



DOSSIER DE PRESSE

Rapport d'activité 2010
du Service Central de Prévention de la Corruption





Paris, le 15 juin 2011

Communiqué de Presse

Le Service Central de Prévention de la Corruption présente son rapport d'activité 2010

Le rapport d'activité 2010 a été remis ce jour au Garde des Sceaux et adressé au Premier ministre.

Outre l'analyse de **la prévention de la corruption en France** apportant des informations concrètes et détaillées, le Rapport d'activité 2010 aborde les thématiques du **rôle du juge administratif face aux atteintes à la probité** ainsi que du **conflit d'intérêts dans la sphère publique** et formule certaines **propositions de réformes législatives**.

Le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) placé auprès du ministre de la Justice et des Libertés constitue un instrument d'information et de contrôle pour lutter contre la corruption.

La mission première du Service consiste à centraliser et exploiter les informations destinées à la prévention de la corruption. Il est également chargé de répondre aux demandes d'avis que peuvent lui adresser certaines autorités administratives ou politiques, et aux demandes de consultation des autorités judiciaires. Le SCPC répond en outre à une demande croissante en matière internationale tant dans le cadre d'actions de coopération bilatérales que sur le plan multilatéral avec diverses organisations internationales, et a développé des actions de formation et de sensibilisation en direction des secteurs public et privé.

La synthèse des informations recueillies par le SCPC, et la typologie des mécanismes de fraudes qui en résultent, sont publiées dans le **Rapport d'Activité** publié annuellement par le service.

Contact Presse

SCPC

M. Lionel BENAICHE

Secrétaire Général

0144776965

scpc@justice.gouv.fr



Le Service Central de Prévention de la Corruption **et la prévention de la corruption en France**

La prise de conscience par la communauté internationale des ravages causés par la corruption, dans l'ensemble des Etats, quel que soit leur stade de développement, et du coût global que représente ce phénomène a amené depuis une quinzaine d'années une réaction commune tant en matière de prévention que de lutte contre la corruption : convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (38 pays signataires) entrée en vigueur en France le 29 septembre 2000; conventions du Conseil de l'Europe, pénale de lutte contre la corruption du 27 janvier 1999 et civile contre la corruption du 4 novembre 1999 (48 pays signataires), entrées en vigueur en France le 1^{er} août 2008, convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 (dite de Mérida, 148 pays signataires) entrée en vigueur en France le 14 décembre 2005, travaux du GAFI, organisme intergouvernemental rattaché à l'OCDE (34 Etats membres) chargé de promouvoir la lutte contre le blanchiment ; travaux du G20, initiatives de l'Union Européenne, etc.

La France s'est dotée d'un outil original, le Service central de prévention de la corruption (SCPC) créé par une loi du 29 janvier 1993, qui, dirigé par un magistrat, est placé auprès du Ministre de la Justice et des Libertés, avec une composition interministérielle. Ses fonctions ne sont pas d'investigation (pas de pouvoir d'enquête) mais de centralisation et exploitation des informations permettant d'avoir la connaissance de l'ensemble du phénomène de la corruption en France, avec pouvoir de transmission aux procureurs de la République des éléments découverts afin de poursuites pénales éventuelles.

Il peut être saisi par différentes autorités publiques (politiques, administratives ou judiciaires) pour consultation ou avis sur telle ou telle situation ou enquête en cours et mène des opérations de sensibilisation et de formation tant auprès des grandes écoles ou universités que des organisations professionnelles ou des entreprises publiques et privées.

Par ailleurs, une action internationale du SCPC s'est développée de manière croissante au fil des années, tant de manière bilatérale à la demande d'un Etat soucieux d'obtenir l'expertise et l'appui de la France pour définir et mettre en œuvre une politique interne en matière de prévention de la corruption, que de manière multilatérale, le SCPC participant aux travaux du GRECO dans le cadre du conseil de l'Europe, de l'ONUDC, de l'OCDE, du G20, dans le cadre de divers groupes de travail. La France, notamment à travers le SCPC, est ainsi disponible pour offrir aux Etats qui le souhaitent son expertise et son assistance pour augmenter l'efficacité des dispositifs de prévention et de lutte contre la corruption.

Un rapport annuel adressé au Premier ministre et au Ministre de la Justice et des Libertés, puis largement diffusé, relate l'activité du Service, comporte des propositions et analyse thématiquement selon les années les secteurs à risque en matière de corruption. Le rapport d'activité pour l'année 2010 pose clairement la question d'une réécriture de la loi de 1993 pour tenir compte des évolutions survenues depuis cette date, tant au plan international qu'au plan interne dans la prise en considération des conséquences de la corruption et de la nécessité d'une politique globale qui réponde aux exigences actuelles du corps social et de la communauté internationale en matière de prévention de la corruption.



LES GRANDS AXES DU RAPPORT D'ACTIVITE 2010

Jurisprudence de la Cour de cassation

Dans la présente étude, il a été effectué un recensement pour les années 2008-2009-2010 des arrêts de la Cour de cassation concernant les atteintes à la probité, à savoir les délits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité de traitement dans les marchés publics.

Après une présentation synthétique de chacune de ces infractions, sont présentés les arrêts les plus significatifs rendus par la Cour.

Il ressort de l'analyse de ces décisions que la plupart des atteintes à la probité sont sanctionnées, qu'en outre les principes généraux gouvernant ce type de délit sont bien établis. Aucun revirement majeur de la jurisprudence de la haute Cour n'est à relever concernant, notamment, les éléments constitutifs de ces infractions.

La lutte contre les atteintes à la probité implique, au premier chef, des normes juridiques claires et adaptées. S'il s'agit d'un préalable indispensable, ceci n'est toutefois pas suffisant. Pour que des poursuites puissent être engagées, encore faut-il que l'action publique ne soit pas tenue en échec par l'ancienneté des faits. Or, ces infractions sont le plus souvent occultes, de sorte que les faits sont dans bien des cas prescrits lorsqu'ils sont découverts. La prescription de trois ans applicable à ce type de délit a fait l'objet de vives critiques de la part des instances internationales en charge de la lutte contre la corruption. Il convient de relever que la jurisprudence de la Cour de cassation inaugurée en matière d'abus de biens sociaux et visant à suspendre la prescription lorsque les faits ont été dissimulés a été étendue aux atteintes à la probité.

Bien plus novatrice encore est la position adoptée par la Cour dans l'affaire dite des «biens mal acquis», ouvrant indirectement une brèche dans le principe du monopole du parquet dans la poursuite des faits de corruption d'agent public étranger.

La mise en œuvre par les juridictions judiciaires des normes concernant les atteintes à la probité ne soulève pas de difficulté majeure.



Le principal obstacle à une lutte efficace contre la corruption réside davantage dans le fait que le risque pénal demeure à ce jour très limité, en dépit des craintes souvent exprimées dans certains milieux. Le domaine des marchés publics illustre cette situation, la régulation de cette activité paraissant désormais s'opérer principalement par le biais du juge administratif qui ne statue que sur la validité des actes soumis à son examen.

Le Juge Administratif et les atteintes à la probité

Si le juge administratif n'est pas, par définition, le juge de la répression pénale, l'examen de sa jurisprudence sur une longue période montre cependant, qu'il est conduit, régulièrement, à prononcer des décisions qui, de près ou de loin, ont un lien avec des affaires de corruption ou avec d'autres infractions qui leur sont associées (prise illégale d'intérêts, favoritisme, trafic d'influence...).

Il ressort de l'étude des décisions rendues par les trois degrés de la juridiction administrative entre 2000 et 2010 que le juge administratif a affirmé son autonomie vis-à-vis du juge pénal, tant pour ce qui est du traitement des atteintes à la probité que pour ce qui concerne leur impact sur le contentieux de la légalité.

Cette autonomie régulièrement revendiquée et affirmée, sur le plan procédural comme sur le fond, a conduit à l'émergence de constructions jurisprudentielles souvent originales et a contribué à la prise en compte par le droit administratif de concepts qui, jusque-là, relevaient de la compétence exclusive du juge pénal.

Mais cette autonomie peut également, parfois, se traduire par un manque de dialogue entre les deux ordres de juridictions, et constituer un frein à une bonne administration de la justice.

Le SCPC propose de remédier à cette situation par l'inclusion dans le code de la justice administrative d'une disposition miroir du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale (modifié) prévoyant, pour chacun des degrés de juridiction administrative, la transmission d'office au parquet judiciaire des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale.

De la même façon, le SCPC suggère que soit supprimé le dispositif, prévu à l'article L 2132-5 du code général des collectivités territoriales, qui subordonne à l'autorisation du juge administratif le dépôt des plaintes avec constitution de partie civile des contribuables des collectivités territoriales. La suppression de ce régime d'autorisation préalable s'inscrirait dans une logique d'ouverture au citoyen et de transparence dans la lutte contre les pratiques corruptrices.



Le Conflit d'Intérêts

La notion de conflits d'intérêts, si elle n'est pas nouvelle, a fait un retour en force remarqué dans le débat public français au cours de l'année 2010.

La création, en septembre 2010, à l'initiative du Président de la République, d'une « Commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique » a témoigné de la volonté affichée par les autorités exécutives de mettre un terme à des situations de nature à créer un doute quant à l'impartialité des membres du Gouvernement et des plus hauts fonctionnaires de l'Etat.

La présentation du rapport de cette Commission, au début de l'année 2011, donne au SCPC l'occasion d'exposer ses analyses et de rappeler les mesures qu'il juge utiles de mettre en œuvre afin d'assurer un traitement efficace des conflits d'intérêts.

Le SCPC estime, en particulier, que le dispositif de régulation des conflits d'intérêts devrait être suffisamment ambitieux pour prendre en compte l'ensemble des situations à risques et devrait être assorti de mécanismes tant préventifs que répressifs destinés à en garantir l'effectivité.



LE SCPC À LA CROISÉE DES CHEMINS

Créé dans l'urgence politique du moment, à quelques semaines d'une alternance programmée, par la loi du 29 janvier 1993, le SCPC, malgré son caractère précurseur, s'est vu dès l'origine amputé d'une partie de ses attributions, le Conseil constitutionnel ayant censuré comme étant trop imprécises et mal définies par rapport aux respect des droits fondamentaux, les dispositions donnant au Service certains pouvoirs d'enquête.

Cette loi n'ayant par la suite jamais été réécrite, le SCPC a conduit son action dans plusieurs directions :

D'une part celles découlant de la loi de 1993 :

- centralisation et détection des informations relative à la corruption et à leur prévention,
- réponse aux demandes d'avis ou aux saisines émanant des autorités politiques, administratives ou judiciaires limitativement habilitées à le faire ;

D'autre part celles découlant des conventions internationales relatives à la lutte contre la corruption signées et ratifiées depuis par la France (Conseil de l'Europe, OCDE, ONU) :

- participation aux groupes de travail mis en place pour le suivi de ces conventions,
- actions bilatérales de coopération internationale avec des Etats qui le sollicitent,
- actions de formation et de sensibilisation tant en direction du secteur public que du secteur privé (Grandes écoles, universités, entreprises, etc.)

Il est fait le constat de l'inadéquation de la loi de 1993 aux missions actuelles du SCPC et à la sensibilité tant de la communauté internationale que du corps social à la prévention et à la lutte contre la corruption, et de la nécessité, 18 ans après la loi initiale, d'une évolution du SCPC. Celle-ci demande une réforme législative dont une formulation est proposée, qui passe par une redéfinition de ses missions, et notamment par l'intégration dans la loi des actions internationales et de formation développées par le SCPC au fil des années.

La Prévention de la Corruption en France

La prévention de la corruption est devenue, depuis une quinzaine d'années, un métier à part entière.

Indissociables des organes répressifs, avec lesquels elles constituent un dyptique, les structures préventives ont progressivement inspiré les politiques publiques de la majorité des Etats dans le monde.

La réussite de ces politiques publiques est largement conditionnée par l'accès aux sources d'information les plus nombreuses concernant les faits de corruption ou assimilés.

La centralisation de l'ensemble de ces informations, « cœur de métier » du SCPC, peut revêtir plusieurs formes, en coordination avec :

- les ministères concernés par la lutte contre la corruption (justice, intérieur, économie et finances,...) ;
- les grandes organisations internationales chargée de lutter contre la corruption ou d'améliorer la transparence des procédures publiques (ONUDC, OCDE, GRECO, Banque Mondiale,...) ;
- les entreprises privées et les syndicats professionnels représentatifs ;
- les ONG (Transparency International France).

--

La proximité du SCPC avec le Ministère de la justice lui permet de recueillir annuellement :

- les données du casier judiciaire avec le nombre de condamnations prononcées pour corruption ou atteintes à la probité ;
- les données brutes de la chaîne pénale, fournies par le Bureau de la statistique de la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) ;
- les données transmises par la DACG sur les affaires signalées en cours de traitement au sein des juridictions françaises ;
- les conclusions des travaux menés dans le champ universitaire en collaboration avec le Centre d'études sur le droit et les institutions pénales.

A ces données s'ajoutent celles recueillies lors des avis ou demande de concours formulés respectivement par les autorités administratives et judiciaires.

Les activités internationales du SCPC lui permettent également d'affiner la connaissance des mécanismes frauduleux et d'élaborer, sur cette base,, typologies et schémas de fraudes publiés dans le Rapport d'Activité du SCPC.

Service Central de Prévention de la Corruption

13 place Vendôme 75042 Paris Cedex 01-Téléphone : 01 44 77 69 65-Télécopie : 01 44 77 71 99

