérêts par une personne chargée de mission de service public<sup>317</sup> (attribution de plusieurs marchés du CNOSF à une entreprise dans laquelle sa femme était responsable du département sport).

Autre exemple de condamnation, le Président de la fédération française de tennis (FFT) a également été condamné en 2009 à cinq mois de prison avec sursis et 30 000 euros d'amende pour prise illégale d'intérêts par personne chargée d'une mission de service public<sup>318</sup>. Cette condamnation sanctionnait le fait d'avoir cumulé un emploi de Président salarié de la FFT et de président de TF1 Entreprises, maison mère d'Eurosport. Cette dernière retransmettait des matchs de tennis après avoir négocié les droits de retransmission TV avec la FFT durant cette période de cumul d'emplois.

Étant les dépositaires des pouvoirs résultant de la délégation de service public, les dirigeants des fédérations doivent être vigilants dans leurs actes de gestion lorsqu'ils occupent par ailleurs un emploi dans une entreprise susceptible de contracter avec cette même fédération, ou lorsque l'un de leurs proches est susceptible de contracter avec la fédération dont ils sont responsables.

Dans le rapport remis à M. Thierry Braillard, Secrétaire d'État aux sports, par la grande conférence sur le sport professionnel français (19 avril 2016), le groupe de travail a émis plusieurs recommandations

---

316. Source : *L'express* du 7 décembre 2000 ; *Libération* du 29 mars 2000.

317. Décision du comité d'éthique du Comité international olympique n° D/03/07 [https://still-med.olympic.org/Documents/Reports/FR/fr\\_report\\_1271.pdf](https://still-med.olympic.org/Documents/Reports/FR/fr_report_1271.pdf)

318. *Le Monde.fr* avec AFP, 09.07.2009, L'ancien patron du tennis français condamné pour prise illégale d'intérêts.

concernant notamment la gestion des conflits d'intérêts. La préconisation n° 4.6 vise à fixer « des règles éthiques obligatoires pour le fonctionnement des commissions d'éthique et de déontologie ». Elle précise qu'il conviendrait d'encadrer « les modalités du fonctionnement des comités déontologiques en créant un guide spécifiant les comportements des membres notamment en cas de conflit d'intérêts. Il s'agit de créer des règles impératives en matière de nomination, de corruption et de transparence ». Ce même rapport propose d'« élargir le champ des conflits d'intérêts et l'imposer aux fédérations et aux ligues professionnelles en matière de paris sportifs ». Le SCPC ne peut que se rallier à ces propositions.

Il serait faux de penser que ces risques n'existent que dans le cadre de la gestion des « grandes » organisations sportives. La prise illégale d'intérêts peut concerner toutes les associations recevant un pouvoir issu de la délégation de service public, c'est-à-dire, les fédérations, les ligues, les comités départementaux ou régionaux. Selon l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984, les fédérations sont habilitées à déléguer à des organes internes une partie de leurs attributions, dans la limite de la compétence territoriale de ces derniers. Ces structures associatives représentant les fédérations au niveau local sont les interlocuteurs privilégiés des collectivités territoriales. Les pouvoirs découlant de cette délégation impliquent également une responsabilité pénale en matière de prise illégale d'intérêts.

Les partenaires des organisations sportives peuvent également être concernés. L'observatoire de la SMACL (société mutuelle d'assurance des collectivités et de leurs agents) recense, par exemple, une décision du tribunal correctionnel de Périgueux de 2013<sup>319</sup>, condamnant un maire et deux adjoints pour avoir participé aux délibérations et aux votes en conseil municipal et en conseil d'administration d'une société d'économie mixte gérant un complexe sportif, alors que les débats portaient sur la participation de celle-ci au capital de la société anonyme sportive professionnelle dont ils étaient actionnaires.

Subventions, attributions de marché, emplois d'un proche, contractualisation avec l'entreprise dans laquelle un proche a un intérêt, paris sportifs, participation à une commission d'éthique en situation de conflit d'intérêts, les nombreux risques d'atteinte à la probité se révèlent dans la gestion quotidienne des organisations sportives. Les formations et la sensibilisation des personnes potentiellement concernées doivent permettre de mieux faire comprendre ces risques.

319.. Observatoire SMACL, Illustration dans le domaine des relations avec les associations, SEM et organismes extérieurs : [http://www.observatoire-collectivites.org/IMG/pdf/Prise\\_illegale\\_d\\_interets\\_et\\_relations\\_avec\\_les\\_associations\\_et\\_SEM\\_1\\_observatoire-collectivites-org.pdf](http://www.observatoire-collectivites.org/IMG/pdf/Prise_illegale_d_interets_et_relations_avec_les_associations_et_SEM_1_observatoire-collectivites-org.pdf)

### **PROPOSITION N°1 : PRÉPARER DES ACTIONS DE FORMATION SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET LA PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS**

Le délit de prise illégale d'intérêts constitue un risque majeur pour les dirigeants des fédérations sportives, des ligues professionnelles, mais également pour toute association sportive recevant une délégation de service public et pour certains partenaires des acteurs du monde sportif.

La plateforme française de lutte contre les manipulations sportives pourrait mettre en place des actions de prévention en matière de prise illégale d'intérêts. Il conviendrait dans un premier temps de faire une cartographie des risques, recensant pour chaque acteur du monde sportif les risques potentiels, découlant de leurs activités respectives.

Ce recensement effectué, des formations et des outils de prévention pourraient être mis à la disposition des acteurs concernés par ces risques.

#### **\* Le risque du manque de transparence dans les délégations de service public (délégation visée à l'article L 131-14 du Code du sport et critères traditionnels de la délégation de service public)**

Les fédérations sportives en charge de l'« *organisation de la pratique d'une ou plusieurs disciplines sportives* » (Code du sport, art 131-1) sont la pierre angulaire du sport. Pour rappel, en tant que personnes morales de droit privé, elles sont constituées sous forme d'associations de loi 1901 et ont pour objectif d'organiser la pratique d'une ou plusieurs disciplines et délivrent des licences.

Le Code du sport distingue deux types de fédérations, celles agréées, régies par les articles L 131-8 et suivants du Code du sport et les fédérations délégataires, régies par les articles L 131-14 et suivants du Code du sport<sup>320</sup>.

Fédérations délégataires et agréées participent toutes les deux à l'exécution d'une mission de service public. À ce titre, une fédération agréée peut, notamment, promouvoir, développer et organiser la pratique d'une discipline, délivrer des licences et des titres, mais seule une fédération délégataire peut organiser des compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés des titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux ; elle dispose d'un monopole sur ces missions.

L'article L.331-1 du Code du sport dispose que les fédérations ont la propriété exclusive des droits d'exploitation (droit TV, marques, droits liés aux paris sportifs...) concernant les manifestations qu'elles organisent.

320. Voir « Contentieux du sport » par Marc de Monsebernard, in *Répertoire de contentieux administratif*, octobre 2014.

Les répercussions financières de ces droits d'exploitation sont toutefois beaucoup plus importantes pour les fédérations délégataires qui disposent donc d'un monopole pour organiser les manifestations sportives délivrant les titres les plus convoités, à l'opposé d'une fédération non-délégataire.

L'article L 131-14 du Code du sport dispose que « dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'attribution et de retrait de la délégation, après avis du Comité national olympique et sportif français ».

L'article R.131-25 de ce même Code précise que « la délégation prévue à l'article L. 131-14 est accordée à une fédération constituée pour organiser la pratique d'une seule discipline sportive ou de disciplines connexes. L'arrêté du ministre chargé des sports accordant délégation est pris après avis du Comité national olympique et sportif français, et publié au Journal Officiel de la République française ».

Si le Code du sport prévoit que la délégation est de la compétence du ministre chargé des sports et lui confère un pouvoir d'appréciation très important, d'autant plus large que son exercice n'est soumis qu'au contrôle minimum de l'erreur manifeste d'appréciation, rien n'est en revanche indiqué concernant la nature juridique de la délégation concédée aux fédérations sportives.

La délégation de service public est traditionnellement définie comme le contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

La délégation de service public se caractérise par trois éléments<sup>321</sup> :

- le lien unissant le délégant au délégataire doit être nécessairement contractuel. La loi définit la délégation de service public par l'instrument juridique réalisant la délégation. La notion de contrat se trouve mise en exergue ce qui, *ipso facto*, fait sortir du champ de la définition toutes les délégations « statutaires », c'est-à-dire prévues par détermination de la loi ou du règlement ;
- le délégataire doit être chargé de la gestion et de l'exploitation du service public. La gestion proprement dite concerne uniquement l'exécution du service, conformément au cadre juridique préalablement établi ;

321. *Guide : la subvention publique, le marché public et la délégation de service public du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports* disponible : [http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_subvention\\_delegation\\_marche\\_public.pdf](http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide_subvention_delegation_marche_public.pdf)

- la rémunération est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation d'un service public (principe de la rémunération substantielle, c'est-à-dire, participant à l'aléa financier). Il s'agit du critère principal qui différencie les délégations de service public des marchés publics, le législateur estimant, sans le dire expressément, que le délégataire doit gérer à ses risques et périls le service public qu'il a la charge d'exploiter.

Dans le cas des fédérations sportives délégataires, le critère lié à l'exploitation du service public est rempli par la mission décrite ci-avant d'organisation des compétitions sportives, de remises des titres nationaux, et d'organisation de la discipline sportive. Il en est de même pour ce qui concerne celui de la rémunération, substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service. Comme relevé plus avant, les fédérations bénéficient du fruit de la vente des licences et des importantes retombées financières du monopole des droits dont elles disposent<sup>322</sup>

Seule reste sujette à discussion la notion de « contrat », la délégation n'étant pas concédée à la fédération à l'issue d'une convention écrite. Dès lors, doit-on en conclure qu'il ne peut s'agir d'une délégation de service public ?

Selon un arrêt du 27 février 2004 du Conseil d'État, la délégation visée à l'article L.131-14 du Code du sport ne forme pas une délégation de service public. Dans un arrêt rendu postérieurement, le 25 juillet 2008, à l'occasion d'un litige étranger au sport (aviation civile), la Haute juridiction a précisé quelles sont les délégations qui n'entrent pas dans le champ de l'article 38<sup>323</sup> de la loi du 29 janvier 1993 et ne peuvent donc pas constituer des délégations de service public. En effet, le Conseil d'État distingue les délégations consenties par la voie contractuelle, soumises aux règles de la mise en concurrence, et les délégations souvent dénommées « délégations unilatérales ».

322. Voir article L333-1, « Les fédérations sportives, ainsi que les organisateurs de manifestations sportives mentionnés à l'article L. 331-5, sont propriétaires du droit d'exploitation des manifestations ou compétitions sportives qu'ils organisent... ». Voir également les articles L 331-5, L331-6, L331-7, L331-17, L331-18 du Code du sport.

323. Loi n°93-122 du 29 janvier 1993, Art. 38. – Les délégations de service public des personnes morales de droit public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État. La collectivité publique dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. La collectivité adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur. Les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire.

Les délégations unilatérales de service public n'étant pas des délégations de service public au sens de l'article 38 de la loi du 29 janvier 1993 (délégation contractuelle), l'attribution des délégations unilatérales de service public pourrait s'effectuer sans mise en concurrence préalable, même informelle. L'application d'un tel principe aux fédérations sportives permettrait de faire échapper l'attribution de ces délégations à toute transparence, alors même qu'en raison des droits exclusifs que leur confère cette délégation, celles-ci disposent de retombées financières parfois extrêmement importantes.

Or, à lecture de l'analyse de la jurisprudence<sup>324</sup> du Conseil constitutionnel et de la jurisprudence communautaire, il ressort que le libre accès et la transparence dans les procédures sont des principes généraux qui gouvernent l'ensemble de la commande publique.

Le Conseil constitutionnel tend à ériger la mise en concurrence et le libre accès comme des principes généraux qui s'appliquent, même en l'absence de texte, à l'ensemble de la commande publique, y compris au mode de gestion particulier de service public qu'est la gestion déléguée de service public. Ces principes pourraient donc trouver à s'appliquer à la décision d'attribution d'une délégation à une fédération sportive. En particulier, une décision de 2003 du Conseil d'État<sup>325</sup> précise « *L'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics sont assurées par la définition préalable des besoins, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence...* », d'autant que la « *constitutionnalisation* » du principe de libre accès à la commande publique semble indiscutable<sup>326</sup>.

En droit communautaire, le principe de la transparence des procédures, comme d'ailleurs celui du libre accès à la commande publique, est depuis longtemps le fondement des directives visant les marchés publics, au sens du droit communautaire. La jurisprudence communautaire<sup>327</sup> érige en principes généraux applicables à l'ensemble de la commande publique, et donc des délégations de service public, la transparence et le

324. C. const. déc. n° 2008-460 DC, 22 août 2002, Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, Rec. C. const. 2002, p. 198 ; C. const., déc. n° 2002-461 DC 29 août 2002, Loi d'orientation et de programmation pour la justice, Rec. C. const. 2002, p. 204)

325. C. const. déc. N° 2003-473 DC, 26 juin 2003, Loi Habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, considérant n° 10 et 18, rec. C. const. 2003, p. 382.

326. Voir notamment F. Lorens, *Principe de transparence et contrats publics : Contrats-marchés publics 2004*, Chron I ; F. Linditch, Les partenariats public-privés devant le Conseil constitutionnel Contrats-Marchés publics 2003, Chron. 18.

327. CJCE 18/11/99, Unitron Scandinavia et 3 s, C-275/98, Recp 08291.  
CJCE 7 décembre 2000, teleaustria verglas GmbH, telefonadress GmbH et Telecom Austria AG, aff. C- 324/98, AJDA 2001, 106, Note Richer  
CJCE 13/10/2005, Parking brixen GmbH c. Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG, aff ; C 458/03, AJDA ;  
CJCE 9 septembre 1999, RI. SAN c. comune d'Ischia et a ; aff C - 108/98.

libre accès à la commande publique. Pour la Cour de Justice de l'Union européenne, les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination qui sont inscrits dans les traités impliquent une obligation de transparence garantie par un degré de publicité suffisant pour permettre une ouverture à la concurrence et le contrôle de l'impartialité des procédures de choix.

Ce principe pourrait se voir appliqué aux fédérations sportives dans le cadre d'une délégation visée à l'article L 131-14 du Code du sport.

Sur le plan pénal, il convient, tout d'abord, de souligner que l'article 432-14 du Code pénal qui sanctionne les atteintes à la liberté d'accès des candidats vise les marchés publics et les délégations de service public, sans autre précision. Le texte ne renvoyant pas à la loi du 29 janvier 1993, il serait discutable de limiter le champ de la répression aux seules délégations contractuelles de service public visées par cette loi, et donc d'en exclure les délégations unilatérales, dans l'hypothèse d'une violation des principes de transparence et de libre accès à la commande publique ci-dessus évoqués.

D'ailleurs, la Cour de cassation, ne s'arrêtant pas à une lecture littérale de ce texte, a étendu le champ de la répression aux marchés visés par l'ordonnance du 6 juin 2005<sup>328</sup>.

L'objet du délit visé à l'article 432-14 du Code pénal étant de faire respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures à l'ensemble de la commande publique, la Cour d'appel de la Réunion dans un arrêt du 20 février 2012, saisie d'une question préjudicielle de constitutionnalité, étend même les dispositions de l'article 432-14 du Code pénal aux contrats de partenariats en ces termes : *« toute commande publique, quelle que soit sa forme, qui a pour objet et finalité la satisfaction d'un intérêt général, s'inscrit dans l'accomplissement d'une mission de service public ; et toute personne en ayant la charge entre dans le champ d'incrimination prévu par l'article 432-14 du Code pénal dont le libellé ne crée par conséquent aucune rupture d'égalité contraire aux articles 6 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ; une tout autre forme d'interprétation ne pourrait que conduire à une multiplication excessive des réformes législatives et aboutirait à une insécurité juridique dans l'application des textes répressifs »*.

Ces principes étant rappelés, il convient de souligner que le Code du sport comporte en lui-même des risques de dérives. En effet, les conditions d'attribution et de retrait de la délégation aux fédérations sportives prévues aux articles R.131-25 à R.131-31 sont très générales et insuffisamment discriminantes pour permettre de départager des candidats à

328. Cass.crim 4 mai 2011, n°10-87.447, Bull.crim.n°91, également Cass crim 17 février 2016, n°15-85.363.

une délégation, sur ces seuls éléments et en toute objectivité. En outre, les articles R 131-28 et suivants du Code du sport prévoient que les demandes d'attribution ou de renouvellement des délégations doivent être présentées avant le 30 septembre de l'année au cours de laquelle se déroulent les Jeux olympiques, sans que soit prévue une quelconque publicité préalable. Or, si la date limite de remise des candidatures est connue par avance, le ministre peut, en revanche, prendre sa décision à tout moment, éventuellement avant même cette date butoir, la délégation étant attribuée pour la période restant à courir jusqu'à la date butoir.

L'arrêt du Conseil d'État du 7 novembre 2006 (N° 298511, Inédit au Recueil Lebon) illustre les dangers d'un tel système. La Fédération française de Muay-thaï et disciplines associées avait déposé une requête pour suspendre une délégation accordée, pour cette discipline, à la Fédération du full-contact. Cette requête a été rejetée par cette Haute juridiction.

Sans remettre en cause l'autorité de la chose jugée, il paraît néanmoins intéressant d'étudier les arguments avancés par la fédération.

La Fédération française de Muay-thaï a fait valoir la perte financière qui découlerait du départ d'un certain nombre de licenciés, les clubs préférant être affiliés à la fédération qui a reçu la délégation. Cette situation pouvait selon le plaignant mettre en péril la continuité de son activité.

Sans même évoquer les droits d'images, dont la valeur a augmenté de façon vertigineuse depuis une dizaine d'années, l'importance de l'attribution d'une délégation sur l'activité d'une fédération peut ici être constatée.

L'autre fait notable dans cette affaire est l'absence de réponse du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports aux demandes de renouvellement répétées de la fédération requérante. En vertu des règles administratives alors en vigueur, le silence valait rejet de ces demandes. C'est donc dans une absence de toute décision expresse et alors qu'il en résultait des conséquences pécuniaires importantes que la délégation a été retirée à cette fédération.

Dans toute la commande publique, l'exigence de transparence tend à se généraliser, particulièrement en droit communautaire, y compris pour les activités d'intérêt général assurées par des personnes privées, dans la mesure où ces activités ont un enjeu économique; ce qui pour de nombreuses fédérations sportives paraît incontestablement le cas.

## PROPOSITION N° 2 : RENFORCER LA TRANSPARENCE DES PROCÉDURES D'ATTRIBUTION DES DÉLÉGATIONS

La procédure d'attribution des délégations gagnerait à respecter des règles de publicité faisant connaître publiquement et donc à toutes les associations pouvant y prétendre les conditions d'octroi de l'agrément et les délais à respecter.

Par ailleurs, les conditions d'attribution de l'agrément devraient comporter plus de critères permettant de s'assurer que la délégation sera attribuée à la fédération la plus à même d'assurer la satisfaction d'un intérêt général dans l'accomplissement de la mission de service public.

## RENFORCER LE CODE PÉNAL POUR MIEUX LUTTER CONTRE LA MANIPULATION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES

### \* Les situations non couvertes par les délits prévus aux articles 445-1-1 et 445-1-2 du Code pénal

En 2011, à la suite au rapport Villotte<sup>329</sup>, deux articles incriminant la corruption dans le cadre de paris sportifs ont été insérés<sup>330</sup> dans le Code pénal par une loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs. Avant cette loi, les manipulations de compétitions sportives étaient poursuivies avec les dispositifs existants dans le Code pénal ; la corruption pouvait donc être poursuivie au titre des articles 445-1 et 445-2 du Code pénal (corruption active et passive de personnes n'exerçant pas une fonction publique).

Ces deux articles du Code pénal ont été créés pour sanctionner la corruption dite « privée » qui se retrouve dans le monde de l'entreprise. Leur rédaction ne permet pas de s'appliquer à certaines situations de corruption dans le monde sportif. Ces articles imposent l'existence d'un lien hiérarchique (« *un travail pour une personne physique ou morale ou pour un organisme* ») ou « *une fonction de direction* ». Ces deux critères ne peuvent s'appliquer à des joueurs professionnels pratiquant un sport individuel (un joueur de tennis ne travaille pour personne) ou à des joueurs amateurs qui n'ont pas de contrat de travail ou encore à des acteurs intervenant dans le monde du sport sans être salariés (agent de joueur par exemple).

329. Rapport remis à Madame Chantal Jouanno, ministre des Sports, le 17 mars 2011 par M. Jean-François VILOTTE : « Préserver l'intégrité et la sincérité des compétitions sportives face au développement des partis sportifs en ligne ».

330. Loi n°2012-158 du 1<sup>er</sup> février 2012.

En 2012, l'insertion dans le Code pénal des articles 445-1-1<sup>331</sup> et 445-1-2<sup>332</sup> a permis d'apporter une solution partielle aux risques de manipulation de compétitions sportives, en créant un délit sanctionnant l'altération ou la modification du déroulement normal et équitable d'une compétition donnant lieu à des paris sportifs.

La Chaire Sorbonne ICSS de l'Université de Paris 1, consacrée à l'éthique et à l'intégrité du sport, a produit un rapport en novembre 2014 sur la lutte contre les manipulations sportives. Un tableau dans ce rapport permet de visualiser les situations de manipulation de compétitions sportives non couvertes par le Code pénal<sup>334</sup>.

331. Art. 445-1 du Code pénal : « Les peines prévues à l'article 445-1 sont applicables à toute personne qui, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de cette manifestation.»

332. Art. 445-2 du Code pénal : « Les peines prévues à l'article 445-2 sont applicables à tout auteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs qui, en vue de modifier le déroulement normal et équitable de cette manifestation, par un acte ou une abstention, quelconques, pour lui-même ou pour autrui, afin qu'il modifie, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de cette manifestation.»

334. La Chaire Sorbonne, de l'Université de Paris 1, consacrée à l'éthique et à l'intégrité du sport ; rapport de novembre 2014 sur la lutte contre les manipulations sportives : p.174.

	<b>Manipulation sans contrepartie proposée à un acteur sportif par autrui (1)</b>	<b>Manipulation avec contrepartie proposée à un acteur sportif par autrui (1)</b>
Manipulation sans lien avec les paris sportifs	(A) Exemple : « sports arrangements » (Match de la « honte ») R. F. A./Autriche/football/coupe du monde 1982	(B) Exemple : Corruption avec pots-de-vin  Marseille/Valenciennes/football/1993
Manipulation ayant un lien avec les paris sportifs	(C) Exemple : affaire en cours d’investigation – pour l’instant simple suspicion Arrangement sur le score à la mi-temps (Cesson-Montpellier/handball/2012	(D) Exemple : Crime organisé et manipulation de rencontres  (Calcioscommesse/football/à partir de 2009)

Ce tableau permet de comprendre l'équilibre recherché par le législateur, mais aussi d'identifier les points faibles des articles du Code pénal français sanctionnant la corruption à l'occasion de paris sportifs. Les articles 445-1-1 et 445-1-2 du Code pénal couvrent uniquement les risques de la typologie (D), c'est-à-dire les manipulations ayant un lien avec les paris sportifs découlant d'une contrepartie proposée à un acteur sportif par autrui. Plusieurs affaires impliquant le crime organisé dans des pays européens auraient pu être poursuivies sur ce fondement juridique en France<sup>335</sup>.

Lorsqu'une manipulation est proposée à un acteur sportif par autrui en échange d'une contrepartie, sans lien avec les paris sportifs (typologie (B) dans le tableau), les articles de la corruption privée peuvent s'appliquer, du moins lorsque le corrompu a un lien hiérarchique dans le cadre de son activité professionnelle. En revanche, si l'acteur du monde sportif corrompu travaille pour son propre compte, s'il n'a pas de contrat de travail, ces articles sont inopérants.

Lorsque l'acteur sportif décide lui-même de manipuler une compétition afin de réaliser des gains découlant de paris sportifs (typologie (C) dans le tableau), les articles du Code pénal réprimant la corruption privée ou la corruption sportive ne peuvent s'appliquer. Dans cette situation, il faut rechercher d'autres articles dans le Code pénal pour poursuivre ces faits (l'exemple de l'affaire des handballeurs français est détaillé ci-après et permet d'illustrer les moyens de poursuites utilisables en France dans ce genre de situation).

Dans la réalité des terrains de sport, il y a des situations de manipulation sans lien avec les paris sportifs (typologie (A) dans le tableau). Les protagonistes peuvent rechercher à modifier le déroulement normal de la compétition pour plusieurs motifs, obtenir une qualification, améliorer un classement, donner de la valeur à un club, éviter un adversaire dans

335. Les affaires de M. Yé en Belgique, du « Bochum » en Allemagne ou encore celle du « Calcioscommesse » en Italie, ont été poursuivies dans ces pays et ont fait l'objet de condamnations.

une compétition. Il convient alors de s’interroger sur ce qui doit être sanctionné uniquement par une action disciplinaire et ce qui relève du champ pénal. Cette limite paraît souvent difficile à identifier. À l’heure actuelle, seuls les éléments susceptibles de caractériser les délits de corruption ou d’escroquerie peuvent faire l’objet de poursuites pénales. Il conviendrait donc de déterminer des critères d’identification des faits qui en dehors de ces deux situations, devraient faire l’objet de poursuites pénales.

Le tableau précédent peut être complété des textes applicables en matière de corruption afin de constater que le choix d’insérer des articles réprimant une nouvelle catégorie de corruption (liée à l’existence de paris sportifs) ne répond qu’à une typologie précise de manipulation sans apporter de solution plus globale aux différents aspects de la manipulation sportive :

	<b>Manipulation sans contrepartie proposée à un acteur sportif par autrui</b>	<b>Manipulation avec contrepartie proposée à un acteur sportif par autrui</b>
Manipulation sans lien avec les paris sportifs	(A) Aucun article de corruption applicable Définir ce qui relève du disciplinaire et du pénal	(B) Si lien hiérarchique : Corruption privée Absence de lien hiérarchique : Aucun article de corruption applicable
Manipulation ayant un lien avec les paris sportifs	(C) Aucun article de corruption applicable	(D) Article 445-1-1 et 445-1-2

### \* La rédaction des articles 445-1-1 et 445-1-2 du Code pénal comporte certaines imperfections

L’article 4 de la loi du 12 mai 2010 relative à l’ouverture à la concurrence et la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard en ligne opère une distinction entre les paris sportifs et les paris hippiques : « *Le pari hippique et le pari sportif s’entendent de paris comportant un enjeu en valeur monétaire où les gains éventuels des joueurs dépendent de l’exactitude de leurs pronostics portant sur le résultat de toute épreuve hippique ou compétition sportive réelle légalement organisée en France ou à l’étranger* ». Deux définitions différentes sont ainsi proposées en distinguant ce qui relève du résultat « *de toute épreuve hippique* » et ce qui relève du résultat d’une « *compétition sportive* ».

Les articles 445-1-1 et 445-1-2 du Code pénal comportant dans leur rédaction uniquement l’existence d’un pari sportif, sans référence au pari hippique, il est probable que des faits de manipulation d’une course hippique ne pourraient être poursuivis, en l’état du droit, au titre de la corruption de manifestation sportive.

La rédaction des articles 445-1-1 et 445-1-2 du Code pénal se veut assez proche de la rédaction des articles du Code pénal sanctionnant la corruption privée (article 445-1 et 445-2 du Code pénal). Une simple

comparaison des termes retenus par le législateur entre ces faux jumeaux du Code pénal permet de constater des omissions par le législateur qu'il conviendrait de combler.

L'article 445-2 du Code pénal réprimant la corruption privée passive fait référence au fait «de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques [...]».

La corruption est une infraction formelle : le simple fait de faire une proposition de nature corruptrice suffit à caractériser l'infraction. Il n'est pas nécessaire de prouver l'existence d'un pacte de corruption. Le fait que la proposition n'ait pas été acceptée ou ait été, par la suite, retirée est sans aucune influence sur la qualification.

L'article 445-1-2 du Code pénal n'intègre pas le terme «*sollicitation*» et par conséquent, ne réprime que l'acceptation d'avantages de dons ou d'avantages quelconques. Un sportif professionnel d'une activité individuelle, participant à une compétition sportive donnant lieu à des paris sportifs, ne pourrait donc être poursuivi pour corruption s'il sollicitait d'un parieur une rémunération contre la modification d'une compétition à laquelle il participe sans toutefois percevoir cette rémunération. L'article 445-2 serait également inopérant, le sportif en question n'ayant pas le lien hiérarchique indispensable dans la démonstration de la corruption privée. L'article 445-1-2 ne pourrait être utilisé pour le poursuivre que s'il avait effectivement reçu une rémunération de la part du parieur pour modifier la compétition.

Cette absence du terme «*sollicitation*» est d'autant plus difficile à comprendre que le législateur a intégré à l'article 445-1-1 du Code pénal la simple promesse<sup>336</sup> d'avantages indus comme acte pénalement répréhensible. Dans l'exemple développé ci-avant, le simple fait qu'un parieur promette à un sportif une rémunération pour modifier le déroulement normal d'une compétition constituera un acte de corruption, quand bien même la rémunération n'est pas effectivement versée ou que le sportif ne modifie pas le déroulement normal de la compétition.

Les articles 445-1 et 445-2 du Code pénal ont évolué au cours du temps pour répondre aux difficultés nées de la pratique de ces infractions. Ainsi, le législateur a renforcé ces articles (notamment par la loi du 17 mai 2011<sup>337</sup>) pour contrer les difficultés liées à la démonstration du pacte de corruption et de son antériorité. Les termes «*à tout moment*»,

---

336.Extrait article 445-1-1 du Code pénal : «... qui promet ou offre, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des présents, des dons ou des avantages quelconques...».

337.Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

« pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue » et « pour qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'il a accompli ou s'est abstenue d'accomplir » constituent des précautions juridiques indispensables, protégeant les procédures judiciaires d'attaques sur la forme. L'acte de corruption peut ainsi être poursuivi sans que la chronologie de l'entente illégale entre le corrupteur et le corrompu ait une importance déterminante.

L'article 445-1-2 du Code pénal qui vise le délit de corruption passive en relation avec des paris sportifs ne reprend pas le terme « à tout moment ». La rédaction de cet article semble de plus imposer une chronologie de commission des faits pour qu'ils soient poursuivis. Le Code sanctionne celui qui « accepte des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, afin qu'il modifie... ». En l'état, l'acte corruptif, s'il intervenait après la modification du déroulement normal de la compétition pourrait permettre au corrompu d'échapper aux poursuites pour le chef de corruption.

L'article 445-1-1 du Code pénal reprend le terme « à tout moment » mais n'intègre pas les évolutions législatives de la loi du 17 mai 2011 qui rendait inutile la démonstration de l'antériorité du pacte de corruption.

Une fois encore, la dissymétrie dans la rédaction des articles 445-1-1 et 445-1-2 du Code pénal étonne puisque la précaution d'insérer le terme « à tout moment » a effectivement été prise dans le premier. Il est de plus regrettable que le législateur n'ait pas intégré à ces textes les dispositions prévues par la loi du 17 mai 2011 qui concernaient certes les articles de corruptions 445-1 et 445-2 du Code pénal, mais qui étaient directement transposables aux articles de corruption sportive.

Le législateur serait donc avisé de renforcer ces deux textes, sur le modèle des articles sanctionnant la corruption publique et privée.

### **PROPOSITION N°3 : RENFORCER LES ARTICLES 445-1-1 ET 445-2-1 DU CODE PÉNAL**

- Article 445-1-1 du Code pénal renforcé :
  - Les peines prévues à l'article 445-1 sont applicables à toute personne qui promet ou offre, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, à un acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs ou hippiques, pour que ce dernier accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir un acte modifiant le déroulement normal et équitable de cette manifestation.
- 445-2-1 du Code pénal renforcé :
  - Les peines prévues à l'article 445-2 sont applicables à tout acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs ou hippiques qui, en vue de modifier ou d'altérer le résultat de paris sportifs ou hippiques, sollicite ou accepte, à tout

moment, des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour modifier ou avoir modifié, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de cette manifestation.

L'affaire des handballeurs français lors du match Cesson-Sévigné-Montpellier en 2012 a également permis de montrer l'inefficacité de la rédaction de ces articles du Code pénal.

Les joueurs avaient décidé par eux-mêmes de «*lever le pied*» dans une rencontre et de profiter de cette situation pour faire des paris sportifs. Les joueurs ont été poursuivis et condamnés pour «*escroquerie à la Française des jeux*»

Les articles sanctionnant la corruption sportive donnant lieu à des paris sportifs ne pouvaient pas être utilisés, les joueurs s'étaient mis d'accord entre eux pour modifier le déroulement normal du match, sans qu'il y ait un corrompu ou même un corrupteur. Les articles 445-1-1 et 445-1-2 du Code pénal, en s'alignant sur le modèle de la corruption privée, ne permettent pas de répondre à ce type de comportements délictuels.

Dans l'exemple développé ci-dessus, le Code pénal disposait d'un outil de substitution, l'escroquerie, pour sanctionner ce comportement. Cette solution retenue par la justice semble fragile face aux possibilités offertes aux parieurs.

Pour poursuivre cette analyse à partir d'une extrapolation de cet exemple, tout pari réalisé, même par un sportif directement concerné par la compétition faisant l'objet de ce pari, sur des plateformes de jeux non agréées ou dans des conditions illégales, ne pourrait être poursuivi au titre des articles 445-1-1 et 445-1-2 du Code pénal, pas plus au titre de l'escroquerie.

Rappelons que l'article 4 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne précise que les paris sportifs concernent toute «compétition sportive réelle légalement organisée en France ou à l'étranger». Dans cette analyse, le pari étant illégalement organisé, ces articles sont inopérants.

La méthode de manipulation et les objectifs de gains des sportifs dans cette situation, bien que similaires à l'exemple des handballeurs précédemment cité, pourraient ne pas être poursuivis au titre de l'escroquerie. La personne victime de l'escroquerie serait en effet un site de pari illégal. Il est peu probable qu'une procédure soit donc ouverte sur plainte de la victime. La manipulation de la compétition serait pourtant bien réelle, mais elle serait difficilement poursuivable pénalement.

### \* Créer un délit de manipulation sportive se substituant aux deux articles de corruption liés à des paris sportifs corrigerait plusieurs de ces imperfections législatives

En l'état, les dispositifs du Code pénal pourraient mettre en difficulté les magistrats et les plaignants qui souhaiteraient poursuivre des comportements d'acteurs du monde sportif ou de personnes mal intentionnées, souhaitant indûment profiter des enjeux économiques des compétitions sportives et du développement des paris sportifs, légaux et illégaux.

Recenser les différentes typologies de manipulation de compétitions sportives<sup>338</sup> occuperait sans doute la totalité de ce rapport. Il s'avère possible de se référer à la littérature existante pour s'en faire une idée (voir l'Étude de l'IRIS précédemment citée intitulée « *Paris sportifs et corruption* » ainsi que le rapport de la Sorbonne précédemment cité également intitulé « *Lutter contre la manipulation des compétitions sportives* »).

L'article 15 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions demande aux États signataires de veiller « à ce que son droit interne permette de sanctionner pénalement la manipulation de compétitions sportives, dès lors que les faits comprennent des éléments de contrainte, de corruption ou de fraude tels que définis par son droit interne ».

L'approche du Code pénal français est moins généraliste que la Convention du Conseil de l'Europe. Les incriminations des articles 445-1-1 et 445-2-1 du Code pénal ne concernent que la corruption de manifestations sportives « donnant lieu à des paris sportifs ».

Le texte définitif, adopté dans le Code pénal, diffère de la proposition formulée par le rapport Vilotte<sup>339</sup> qui préconisait la création d'un délit pénal de corruption sportive, indépendamment de l'existence d'un pari sportif (proposition n° 8 du Rapport), la question des paris sportifs était uniquement envisagée sous l'angle d'une circonstance aggravante.

L'objectif du législateur de compléter le champ couvert par les articles du Code pénal sanctionnant la corruption privée n'est cependant pas atteint. À ce jour, aucune condamnation n'a été prononcée sur ces fondements du Code pénal.

Les raisons en sont multiples : difficultés d'apporter la preuve des atteintes à la « normalité<sup>340</sup> » du déroulement de la compétition sportive,

338. Définition présentée dans l'encadré détaillant la Convention de Macolin.

339. *Préserver l'intégrité et la sincérité des compétitions sportives face au développement des paris sportifs en ligne*, rapport à Madame Chantal Jouanno, ministre des Sports remis le 17 mars 2011 par Monsieur Jean-François Vilotte.

340. Terme utilisé dans les articles 445-1-1 et 445-2-1 du Code pénal.

impossibilité sans doute légitime de démontrer le lien de causalité entre l'acte accompli par le corrompu et la modification du déroulement normal de la compétition. L'approche trop spécifique du Code pénal peut également en être la cause.

Pour satisfaire aux préconisations de la Convention du Conseil de l'Europe et pour couvrir les différentes natures de manipulations pénalement répréhensibles, le Code pénal pourrait intégrer un nouveau délit, celui de la manipulation de compétition sportive. Celui-ci absorberait les articles 445-1-1 et 445-2-1 du Code pénal en couvrant le même champ et le compléterait.

L'article pourrait être rédigé ainsi : « le fait par quiconque de supprimer ou de tenter de supprimer, tout ou partie du caractère imprévisible d'une manifestation sportive en vue d'obtenir ou d'essayer d'obtenir un avantage indu pour soi-même ou pour autrui au moyen d'un arrangement, d'un acte ou d'une abstention, d'une menace ou d'une contrainte contre un acteur de la manifestation, visant à une modification irrégulière du résultat ou du déroulement d'une compétition sportive ».

Une telle disposition permettrait de couvrir les différentes typologies de manipulations de compétitions sportives actuellement connues. Le rapport de la Sorbonne précédemment cité, référence plusieurs natures de manipulations<sup>341</sup> qui seraient couvertes par un tel texte : la manipulation par les acteurs de la compétition, par un tiers, par suite d'actes de corruption active ou passive des acteurs de la compétition, par suite d'actes de contrainte sur les acteurs de la compétition, ou en lien avec des paris.

En utilisant le terme « *quiconque* », ce texte permettrait de sanctionner à la fois le corrupteur et le corrompu, mais également un tiers ou tout acteur qui décide seul de modifier le déroulement normal d'une compétition. La recherche difficile de la démonstration du pacte de corruption (affaire des handballeurs français) s'avère au terme de ce texte inutile.

L'objectif pénalement sanctionné est le fait de rechercher à obtenir « *un avantage indu* », peu importe par quel moyen. L'avantage peut être tiré d'un pari sur un site légal, ou illégal, mais également du paiement d'un pot-de-vin, ou même d'un avantage sportif indu. L'équipe qui accéderait à une division supérieure en manipulant le résultat de la compétition, ou au contraire, qui éviterait de descendre en division inférieure, le propriétaire d'un club qui manipulerait une compétition pour accroître la valeur de son club pour en obtenir une plus grande plus-value, constituent autant de situations qui pourraient être facilement poursuivies sur

341. La Chaire Sorbonne, de l'Université de Paris 1, consacrée à l'éthique et l'intégrité du sport ; rapport de novembre 2014 sur la lutte contre les manipulations sportives : page 180.

le plan pénal. Le manipulateur espère retirer un gain, financier le plus souvent, qu'il s'avère parfois difficile de sanctionner sur les fondements de l'escroquerie, ce délit nécessitant d'identifier une victime. Ce nouvel article du Code pénal sanctionnerait le fait de manipuler sans qu'il soit nécessaire d'identifier une victime.

Enfin, ce texte protégerait mieux les acteurs sportifs de toutes les natures de manipulation. Il sanctionnerait ainsi quiconque exercerait « *une menace ou une contrainte* » contre un acteur de la manifestation. Cet aspect est actuellement absent des dispositifs du Code pénal relatifs à la manipulation des compétitions sportives.

#### **PROPOSITION N°4 : CRÉER UN DÉLIT DE MANIPULATION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES**

– « Le fait par quiconque de supprimer ou de tenter de supprimer, tout ou partie du caractère imprévisible d'une manifestation sportive en vue d'obtenir ou d'essayer d'obtenir un avantage indu pour soi-même ou pour autrui au moyen d'un arrangement, d'un acte ou d'une abstention, d'une menace ou d'une contrainte contre un acteur de la manifestation, visant à une modification irrégulière du résultat ou du déroulement d'une compétition sportive ».

#### **\* Le délit d'initié pourrait-il s'appliquer aux paris sportifs ?**

L'article 7 de la convention du Conseil de l'Europe propose une définition de la notion d'information privilégiée applicable au domaine des compétitions sportives : « *Information d'initié désigne toute information relative à une compétition détenue par une personne en raison de sa position vis-à-vis d'un sport ou d'une compétition, à l'exclusion des renseignements déjà publiés ou de notoriété publique, aisément accessible à un public intéressé ou encore divulgués en conformité avec les directives et réglementations présidant à la compétition en question* ».

L'article 10 dispose que « Chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres qui se révèlent nécessaires pour prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations d'initié par des personnes physiques ou morales impliquées dans la fourniture d'offres de paris sportifs, notamment en restreignant la possibilité : (...) b. d'abuser d'une position de sponsor ou de détenteur de parts dans une organisation sportive pour faciliter la manipulation d'une compétition ou pour utiliser abusivement des informations d'initié ».

La France, souhaitant ratifier au plus vite la convention de Macolin, doit s'interroger sur l'opportunité de transposer dans son Code pénal un

tel délit au domaine des paris sportifs. Ce délit est actuellement applicable au seul domaine des marchés financiers.

Le délit d'initié est prévu par l'article L 465-1 du Code monétaire et financier. Tel que défini, le délit d'initié consiste à obtenir une information confidentielle et précise sur la situation ou les perspectives d'une société cotée en bourse, dans le but de faire des opérations à son profit sur les titres ou actifs concernés, avant que l'information ne soit publique (rupture d'égalité au niveau de l'information). Par ailleurs, le texte définit plusieurs catégories de personnes susceptibles d'être poursuivies pour ce délit, dont certaines sont *a priori* interdites de toute opération eu égard à leur fonction. Une transposition du délit d'initié au domaine des paris sportifs pourrait donc utilement renforcer le dispositif français en matière de répression de la fraude dans le secteur des paris sportifs.

En matière de sport professionnel, les personnes détenant des informations confidentielles cherchent le plus souvent à récolter un profit par le biais de paris sportifs ou peuvent aussi être tentées de monnayer celles-ci.

Il est proposé d'insérer dans le Code pénal un ensemble de textes encadrant le délit d'informations d'initié.

### **PROPOSITIONS N° 5 : CRÉER UN DÉLIT DE DIVULGATION OU D'UTILISATION D'INFORMATIONS D'INITIÉ CONCERNANT DES COMPÉTITIONS SPORTIVES**

– « Le fait, pour un acteur de la compétition qui à l'occasion de l'exercice de sa profession ou de ses fonctions dispose d'informations privilégiées sur les perspectives ou la situation d'une compétition, de réaliser, de tenter de réaliser ou de permettre de réaliser, soit directement, soit par personne interposée, un ou plusieurs paris sportifs avant que le public ait connaissance de ces informations ».

## **PROPOSITIONS DE MESURES DE PRÉVENTION DES ATTEINTES À LA PROBITÉ**

Le modèle économique du sport français a évolué et se trouve confronté à des phénomènes générant de nouvelles difficultés à appréhender : professionnalisation croissante du monde sportif, augmentation des flux financiers et de la valeur des opérations commerciales, baisse progressive des financements publics.

Une publication du bureau de l'économie du sport du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, présentant les enjeux de l'économie

du sport<sup>342</sup>, propose les données chiffrées suivantes : « *En France, hors bénévolat, le poids économique du sport représentait 1,74% du PIB en 2012. Le marché français du sport est le 3<sup>e</sup> marché en valeur au sein de l'Union européenne* ».

Le secteur du sport est estimé à environ 2% du PIB mondial (soit près de 1 200 milliards d'euros). Le poids économique du sport est à rapprocher du poids du secteur des arts et de la culture, qui compte pour près de 3,3% du PIB de l'Union européenne. (...) En prenant en compte les effets multiplicateurs dans ce secteur d'activité, le poids économique du sport était estimé dans une étude récente de la Commission européenne à 2,98% du PIB de l'UE. Le chiffre d'affaires de certains segments de marchés est mieux documenté que d'autres, par exemple :

- le marché mondial du sponsoring sportif est évalué à 45 milliards de dollars US en 2014 et devrait rester stable en 2015 (source PricewaterhouseCoopers);
- le marché mondial des droits de retransmission par télévision des compétitions sportives est évalué à 37,8 milliards de dollars US en 2014 et 35 milliards de dollars US en 2015 (source PricewaterhouseCoopers)».

Le 29 octobre 2015<sup>343</sup>, Thomas Bach, Président du Comité olympique international (CIO), appelait les Comités nationaux olympiques et les fédérations internationales à sauvegarder la crédibilité du sport en respectant des règles de bonne gouvernance.

Le président du CIO déclarait ainsi : « À la longue, vous ne pouvez plus dissocier la crédibilité des organisations sportives de la crédibilité des compétitions sportives (...). Si une organisation sportive perd sa crédibilité, tôt ou tard les compétitions sportives connaîtront le même problème. Et quand une compétition sportive perd sa crédibilité, cela se répercute sur l'organisation sportive qui la régit. Ces derniers mois ont montré à quel point il est important que les organisations sportives soient crédibles ». Il ajoutait qu'« Il n'est pas seulement dans vos intérêts de suivre les principes de bonne gouvernance. Sans une bonne gouvernance, toutes vos réussites sont menacées. C'est également dans notre intérêt commun. Si un événement frappe l'un de nos CNO, nous sommes tous touchés ».

Avec de tels enjeux économiques, des acteurs d'une telle diversité et un terrain de jeux international, les problématiques d'éthique sont aujourd'hui identiques à celles du secteur privé.

342. *Présentation des « enjeux économiques du sport »*, publication du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Direction des Sports – Bureau de l'économie du sport. [http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/sporteco\\_presentation.pdf](http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/sporteco_presentation.pdf)

343. Site du CIO : <https://www.olympic.org/fr/news/le-president-thomas-bach-appelle-les-comites-nationaux-olympiques-a-sauvegarder-la-credibilite-du-sport>

Le SCPC a traité dans son rapport annuel 2014 des enjeux d'une politique de prévention des atteintes à la probité au sein des entreprises françaises. À cette occasion, il a proposé à l'ensemble des entreprises françaises, quelle que soit leur taille, des lignes directrices pour les aider à mettre en place et développer des politiques efficaces de prévention de la corruption.

Certains éléments de ces lignes directrices pourraient être déclinés et adaptés aux acteurs du monde sportif. Les lignes directrices proposent des recommandations, juridiquement non contraignantes, aux organisations sportives dans l'élaboration de leurs programmes éthiques pour prévenir et détecter la corruption au niveau national comme transnational.

À ce jour, il n'existe pas en France d'obligation légale pour les organisations sportives de prendre des mesures internes minimum pour prévenir la manipulation des compétitions sportives. Néanmoins, nombre d'entre elles ont intégré à leurs règlements intérieurs ou chartes éthiques, des obligations visant à garantir l'éthique des compétitions. Les risques liés aux paris sportifs sont largement intégrés dans les règlements disciplinaires des fédérations sportives françaises ainsi que certaines notions concernant les conflits d'intérêts et la corruption<sup>344</sup>.

Les propositions qui suivent constituent les prémices d'un travail qu'il conviendrait de mener en collaboration avec les acteurs du monde sportif. Ces propositions reflètent des zones de fragilité identifiées par le SCPC au cours de ses travaux en 2015 avec ses partenaires nationaux et avec les organisations internationales.

### \* **L'engagement des plus hauts dirigeants de chaque organisation sportive**

L'engagement des dirigeants et l'obligation d'exemplarité des dirigeants<sup>345</sup> forment un préalable nécessaire à l'instauration des autres mesures de prévention des atteintes à la probité ; il est donc essentiel que les dirigeants au plus haut niveau des organisations sportives s'engagent à ne tolérer aucune atteinte à la probité (« tolérance zéro ») et que cet engagement soit explicitement porté par les organisations et connu de l'ensemble des acteurs sportifs.

Les dirigeants devraient prendre des positions fermes sur les risques des atteintes à la probité et les évoquer spécifiquement : manipulation

344. *Charte d'éthique et de déontologie du sport français*, adoptée par le CNOSF, principe n°2.5 : s'interdire toute forme de violence et de tricherie.

345. « *The success or failure of prevention programmes therefore depends on the behaviour of front-line management* » ; Global corruption report : sport. Transparency International 2016, Ulrike Spitz, article intitulé « Match-fixing : the role of prevention ».

des compétitions, conflits d'intérêts, éthique des paris sportifs. Ces sujets sont moins visibles lorsqu'ils sont globalisés ou simplement évoqués sous le nom « *éthique* » dans les discours ou les supports de communication.

Afin de rendre explicite le refus de toute atteinte à la probité dans l'organisation sportive, un engagement pourrait être :

- signé par le(s) dirigeant(s) et communiqué à l'ensemble des acteurs du monde sportif ainsi qu'aux partenaires commerciaux ;
- rendu public (site internet, rapport d'activité, etc.) ;
- figurer en introduction des documents contractuels.

### \* L'évaluation des risques et adapter les vérifications aux enjeux

Une cartographie et une évaluation initiale des risques d'atteintes à la probité auxquelles peuvent être exposées les organisations sportives au travers de leurs activités ou, le cas échéant, de celles des entités qui la composent (clubs, ligues...) devraient être effectuées.

Les procédures permettant de maîtriser ces risques seraient adaptées et proportionnées. Pour cela, les dirigeants doivent disposer d'informations suffisantes sur les différents risques encourus pour définir et valider de façon pertinente la politique de prévention de la corruption de l'organisation.

L'évaluation des risques devrait intégrer notamment les enjeux liés :

- aux relations commerciales avec de nouveaux partenaires (évaluer les intermédiaires, les prestataires de services) ;
- aux relations avec des associations (vérification des dirigeants de l'association par exemple) ;
- aux prises de contrôle ou de participation par des fonds opaques dans des organisations nationales (par exemple, risque d'achat de clubs en difficultés pour faciliter des opérations de blanchiment...).

La cartographie devrait pouvoir évoluer régulièrement en fonction des nouveaux projets de l'organisation sportive. La formation dédiée à la prévention de la plateforme nationale pourrait élaborer une trame de cette cartographie, que les fédérations pourraient par la suite adapter à leurs enjeux.

### \* La mise en place d'un dispositif d'alerte interne

Ce dispositif, adapté à la taille de l'organisation sportive, viserait à recueillir les éventuels signalements et à garantir une protection adéquate à toutes les catégories d'acteurs en relation avec l'organisation (aux employés, bénévoles, sportifs, partenaires commerciaux...) signalant les conduites ou situations illicites ou à risque.

Il serait construit en conformité avec le droit du travail, le cas échéant avec les obligations de déclaration auprès de la CNIL.

Ce dispositif, dont le périmètre devrait être précisément circonscrit, permettrait :

- le signalement confidentiel ;
- la protection des sportifs, directeurs, cadres, employés, bénévoles, et en tant que de besoin, des partenaires commerciaux ;
- qui ne veulent pas commettre une infraction à la déontologie et aux normes professionnelles sur les instructions ou sous la pression de leurs supérieurs hiérarchiques ;
- qui souhaitent signaler de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables des manquements à la loi, à la déontologie ou aux normes professionnelles se produisant au sein de l'organisation ;
- de prendre les mesures appropriées sur la base de tels signalements.

Le dispositif d'alerte interne peut, en tant que de besoin, être ouvert aux tierces parties. En effet, celles-ci ne bénéficiant pas, à la différence des employés, de la protection légale des lanceurs d'alerte, l'organisation peut prévoir la protection de la tierce partie dans un cadre contractuel.

### **\* La régulation financière du sport professionnel<sup>346</sup>, des mesures concernant le financement des organisations sportives**

Les risques d'utilisation du sport et des paris sportifs comme vecteur de blanchiment d'argent sale s'étant multipliés dans un contexte globalisé, l'article 8 de la Convention de Macolin est précisément consacré aux mesures à prendre concernant le financement des organisations sportives afin d'assurer une plus grande transparence.

1) Chaque partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour garantir une transparence adéquate du financement des organisations sportives qui sont soutenues financièrement par la partie.

2) Chaque partie étudie la possibilité de soutenir les organisations sportives dans la lutte contre la manipulation de compétitions sportives, notamment en finançant des mécanismes appropriés.

3) Chaque partie examine, en fonction de la situation, l'éventualité de refuser l'octroi de subventions ou d'inviter les organisations sportives à refuser l'octroi de subventions en faveur d'acteurs de la compétition

---

346. Une proposition de loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs a été déposée à la Présidence du Sénat le 12 septembre 2016 aborde cette problématique.

sanctionnés pour manipulation de compétitions sportives, pendant la durée de la sanction.

4) Chaque partie prend, si besoin, les mesures nécessaires pour retirer tout ou partie de son soutien, financier ou autre, dans le domaine du sport, à toute organisation sportive qui ne respecte pas effectivement les règles relatives à la lutte contre la manipulation de compétitions sportives.

Dans ce cadre, une réflexion devrait être engagée sur les réformes à mettre en œuvre s'agissant de l'organisation du sport français en tenant compte de ses spécificités et de son histoire. Ainsi, les organes de contrôle de gestion des clubs professionnels pourraient être réformés dans le but d'accroître leur efficacité. Une action de sensibilisation des commissaires aux comptes pourrait être mise en œuvre. Le recours à TRACFIN pourrait être encouragé lors de certaines opérations touchant au capital de clubs professionnels.

Les organismes créés en vertu de l'article 132-2 du code du sport pourraient voir leurs missions renforcées en termes de surveillance des flux capitalistiques dans les clubs professionnels, qu'il s'agisse de contrôler les changements d'actionnaires ou les transferts de joueurs.

Il s'agirait, à travers ces mesures, de parvenir à une plus grande transparence du financement des organisations sportives et à un meilleur contrôle des investissements dans les instances sportives.

Le rapport remis à M. Thierry Braillard, secrétaire d'État aux sports, par la grande conférence sur le sport professionnel français (19 avril 2016) a concrétisé les travaux d'un groupe de travail abordant notamment la régulation financière du sport professionnel.

Ce rapport a constaté la grande difficulté financière dans laquelle se trouvent de nombreux sports professionnels en France : sous-capitalisation, insuffisance de fonds propres, recettes insuffisamment diversifiées, part trop importante des subventions dans le budget du club, autant d'éléments qui conduisent à «*une fragilité structurelle de beaucoup de clubs*»<sup>347</sup>. Ces difficultés peuvent attirer des groupes mafieux en recherche d'investissements peu risqués et sous le couvert d'activités légales. De nombreuses équipes professionnelles sont en recherche de sponsors, de partenaires, d'investisseurs souhaitant rentrer au capital des clubs.

Plusieurs affaires d'infiltration de club par des groupes mafieux se sont déjà déroulées en Europe. Les affaires Zheyun Ye en Belgique, Arkan (ex-Yougoslavie), l'affaire Bochum en Allemagne sont autant d'exemples

347. Voir également les rapports thématiques de la Cour des comptes sur «*les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels*», 2009 ; «*L'État et les fédérations sportives face aux mutations du sport*», 2009.

dans lesquels des fonds issus de la criminalité sont utilisés pour investir dans des clubs dans le but de manipuler, par la corruption ou les menaces, des compétitions sportives. L'objectif le plus souvent poursuivi est l'enrichissement par le trucage de paris sportifs<sup>348</sup>. Il est cependant à craindre que ces groupes criminels s'adaptent à la plus grande surveillance des paris qui multiplie les risques de « se faire prendre ». Ils pourraient trouver d'autres intérêts à rentrer au capital de clubs professionnels, le blanchiment d'argent par exemple. Les solutions sont multiples et pour ne donner que deux exemples évidents, on mentionnera les transferts de joueurs qui représentent une opportunité d'échanger des volumes importants d'argent<sup>349</sup> avec l'intervention d'intermédiaires parfois mal contrôlés, ou encore la recapitalisation de clubs sans que ceux-ci contrôlent précisément l'origine des fonds.

Ce risque a été d'ailleurs clairement identifié dans un rapport de TRACFIN<sup>350</sup> : « Dans un environnement économique morose, l'industrie du football qui draine plusieurs milliards d'euros au niveau européen, présente une vulnérabilité accrue au risque de blanchiment » ; [...] « le transfert de joueurs est appelé à prendre une plus vaste ampleur dans le développement de l'activité économique des clubs. Or, les transferts de joueurs, en raison des conditions d'opacité qui les entourent et les montants considérables qu'ils drainent, constituent, le plus souvent par un jeu de surfacturation, un vecteur possible pour blanchir de l'argent sale... ». Un rapport du Groupe d'action financière (Gafi) sur le blanchiment d'argent dans le secteur du football avait signalé dès 2009 que les fonds sur le marché des transferts transitaient souvent sur des comptes offshore et soulignait également le rôle central des agents de joueurs dans les transactions illégales ».

Le SCPC ne peut à cet égard que venir au soutien des propositions du rapport à M. Thierry Braillard précité. La première partie de celui-ci traite de la régulation financière du sport professionnel et formule plusieurs propositions pour maîtriser les risques liés à la corruption dans le sport. Ces propositions sont toutes essentielles à titre principal ou incident.

**Préconisation 1.5 :** « Réformer les organes de contrôle de gestion des clubs professionnels afin d'étendre leurs moyens actuels de contrôle et

348. Rapport IRIS « Paris sportifs et corruption », p 26 et s.

349. Selon la Ligue de football professionnel (LFP), lors de la saison 2013-2014, le montant total des mutations de joueurs (achats + ventes) avaient représenté 456 millions d'euros, après 522 millions d'euros en 2012-2013, 370 en 2011-2012 et 273 en 2010-2011 (source : rapport remis à M. Thierry Braillard, secrétaire d'État aux sports, par la grande conférence sur le sport professionnel français (19/04/2016)).

350. Le rapport annuel d'analyse et d'activité 2012 de la cellule de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), p.7 : Focus – Les risques de blanchiment dans les secteurs du sport et des jeux ; [http://www.economie.gouv.fr/files/raaa\\_2012\\_tracfin.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/raaa_2012_tracfin.pdf)

d'investigation». Celle-ci se décline autour de plusieurs axes dont notamment l'ajout de procédures permettant de mieux connaître les investisseurs ; il est notamment proposé :

- de créer « une licence actionnaire » répertoriant de l'information financière sur un investisseur et permettant de tracer les flux financiers relatifs aux actions ;
- de rendre obligatoire la transmission d'informations juridiques et financières concernant les investisseurs,
- de créer un devoir de vérification de la qualité de leur actionnariat et à la charge des clubs professionnels,
- de confier aux DNCG<sup>351</sup> le contrôle de l'intégralité des données documentant les rémunérations versées par les clubs à leurs agents et aux agents de joueurs, de garantir la publicité de ces rémunérations versées aux agents sportifs (à l'instar du modèle britannique) et d'organiser l'effectivité du contrôle des comptes des agents sportifs par les DNCG en liaison avec les ligues professionnelles.

**Préconisation 1.6 :** Aménager les obligations des commissaires aux comptes des clubs professionnels à l'égard des organes de contrôle de gestion en renforçant les « obligations des experts comptables et des commissaires aux comptes des clubs professionnels au travers de la mise en place de procédures d'alerte destinées aux instances de contrôle de gestion des ligues professionnelles en parallèle de celles destinées aux dirigeants de la société ou de l'association ) dès lors que sont constatées, des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation ».

**Préconisation 1.7 :** « Sensibiliser les acteurs à l'importance du recours à TRACFIN lors d'opérations de restructuration ou de cession de clubs ». Cet intitulé très large se matérialise dans le détail par une sensibilisation des agents de joueurs et par une réflexion interministérielle visant à coordonner et améliorer le contrôle des investissements. Le constat d'absence de déclaration de soupçon à TRACFIN par les agents de joueurs doit effectivement amener *a minima*, les fédérations, les ligues et peut-être même des institutions publiques à les sensibiliser sur l'importance de cette démarche, mais également sur les risques encourus. Il serait essentiel de rappeler dans ces formations que le risque encouru ne se limite pas à la sanction pour non-déclaration de soupçon à TRACFIN.

351. Tiré du rapport remis à M. Thierry Braillard, secrétaire d'État aux sports par la grande conférence sur le sport professionnel français le 19 avril 2016 « L'organe de contrôle de gestion des clubs dit habituellement Direction nationale de contrôle de gestion – DNCG, est une commission indépendante qui agit sous la tutelle de la fédération et de la ligue professionnelle de la discipline concernée. Son rôle consiste à assurer la pérennité des associations et sociétés sportives, de favoriser le respect de l'équité sportive et de contribuer à la régulation économique des compétitions. Les clubs semi-professionnels ou amateurs qui composent les championnats amateurs sont également surveillés par le biais de commissions fédérales ou régionales. »

Le risque pénal se traduirait pour un agent de joueur qui aurait participé à une opération de blanchiment, en émettant par exemple une surfacturation, ou en passant par des banques offshore pour faire transiter des commissions occultes, par la possibilité de le poursuivre pour complicité de blanchiment aggravé. Les peines prévues pour ces délits sont les suivants : (article 324-2 du Code pénal) 750 000 euros d’amende (l’article 324-3 du Code pénal étend cette peine d’amende jusqu’à la moitié de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de blanchiment) et 10 ans d’emprisonnement lorsque le délit est commis en bande organisée.

Le SCPC préconise pour compléter ces dispositions (et être en concordance avec l’ambition affichée dans le titre de cette préconisation), d’étudier la possibilité de soumettre les clubs professionnels et les DNCG à l’obligation de déclaration de soupçon à TRACFIN. Renforcer les pouvoirs des DNCG devrait en parallèle s’accompagner de nouveaux devoirs.

### \* Les diligences raisonnables

Pour ne pas entrer en relation d’affaires avec des tierces parties susceptibles de recourir à la corruption, l’organisation sportive devrait prendre des mesures préventives appropriées, notamment en menant des diligences raisonnables avant de contracter avec une tierce partie.

L’objectif en est de connaître précisément la tierce partie. L’organisation sportive modulera les différents degrés et formes de vigilance possibles en fonction de l’évaluation du risque posé par chaque tierce partie. Ces risques dépendent :

- des circonstances, par exemple : l’activité du sponsor est-elle légale en France, les propriétaires d’un investisseur potentiel sont-ils connus, une procédure judiciaire est-elle en cours contre mon prestataire ?
- des risques propres à la relation d’affaires en cause, par exemple : identité et réputation de la tierce partie, nature et étendue des services attendus.

La diligence raisonnable est l’ensemble des vérifications qu’une organisation, un acquéreur ou un investisseur éventuel vont réaliser avant une transaction, afin de se faire une idée précise de la situation de la personne avec laquelle il envisage de traiter.

De manière plus générale, la diligence raisonnable est le degré de jugement, de soin, de prudence, de fermeté et d’action auquel on peut s’attendre d’une personne raisonnable, dans les circonstances considérées. En matière de diligence raisonnable anticorruption, il n’existe pas de

modèle unique. Dès lors, chaque organisation doit prendre des mesures de due diligence adaptées.

Les fédérations, les clubs professionnels, les joueurs professionnels, les associations regroupant des acteurs, sont autant d'exemples d'acteurs du monde sportif, pour lesquels les relations commerciales avec des tierces parties pourraient les exposer à des comportements délictuels.

La diligence raisonnable se révèle un outil de prévention efficace contre ces risques.

### **PROPOSITION N° 6 : ÉLABORATION DE LIGNES DIRECTRICES**

Élaboration d'un groupe de travail permettant de créer des lignes directrices visant à mettre en place et développer des politiques efficaces de prévention de la corruption et pouvant être déclinées et adaptées aux différents acteurs du monde sportifs.

Ces lignes directrices comporteraient à minima :

- 1 : L'engagement des plus hauts dirigeants de chaque organisation sportive contre les atteintes à la probité.
- 2 : L'évaluation des risques d'atteinte à la probité et l'adaptation des vérifications aux enjeux.
- 3 : La mise en place d'un dispositif d'alerte interne.
- 4 : La régulation financière du sport professionnel.
- 5 : Réaliser des diligences raisonnables.

### **PROPOSITION N° 7 : ÉLARGISSEMENT DE L'OBLIGATION DE DÉCLARATION DE SOUPÇON À TRACFIN**

Élargir l'obligation de déclaration de soupçon à TRACFIN aux DNCG et aux clubs professionnels pour compléter le dispositif imposant déjà aux agents de joueurs cette démarche.



# CHAPITRE V

**L'AUTORITÉ NATIONALE  
ANTICORRUPTION ITALIENNE  
(ANAC)**



## INTRODUCTION

Après deux décennies marquées par une approche stratégique anti-corruption reposant principalement sur la répression<sup>352</sup>, l'Italie a engagé une réforme de son système anticorruption avec la loi n°190/2012 du 6 novembre 2012<sup>353</sup>.

Enrichie par de nouvelles dispositions législatives et confortée par la création de l'Autorité nationale anticorruption (ANAC), acteur central de ce système, l'Italie a fait le choix d'une approche plus équilibrée entre la prévention et la répression.

Ces nouvelles dispositions ont pour objectif d'opérer un changement de mentalité au sein de l'administration publique italienne.

## LE CONTEXTE DE LA CRÉATION DE L'ANAC : LA NOUVELLE APPROCHE ANTI CORRUPTION DE L'ITALIE

### L'origine de la réforme du système anticorruption italien

L'Italie a engagé le renforcement de son système de lutte contre la corruption en le réformant afin de répondre à une double problématique, d'une part, honorer ses engagements internationaux et d'autre part, répondre à la préoccupation des citoyens à propos de la corruption.

**La réforme du système anticorruption répond aux engagements internationaux<sup>354</sup> de l'Italie.**

La publication, en 2008, du rapport du GRECO<sup>355</sup> sur le premier et le deuxième cycle d'évaluation de l'Italie a mis en évidence un certain nombre de lacunes importantes dans le système italien anticorruption.

352. La loi n° 86 du 26 avril 1990 avait étendu la répression du délit de corruption d'agents publics, au départ limitée aux seuls fonctionnaires publics, aux agents en charge d'une mission de service public dès lors qu'ils étaient employés publics; la loi n° 109/1994 (ou Loi Merloni) avait créé une Autorité pour la surveillance des travaux publics, (*Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici* ou AVL) chargée de mettre de l'ordre dans la gestion des seuls marchés de travaux; la loi n° 300 du 29 septembre 2006 avait introduit à l'article 322-*bis* du Code pénal italien, le délit de corruption d'agents publics étrangers ou de fonctionnaires d'organisations internationales ou des instances de l'Union européenne.

353. Loi n° 190/2012 du 6 novembre 2012 contre la Corruption et les textes postérieurs qui l'enrichissent *cf. infra* même paragraphe.

354. Notamment la Convention des Nations Unies du 31 Octobre 2003 (Convention de Mérida), ratifiée par l. 3 août 2009, n° 116 et la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe du 27 Janvier 1999 (Convention de Strasbourg), ratifié avec l. 28 juin 2012, n° 110.

355. GRECO, Premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints, Rapport d'évaluation sur l'Italie. Greco Eval I/II Rep (2008) 2F, Strasbourg, juillet 2009.

En réponse à ce constat, l'Italie a souhaité combler ces lacunes en se dotant en 2012 d'une loi anticorruption<sup>356</sup> très attendue<sup>357</sup> et aujourd'hui encore, au cœur de toutes les attentions<sup>358</sup>.

La nouvelle loi aligne désormais le système juridique italien sur les standards des Conventions internationales que l'Italie a ratifiées, telles que la Convention de l'Union européenne contre la corruption de 1997, la Convention de l'OCDE contre la corruption dans les transactions commerciales internationales de 1997, la Convention du Conseil de l'Europe pénale contre la corruption de 1999, la Convention de 2003 des Nations unies contre la corruption – CNUCC.

Elle met également en œuvre les recommandations adressées par l'OCDE et les organes du Conseil de l'Europe à l'occasion des procédures d'évaluation mutuelle menées jusqu'à présent.

**La réforme du système anticorruption italien vise à répondre à une préoccupation croissante des citoyens à propos de la corruption.**

Le rapport de l'OCDE<sup>359</sup> publié en 2013 sur l'Italie souligne la faible confiance des citoyens envers la capacité du gouvernement à juguler efficacement la corruption.

Les résultats du sondage de Transparency International<sup>360</sup> sur la corruption montrent que 64 % à 75 % du public italien conçoit l'action gouvernementale contre la corruption comme inefficace.

356. Legge 6 novembre 2012 n° 190, « Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione », *Gazzetta Ufficiale* n° 265 del 13 novembre 2012.

Le gouvernement a sollicité un vote de confiance afin d'assurer l'adoption de la nouvelle loi anticorruption du 6 novembre 2012.

357. Les rapports des premier et deuxième cycles d'évaluation du Greco (Groupe d'États contre la Corruption) du 2 juillet 2009 exposaient dans leur cinquième paragraphe que « Selon une étude sur le phénomène de la corruption en Italie, effectuée en 2007 par le Haut commissariat contre la corruption, la corruption est largement répandue dans l'administration publique où elle est encouragée par des particularités de l'appareil administratif italien, telles que des régimes de recrutement et de promotion qui pâtissent d'un certain manque de clarté et d'efficacité. L'étude du Haut commissariat cite également d'autres travaux de recherche soulignant qu'en Italie, la corruption est profondément ancrée dans différents secteurs de l'administration publique, dans la société civile ainsi que dans le secteur privé : le paiement de pots-de-vin semble être une pratique courante pour obtenir des licences et des autorisations, des contrats publics, des arrangements financiers, faciliter l'obtention de diplômes universitaires, pratiquer la médecine, conclure des accords dans le milieu du football, etc... », cf. A. SERRA, *Il Fenomeno della Corruzione in Italia (1° Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione)*, décembre 2007, 123 p., disponible en ligne sur : <http://www.anticorruzione.it/site/300/Default.aspx>.

358. Cf. OECD Economic Survey on Italy of February 2015.

359. *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OCDE Public Governance Reviews, OCDE Publishing 2013, p. 25.

360. Baromètre mondial de la corruption de Transparency International 2011.

En 2013, le rapport Eurobaromètre sur la corruption en Italie confirme cette observation et montre que d'une part, 97% des personnes interrogées (deuxième pourcentage le plus élevé de l'Union) estiment que la corruption est un phénomène répandu dans leur pays et d'autre part, 92% des sociétés italiennes estiment que le favoritisme et la corruption entravent la concurrence dans les affaires en Italie.

Il souligne également le développement de l'économie souterraine estimant que celle-ci a atteint 21,5% du PIB italien en 2012<sup>361</sup>.

Dans son rapport paru en 2014 et intitulé «la corruption, poids mort pour le développement», la Confindustria, principale organisation patronale italienne, souligne que le manque de mesures contre la corruption et les pots-de-vin a pesé sur la croissance du produit intérieur brut italien, qui aurait pu être près de 20% plus élevé.

Quant à la Cour des comptes italienne, elle estime que les coûts directs de la corruption s'élèvent à 60 milliards d'euros par an (soit environ 4% du PIB).

## La très grande avancée de la nouvelle réglementation anticorruption italienne

Dans ce contexte, les dispositions introduites par la loi italienne de 2012<sup>362</sup> visant à prévenir et à réprimer la corruption et l'illégalité dans l'administration publique apportent un ensemble complet de mesures dont les principales sont présentées ci-après.

Elles mettent en place l'Autorité nationale anticorruption italienne (ANAC<sup>363</sup>).

### L'obligation pour chaque administration d'adopter un plan triennal visant à prévenir la corruption

La loi anticorruption de 2012 prévoit l'adoption d'un plan national triennal de lutte contre la corruption et rend obligatoire pour chaque administration ou entité concernées<sup>364</sup> de mettre en place, sur la base de ce plan, son propre plan anticorruption, d'en évaluer les risques, et

361. Eurobaromètre spécial 397 (2013)/ Eurobaromètre Flash 374 (2013). [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf), [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_purificazione/parifica\\_2011/](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_purificazione/parifica_2011/), [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861). [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf).

362. Loi n° 190 du 6 novembre 2012 précitée.

363. L'ANAC est présentée dans les parties II et III.

364. Cf. *infra* § «Le champ des organisations publiques concernées».

d'identifier les dispositions prises ou devant être prises pour prévenir la corruption.

Le responsable de la transparence et de la conformité anticorruption au sein de chaque administration publique surveille la mise en œuvre du plan dont il évalue la pertinence et la conformité aux nouvelles dispositions légales anticorruption et au plan national triennal.

### **La création d'un réseau d'acteurs anticorruption.**

L'obligation légale pour chaque administration publique de nommer un fonctionnaire responsable des questions d'intégrité a contribué à créer un réseau d'acteurs mobilisés contre la corruption.

Au plan national, ce réseau s'appuie sur les référents anticorruption et transparence nommés dans chaque ministère.

Il est enrichi au plan régional et local des responsables des questions d'intégrité que chaque organe administratif doit nommer conformément à la nouvelle loi anti corruption.

Ces référents peuvent voir leur responsabilité engagée en cas de manquements constatés.

Ce réseau s'inscrit au cœur du dispositif de l'ANAC qui est notamment chargée de sa coordination.

### **La mise en place d'un Code de déontologie de l'administration publique et de dispositions spécifiques aux conflits d'intérêts**

Chaque administration publique a l'obligation d'adopter un code de conduite pour ses employés, tenus de s'y conformer ; par ailleurs, des sanctions disciplinaires<sup>365</sup> doivent s'appliquer en cas de non-respect du code.

Le Code de déontologie de l'administration publique élaboré par le département de la fonction publique a été approuvé<sup>366</sup> en 2013, par décret du Président de la République.

Par ailleurs, la loi anticorruption de 2012 inclut des dispositions spécifiques concernant un large éventail de situations de conflits d'intérêts réels, apparents et potentiels.

De plus, le décret législatif n° 39 du 8 avril 2013 promulgué à la suite de la loi n° 190 de 2012 a prévu que les personnes condamnées

---

365. Cf. *infra* «Les sanctions».

366. Code de conduite approuvé le 4 juin 2013 par décret du président de la République n° 62/2013, qui remplace dans tous ses éléments le code de conduite contenu dans le décret ministériel du département de la fonction publique approuvé le 28 novembre 2000.

pour corruption sont frappées d'incompatibilité et d'incapacité d'exercer toute fonction publique, politique ou administrative<sup>367</sup>.

Les contrats ou autres missions réalisés en violation des règles relatives au « pantouflage » sont nuls de plein droit.

S'y ajoute une période de carence de trois ans suivant la conclusion du contrat, pendant laquelle, les organismes privés qui ont confié ces missions en enfreignant la réglementation concernant le « pantouflage », ne pourront conclure aucun contrat avec une administration publique.

### **L'inéligibilité et l'incompatibilité à l'exercice de mandats électifs**

La nouvelle loi anticorruption du 31 décembre 2012 et le décret législatif n° 39 du 31 décembre 2012, n° 235/2012, qui prévoient l'inéligibilité et l'inadmissibilité à l'exercice de mandats électifs aux niveaux central et régional pour les personnes condamnées en vertu d'un jugement définitif pour des infractions de corruption ou d'autres infractions à l'encontre de l'administration publique, ont constitué un véritable pas en avant.

En outre, selon ce décret, la période d'incompatibilité est deux fois plus longue que la peine prononcée et ne peut, en tout état de cause, être inférieure à six ans.

Ces dispositions relatives à l'inéligibilité ont abouti à l'exclusion du Sénat d'un ancien premier ministre et député condamné pour évasion fiscale, ainsi qu'à la suspension d'un président de province en raison de sa condamnation pour abus de fonction. Lorsqu'un parlementaire est concerné par ces dispositions, leur mise en œuvre passe par un vote de la chambre du Parlement à laquelle le député en cause appartient pour entériner la cessation de son mandat à la suite de sa condamnation définitive.

367. L'art. 3 du décret législatif prévoit que toute personne qui a été déclarée coupable de délits contre l'administration publique, même si le jugement n'a pas acquis force de chose jugée (non définitif), ne peut pas assumer : a) des charges administratives d'importance dans les administrations de l'État, régionales et locales ; b) les charges d'administrateur d'un organisme public, au niveau national, régional et local ; c) les charges de direction, internes et externes dans les administrations publiques, dans les organismes publics et dans les organismes de droit privé sous contrôle public au niveau national, régional et local ; d) les charges de direction d'un organisme de droit privé sous contrôle public au niveau national, régional et local ; e) les charges de directeur général, de directeur médical et de directeur administratif des organisations sanitaires du Service Sanitaire National.

## **Le renforcement des obligations de publicité et de transparence, comme moyen de prévention de la corruption**

### *L'accès des citoyens aux documents administratifs*

La reconnaissance du droit d'accès aux documents administratifs, introduite par la loi n° 241/1990<sup>368</sup>, a profondément modifié le rapport entre l'administration et les citoyens en reconnaissant à ceux-ci un droit d'accès aux documents administratifs.

Enrichie par le décret législatif n° 150/2009<sup>369</sup> elle a été menée à son terme par le décret législatif n° 33/2013 du 14 mars 2013 qui prévoit un droit d'accès, affranchi des conditions de recevabilité prévues par la loi n° 241 de 1990, invocable sans formalité, sans nécessité de motiver la demande, sans devoir démontrer l'utilité de l'acte qu'on entend connaître par rapport aux besoins de défense du requérant. Désormais, ce droit d'accès est fondé sur la seule condition de l'inexécution commise par l'administration en matière d'obligations de publicité.

En outre, ce texte prévoit un éventail de sanctions détaillé en cas d'inexécution par les administrations des obligations de publicité qui leur sont imposées.

Enfin, il introduit une voie de recours nouvelle, en reconnaissant à chacun un véritable droit d'accès civique aux informations et aux données (qu'elles soient ou non contenues dans des actes juridiques au sens strict) pour lesquelles l'obligation de publicité n'a pas été remplie.

### *Le champ des organisations publiques concernées par l'obligation de transparence est largement défini par l'ANAC*

L'Autorité nationale de lutte contre la corruption a donné une interprétation large au champ d'application des règles de transparence.

---

368. En 1990, la reconnaissance de ce droit d'accès aux documents administratifs était subordonnée à l'existence d'un intérêt à la protection d'une situation juridiquement pertinente (art. 22 de la loi n° 241/1990 dans sa version d'origine). Cette loi s'inspire du Freedom of Information Act (FOIA), « loi américaine pour la liberté d'information » du 4 juillet 1966, entrée en application l'année suivante. Elle oblige les agences fédérales à transmettre leurs documents, à quiconque en fait la demande, quelle que soit sa nationalité. Toutefois, cette liberté se trouve réduite du fait de neuf exemptions, pour raison de sécurité nationale, de secret défense, de politique étrangère, de secrets de fabrication, de respect du secret médical et de la vie privée, ainsi que pour les informations géologiques et géophysiques concernant les puits.

369. Avec l'article 11 du décret législatif n° 150/1999, « la transparence subit une « mutation génétique » et est organisée comme une « accessibilité totale » à une série de données tendant à englober l'action et l'organisation des administrations (allocation des ressources, structures organisationnelles, évolutions de la gestion et résultats des activités) ... » « *Le droit d'accès aux documents administratifs en Italie* » par Roberto Giovagnoli, Conseiller d'État au Conseil d'État d'Italie.

Ce champ concerne d'une part les organisations et d'autre part la nature des obligations leur incombant.

S'agissant des organisations, sont concernées les administrations publiques nationales, régionales et locales (à l'exception des communes ayant une population de moins de 15.000 habitants), les organisations de droit privé sous contrôle public ou avec des participations publiques, toutes les organisations qui leur sont liées, les autorités administratives, dont l'ANAC, et les autorités judiciaires.

S'agissant des obligations de publication, celles-ci portent notamment, sur le curriculum vitae des personnes concernées, le bilan de leurs activités, les frais engagés dans le cadre de leurs fonctions, le montant de leurs revenus et leur situation patrimoniale, leur déclaration de revenus.

Ces informations sont consultables par tout citoyen sur le site internet des administrations et/ou de l'ANAC.

Pour les marchés publics, la transparence définie comme l'accessibilité totale à l'information sur l'organisation et son activité apparaît être l'instrument privilégié pour prévenir la corruption.

Par ailleurs, afin d'assurer la traçabilité des flux financiers visant à prévenir l'infiltration criminelle dans tous les marchés publics, l'Autorité émet, pour chaque appel d'offres, un code d'identification (CIG) qui doit être indiqué pour chaque paiement tout au long du contrat (art. 3, Loi n°136 du 13 août, 2010).

Complétant ce dispositif, l'article 5 du décret législatif n° 33/2013 du 24 mars 2013 introduit un nouveau mode d'accès aux documents qui permet à tout citoyen de demander à consulter les documents et informations devant être publiés par les organisations.

Le même décret prévoit qu'en cas de situation exceptionnelle et d'urgence tels que les Jeux olympiques d'hiver de Turin ou l'Expo 2015 de Milan qui impliquent des dérogations à la législation en vigueur, les administrations sont tenues de publier les mesures adoptées en rappelant la règle de droit, les dérogations pratiquées, les raisons de ces dérogations, les délais éventuels concernant ces mesures exceptionnelles, le coût des interventions, les formes particulières de participation des personnes concernées par la procédure pour l'adoption de mesures spéciales.

L'article 46 de ce même décret prévoit que la non-exécution de ces obligations de publication entraîne la mise en cause de la responsabilité des dirigeants.

### *La protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public*

Avec la loi anticorruption de 2012 précitée, le législateur italien a introduit pour la première fois une protection homogène pour les lanceurs d'alerte<sup>370</sup>.

Toutefois, l'efficacité de la protection accordée aux lanceurs d'alerte est atténuée par le fait que le secret sur l'identité de l'informateur peut être levé lorsqu'«il est absolument essentiel pour la défense de l'accusé», ce qui est, dans la majorité des cas, en conformité avec les droits de la défense.

C'est pourquoi chaque administration publique doit adopter des mécanismes internes adéquats pour la protection des lanceurs d'alerte dans leur plan triennal pour la prévention de la corruption (PTPC) afin de mettre en place une protection efficace du lanceur d'alerte<sup>371</sup>.

### **Les sanctions**

La loi de 2012 précitée sur la corruption introduit des sanctions administratives et modifie par ailleurs radicalement les délits relatifs à la corruption.

#### *Les sanctions administratives*

La loi n°190/2012 du 6 novembre 2012 sur la corruption a introduit de nouvelles sanctions administratives.

Ces sanctions concernent les administrations et les organismes de droit privé sous contrôle public en cas de non-exécution ou d'exécution incomplète des obligations générales<sup>372</sup> prévues par le décret législatif n° 33/2013 telles que, par exemple, celles d'élaborer un plan anticorruption de trois ans, de nommer un responsable de l'éthique, et de publier les données relatives aux organismes<sup>373</sup>, et au patrimoine des personnes concernées, aux indicateurs d'activité et leur suivi dans les délais de paiement de l'administration, aux informations relatives aux marchés publics et leur évaluation, aux informations environnementales, les mesures

---

370. La protection du lanceur d'alerte avait été introduite dans l'article 54-bis du décret-loi n°165/2001 qui a été modifié par l'article 1.51 de la loi 190/2012 précitée.

Toutefois, si le lanceur d'alerte était obligé (ex art. 361 du code pénal italien) de faire rapport à l'autorité judiciaire ou à une autorité supérieure hiérarchique de tels faits dont il aurait eu connaissance dans l'exercice ou en raison de ses fonctions, il ne disposait pas de protection en cas de représailles éventuelles suite à son rapport, à l'exception de l'hypothèse de licenciement illégal (régi par l'art. 18 du Statut des travailleurs).

371. Cf. *infra* II.

372. Ces obligations concernent les administrations publiques, les membres des organismes politiques, les titulaires de postes de dirigeants, de collaboration ou de consultation, le personnel (coût du personnel permanent, non permanent, leurs tâches assignées, l'évaluation de la performance, la négociation collective, etc.).

373. Cf. *supra* IB.

extraordinaires et d'urgence qui impliquent des dérogations à la législation en vigueur.

La non-exécution de ces obligations peut être sanctionnée<sup>374</sup> par une amende administrative de 500 à 10 000 euros, et par ailleurs, la sanction doit être publiée sur le site Internet de l'administration concernée.

D'autres sanctions administratives sont prévues spécifiquement pour les fonctionnaires dans le Code de conduite des fonctionnaires<sup>375</sup> précité en cas de conflit d'intérêts et/ou de situation incompatible avec l'exercice des fonctions publiques, politiques ou administratives suite à une condamnation pour le délit de corruption<sup>376</sup>.

### *Les sanctions civiles*

S'agissant des sanctions civiles, s'il n'existe pas dans le système italien de disposition spécifique pour le cas de corruption<sup>377</sup>, l'article 1418 du Code civil prévoit, parmi les causes de nullité du contrat, l'illégalité de la cause.

En conséquence, les contrats dont la passation a été entachée de corruption sont nuls de plein droit puisque conclus pour une cause illicite.

### *Les sanctions pénales*<sup>378</sup>

Les sanctions pénales pour corruption, qui n'ont pas été alourdies par la loi n°190/2012, l'ont été en revanche par la loi anti corruption n°69/2015 du 27 mai 2015. Les quantum des peines susceptibles d'être infligés ont été relevés<sup>379</sup>.

374. L'article 46 du décret législatif n° 33/ 2013.

375. Code adopté par Décret du Président de la République du 16 avril 2013 n° 62.

376. Décret législatif n° 39 /2013. Cf. supra IB.

377. La Convention de Strasbourg de 1999 exige que les États sanctionnent par la nullité le pacte de corruption et prévoit la nullité de tout contrat conclu sur la base de corruption pour vice de consentement.

378. L'Italie incrimine la corruption active et passive de fonctionnaires de l'Union européenne et de ses États membres dans le premier paragraphe de l'article 322 bis du Code Pénal, ainsi que la corruption active d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques en liaison avec des activités de commerce international dans le deuxième paragraphe de cet article par référence aux articles 321 et 322 du Code pénal. Une jurisprudence a été développée sur l'interprétation des concepts d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques. L'Italie a conféré le caractère d'infraction pénale à la corruption dans le secteur privé dans l'article 2635 (Corruption entre personnes privées) du Code civil. Cependant, les poursuites peuvent uniquement être engagées sur la base d'une plainte de la victime ou d'une distorsion de concurrence.

379. Selon les cas de figure, «cinq ans d'emprisonnement» au lieu de «trois ans», «trois ans» au lieu d'«un», «de quatre à dix ans et demi» au lieu de «de quatre à dix ans», de «un à six ans» au lieu de «de un à cinq ans», «de six à dix ans» au lieu de «de quatre à huit ans», de «six à douze ans» au lieu de «de quatre à dix ans», de «six à quatorze ans» au lieu de «de cinq à dix ans», «de huit à vingt ans» au lieu de «de six à vingt ans», etc.

Les sanctions pénales pour corruption concernent les agents publics<sup>380</sup>, les responsables de services publics (art. 320 du code pénal). Le corrupteur privé peut également être puni (art. 321 du code pénal).

Les infractions concernées sont prévues principalement par les articles 317 à 321 du Code pénal italien qui confèrent le caractère d'infraction à la corruption active et passive d'agents publics.

Le délit de concussion qui demeure (article 317 du Code pénal) est constitué lorsqu'un agent public oblige (ou incite) un acteur privé à lui donner un bénéfice illicite (art. 322 du code pénal). Le code pénal italien définit également le trafic illicite d'influence prévu par la convention de Mérida, qui punit ceux qui, n'ayant pas un contact direct avec l'agent public ou le responsable du service public, s'adressent à des intermédiaires pour obtenir des bénéfices illicites. Le trafic d'influence, qu'il soit passif ou actif, est respectivement incriminé par les articles 346 et 346-bis du Code pénal.

## L'ORGANISATION ET LES MISSIONS DE L'ANAC

La mise en œuvre de la réforme anticorruption italienne s'est accompagnée de la mise en place d'une agence indépendante de prévention de la corruption<sup>381</sup>, la Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques (CIVIT)<sup>382</sup> dont le rôle était essentiellement consultatif et de supervision.

L'une des principales responsabilités de la CIVIT était d'approuver le plan de lutte contre la corruption nationale, rédigé par le ministère de l'Administration publique<sup>383</sup>.

Avec l'entrée en vigueur de la loi le 30 octobre 2013 intégrée par la loi n°114/2014, l'Agence nationale anti-corruption pour l'évaluation et

---

380. L'article 357 définit les agents publics comme les personnes exerçant des fonctions publiques législatives, judiciaires ou administratives. L'interprétation du concept de "fonction publique" par la jurisprudence italienne est le plus large possible et peut également inclure les employés d'entreprises et de compagnies publiques officiellement autorisés à remplir des fonctions de service public.

381. En effet, si dès 1994 une autorité a été mise en place pour surveiller le respect des règles de passation des marchés publics dont la réforme adoptée en 2006 élargit le périmètre de compétence aux marchés publics de services et de fournitures, le bilan en demi-teinte de son action a conduit les pouvoirs publics italiens à la remplacer par une nouvelle autorité administrative indépendante, la Commission pour l'Évaluation, la Transparence et l'Intégrité des Administrations Publiques (CIVIT),

382. La *Commissione Nazionale per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche* Créée en octobre 2009, et entrée en fonction en 2011, dans le cadre de la réforme dite Brunetta.

383. *Dipartimento della Funzione Pubblica*.

la transparence de l'administration publique (ANAC) s'est substituée à la CIVIT, l'intention du législateur n'étant pas de créer une nouvelle agence, mais plutôt d'étendre les fonctions de la CIVIT<sup>384</sup>.

Depuis sa création, l'ANAC a vu son organisation, sa mission, son champ d'intervention<sup>385</sup> tout comme ses prérogatives redéfinis.

## La composition et l'organisation de l'ANAC

### La composition de l'ANAC

Présidée par Raffaele Cantone, magistrat,<sup>386</sup> l'ANAC dispose d'un conseil, nommé par le Président de la République pour une durée de 6 ans, organe collégial<sup>387</sup> composé de 5 membres<sup>388</sup> (dont le Président), et d'un secrétariat général.

- Le Président est élu pour 6 ans.
- Le Président et les membres du Conseil de l'ANAC sont inamovibles.
- Leur mandat est non renouvelable.

En outre, ils ne peuvent être nommés dans aucune autre autorité indépendante italienne.

384. Les fonctions initiales étaient les suivantes :

a) définir et diffuser des méthodologies quantitatives et qualitatives basées sur la performance, mais aussi assurer le suivi de leur application ; b) aider les administrations à définir la planification du rendement axée sur les résultats ; c) aider à définir une performance efficace selon le cycle de gestion ; d) définir les critères de désignation d'un organe indépendant d'évaluation (OIV) au sein de chaque administration et superviser leur mise en oeuvre ; e) émettre des lignes directrices pour la définition des normes de qualité des services publics ; f) émettre des directives pour l'élaboration du « programme triennal pour la transparence et l'intégrité » par les administrations publiques et surveiller leur application ; g) émettre des directives pour la déclaration de l'OIV au sujet de la transparence et surveiller leur application ; h) orienter, coordonner et superviser l'exercice indépendant des fonctions d'évaluation des OIV ; i) garantir la transparence des résultats obtenus dans le système de gestion de performance ; j) contrôler le respect de l'obligation de transparence et la mise en place du principe de « mise à plat » (*total disclosure*) ; k) assurer la comparaison et la visibilité des indicateurs de performance ; l) répondre aux demandes des citoyens concernant les obligations des fonctionnaires en matière de transparence et d'intégrité.

385. Le raisonnement qui sous-tend la loi n° 190 de 2012 et les décrets d'application consiste à étendre les mesures de prévention de la corruption et de transparence à des personnes qui, quelle que soit leur nature juridique, sont contrôlées par l'État, utilisent fonds publics, accomplissent des fonctions publiques ou des activités d'intérêt public.

386. Raffaele Cantone a été nommé par décret du Président de la République du 4 avril 2014.

387. À ce titre aucun des membres n'a de compétence spécifique, à l'exception du Président, en vertu des articles 19, 30 et 32 du décret 90/2014.

388. Pour la période 2014 - 2020, les membres du Conseil sont les suivants : le Président Raffaele Cantone, Michele Corradino, Francesco Merloni, Ida Angela Nicotra, Nicoletta Parisi.

## L'organisation de l'ANAC

L'Autorité comprend deux grands services chargés respectivement de la surveillance (l'« Area Vigilanza ») et de la régulation (l'« Area Regolazione ») ainsi que les services informatiques.

En outre, 25 unités fonctionnelles sont placées sous l'autorité du président et du Secrétaire général.

L'ANAC est également dotée d'un service d'inspection rattaché au président et d'un poste de responsable des études et de la recherche en appui du président et du secrétaire général.

Elle comprend également une Chambre d'arbitrage<sup>389</sup> composée d'un Président et de 4 membres. Sa mission se rapproche sur ce point, de celle du Médiateur des Marchés publics institué en France par le décret du 19 décembre 2012.

Le Bureau de la Chambre d'arbitrage est ouvert au public.

L'ANAC est construite sur un modèle d'organisation à fonctions multiples comme présenté dans l'organigramme ci-contre.

La réorganisation de l'ANAC résultant du plan approuvé par le Président du Conseil des ministres, le 1<sup>er</sup> Février 2016<sup>390</sup>, lui attribue de nouveaux pouvoirs<sup>391</sup> et la place au cœur du système de surveillance et de régulation pour la prévention de la corruption<sup>392</sup> auquel participent par ailleurs plusieurs acteurs aux rôles différents : le Comité interministériel, le Gouvernement, le Département de l'administration publique (DFP), l'Autorité pour la surveillance des marchés publics (AVCP)<sup>393</sup>, la Cour des comptes, les préfets et, dans les administrations, le responsable de la prévention de la corruption (RPC) et le corps d'évaluation indépendante (OIV)<sup>394</sup>.

S'y ajoute un système capillaire de responsabilisation pour la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption au sein de chaque administration nationale, régionale ou locale<sup>395</sup>.

Au cœur de ce système, l'Autorité entretient une relation constante avec ces différents acteurs et en particulier les administrations.

---

389. La Chambre d'arbitrage est prévue par l'article 242 du Code sur les marchés publics.

390. Par le nouveau code approuvé par le décret-loi n° 50/2016.

391. Article 7 de la loi du 7 Août 2015, n° 124.

392. Dans le cadre de la loi n°190/2012 du 6 novembre 2012 déjà citée Cf. supra I.

393. Supprimée par la loi n° 114/2014 du 11 août 2014.

394. Organe indépendant d'évaluation (OIV) au sein de chaque administration.

395. Cf. supra I « Les réseaux ».



À titre d'exemple, l'ANAC nomme, dans chaque administration, le responsable de la prévention de la corruption (RPC) qui a la tâche cruciale de proposer l'adoption du plan triennal pour la prévention de la corruption de chaque administration aux organes politiques, d'en vérifier la bonne mise en œuvre et de rendre compte chaque année des résultats de l'activité.

## L'évolution de ses missions consacre le renforcement de l'ANAC

Dans ce contexte, des missions importantes sont attribuées à l'Autorité nationale de lutte contre la corruption.

L'Autorité a conservé ses fonctions d'orientation en termes de transparence<sup>396</sup> déjà prévues par le décret-loi n°150/2009 et elle a vu renforcer celles de supervision, de régulation, de contrôle de la conformité et de la transparence.

Les récents décrets-lois du 24 Juin 2014,<sup>397</sup> n° 90, « mesures urgentes pour la simplification administrative et la transparence et de l'efficacité des tribunaux », étendent la compétence de l'ANAC dans le domaine du contrôle et de la supervision sur les marchés publics.

Dans la continuité de la CIVIT<sup>398</sup> mandatée pour évaluer la performance et mettre en œuvre de nouvelles normes de transparence dans l'administration publique à travers des programmes triennaux, l'ANAC a développé une fonction de régulation qui repose sur plusieurs missions : la prévention et la sensibilisation, la réglementation, l'investigation et la poursuite, ainsi que la recherche.

### La prévention<sup>399</sup> et la sensibilisation

La loi n° 190/2012 précitée insiste sur l'importance de la transparence, qu'elle réorganise, comme outil de prévention de la corruption et

396. Avec la loi de 2012 précitée, qui élargit le mandat de la CIVIT aux fonctions suivantes : conseiller les organes de l'État et les organismes publics nationaux sur les autorisations concernant les missions extérieures; conseiller les organes de l'État et toutes les administrations publiques sur le respect par les employés du secteur public du code de conduite, des contrats et de la loi; définir les critères du code de conduite, des lignes directrices et des modèles standards pour les zones administratives spécifiques; coopérer avec les organismes internationaux homologues

397. Converti avec modification par la loi du 11 Août 2014 n° 114,

398. La CIVIT s'est appuyée sur des unités spéciales (les unités indépendantes de l'évaluation des performances, les OIV, anciennement unités de contrôle interne) mises en place au sein de chaque établissement public.

399. La prévention de la corruption repose sur un modèle de réglementation qui prévoit des activités de planification et de contrôle, avec un modèle de planification « en cascade » qui affecte tous les niveaux de gouvernement et repose sur quatre instruments : la transparence, la formation, les codes de conduite et des analyses de risques.

fixe aux responsables de la transparence et de la lutte contre la corruption nommés dans tous les organismes publics de nombreuses obligations de publication<sup>400</sup>.

L'ANAC est chargée de mettre en place et de coordonner ce réseau à l'échelle nationale afin de développer avec efficacité la prévention de la corruption.

Un autre facteur de transparence, réside dans la reconnaissance à tout citoyen du droit d'« accès des citoyens » aux informations et données obligatoirement publiées par les administrations<sup>401</sup>, droit prévu par le décret législatif 33/2013 modifié par le décret-législatif 97/2016.

De plus, le choix du législateur, qui vise à accroître l'activité de conseil et de soutien de l'Autorité pour les administrations publiques, s'est notamment traduit par la possibilité donnée à l'Autorité d'émettre des avis « obligatoires »<sup>402</sup> (*cf. infra* p. 277).

La loi n° 114/2014 du 11 août 2014a introduit de nouvelles mesures ayant une incidence sur le système de lutte contre la corruption en supprimant l'Autorité pour la surveillance des marchés publics AVCP dont elle a transféré les fonctions et les ressources<sup>403</sup> à l'ANAC, qui a vu ainsi son influence renforcée dans la sphère publique.

En outre, l'ANAC se voit désormais confier la supervision des marchés publics et de tous les domaines de l'administration publique où peuvent potentiellement se développer des phénomènes de corruption<sup>404</sup>.

400. Des obligations concernant notamment la publication des actes à caractère législatif et administratif général, des actes d'organisation (nominations, etc) des administrations publiques, de l'organigramme du personnel, du coût du personnel (permanent et non permanent), des tâches assignées à ses propres employés, de l'évaluation de la performance et de la distribution des primes au personnel, de la négociation collective, les actes de subventions, des contributions, des allocations et des attributions d'avantages économiques à des personnes physiques et à des organismes publics et privés, du bilan budgétaire, du Plan des indicateurs et des résultats de bilan attendus, ainsi que des données concernant le contrôle des objectifs, de la liste des biens immobiliers et du patrimoine, des délais de paiement de l'administration, sur des marchés publics de travaux, de services et de fournitures, des processus de planification, de réalisation et d'évaluation des travaux publics, des informations environnementales, des mesures extraordinaires et d'urgence qui impliquent des dérogations à la législation en vigueur.

401. Dont ils peuvent demander application auprès de l'ANAC en cas d'absence ou de retard dans le respect par les administrations publiques de cette obligation.

402. Par le décret-loi n° 69/2013 déjà mentionné supra, converti avec des modifications par la loi n° 98/2013.

403. L'intégralité des compétences de l'AVCP (291 agents et 57,9 millions d'euros de dépenses de fonctionnement en 2014) ont été transférées à l'ANAC (18 agents et 5 millions d'euros de dépenses de fonctionnement hors compétences transférées de l'ACVP).

404. Par le décret-loi no. 90/2014 du 24 juin 2014 converti en loi n° 114/2014 du 11 août 2014 complété par le décret législatif 50/2016 du 18 avril 2016 (code des contrats publics et des concessions publiques).

Ce texte redessine la mission institutionnelle de l'ANAC et complète le système de prévention de la corruption italien.

L'Autorité a vérifié la légalité des actes liés à la passation et à l'exécution des marchés de travaux, services et fournitures pour l'exécution des travaux et les activités liées au développement de l'Expo 2015, en particulier en ce qui concerne le respect des dispositions relatives à la transparence.

Le Président de l'ANAC a ainsi participé aux réunions de la section spécialisée du Comité de coordination de la haute surveillance des grands travaux présidés par le préfet de Milan (*cf. infra* p. 298).

### **La réglementation**

La loi anticorruption de 2012 précitée a notamment rendu obligatoires l'évaluation des risques de corruption dans tout le secteur public et la désignation d'un responsable institutionnel pour la transparence et la lutte contre la corruption

La résolution 143 du 30 septembre 2014 prévoit notamment d'obliger toutes les institutions publiques à adopter et à appliquer des plans en faveur de l'intégrité et à renforcer les règles relatives à l'intégrité pour les fonctionnaires et les élus.

Dans cette perspective, l'ANAC détermine les objectifs en matière de lutte contre la corruption à travers des plans d'action pluriannuels<sup>405</sup> et définit des lignes directrices ainsi que des modèles standard pour le code de conduite des fonctionnaires.

### **Le Plan national de lutte contre la corruption (PNA)**

Le Plan national de lutte contre la corruption (PNA) est la référence en matière de planification, et chaque administration publique devrait adopter un plan de trois ans pour la prévention de la corruption (PTPC) sur ce modèle.

Reposant sur une approche fondée sur les risques, le plan d'action pluriannuel privilégie la prévention, la transparence<sup>406</sup> et la détection des pratiques de corruption. Il prévoit des indicateurs de performance, mais ne fixe pas de délais précis pour la réalisation des mesures.

Doté d'objectifs mesurables, il permet une planification unifiée et stratégique pour prévenir et lutter contre la corruption dans le secteur public.

---

405. Les chambres de commerce régionales élaborent elles aussi des plans d'action pluriannuels visant à prévenir la corruption, *cf.* <http://www.unioncamere.gov.it/P42A0C1570S1064/Piani-di-prevenzione-della-corruzione.htm>.

406. Comme la publicité, la transparence reste l'instrument général, même dans les marchés publics, de prévention de la corruption.

À cet égard, l'approbation par l'Autorité du premier Plan anticorruption en septembre 2013 a représenté une étape importante dans la mise en œuvre de la politique anticorruption italienne.

Un nouveau plan a été adopté en 2015.

L'ANAC a également été appelée à formuler des lignes directrices pour la préparation du programme triennal pour la transparence et l'intégrité, ainsi que les codes de conduite pour les administrations.<sup>407</sup>

À travers ses lignes directrices, l'ANAC fait œuvre interprétative des textes et unificatrice des pratiques en matière de lutte contre la corruption.

### **La normalisation des documents de marchés publics**

Dans le domaine des marchés publics, l'Autorité répond à sa mission de normalisation des documents d'appel d'offres par la mise en place d'avis d'appels d'offres standard qui revêtent un caractère obligatoire pour les pouvoirs adjudicateurs.<sup>408</sup>

### **Les avis obligatoires**

Dotée d'un rôle consultatif important par le décret-loi n° 39/2013 et 80-2016, l'Autorité est amenée à l'exercer par la formulation d'avis, à la demande des administrations et organismes concernés, sur l'interprétation des dispositions contenues dans les décrets.

Le législateur<sup>409</sup> a souhaité renforcer l'activité de conseil et de soutien de l'Autorité aux administrations publiques en lui donnant la possibilité d'émettre des avis « obligatoires » non plus sur les demandes des administrations et des organismes concernés, mais « sur les circulaires et directives ministérielles concernant l'interprétation des dispositions, à l'initiative de l'Autorité du même décret » sur l'inéligibilité et l'incompatibilité.

### **La surveillance et le contrôle**

#### *Les pouvoirs de surveillance*

Afin d'assurer à la loi son efficacité, l'attribution à l'ANAC de pouvoirs de surveillance et de contrôle<sup>410</sup> s'avérait nécessaire.

407. L'Autorité a également élaboré avec le ministre de l'économie et des finances des « Lignes directrices pour la mise en œuvre de la législation sur la prévention de la corruption et la transparence dans les sociétés de droit privé en charge d'un service public, contrôlées par l'État ou avec participation de l'État ou encore les entités économiques publiques ».

408. À moins qu'ils ne fournissent des raisons suffisantes pour leur non-utilisation.

409. Le décret-loi n° 69/2013 déjà cité, converti par la loi n° 98/2013.

410. Ces pouvoirs consistent à demander aux administrations des renseignements, des documents. L'ANAC peut également faire supprimer des actes ou cesser des comportements.

Elle a ainsi développé une fonction de surveillance, en recueillant et en centralisant des informations sur les pratiques de corruption dans la sphère publique principalement.

Elle a également développé des fonctions d'inspection, de contrôle et d'audit en matière de politique et de procédure anticorruption.<sup>411</sup>

Par ailleurs, dans le cadre de sa relation institutionnelle avec le Procureur, l'ANAC est obligée de l'informer des cas de corruption détectés (article 331 du Code Pénal).

Le Procureur, de son côté, doit également informer l'ANAC de toutes poursuites de pratiques préjudiciables à l'administration publique<sup>412</sup>.

Dans la même logique, l'Autorité est également destinataire de la communication par le Préfet de la révocation du secrétaire d'une autorité locale afin de vérifier, dans les 30 jours, si cette décision est liée aux activités menées par celui-ci pour la prévention de la corruption et des communications sur la violation des règles de transparence par les juridictions administratives.<sup>413</sup>

En outre, le président de l'ANAC s'est vu investi de pouvoirs propres, découlant de la nécessité d'assainir la gestion du projet d'Exposition universelle de Milan (2014-2015) :

- le pouvoir d'émettre des recommandations au Commissaire du gouvernement pour la passation des marchés nécessaires à l'organisation de l'Exposition ;
- le pouvoir de créer d'une « unité opérationnelle spéciale » pour le contrôle *a priori* de l'attribution des marchés restant à passer pour l'organisation de cette exposition ;
- le pouvoir de siéger aux réunions de la section spécialisée du Comité de coordination de la haute surveillance des grands travaux présidés par le préfet de Milan
- le pouvoir de demander au préfet territorialement compétent des mesures extraordinaires proportionnées à la gravité des faits constatés

411. Dans le domaine des marchés publics, l'activité de surveillance de l'ANAC vise à assurer l'équité et la transparence des procédures de passation des marchés, à garantir la protection des petites et moyennes entreprises, la bonne exécution des contrats et le respect des règles de concurrence. Elle s'accompagne d'un pouvoir de vérification, d'inspection. Elle concerne également le système de certification des opérateurs économiques participant à des marchés publics. Elle peut prendre à titre préventif des mesures punitives de suspension et d'annulation de certificats d'activité. En outre, la supervision collaborative qui vise à favoriser une collaboration avec les pouvoirs adjudicateurs et garantir le bon fonctionnement des opérations d'appel d'offres est représentative de l'évolution culturelle en cours. La « supervision de collaboration » pourrait être systématiquement mise en place dans l'organisation de grands événements, des initiatives et des travaux d'intérêt national ou stratégique afin de garantir la transparence, l'exactitude et la qualité des décisions administratives.

412. Section 7 de la loi 69/2015 et Section 129 du décret n° 271 de 1989.

413. TAR et Conseil d'État.

(allant de l'exclusion des dirigeants des entreprises compromises à la mise sous tutelle administrative des entreprises concernées).

### *Le pouvoir de sanctions*

Étroitement lié au pouvoir de contrôle, le pouvoir de sanctions de l'ANAC lui permet d'une part, d'intervenir immédiatement dans des situations où des phénomènes de corruption ont surgi et d'autre part, de dissuader d'éventuels comportements axés sur la corruption<sup>414</sup>.

Les sanctions<sup>415</sup> sont de nature disciplinaire à caractère professionnel (mise à pied, suspension des fonctions, etc), financier (amendes) ou procédural (exclusion des marchés publics).

### *La recherche*

L'ANAC a également pour mission d'analyser les causes et les facteurs de corruption et d'identifier des mesures afin d'améliorer la prévention et la lutte contre la corruption.

Dans cette perspective, elle a mis en place des outils et développé des partenariats adaptés<sup>416</sup> notamment avec des universités.

---

414. Le Président de l'ANAC peut proposer au préfet compétent d'ordonner le remplacement de la personne concernée par des allégations de corruption *cf.* Section 32 du décret loi n° 90 de 2014 et la loi n° 114/2014.

415. Les procédures disciplinaires sont prévues par l'article 19 paragraphe 5 du Décret-loi du 26/6/2014, n° 90.

416. *Cf. infra* § « Les moyens de l'ANAC ».

## Les moyens de l'ANAC

Outre ses moyens financiers et humains que l'Autorité a dû adapter<sup>417</sup>, elle a su développer des outils opérationnels et des partenariats nationaux et internationaux pour optimiser la réalisation de ses missions.

### *Les moyens financiers*

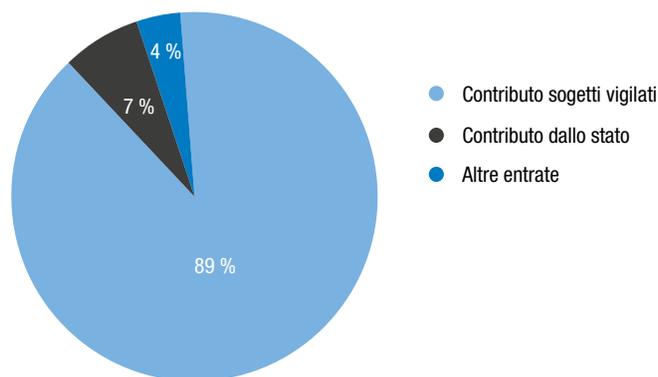
#### **Les recettes**

Les recettes du budget de l'année 2015, qui a été le premier budget de l'ANAC, se sont élevées à 68 831 736,57 euros.

89% des recettes proviennent «des contributions versées par les entités supervisées» (les autorités et entités adjudicatrices, les sociétés de certification, etc.), la part de l'État italien dans le financement de l'Agence n'étant que de 7%.

Les autres revenus de l'Autorité découlent de la perception du produit des sanctions administratives.

Le graphique ci-après récapitule la répartition par nature des recettes de l'ANAC.



#### **Les dépenses**

Les dépenses courantes engagées au 31 Décembre 2015 s'élèvent à 45 551 466,19 euros.

Les charges de fonctionnement ont représenté 94,51% des dépenses courantes réparties en frais de personnel (65,85%) et dépenses pour l'acquisition de biens et services (26,47%).

<sup>417</sup>. Ces mesures font partie d'un plan de rationalisation des dépenses publiques qui concerne toutes les autorités administratives indépendantes.

Dans le cadre de la « Spending Review » italienne mise en place dès 2012 pour réduire considérablement les dépenses en les rationalisant<sup>418</sup>, les mesures de rationalisation prises par l'ANAC ont permis de réaliser des économies importantes, soit une baisse de 23,49% des dépenses engagées par rapport à 2014.

Ces économies répondent à l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement d'au moins 20% fixé par les pouvoirs publics par rapport à 2015.

### *Les moyens humains*

Au 31 mai 2016, l'ANAC comprenait 319 personnes.

De plus, dans le cadre de ses pouvoirs d'inspection, l'ANAC peut solliciter la collaboration de la « Guardia di Finanza »<sup>419</sup> pour les enquêtes, ainsi que l'Inspection du ministère de l'Administration publique.

L'ANAC coopère également avec l'École nationale d'administration publique (SNA), pour planifier les programmes de formation sur l'éthique et lutte contre la corruption pour les administrations publiques et partager des informations sur les résultats des activités de formation.

Par ailleurs, afin de permettre à l'ANAC de se concentrer sur les tâches de transparence et de prévention de la corruption dans les administrations publiques, les fonctions de mesure et d'évaluation de la performance de cette autorité ont été transférées au ministère de l'administration publique tandis que les fonctions du Département d'administration publique dans le domaine de la prévention de la corruption visées sont transférées à l'ANAC.

### **La mise en place d'outils pour réaliser les contrôles**

L'ANAC a le souci d'exercer ses missions avec efficacité.

Dans cette perspective, l'Autorité a créé et développé des outils opérationnels qu'elle met à la disposition du réseau des responsables

418. Révision générale des dépenses. Loi du 7 août 2012 convertissant les décrets-lois des 7 mai 2012, n° 52, et du 6 juillet 2012, « portant des dispositions urgentes pour la révision de la dépense publique sans modification des services rendus aux citoyens ». L'objectif de « spending review » était d'économiser 26 milliards d'euros en trois ans.

419. La *Guardia di Finanza* est l'autorité italienne chargée de faire respecter les dispositions financières de l'État.

Police douanière et financière, elle est dotée d'environ 68 000 agents, placée sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances.

Ses compétences sont nombreuses : de police judiciaire et de police militaire. Ses principales attributions sont les contrôles douaniers et la lutte contre la fraude, la criminalité financière, la contrebande, le trafic international de drogue, l'immigration clandestine, le financement terroriste, le blanchiment d'argent, la contrefaçon monétaire et d'autres produits, de luxe notamment.

anticorruption désignés dans chaque administration, leur permettant ainsi à leur tour d’optimiser leur action.

À titre d’exemple, l’Autorité a demandé à ces responsables d’utiliser la « grille de détection » réalisée en janvier 2016 pour contrôler les obligations de transparence sur les sites internet des institutions et administrations concernées.

Cette grille leur permet de mettre en perspective la liste des obligations de publication et l’exhaustivité de leur mise en œuvre ainsi que leur mise à jour et leur format<sup>420</sup>. Par ailleurs, les champs vides ne sont pas autorisés, et en conséquence, les obligations correspondantes sont considérées comme non remplies.

### **La communication « pédagogique » sur les activités de l’ANAC**

En premier lieu, le site internet de l’Autorité s’avère exemplaire en matière de transparence.

Également site « ressources », il offre des informations utiles (réglementations, outils opérationnels, etc.) pour lutter contre la corruption.

Par ailleurs, le rapport annuel de l’ANAC présenté par son Président au Parlement récapitule notamment les actions de lutte contre la corruption mises en place dans les administrations et les institutions publiques ainsi que l’efficacité des mesures appliquées.

### **Le développement par l’ANAC de partenariats nationaux et internationaux.**

Au plan national, l’Autorité a signé des accords de partenariats avec différents acteurs tels que, par exemple, des universités, pour approfondir la recherche dans la lutte contre la corruption<sup>421</sup> ainsi qu’avec l’École nationale d’administration publique (SNA) sur les sujets de formation<sup>422</sup>.

Au plan international, outre sa participation aux groupes de travail des grandes organisations internationales (OCDE, ONUDC, GRECO, etc), l’ANAC coopère avec ses homologues étrangers<sup>423</sup> correspondants afin de partager les informations et les méthodologies pour la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la corruption.

---

420. Selon les informations fournies par les annexes 1 et 2 à la Résolution ANAC n°50/2013.

421. Cf. *infra* III Bilan.

422. Cf. *supra* § « les moyens humains ».

423. Tel le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) français.

## LE BILAN ET LES PERSPECTIVES DE L'ANAC

### Le bilan de l'action de l'ANAC

Aujourd'hui «le pays témoigne en effet d'une activité et actualité anticorruption débordantes»<sup>424</sup>.

Succédant à de nombreuses années où le phénomène de la corruption en Italie a été sous-estimé, la mise en œuvre par les autorités italiennes depuis 2012 de la nouvelle politique anticorruption et en particulier le développement du rôle de l'ANAC dont l'activité soutenue pour prévenir la corruption est reconnue, permet de dresser un bilan encourageant de son activité.

### Les réalisations concrètes mises en place par l'ANAC

#### *La mise en place des plans triennaux de prévention de la corruption (PTPC)*

Un après la mise en place du nouveau Conseil de l'ANAC en juillet 2014, l'Autorité Nationale de lutte contre la corruption a considéré comme prioritaire l'examen de la qualité des plans de prévention de la corruption adoptés par les administrations publiques.

Un rapport sur les plans triennaux pour la période 2015-2017 a été présenté par l'ANAC le 16 décembre 2015.

En effet, au-delà de la vérification du niveau d'exécution de la loi n° 190 de 2012 concernant notamment l'adoption des plans triennaux de prévention de la corruption (PTPC), le suivi de la qualité de ces plans permet d'en vérifier la réalité et la pertinence afin d'identifier, le cas échéant, les principaux problèmes de mise en œuvre ainsi que «l'état» de la stratégie visant à prévenir la corruption au niveau décentralisé.

#### *La nomination des responsables de la prévention de la corruption (RPC)*

L'examen du tableau récapitulatif ci-après met en évidence qu'à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2016<sup>425</sup>, 8212 responsables de la prévention de la corruption (RPC) avaient été nommés par leurs administrations de référence.

Les administrations concernées sont les ministères, les agences fiscales, les entités publiques nationales, les régions, les conseils régionaux, les grandes métropoles, les départements, les universités, les communautés

424. Adrien Roux, « Lutte contre la corruption : immobilisme français, leçons italiennes », *Délinquance, justice et autres questions de société*, 20 mars 2015.

425. Au 23 juin 2016.

de montagnes, les unions de communes, les consortiums de communes et d'autres organismes publics régionaux et locaux.

Le taux de nominations effectuées par rapport au nombre de nominations prévues par la loi est variable selon les catégories d'administrations publiques : 100% dans les administrations nationales, les conseils régionaux, les grandes métropoles, les départements ou les universités, 62% dans les communes dont 21% dans les communes de montagnes,.

On observe que, globalement, les organisations remplissent bien cette obligation dont l'inobservation est sanctionnée.

État des nominations des responsables de la prévention de la corruption (RPC) italiens au 23 juin 2016

Type d'administration	Nombre de RPC nommés	Le nombre de RPC théoriques ou requis	Le taux de couverture en %	Remarques
PCM	1	1	100	
Ministères	13	13		
Les agences fiscales	3	3		
Entités publiques nationales	75	82	91	
Régions	22	22	100	Les 20 régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano
Conseils régionaux	12	20	60	
Grandes métropoles	10	10	100	
Départements	93	110	85	À l'exclusion des départements de Trente et de Bolzano
Communes	5049	8092	62	
Chambres de commerce	107	107	100	
Universités d'État (68), télématiques et libres	73	73	100	
Communautés de montagnes	70	332	21	
Unions de communes	126	NC		
Consortium de communes	203	NC		
Autres : organismes publics régionaux et locaux	2048	NC		

### *Les enquêtes et les sanctions*

Les procédures de sanction sont mises en place par le Bureau de surveillance des mesures anticorruption.<sup>426</sup>

Depuis le 31 décembre 2015, le Bureau de surveillance des mesures anticorruption a proposé au Conseil de l'ANAC le lancement d'une cinquantaine de procédures pour non-adoption des plans triennaux de prévention de la corruption, des exigences de transparence et des codes de conduite.

Plus d'une trentaine de procédures sont achevées, 12 procédures dans lesquelles les sanctions prévues ont été exécutées et une dizaine de procédures sont en cours d'instruction.

En ce qui concerne les procédures achevées, elles concernent principalement les communes (12), les ordres professionnels (6 au niveau territorial et 6 au niveau national) et les différents organismes et agences (7) tels que Consorzio Autostrade, ASL, Ente Parco, Agenzia delle Entrate, Consorzio di Bonifica, Istat e Istituto Zooprofilattico.

Les procédures disciplinaires établies ont sanctionné un défaut de révision ou de mise à jour du plan triennal de prévention de la corruption (PTPC) pour la période 2015/2017<sup>427</sup>, la non-adoption du PTPC pour 2014-2016<sup>428</sup> ainsi que le défaut de révision ou de mise à jour de ce plan et du programme triennal pour la transparence et l'intégrité (PTTI), et l'insuffisance des mesures destinées à adopter un code de conduite<sup>429</sup>,

D'autres procédures disciplinaires ont, par ailleurs, sanctionné le manquement aux obligations de publication des informations<sup>430</sup> et dans le cadre des marchés publics, des omissions ou des fausses déclarations<sup>431</sup>.

426. En vertu de l'art. 19 par. 5, D. L. 24 juin 2014, n° 90, et conformément au « Règlement sur l'exercice du pouvoir de sanction/disciplinaire de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption en ce qui concerne la non-adoption des plans triennaux de prévention de la corruption, des programmes triennaux de transparence, et des codes de conduite ».

427. Par exemple, à l'encontre de l'« Azienda sanitaria locale Benevento » Procédure numéro 190 du 17/02/2016.

428. Par exemple, à l'encontre de :  
 – la commune de Carpino (FG) pour 2015-2017 ;  
 – la commune de Mesagne (BR) pour 2014 ;  
 – le chef de la prévention de la corruption de la ville de Camporeale (Résolution n° 555 du 11 mai 2016).

429. Résolution no. 329 du 23 Mars 2016. Procédure disciplinaire contre l'Istituto Autonomo Case Popolari (IACP) à Palerme pour non-adoption du Code de conduite. Fichier UVMAC.

430. Cf. *supra* 1<sup>re</sup> partie, Loi 33-2013.

431. En vertu de l'article. 6, CO11, et de l'art. 38, CO.1ter du décret législatif n° 163/2006. Résolution 403 du 6 avril, 2016.

Ces procédures viennent s'ajouter aux nombreuses enquêtes en cours qui concernent également les élites politiques locales et nationales<sup>432</sup>.

### *L'organisation d'événements favorisant la prévention de la corruption*

L'ANAC organise chaque année « la Journée nationale de rencontre avec les responsables de la prévention de la corruption dans les administrations publiques » à Rome, au siège de la Banque d'Italie à la mi-juillet.

C'est l'occasion d'aborder les questions qui concernent plus particulièrement ces publics et d'échanger sur les bonnes pratiques.

Cette manifestation permet de réunir plus de 350 participants.

La vidéo de l'événement est enregistrée et consultable sur le site web de l'Autorité.

### *La signature par l'ANAC de partenariats avec différentes entités nationales et internationales pour améliorer l'efficacité de son action*<sup>433</sup>

- L'Autorité a signé une dizaine de protocoles de partenariats avec des universités en Italie et à l'étranger.

En Italie, l'Autorité a signé des protocoles avec l'Université Sapienza et l'université « Tor Vergata »<sup>434</sup> de Rome, le Département de sciences politiques de l'université de Pérouse, l'Université de Pise ; l'université Federico II de Naples, l'université « Suor Orsola Benincasa » de Naples et le Département de droit de l'Université de Naples (SUN) ainsi que le département de droit et le Département de génie et de sciences de l'information de l'Université de Trente.

L'ANAC a également signé un protocole de partenariat avec une université étrangère, L'Université pontificale catholique de Rio Grande do Sul au Brésil.

- L'ANAC a en outre signé des protocoles de partenariats avec plusieurs procureurs de la République tels que les procureurs de Rome, Milan, Lecce, Cosenza, Bari, Ancona, Sondrio, Macerata pour l'échange d'informations, de données et de documents visant à la prévention et la lutte contre la corruption.

- De même, l'Autorité a établi un partenariat avec l'Institut national de la statistique pour échanger des données, initier des recherches, approfondir les informations et construire des indicateurs sur la corruption.

432.«Affaire Moïse» à Venise, affaire de l'exposition universelle à Milan, affaire « mafia capitale » concernant plus de 100 personnes dont l'ancien Maire Gianni Alemanno, à Rome.

433.Outre les partenariats décrits supra II<sup>e</sup> partie § « Les moyens ».

434.Signée le 4 mai 2015.

- L'ANAC a également signé un partenariat avec la Cour des comptes italienne afin notamment de travailler conjointement sur des rapports et des plaintes en lien avec la corruption, coopérer pour les enquêtes, échanger des données entre les systèmes d'information.

- Par ailleurs, une vigilance collaborative a été mise en place entre l'ANAC et la Poste italienne, la région de Sardaigne, l'Agence de l'entraide, la région du Latium, le réseau ferroviaire italien, etc. visant à vérifier la conformité des documents de soumission à la législation du Code des marchés publics, pour empêcher les tentatives d'infiltration criminelle, et surveiller la conduite de la procédure de passation et l'exécution du contrat.

- Au plan international, l'ANAC a signé des protocoles avec plusieurs autorités homologues dans d'autres pays telles qu'en Serbie, au Monténégro, en Tunisie, au Mexique.

- L'objectif de ces partenariats consiste à échanger des informations et des données, à partager des méthodologies et des bonnes pratiques, à mettre en place une assistance technique et des formations, à organiser des initiatives conjointes pour promouvoir la prévention de la corruption et l'intégrité.

L'Autorité a également signé des protocoles d'accord avec les organisations internationales telles que par exemple l'OCDE, l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), afin de partager des données, des informations, des méthodes, des expériences et des bonnes pratiques pour améliorer la prévention de la corruption, la transparence et l'intégrité.

Toutefois, certaines difficultés demeurent.

L'ambition affichée par l'agence suscite en outre des attentes légitimes. Chaque imperfection, difficulté ou attente constitue un enjeu et donc un nouveau défi pour l'agence anticorruption qui aspire à toujours plus d'efficacité dans la prévention et la lutte contre la corruption, ce qui ne manque pas de provoquer d'une part, des mécontentements et d'autre part, des levées de boucliers, notamment dans la sphère politique.

## Les limites à l'action de l'ANAC

Plusieurs facteurs sont susceptibles de ralentir aujourd'hui l'ANAC dans son action ;

### Les limites liées au poids des pratiques antérieures

À ce titre, on peut citer le caractère profondément ancré des pratiques de corruption dans l'administration publique italienne notamment au niveau local, les liens importants entre le secteur privé, les politiques

et l'administration, le manque de clarté dans la répartition des compétences aux niveaux local et régional.

### **Les limites liées à la complexité du cadre institutionnel**

Avec la loi n°190/2012 établissant un système de lutte contre la corruption, le législateur a souhaité mettre l'accent sur les outils de prévention.

Toutefois, l'intégration des outils les plus récents à ceux déjà existants confère de la complexité au cadre institutionnel de la mise en œuvre de cette loi au détriment potentiel de son efficacité.

### **Les limites liées à la diversité des interlocuteurs de l'ANAC et à l'adaptation de ses moyens en conséquence**

La diversité et le nombre de ses interlocuteurs et des risques de corruption rendent délicate la mission de l'ANAC qui doit s'adapter, être réactive, efficace tout en fixant des priorités.

Une telle mission nécessite de donner à l'ANAC des moyens -qu'ils soient financiers, matériels, ou humains- adéquats à l'ampleur des missions qui lui sont confiées, dans un contexte de réductions budgétaires.<sup>435</sup>

### **Les limites liées au contexte**

La réforme permanente de son organisation et de ses missions depuis sa création prive l'ANAC d'une stabilité nécessaire pour asseoir, dans le temps, son autorité et son action.

En outre, elle doit veiller à demeurer réaliste dans la mise en œuvre de sa mission et indépendante pour ne pas attenter à sa réputation et sa crédibilité tout en veillant à se prémunir contre les pressions politiques qui mettraient en péril l'exécution de sa mission.

---

435. Cf. *supra* II § « Les moyens de l'ANAC ».

En 2015 l'Anac « a réduit son budget de 25%. Les charges de personnel ont diminué de 19%, l'immobilier de 33,4%, les frais des organismes institutionnels ont été réduites de 53%,.

Le nombre de membres du personnel s'élève à 302 au lieu des 348 initialement prévus.

## Les perspectives

### Réduire la corruption et améliorer la confiance dans l'administration

Réduire la corruption et améliorer la confiance dans l'administration doivent rester une priorité<sup>436</sup> pour les pouvoirs publics italiens et pour l'Autorité.

Jusqu'à présent, l'ANAC a su s'adapter aux exigences de la lutte anticorruption tout en tenant compte des spécificités du terrain et de ses interlocuteurs et en cultivant une indépendance certaine.

Elle s'est d'ailleurs dotée d'outils de mesure de résultats comme le respect de ses lignes directrices. Ces outils lui permettent d'ajuster son action en prévoyant des objectifs et des procédures plus adaptés aux personnes concernées par le risque de corruption.

### Développer la mise en œuvre de la procédure d'alerte

Alors que l'Italie a mis en place, dans le secteur public un statut protecteur des lanceurs d'alerte anti-corruption, l'ANAC s'est dotée d'une procédure d'alerte et d'une plateforme pour leur signalisation.<sup>437</sup>

L'Autorité a enrichi ce dispositif par la publication de lignes directrices pour la protection des employés du service public qui dénoncent ou signalent les activités illégales ou illicites.<sup>438</sup>

### Doter l'ANAC d'un pouvoir de sanctions efficace

Il reste aujourd'hui à doter l'ANAC d'un pouvoir de sanction efficace et dissuasif tout en maintenant sa mission de sensibilisation dont le bilan positif s'avère reconnu.

436. In February 2015, the OECD Economic Survey on Italy recommended that “*reducing corruption and improving trust must remain a priority*” and added that ANAC “*needs stability and continuity as well as support at all political levels.*” The OECD also recommended “*support for active and independent action by the anti-corruption agency.*” En février 2015, dans le cadre de son rapport sur la situation de l'économie italienne (*Economic Survey on Italy*), l'OCDE a recommandé que la réduction de la corruption et l'amélioration de la confiance [dans les institutions publiques] restent autant de priorités pour les pouvoirs publics italiens et ajouté que l'ANAC avait besoin de stabilité et de continuité dans son action, ainsi que d'un soutien de tous les niveaux politiques pour poursuivre une action effective et indépendante.

437. Cf. Rapport sur les dénonciations présentées à l'Autorité et sur leur état d'avancement en date du 11 novembre 2015.

438. Cf. Determinazione n° 6 del 28/04/2015.

## Développer les synergies

À cet égard, la nouvelle coopération « expo Milano 2015 », entre le Gouvernement, l'Organisation de la coopération et du développement économique (OCDE) et l'ANAC montre que la lutte contre la corruption est en perpétuel mouvement<sup>439</sup>.

L'objectif, selon le Président italien, est de « rassembler et confronter les meilleures stratégies contre la corruption utilisées par les autres pays afin d'identifier les plus efficaces et ne pas répéter toujours les mêmes erreurs. »

Cet accord ouvrant la voie à de nouvelles perspectives en mettant l'accent sur une surveillance active des opérateurs et des opérations ainsi qu'une transparence accrue, suppose des moyens adaptés.

## CONCLUSION

L'ANAC tire sa légitimité de la loi, mais aussi du dialogue permanent qu'elle entretient avec ses interlocuteurs institutionnels et privés, et surtout du message dont elle est porteuse ainsi que de la mission dont elle est investie.

Ses premiers résultats sont de nature à l'encourager et à la conforter dans sa mission qui reçoit un accueil favorable et enthousiaste de la société civile et de la sphère publique<sup>440</sup>.

Ils promettent également de belles perspectives à cette jeune autorité qui doit aujourd'hui inscrire son action dans la continuité et la stabilité et la développer avec le soutien de la sphère politique.

---

439. Presentazione degli "High Level Principles" per l'integrità, la trasparenza e i controlli efficaci di grandi eventi e delle relative infrastrutture nel corso del meeting "Legalità e trasparenza nella realizzazione di grandi eventi e progetti infrastrutturali" – 12/10/2015; Protocollo d'intesa per le attività di cooperazione relative a EXPO Milano 2015 tra ANAC e OCSE - Secondo Rapporto intermedio – 31/03/2015.

440. Cf. :

- Discours du nouveau président de la république italienne Sergio Mattarella, dès le 31 janvier 2015, devant les chambres plaçant la lutte contre la corruption et le crime organisé au premier rang de ses priorités.
- Matteo Renzi, Premier ministre italien – Discours décembre 2014 : « Ceux qui volent, ceux qui corrompent, seront poursuivis. Il ne suffit pas de s'indigner pendant quelques heures ».



