

Transparence et intégrité : 2 ans plus tard

-

1^{er} rapport d'étape sur la mise en œuvre des engagements de Nicolas Sarkozy en matière de lutte contre la corruption

Transparence-International (France) est la section française de Transparency International (TI), la principale organisation de la société civile qui, avec 90 sections nationales dans le monde, se consacre à la lutte contre la corruption. TI sensibilise l'opinion et travaille de concert avec les décideurs publics, le secteur privé et la société civile.

Transparence-International (France) a pour objectif principal de contribuer à améliorer significativement, dans notre pays, la gouvernance publique et privée en termes de transparence, d'intégrité et de responsabilité.

www.transparence-france.org

SOMMAIRE

- I. Résumé des principales satisfactions et inquiétudes**
- II. Recommandations de TI France**
 - Recommandations prioritaires
 - Autres recommandations
- III. Tableau de suivi des engagements de Nicolas Sarkozy**
- IV. Analyse détaillée des engagements de Nicolas Sarkozy**
 1. Moyens de la justice pour lutter contre la corruption
 2. Secret défense
 3. Marchés publics
 4. Déclenchement d'alerte (« *whistleblowing* »)
 5. Lutte anti-blanchiment et paradis fiscaux
 6. Convention des Nations Unies contre la corruption
 7. Loi du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption (mise en œuvre des engagements internationaux de la France)
 8. Education
 9. Intégrité de la vie publique
 - Financement des partis politiques
 - Déclarations de patrimoine
 - Mandats successifs et inéligibilité des élus condamnés pour corruption
 - Rendre compte
 10. Les autres engagements pris par Nicolas Sarkozy en réponse au questionnaire de TI France
 - Coopération judiciaire internationale
 - Aide publique au développement et corruption
 - Transparence des industries extractives

I. Résumé des principales satisfactions et inquiétudes

Loi du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption, rôle moteur de la France dans la relance du combat international contre les abus des paradis fiscaux, durcissement du secret défense opposable aux enquêteurs, annonces présidentielles de suppression du juge d'instruction et de dépenalisation de la vie des affaires, allègement des procédures de passation des marchés publics : en deux ans de Présidence de Nicolas Sarkozy, nombreuses sont déjà les initiatives prises par le gouvernement et la majorité parlementaire qui ont eu une incidence directe sur le cadre législatif et institutionnel de prévention et de lutte contre la corruption.

Ces multiples évolutions, déjà mises en œuvre pour certaines et en cours d'examen pour les autres, conduisent TI France à dresser un premier bilan des engagements électoraux du Président de la République, au moment où celui-ci achève la deuxième année de son quinquennat¹. Durant la campagne électorale, notre association avait en effet pris l'initiative d'adresser un questionnaire appelant les 12 candidats à prendre publiquement position sur des mesures précises qui nous paraissent de nature à promouvoir l'intégrité et la transparence, tant dans la vie publique que dans la vie économique.

Du point de vue de TI France, certaines des réformes et initiatives mises en œuvre depuis mai 2007 constituent des avancées réelles dont il faut se féliciter. D'autres, au contraire, appellent des interrogations, si ce n'est de vraies inquiétudes.

Satisfactions

La France a joué un rôle décisif dans l'offensive récente menée contre les centres financiers non-coopératifs (paradis fiscaux) dont l'opacité constitue l'un des principaux obstacles à la lutte internationale contre la corruption. La diplomatie française a aussi activement milité en faveur de la mise en place d'un mécanisme de suivi des engagements des 140 Etats signataires de la convention des Nations Unies contre la corruption.

Le renforcement et la mise en cohérence des incriminations de corruption en droit français opérés dès le début du quinquennat par la loi du 13 novembre 2007², constitue un autre progrès. Cette même loi a par ailleurs offert au salarié du secteur privé une protection légale – de notre point de vue essentielle – contre les représailles lorsque, par civisme, il dénonce de bonne foi un acte de corruption au sein de son entreprise. Cette loi a enfin armé les juges et policiers anti-corruption de moyens d'enquêtes renforcés jusque-là réservés à la lutte contre la grande criminalité (écoutes, sonorisations, etc.).

Interrogations et inquiétudes

Paradoxalement, ces avancées, très positives, n'ont pas achevé de convaincre TI France de la volonté du pouvoir politique de doter la police et la justice françaises des capacités et des instruments suffisants pour mettre à jour et traiter les dossiers de corruption et,

¹ Nicolas Sarkozy a pris ses fonctions le 16 mai 2007.

² Loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption publiée au Journal Officiel du 14 novembre 2007

notamment, les grandes affaires politico-financières. Deux projets sont à l'origine de cette perplexité.

Le premier préconise la suppression du juge d'instruction sans prévoir de renforcer l'autonomie du parquet par rapport au pouvoir exécutif pour l'ouverture et la conduite des enquêtes. Dans ces conditions, le risque est grand que l'action de la justice ne soit même plus initiée dans des dossiers de corruption, de trafic d'influence ou d'abus de biens sociaux susceptibles de gêner des dirigeants politiques ou économiques.

Le second propose de limiter davantage l'accès des juges aux documents classés secret défense alors même que, comme l'a démontré l'affaire des « Frégates de Taïwan », le dispositif actuel entrave déjà excessivement l'action du juge anti-corruption.

Mises en perspectives avec l'affaiblissement continu ces dernières années des différents corps d'enquêteurs spécialisés en matière de délinquance financière³, ces deux annonces sont perçues par de nombreux magistrats comme les points d'orgue d'une « réaction des élites » à la vague des dossiers politico-financiers des années 90.

Rappelons enfin la défiance que continuent d'exprimer les français et les milieux d'affaires internationaux lorsque TI les interroge sur leurs perceptions du niveau d'intégrité de la classe politique française⁴. Ces résultats, même s'ils sont sans doute excessivement sévères par rapport à la réalité des comportements de la grande majorité du personnel politique, devraient néanmoins susciter des mesures concrètes pour restaurer la confiance rompue. Plus de garanties doivent être données aux citoyens quant à la gestion intègre et transparente des affaires publiques.

Dans ce contexte, il apparaît primordial à TI France d'adresser dès aujourd'hui les recommandations suivantes au Président de la République. Toutes ces recommandations sont expliquées dans la quatrième partie du rapport qui rappelle également le détail des engagements pris par le candidat Nicolas Sarkozy.

³ Citons, par exemple, en ce qui concerne le contrôle des marchés publics, la MIEM (Mission Interministérielle d'Enquête sur les Marchés) à laquelle aucune effectivité n'a jamais réellement été donnée ou encore la DGCCRF (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes) qui tant au niveau national que départemental a été écartée du contrôle au profit du seul contrôle de légalité des préfetures qui ne disposent pas des mêmes compétences pour traiter les dossiers financiers.

Concernant la Police judiciaire (PJ), outre le problème de la baisse des effectifs, des magistrats financiers témoignent du fait que le niveau de formation des fonctionnaires chargés de leurs enquêtes baisse de manière inquiétante. Ce phénomène, qui touche toute la PJ, n'est pas spécifique aux corps spécialisés sur les affaires financières mais il affecte tout particulièrement l'efficacité de ces derniers. Les perquisitions, autrefois confiées à des officiers ou des commissaires, le sont de plus en plus fréquemment à de simples agents de la paix qui n'ont pas le niveau de formation requis pour recueillir les preuves d'infractions financières.

Il faut enfin nuancer l'affaiblissement ces dernières années des différents corps d'enquête spécialisés en rappelant la création en 2005 de la Brigade Centrale de Lutte contre la Corruption (BCLC), tout en précisant que la création de ce corps spécialisé n'a toutefois pas eu pour effet d'accroître les effectifs.

⁴ Baromètre mondial de la corruption (perceptions des citoyens) et Indice de Perception de la Corruption (perceptions des milieux d'affaires internationaux)

II. Recommandations de TI France

➤ Recommandations prioritaires

Moyens de la Justice :

- Instituer un « Procureur Général de la République » nommé à la majorité des 3/5^{ème} par le Parlement et responsable devant lui afin qu'existe en France une autorité judiciaire forte et indépendante, capable de résister aux interférences du pouvoir politique ;
- Consacrer par la loi le droit des associations de lutte contre la corruption d'agir en justice pour faciliter la reconnaissance des droits des victimes de la corruption.

Secret défense :

- Renoncer aux entraves prévues dans le projet de loi de programmation militaire, concernant l'instruction des affaires liées à la défense nationale ;
- Encadrer plus rigoureusement la procédure de classification qui laisse aujourd'hui trop de prérogatives aux entreprises exportatrices ;
- Doter la CCSDN⁵ d'un pouvoir de décision afin de renforcer l'impartialité de la procédure de déclassification.

Lutte anti-blanchiment et paradis fiscaux

- S'assurer du respect des engagements pris lors du Sommet du G20 de Londres ;
- Etendre les progrès enregistrés sur la question des paradis fiscaux (mise à jour d'une liste noire crédible, mécanisme de suivi du respect des engagements, sanctions) à la question des paradis réglementaires ;
- Concrétiser l'annonce de la ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, Christine Lagarde visant à exiger des banques françaises qui ont des filiales dans des paradis fiscaux qu'elles rendent leurs activités transparentes et qu'elles coopèrent avec l'administration fiscale (il s'agit là d'une demande ancienne de TI France) ;
- Impulser au niveau international la création de registres nationaux des trusts et instruments similaires (fiducies, Anstalt, etc.) ouverts aux autorités des autres pays et au sein desquels seraient inscrits les identités des constituants et des bénéficiaires effectifs.

➤ Autres recommandations

Marché publics :

- Encourager, là où les commissions d'appels d'offres sont devenues facultatives, la mise en place volontaire d'instances collégiales consultatives légères de jugement des offres et du « pacte de transparence » de TI, en contrepartie de l'allègement des procédures introduit par les décrets de décembre 2008.

⁵ Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale

Déclenchement d'alerte :

- Intégrer dans le statut général de la fonction publique une disposition interdisant toute mesure discriminatoire infligée à un agent public en raison de l'exercice d'une alerte effectuée de bonne foi.

Convention des Nations Unies contre la corruption :

- Poursuivre l'action diplomatique visant à la mise en place d'un mécanisme de suivi des engagements des Etats sur le modèle du mécanisme d'évaluation par les pairs déjà appliqué pour la convention OCDE⁶ ;
- Promouvoir l'implication de la société civile dans la mise en œuvre de la convention et veiller à la protection des militants engagés dans la lutte contre la corruption ;
- Soutenir les initiatives visant à restituer aux populations lésées les avoirs détournés par les dirigeants corrompus.

Intégrité de la vie publique

- Financement des partis politiques : conférer à la CNCCFP⁷ la compétence et les moyens d'un contrôle effectif sur les comptes des formations politiques ;
- Déclaration de patrimoine des élus (1/2) : annualiser la déclaration et étendre son champ aux revenus et avantages en nature liés à la fonction ;
- Déclaration de patrimoine des élus (2/2) : donner à la Commission pour la transparence financière de la vie politique la mission et les moyens de contrôler les déclarations qui lui sont adressées et prévoir des sanctions en cas de fausses déclarations ;
- Mandats successifs : limiter l'éligibilité pour la même fonction électorale à deux mandats successifs ;
- Elus condamnés pour corruption : porter de 5 à 10 ans le plafond de la peine complémentaire d'inéligibilité des élus condamnés pour corruption ;
- Rendre compte aux citoyens français du suivi des engagements pris en matière de lutte contre la corruption.

Education

- Introduire dans les cours d'instruction civique un module visant à sensibiliser les élèves aux phénomènes de corruption et à leurs conséquences.

Coopération judiciaire internationale

- Susciter l'intégration dans l'acquis communautaire des engagements pris par les parlements européens dans la Déclaration de Paris.

Aide publique au développement (APD)

- Obtenir des Etats bénéficiaires de l'APD française des engagements d'actions contre la corruption et de transparence sur l'utilisation de l'aide.












⁶ Convention OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales

⁷ Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques

Transparence des industries extractives

- Susciter au niveau européen, dans le cadre de la directive sur les obligations de transparence, l'obligation pour les entreprises du secteur extractif (pétrole, gaz, minerais) de publier, pays par pays, le détail des paiements versés aux Etats producteurs.

III. Tableau de suivi des engagements de Nicolas Sarkozy

Domaines	Propositions de TI France adressées aux candidats à la présidentielle de 2007	Engagements de Nicolas Sarkozy	Tendance des initiatives engagées*	Explications
Moyens de la justice pour lutter contre la corruption	Renforcement des moyens d'action des juridictions spécialisées	OUI		+ : Loi du 13 novembre 2007 - : Projets de suppression du juge d'instruction et d'extension du secret défense, pas de renforcement des moyens des juridictions spécialisées
Réforme du secret défense	Conférer un pouvoir de décision à la CCSDN	NSPP		- : Projet d'extension du secret défense imposable aux juges
Transparence des marchés publics	Recours au Pacte de transparence par les collectivités locales	OUI		+ : Simplification nécessaire du code des marchés publics - : Suppression des commissions d'appels d'offres pour l'Etat et les hôpitaux, hausse du seuil applicable aux marchés formels de travaux
Protection des déclencheurs d'alerte	Protection au sein de la Fonction publique et du secteur privé	OUI		+ : Loi du 13 novembre 2007 (protection dans le secteur privé) - : Pas de renforcement de la protection pour le secteur public
Lutte contre le blanchiment et les abus des paradis fiscaux	Pressions sur Andorre et Monaco Promotion du sujet au niveau européen et international	OUI		+ : Mises en garde personnelles de Nicolas Sarkozy sur Andorre et Monaco + : Action de la France dans le cadre du G20, de l'OCDE et de l'UE + : Délégué général à la lutte contre les paradis fiscaux - : Questions des paradis réglementaires et des trusts
Engagements internationaux de la France	Promotion de la Convention des Nations Unies contre la corruption	OUI		+ : Action diplomatique de la France en faveur d'un mécanisme de suivi + : enquêtes ouvertes en France pour corruption d'agents publics étrangers
Transposition des conventions internationales	N. A.	N. A.		+ : Loi du 13 novembre 2007 - : pas de transposition des dispositions sur le trafic d'influence, rejet de l'amendement sur l'action en justice des associations
Sensibilisation de la jeunesse à la corruption	Renforcement de l'instruction civique Création d'un module sur la lutte anti-corruption	OUI		+ : renforcement de l'instruction civique depuis la rentrée 2008 dans l'enseignement primaire et au collège
Intégrité de la vie publique	Financement des partis politiques : renforcement du contrôle des comptes des partis	OUI		N. A.
	Déclaration annuelle du patrimoine des élus	NON		N. A.
	Extension de la déclaration de patrimoine aux revenus et avantages liés à la fonction	OUI		N. A.

	Limitation du nombre de mandats successifs	NON	X	N. A.
	10 ans d'inéligibilité en cas de condamnation pour corruption	NSPP	X	N. A.
	Engagement à rendre des comptes	OUI	X	N. A.
Coopération judiciaire européenne	Intégration de la Déclaration de Paris à l'acquis communautaire	OUI	X	N. A.
Transparence de l'aide publique au développement	Conditionnement à des critères de bonne gouvernance	OUI	X	N. A.
Transparence des industries extractives	Publication obligatoire des paiements versés par les entreprises cotées	OUI	X	N. A.

* **Tendance des initiatives engagées.** Appréciation globale portée par TI France sur les initiatives engagées en la matière depuis la prise de fonction de Nicolas Sarkozy. Cette appréciation va au-delà des engagements pris par le Président de la République et s'applique à toute autre mesure pertinente initiée par le gouvernement.

Légende :



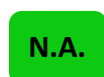
Accord de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France



Désaccord de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France



Nicolas Sarkozy ne s'est pas prononcé sur la proposition de TI France



Non applicable, la question n'ayant pas été traitée dans le questionnaire envoyé aux candidats à l'élection présidentielle.



Avancée au regard de la lutte anti-corruption



Régression au regard de la lutte anti-corruption



Initiative engagée n'ayant pas d'impact significatif au regard de la lutte anti-corruption



Appréciation positive de TI France



Appréciation négative de TI France



Un engagement a été pris mais n'a pas encore été mis en œuvre

IV. Analyse détaillée des engagements de Nicolas Sarkozy

1. Moyens de la justice pour lutter contre la corruption

OUI

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

Durant sa campagne électorale, Nicolas Sarkozy s'est prononcé en faveur d'un renforcement des moyens d'action du pôle financier parisien et des huit juridictions interrégionales spécialisées. Il a souligné l'importance de la mise à disposition de moyens matériels suffisants ainsi que la nécessité de formations adéquates pour les magistrats, les enquêteurs et les experts. Rappelons également qu'à l'occasion de l'examen par l'Assemblée nationale de la loi du 13 novembre 2007 sur la lutte contre la corruption, Rachida Dati a complété l'engagement présidentiel en annonçant que le pôle financier de Paris allait être renforcé en « magistrats expérimentés » et « assistants spécialisés ».



Initiatives engagées depuis mai 2007



Les moyens humains du pôle financier parisien n'ont à ce jour toujours pas été renforcés. A une unité près, les effectifs de la section F2 (financier), qui est celle qui traite les affaires de corruption, sont demeurés stables entre 2007 et 2009⁸. Les moyens matériels n'ont pas non plus encore été améliorés. Le constat est identique pour les huit juridictions interrégionales spécialisées en criminalité organisée et infractions financières⁹.



La loi du 13 novembre 2007 a en revanche renforcé les moyens procéduraux mis à la disposition des juges anti-corruption. Ceux-ci se sont en effet vu octroyer la possibilité de recourir à des techniques spéciales d'enquête jusque-là réservées à la grande criminalité (surveillance des biens et des personnes, sonorisation et captation d'images, infiltration, interception de correspondances, saisie conservatoire des avoirs des personnes mises en examen). De plus, la création de nouvelles incriminations et l'extension d'incrimination préexistantes devrait en théorie faciliter la qualification juridique des diverses formes de corruption. Tous ces points sont développés dans le chapitre 7 du rapport.



Outre les questions des moyens matériels, humains et procéduraux, deux annonces de réformes faites sous la présidence de Nicolas Sarkozy doivent tout particulièrement retenir l'attention de ceux qui souhaitent que la justice française ait la capacité d'ouvrir et de mener à bien des enquêtes en matière de corruption. Notamment lorsque celles-ci sont susceptibles de mettre en cause des responsables politiques ou des grandes sociétés nationales. La première de ces annonces de réformes, traitée dans le point 5 du présent rapport, concerne la limitation de l'accès des juges aux documents classés secret défense.

⁸ En 2009, 12 magistrats du Parquet, 21 juges d'instruction, 20 fonctionnaires (greffiers et assimilés) et 7 assistants spécialisés partagés entre le Parquet et l'instruction sur les deux sections. *Source : annuaire du Tribunal de Grande Instance de Paris*

⁹ Paris, Nancy, Rennes, Bordeaux, Lyon, Marseille, Lille et Fort-de-France

— La seconde est l'annonce présidentielle de suppression du juge d'instruction¹⁰, corroborée par le rapport d'étape de la commission Léger sur la phase préparatoire du procès pénal, remis au Garde des Sceaux le 9 Mars dernier. Ce rapport propose de supprimer le juge d'instruction pour confier toutes les investigations pénales au procureur de la République, magistrat dépendant hiérarchiquement de l'exécutif.

- *L'analyse de TI France : malgré les avancées de la loi de novembre 2007, le risque est grand que l'action de la justice ne soit même plus initiée dans des dossiers de corruption*

Il n'appartient pas à TI France de se prononcer sur le maintien ou non du juge d'instruction mais de veiller à ce que l'institution judiciaire dispose des moyens de lutter efficacement contre la corruption. L'infraction de corruption exige, plus qu'aucune autre, l'intervention d'une autorité judiciaire forte et indépendante, capable de résister aux interférences du pouvoir politique.

Sans remettre en cause la hiérarchisation du parquet, qui, comme le rappelle le rapport Léger, permet d'assurer une cohérence d'ensemble de la politique pénale sur tout le territoire, il convient de lui donner les moyens d'exercer en toute indépendance d'esprit ses responsabilités dans le déclenchement des poursuites et la conduite de l'instruction.

Il est aussi impératif, en matière de corruption, de remédier au déséquilibre des moyens entre les victimes et le parquet, dans le cas où celui-ci serait réticent à lancer des investigations. Ce que prévoit le rapport Léger est à cet égard très insuffisant : il est précisé que, si le parquet refuse d'ouvrir une enquête, la victime peut, dans un délai de trois mois, saisir un « juge de l'enquête et des libertés » qui aurait le pouvoir « d'ordonner au parquet d'enquêter ». On peut légitimement s'interroger sur la diligence de ce dernier pour conduire une enquête dont il n'aurait pas souhaité l'ouverture.

De plus, ce moyen pour la victime de surmonter l'inaction du parquet paraît peu adapté à la complexité des affaires politico-financières qui demandent une expertise particulière et d'importants moyens d'investigation. Sans l'appui d'un juge, la victime n'a pas la capacité de réunir et d'apporter des preuves. Il importe ainsi de lui assurer la possibilité de se constituer partie civile devant un juge dont l'indépendance garantira que les enquêtes seront utilement initiées et stimulées.

Si les conclusions du rapport étaient adoptées en l'état, le risque est grand que l'action de la justice ne soit même plus initiée dans des dossiers de corruption, de trafic d'influence ou d'abus de biens sociaux susceptibles de gêner des dirigeants politiques ou économiques. C'est pourquoi TI France formule deux propositions.

La première est l'institution d'un « Procureur Général de la République » comme il en existe dans d'autres pays européens et comme s'y était engagé le candidat Sarkozy avant son élection. Ce magistrat, qui aurait pour mission de piloter l'action du Parquet, serait nommé pour une période déterminée (5 à 6 ans) par les assemblées parlementaires (à la majorité des 3/5^{ème}) et devrait rendre compte de son action devant elles. Sa mise en place et le choix d'une haute personnalité indépendante permettrait de rompre le lien existant entre

¹⁰ Annonce faite le 7 janvier 2009 par Nicolas Sarkozy à l'occasion de la rentrée solennelle de la Cour de Cassation

les magistrats du parquet et le ministère de la Justice. En effet, comme l'a rappelé encore récemment la Cour européenne des droits de l'Homme¹¹, dès lors que l'on entend accroître les pouvoirs des membres du parquet à l'encontre des justiciables, il convient d'accroître parallèlement leurs garanties statutaires d'indépendance.

En second lieu, afin de mieux garantir les droits des victimes, il conviendrait de permettre aux associations habilitées d'agir en justice. Cette demande, présentée par TI France à l'occasion du vote de la loi du 13 novembre 2007 sur la corruption avait fait l'objet d'une appréciation favorable du rapporteur du projet de loi.

2. Secret défense

NON

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

Le candidat Nicolas Sarkozy ne s'était pas prononcé en faveur de la proposition de TI France de transformer la Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale (CCSDN) en une instance décisionnelle et de mieux distinguer les informations qui relèvent effectivement du secret défense de celles qui n'en relèvent pas¹². Le sens de cette proposition était de conférer plus d'autorité à la procédure actuellement en vigueur et de corriger le soupçon du manque d'indépendance. Nicolas Sarkozy avait expliqué sa réponse par le constat selon lequel le gouvernement suit toujours l'avis de la CCSDN qui, en pratique, proposerait assez souvent le déclassé des documents.



Initiatives engagées depuis mai 2007

— Un article du projet de loi de programmation militaire 2009-2014, qui doit être prochainement débattu au Parlement, prévoit le renforcement de la protection des informations classées secret défense. Si le texte est adopté en l'état, le juge d'instruction, qui envisage de perquisitionner un lieu susceptible d'abriter un secret de la défense nationale – la liste de ces lieux devant être arrêtée par décret –, devra en informer préalablement le président de la CCSDN et lui indiquer la nature de l'infraction poursuivie, les raisons de la perquisition et l'objet de sa recherche.

- *L'analyse de TI France : une menace sur les pouvoirs d'investigation des juges anti-corruption*

Une telle obligation entraînerait la suppression pure et simple de l'effet de surprise qui est pourtant l'un des moyens pour le juge d'accéder aux documents dont il a besoin. En effet, cette procédure générerait nécessairement des risques de fuite préjudiciables à l'enquête. Prévenus à l'avance, les occupants des lieux devant faire l'objet d'une perquisition pourraient être tentés de faire disparaître une pièce compromettante ou de l'adjoindre aux documents classifiés qui s'y trouvent.

¹¹ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme, *Affaire Medvedyev et autres contre France*, rendu le 10 Juillet 2008, requête n° : 3394/03

¹² Voir le rapport et les recommandations de TI France visant à réformer la procédure du secret défense : http://www.transparence-france.org/e_upload/div/cp_ti_france_extension_du_secret_defense.pdf

Parallèlement, le juge se verrait contraint de dévoiler, au moins en partie, l'état de ses investigations et d'indiquer ce qu'il recherche alors qu'il n'en a pas nécessairement une idée précise. Ces informations seraient portées à la connaissance du ministre compétent auquel revient la décision de lever ou non le secret. Celui-ci pourrait, en cas de partialité de sa part, décider de refuser la déclassification afin d'empêcher le bon déroulement de la procédure judiciaire.


Ce projet de loi pourrait donc porter atteinte aux pouvoirs d'investigation des juges, et ce, alors que le secret défense a pu être invoqué dans des affaires de vente d'armes où la sécurité de la Nation ne semblait pas engagée. Le non-lieu prononcé dans l'affaire des frégates de Taiwan a en effet montré qu'une invocation abusive du secret défense pouvait nuire gravement à la manifestation de la vérité. Renforcer encore la procédure de déclassification représente donc un réel danger pour la poursuite et l'instruction de faits de corruption.

3. Marchés publics

OUI Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

Nicolas Sarkozy s'est prononcé en faveur du recours au pacte de transparence dans les collectivités publiques. Le pacte de transparence, élaboré par TI France, associe la mise en place d'une charte éthique de l'achat public à des engagements précis des dirigeants des entreprises soumissionnaires et de l'acheteur public. En vertu du pacte, tous les candidats au marché doivent ainsi s'engager à ne faire aucun versement de complaisance et à prendre des mesures précises pour assurer la transparence de tous les règlements liés au contrat.

Initiatives engagées depuis mai 2007

 Trois décrets de décembre 2008¹³ ont introduit une nouvelle modification du code des marchés publics avec l'objectif de simplifier les procédures d'achats. Les décrets instaurent en particulier une augmentation du seuil en-dessous duquel les marchés publics peuvent être conclus sans publicité et sans mise en concurrence préalable. La plupart de ces mesures gomme des spécificités françaises et alignent notre droit sur les seuils du droit européen ainsi que sur les pratiques de nos voisins.

- *L'analyse de TI France : une simplification louable mais génératrice de risques qu'il est nécessaire de prévenir*

TI France salue cet effort de simplification rendu nécessaire par des procédures qui s'étaient révélées à l'usage souvent trop longues et lourdes – notamment pour les PME – et dont le coût avoisinait parfois le montant même de l'achat.

¹³ Décrets n° 2008-1334 du 17 décembre 2008, n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 et n° 2008-1356 du 19 décembre 2008.

⊖ En ce qui concerne les risques de corruption, deux mesures retiennent néanmoins notre attention : la suppression des commissions d'appels d'offres pour l'Etat et les hôpitaux et le nouveau seuil applicable aux marchés formels de travaux.

Concernant le premier de ces deux points, les commissions, de par leur caractère collégial, apportaient une certaine garantie de transparence dans les choix opérés. Choisir seul, sans avis collégiaux, est dangereux au regard des risques de favoritisme. TI France formule ainsi le vœu suivant : que se constitue, à côté du décideur, un collègue, que l'administration s'obligerait à consulter pour juger les offres.

Un élu d'une collectivité de taille moyenne peut désormais passer pratiquement l'essentiel de ses marchés de travaux sans recourir à l'appel d'offres formel. Par conséquent, il est essentiel que, en-dessous des seuils communautaires, très élevés pour les travaux, les grands principes de la commande publique s'appliquent et que la collectivité se donne un cadre qui la mette à l'abri de tout soupçon. L'allègement des règles devrait par exemple avoir comme contrepartie l'adoption, libre, de chartes de déontologie de l'achat ou du pacte de transparence de TI, afin qu'il soit bien clair aux yeux de tous, et notamment des contribuables, que simplification ne rime pas avec opacité.

4. Déclenchement d'alerte (« *whistleblowing* »)

OUI

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

Le déclenchement d'alerte est le geste accompli par un individu qui est témoin, dans son activité professionnelle, d'actes illicites et qui, par civisme, décide d'alerter les autorités ayant le pouvoir d'y mettre fin. Candidat, Nicolas Sarkozy s'était prononcé en faveur du développement des procédures de déclenchement d'alerte (ou *whistleblowing* en anglais) dans les entreprises et les administrations. Il avait toutefois insisté sur la nécessité de précautions pour éviter les usages malveillants. Il est vrai que ces dispositifs doivent être encadrés de manière à prévenir les abus. Selon TI France, il s'agit à la fois de s'assurer du bien fondé de la plainte et de protéger le déclencheur d'alerte d'éventuelles représailles.



Initiatives engagées depuis mai 2007

⊕ La loi du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption a instauré une protection du déclencheur d'alerte dans le secteur privé, ainsi que pour les salariés des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), dès lors que l'alerte a été effectuée de bonne foi.

- *L'analyse de TI France : une avancée précieuse pour les victimes de la corruption qu'il faut désormais étendre à la fonction publique*

Prévue pour les fonctionnaires (titre I du statut de la Fonction publique), cette protection n'existait pas pour les salariés du privé. Ce texte constitue donc une avancée indéniable, dont il faudra suivre attentivement la mise en œuvre effective. Il contient en particulier plusieurs mesures dont il faut souligner l'intérêt. La protection du déclencheur d'alerte s'applique ainsi également en amont de la relation contractuelle de travail, puisque même les

procédures de recrutement sont concernées. C'est de plus à l'entreprise de se justifier devant le juge en cas de sanctions prononcées à l'encontre du salarié déclencheur d'alerte.

⊖ TI France regrette néanmoins que le législateur n'ait pas saisi l'occasion qui lui été offerte de renforcer la protection du déclencheur d'alerte dans la Fonction publique en cas de représailles. En effet, si pour la Fonction publique les textes prévoient une obligation de dénonciation en contrepartie de protection, les fonctionnaires qui dénoncent des agissements illégaux se heurtent souvent en pratique à la lenteur des procédures administratives pour faire reconnaître leurs droits en cas de sanctions prises à leur encontre. Dans ces situations, il leur faut souvent attendre entre deux et trois ans pour obtenir une décision de première instance, période pendant laquelle le fonctionnaire peut se trouver victime de brimades.

A l'instar de ce qui est maintenant prévu dans le secteur privé, une disposition devrait donc être intégrée dans le statut général de la Fonction publique interdisant toute mesure discriminatoire infligée à un agent public en raison de l'exercice d'une alerte effectuée de bonne foi. Une telle protection devrait aussi s'appliquer aux contractuels de la Fonction publique. En outre, une ouverture de la procédure du référé-liberté¹⁴ aux agents publics victimes de représailles, suite à une alerte, permettrait une intervention plus rapide du juge administratif.

5. Lutte anti-blanchiment et paradis fiscaux

OUI

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

En réponse à une question sur la responsabilité des centres financiers non coopératifs dans la circulation de l'argent sale et notamment celui de la corruption, Nicolas Sarkozy s'était dit prêt à exiger des États et territoires étroitement associés à la France (Monaco et Andorre) l'application des normes françaises en matière de transparence financière et de coopération internationale. Il s'était par ailleurs engagé à agir dans la même direction au sein de différentes institutions internationales (Union Européenne, OCDE et G7).



Initiatives engagées depuis mai 2007

+ Au côté de l'Allemagne, la France a été le fer de lance de l'offensive internationale des derniers mois contre les abus des paradis fiscaux. Les deux États européens ont en particulier été à l'origine de la réunion de 17 pays membres de l'OCDE le 21 octobre 2008 à l'issue de laquelle a été affirmé la nécessité de mettre à jour une liste crédible des paradis fiscaux non coopératifs. Fondée sur les seules déclarations d'intention des États, la liste se limitait alors à seulement trois noms.

¹⁴ Référé-liberté : recours tendant à ce que le juge des référés ordonne toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale (source Conseil d'Etat).

+ Leur rôle a aussi été déterminant pour que le sujet figure en bonne place dans les communiqués des sommets du G20 de Washington et de Londres au terme desquels des mesures historiques ont été annoncées à l'encontre des centres financiers non-coopératifs.

+ Enfin, par la voie de ses porte-parole, la France a soutenu les initiatives européennes des derniers mois visant à lutter contre l'usage abusif du secret bancaire entre Etats membres¹⁵.

+ Concernant Andorre et Monaco, Nicolas Sarkozy a fait personnellement pression sur ces deux Etats pour qu'ils s'engagent à respecter les meilleurs standards internationaux, affirmant son intention de « *revoir les relations que la France entretient avec eux* »¹⁶. Selon des députés de la majorité cités par l'AFP, il serait même allé jusqu'à menacer de démissionner de son poste de co-prince d'Andorre¹⁷.

+ En France, un délégué général à la lutte contre les paradis fiscaux a été nommé par le ministère de l'Economie pour vérifier le respect des engagements pris lors du G20. Nicolas Sarkozy a par ailleurs à plusieurs reprises menacé de sanctions les banques françaises qui continueraient d'exercer des activités dans les paradis fiscaux non coopératifs¹⁸. Christine Lagarde a précisé que ces sanctions pourraient prendre la forme de taxation des flux financiers entre les banques et les centres offshore. Elle a aussi annoncé son souhait de voir les banques mentionner dans leurs rapports annuels leurs opérations avec les paradis fiscaux et celui que « *les autorités de supervision prennent en compte ce risque supplémentaire dans l'exigence de fonds propres à l'égard de ces établissements* »¹⁹.

➤ *L'analyse de TI France : des engagements historiques à désormais traduire en actes*

TI France porte une appréciation extrêmement positive des résultats obtenus dans le cadre du G20 en ce qui concerne les centres financiers non-coopératifs. Un acquis politique majeur y a en effet été obtenu. Comme l'a souligné le Secrétaire Général de l'OCDE, la communauté internationale a, en quelques semaines, davantage progressé qu'elle ne l'avait auparavant fait en 20 ans. Le caractère inédit de ce plan d'action tient aussi au fait qu'il est soutenu par les 20 plus grandes économies mondiales parmi lesquelles, outre les principaux Etats européens et les Etats-Unis, on trouve la Chine et plusieurs grands pays émergents, chacun s'étant engagé à agir dans sa zone d'influence. Ce constat nous conduit à estimer que la capacité de résistance des plus puissants paradis fiscaux non-coopératifs (Suisse, Singapour, Luxembourg) s'est effondrée et qu'il leur sera désormais difficile de freiner le mouvement visant à accroître l'échange des informations fiscales entre les Etats.

De plus, la méthode qu'a adoptée le G20, elle aussi inédite dans sa portée, nous paraît être la bonne en ce qu'elle superpose les différents éléments nécessaires pour passer des engagements aux actes :

- Une liste crédible des paradis fiscaux non coopératifs ;

¹⁵ Réforme de la directive européenne sur l'imposition des revenus de l'épargne, adoptée en juillet 2005, projets de directives du commissaire européen à la fiscalité, Lazlo Kovacs, en vue d'améliorer l'assistance mutuelle entre les autorités fiscales des pays de l'Union

¹⁶ « *Paradis fiscaux : "revoir nos relations avec Andorre et Monaco" (Sarkozy)* », AFP, 5 février 2009

¹⁷ « *Paradis fiscaux : Sarkozy prêt à démissionner de son poste de co-prince d'Andorre* », AFP, 25 mars 2009

¹⁸ « *Paradis fiscaux : Sarkozy met en garde les banques françaises* », Le Figaro, 10 avril 2009

¹⁹ « *Paris et Berlin accroissent la pression sur les paradis fiscaux* », Les Echos, 4 mars 2009

- Un tiers de confiance (l'OCDE) chargé d'actualiser cette liste en fonction des pratiques effectives qu'adopteront les Etats suite à leurs engagements ;
- Un critère simple pour juger du degré de coopération des Etats (signature de 12 conventions fiscales bilatérales conformes aux standards de l'OCDE) ;
- L'annonce de sanctions en cas de non respect des engagements ;
- La mise en place d'un mécanisme de suivi avec l'institutionnalisation du G20.

Le critère de 12 conventions fiscales bilatérales signées a été très critiqué comme n'étant pas suffisant exigeant. Il présente toutefois l'intérêt de reconnaître et d'encourager les progrès. De plus, selon l'OCDE, il est naturellement amené à évoluer vers plus d'exigence lors des évaluations futures du dispositif²⁰.

Selon TI France, l'important est désormais de s'assurer du respect des engagements qui ont été pris. Il conviendra en particulier de vérifier que les paradis fiscaux donnent en pratique bien suite aux demandes d'informations émanant des autorités des autres Etats.

— Il convient par ailleurs de renforcer le dispositif mis en place par le G20. Rappelons tout d'abord qu'il ne traite que de la question fiscale en laissant entier le problème des paradis réglementaires. Or, cette question est essentielle pour la lutte contre la corruption internationale. Pour prendre l'exemple de Singapour, la coopération fiscale dont le Fisc français devrait prochainement bénéficier est une avancée indéniable. Mais il est essentiel que le juge d'instruction qui cherche à remonter le chemin suivi par une commission occulte puisse aussi bénéficier de la coopération des autorités de ce pays. Par ailleurs, les progrès obtenus contre l'usage abusif du secret bancaire doivent être complétés par une action résolue contre les trusts, fiducies et *Anstalt* lorsque leur création a pour seul objet de camoufler à des fins de blanchiment l'identité des bénéficiaires effectifs des fonds. TI France appelle ainsi à la création de registres nationaux de ces entités ouverts aux autorités des autres pays et au sein desquels seraient inscrites les identités de leurs constituants et de leurs bénéficiaires effectifs.

6. Convention des Nations Unies contre la corruption

OUI

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

Nicolas Sarkozy s'était déclaré pour une harmonisation par le haut des normes anti-corruption des Etats à la faveur des négociations relatives à la mise en œuvre de la convention de l'ONU contre la corruption²¹. Il avait précisé que cette extension devait en particulier viser les Etats envers qui la France et l'Europe développent des partenariats économiques actifs et auxquels ils versent une aide au développement.

²⁰ Déclaration de Pascal Saint-Amans, Chef de la Division chargée de la coopération internationale et de la compétition fiscale à l'OCDE lors de la conférence « *Crise financière et paradis fiscaux : peut-on croire à la fin des trous noirs de la finance mondiale ?* » organisée le 23 avril 2009 par TI France

²¹ Convention dite de « Merida » signée le 9 décembre 2003 à laquelle 140 Etats sont aujourd'hui parties



Initiatives engagées depuis mai 2007

+ La délégation française à la deuxième conférence des Etats parties à la convention des Nations Unies contre la corruption, qui s'est tenue à Bali en janvier 2008, a activement milité en faveur de la mise en place d'un mécanisme de suivi des engagements pris par les Etats. La France participe par ailleurs à un programme pilote de suivi des engagements aux côtés d'une quinzaine d'autres Etats volontaires.

+ L'une des dispositions de la convention des Nations Unies vise à globaliser l'incrimination de corruption d'agents publics étrangers prévue par la convention de l'OCDE de 1997. Sur cet aspect précis de la corruption, celui du commerce international, force est de constater que la France, aux côtés des Etats-Unis et de l'Allemagne, continue de faire partie des Etats signataires qui appliquent avec le plus de diligence la convention. Depuis juillet 2000, date de sa transposition en droit français, 21 enquêtes – dont 6 depuis le 1^{er} janvier 2008 – ont en effet été ouvertes à l'encontre d'entreprises françaises soupçonnées d'avoir versé des pots de vin à des agents publics étrangers. Rappelons qu'en la matière, le Ministère public, hiérarchiquement rattaché à l'exécutif, dispose d'un monopole pour déclencher les poursuites. Il faut toutefois relativiser le chiffre de 21 dans la mesure où aucune condamnation n'a, à ce jour, encore été prononcée.

- *L'analyse de TI France : la France doit poursuivre son action diplomatique visant à la mise en place d'un mécanisme de suivi des engagements des Etats*

Il est indispensable que la France poursuive son action diplomatique en faveur d'un mécanisme de suivi des engagements pris au titre de la convention de Mérida. Ce type de mécanisme, assez inédit en droit international, commence déjà à faire ses preuves dans le cadre de la convention OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers, dont la mise en œuvre par chacun des Etats signataires est vérifiée via un système d'évaluation par les pairs. Ce système a déjà permis de pointer l'inaction de plusieurs grands Etats exportateurs tels que le Royaume-Uni ou le Japon tout en encourageant les efforts des Etats qui ont commencé à traduire leurs engagements en mesures concrètes.

La restitution aux populations lésées des avoirs détournés par les dirigeants corrompus est l'un des principes fondamentaux de la convention et TI France appelle les autorités françaises à soutenir activement ce principe, chaque fois que l'occasion leur en est donnée. Il en va de même de la participation de la société civile à la mise en œuvre de la convention et de la protection des militants anti-corruption. A cet égard, des signaux très négatifs ont été émis ces derniers mois par plusieurs Etats avec lesquels la France entretient des partenariats économiques actifs (Gabon et République du Congo). Il est de la responsabilité de l'Etat français de faire tout son possible auprès de ses partenaires pour que cessent les représailles et intimidations exercées à l'endroit d'individus dont le seul tort est de militer en faveur des normes internationales d'intégrité et de transparence.

7. Loi du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption (mise en œuvre des engagements internationaux de la France)

N.A.

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

La transposition en droit français des conventions de lutte contre la corruption civile et pénale du conseil de l'Europe (1999) ainsi que de celle des Nations Unies (2003), ne relève pas d'un engagement spécifique que Nicolas Sarkozy aurait pris en réponse au questionnaire de TI France. Le processus de transposition avait d'ailleurs été engagé bien avant les élections présidentielles de 2007. Pour autant, l'intérêt transverse de cette loi générale portant sur la lutte contre la corruption – l'une des premières de la législature ouverte après l'élection de Nicolas Sarkozy – nous conduit à analyser ses apports dans un chapitre spécifique.



Apports de la nouvelle loi

- Extension du délit de corruption d'agents publics étrangers au-delà du cadre du commerce international ;
- Création de l'infraction de corruption passive des agents publics et des élus d'autres pays ainsi que des agents des organisations internationales ;
- Création de l'infraction de trafic d'influence des agents des organisations internationales ;
- Création d'une nouvelle peine applicable aux entreprises condamnées pour corruption, à savoir l'exclusion des « Partenariats Publics Privés » ;
- Octroi aux enquêteurs de techniques spéciales d'enquête (surveillance des biens et des personnes, sonorisation et captation d'images, infiltration, interception de correspondances, saisie conservatoire des avoirs des personnes mises en examen) en matière de corruption et de trafic d'influence ;
- Instauration d'une protection légale des déclencheurs d'alerte éthique dans le secteur privé ;
- Création des infractions d'intimidation et de subornation de témoin entravant le bon fonctionnement de la justice étrangère ou internationale.

➤ *L'analyse de TI France : la France se met en conformité avec ses engagements internationaux mais doit donner plus de garantie sur la mise en œuvre de son dispositif de lutte contre la corruption*

+ Globalement, cette loi va dans le bon sens. En créant de nouvelles incriminations, en étendant le champ d'incriminations préexistantes et en renforçant les moyens de détection et d'investigation, elle devrait en théorie contribuer à faciliter le travail des magistrats financiers dans la lutte contre la corruption. Dans ce domaine, on peut considérer que la France fait aujourd'hui partie des Etats ayant transposé avec le plus de diligence dans leur droit interne les différents instruments juridiques internationaux.

- TI France regrette toutefois la réserve introduite par le gouvernement français sur la mise en œuvre de la convention pénale du Conseil de l'Europe contre la corruption en ce qui concerne le trafic d'influence exercé sur des agents publics étrangers. Nous regrettons aussi le rejet de l'amendement qui visait à donner la possibilité aux associations de lutte contre la

corruption de se constituer parties civiles à l'audience.

De plus, davantage de garanties doivent être apportées sur la mise en œuvre effective du dispositif français de lutte contre la corruption. Il est en effet paradoxal de constater que, malgré le renforcement continu de ce dispositif, les affaires politico-financières se raréfient. Comme souligné par ailleurs dans ce rapport, les avancées de la loi du 13 novembre n'auront en pratique qu'un impact quasi nul s'il n'existe pas en France un magistrat exerçant en toute indépendance d'esprit ses responsabilités dans le déclenchement des poursuites et la conduite de l'enquête.

8. Education

OUI

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

Reconnaissant le rôle de l'école dans la formation à la citoyenneté, Nicolas Sarkozy s'était déclaré prêt à accorder une place plus importante à l'instruction civique dans les programmes de l'enseignement primaire et secondaire. Il avait par ailleurs donné son accord pour que la question de la corruption y soit traitée, soulignant néanmoins que ce sujet devait être abordé de manière objective et dans le respect du travail des élus.



Initiatives engagées depuis mai 2007

+ Au niveau de l'école primaire, le programme d'instruction civique a été complété avec le lancement en 2008 d'un nouveau programme d'« instruction civique et morale ». Cet apprentissage est fait en relation avec l'étude de l'histoire et de la géographie. Parmi ses objectifs, on note la prise de conscience des droits et devoirs, des liens existants entre liberté personnelle et contraintes de la vie sociale, de la responsabilité de son comportement, de l'importance de la règle de droit dans l'organisation des relations sociales à partir d'adages du type « on ne peut être juge et partie », des règles élémentaires de la vie publique et de la démocratie.

+ Au collège, le nouveau programme d'instruction civique mis en place en 2008, ne se limite plus, selon le ministère de l'Education Nationale, à une description des institutions. Il insiste sur l'apprentissage de notions et valeurs telles que la liberté, le droit et la justice. Toujours selon le ministère, il privilégie les démarches concrètes (études de cas) qui amènent à prendre progressivement conscience de la complexité des situations de la vie sociale et politique ainsi que des divers degrés d'implication de responsabilité de l'individu et du citoyen.

➤ *L'analyse de TI France : un renforcement louable*

Ce renforcement va dans la bonne direction. Sensibiliser les plus jeunes à l'importance du respect des règles de vie en société et aux notions de base de la démocratie est une condition indispensable des comportements intègres à l'âge adulte, notamment dans la vie professionnelle.

9. Intégrité de la vie publique

• Financement des partis politiques

OUI

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

La Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) est une autorité administrative indépendante chargée du contrôle financier des partis et des comptes de campagnes. Or, si elle vérifie les comptes de campagne, la loi ne lui reconnaît aucun moyen d'investigation s'agissant des comptes des formations politiques. En faveur de l'« *amélioration de la transparence financière de la vie politique* », Nicolas Sarkozy s'était déclaré pour un renforcement du rôle et des moyens de la CNCCFP. Il avait cependant précisé que, conformément à ce que prévoit la loi, la commission procède déjà à des vérifications approfondies des comptes des partis et que l'objectif de la commission n'est pas tant d'étendre ses pouvoirs de contrôle que de renforcer sa coopération avec les commissaires aux comptes.



Initiatives engagées depuis mai 2007 :

Aucune initiative significative n'a été, à la connaissance de TI France, engagée depuis mai 2007.

- *L'analyse de TI France : la loi doit conférer à la CNCCFP des moyens d'investigation s'agissant des comptes des formations politiques*

TI France ne partage pas l'analyse du Président de la République selon laquelle il n'est pas nécessaire de conférer à la CNCCFP la compétence et les moyens d'un contrôle effectif sur les comptes des formations politiques. Notre association rejoint d'ailleurs en cela les conclusions formulées par le GRECO dans un rapport récent sur l'évaluation de la France sur la transparence du financement des partis politiques²². Selon le GRECO, « *le contrôle de la CNCCFP a donc un caractère essentiellement formel et il ne lui permet de déceler que les violations flagrantes légales* ».

• Déclarations de patrimoine

NON

OUI

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

Les déclarations de patrimoine des élus sont aujourd'hui seulement réalisées au début et à la fin des mandats. Nicolas Sarkozy s'était prononcé contre l'instauration d'une obligation de déclaration annuelle car une telle mesure renforcerait selon lui la suspicion à l'égard des élus. Il s'était en revanche déclaré favorable à une extension de la déclaration aux revenus et aux avantages en nature liés aux fonctions.

²² Troisième cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation de la France, Transparence du financement des partis politiques, 19 février 2009, GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption, Conseil de l'Europe), § 123.



Initiatives engagées depuis mai 2007

Aucune initiative significative n'a été, à la connaissance de TI France, engagée depuis mai 2007.

- *L'analyse de TI France : les élus interrogés sont favorables à l'annualisation et à l'extension de la déclaration de patrimoine*

TI France a élaboré en 2008 un autre questionnaire qui a été adressé à toutes les têtes de listes aux élections municipales dans les 38 villes françaises de plus de 100 000 habitants. 94% des 137 répondants²³ se sont prononcés en faveur des suggestions de TI France visant à annualiser la déclaration de patrimoine et à l'étendre aux revenus et avantages liés aux fonctions. Parmi eux, 19 ont finalement été élus maires dans les grandes villes françaises²⁴. Sur la base de ce constat, TI France ne peut qu'encourager le Président de la République à susciter la mise en œuvre de l'engagement qu'il a pris en la matière.

La Commission pour la transparence financière de la vie politique reçoit les déclarations dont elle assure la confidentialité. Dans les cas où elle relève des évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications, elle doit saisir le parquet. Cependant, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation et n'exerce aucun contrôle sur les déclarations qui lui parviennent. Si l'intérêt dissuasif des déclarations est évident, il est à lui seul manifestement insuffisant. Dans une affaire impliquant Gaston Flosse²⁵, l'ancien président de la Polynésie française, ce *vide juridique* a conduit un tribunal à estimer que le faux devant la Commission n'était pas répréhensible alors même que le tribunal avait reconnu qu'une fausse déclaration de patrimoine avait empêché la Commission d'exercer son contrôle. Il paraît donc indispensable à TI France de donner à la Commission la mission et les moyens d'un véritable contrôle. Enfin, une autre faille du système porte sur l'absence de sanction en cas de fausse déclaration, la seule sanction prévue par la loi l'étant pour l'absence de déclaration

- **Mandats successifs et inéligibilité des élus condamnés pour corruption**

NON

NSPP

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

Favorable à une limitation du mandat présidentiel à deux quinquennats, Nicolas Sarkozy s'était dit opposé à l'extension de cette mesure à l'ensemble des élus. Selon lui, l'alternance et la transparence sont deux questions distinctes. Quant à la question portant sur l'extension de la période d'inéligibilité de 5 à 10 ans pour les élus condamnés pour faits de corruption, il n'avait pas exprimé d'avis particulier.

²³ Sur un total d'environ 230 têtes de listes.

²⁴ Au total, 20 répondants ont été élus à la tête de ces 38 municipalités

²⁵ « *Quand papa flosse arrosait ses amis* », Libération, 20 octobre 2004



Initiatives engagées depuis mai 2007

Aucune initiative significative n'a été, à la connaissance de TI France, engagée depuis mai 2007.

- *L'analyse de TI France : les élus interrogés sont majoritairement favorables à l'inéligibilité de leurs pairs condamnés pour corruption*

Le questionnaire précédemment cité, adressé aux têtes de listes aux élections municipales de 2008 dans les 38 villes de plus de 100 000 habitants, a aussi apporté un éclairage sur la question de l'inéligibilité des élus condamnés pour corruption. 90% des 137 répondants estiment que tout élu condamné pour corruption par une décision judiciaire définitive ne devrait plus se représenter à l'avenir. Figurent parmi eux 14 des 20 répondants finalement élus maire dans une des grandes villes françaises.

Il s'agit aussi d'une question qui a fait l'objet de deux propositions de loi depuis 2004²⁶. Les peines à vie étant inconstitutionnelles, TI France propose de porter à 10 ans le plafond de la peine complémentaire d'inéligibilité des élus condamnés pour corruption.

- **Rendre compte**

 **OUI**

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

Désireux de rendre compte chaque année devant le Parlement de l'état d'avancement de son projet, le candidat Nicolas Sarkozy s'était dit prêt à y intégrer le suivi de ses engagements anti-corruption.



Initiatives engagées depuis mai 2007

Aucune initiative significative n'a été, à la connaissance de TI France, engagée depuis mai 2007.

- *L'analyse de TI France*

Non applicable.

²⁶ Propositions de lois déposées à l'Assemblée Nationale par Michel Hunault en 2004 et, plus récemment, par Daniel Mach le 2 mai 2007.

10. Les autres engagements pris par Nicolas Sarkozy en réponse au questionnaire de TI France

- **Coopération judiciaire internationale**

OUI

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

Le candidat Nicolas Sarkozy s'était exprimé en faveur d'un rapprochement des législations nationales des pays européens, d'un renforcement de la coopération entre autorités judiciaires et de sanctions à l'égard des pays non coopératifs. Ainsi, il s'était dit prêt à rendre obligatoire le respect des engagements pris dans la Déclaration de Paris, qui propose de nouvelles mesures de collaboration en matière de lutte contre la corruption, pour qu'ils fassent partie de l'acquis communautaire.



Initiatives engagées depuis mai 2007

Aucune initiative significative n'a été, à la connaissance de TI France, engagée depuis mai 2007.

- *L'analyse de TI France : étendre aux paradis réglementaires les progrès obtenus vis-à-vis des paradis fiscaux en matière d'échange d'informations*

Comme expliqué dans le point 5, si des progrès ont été enregistrés en matière de coopération internationale c'est pour l'instant essentiellement en matière de coopération fiscale et non pas judiciaire.

- **Aide publique au développement et corruption**

OUI

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

La corruption affectant l'aide internationale est considérée comme l'un des obstacles majeurs au développement. Alors candidat, Nicolas Sarkozy s'était déclaré favorable à un conditionnement de l'aide publique française à des engagements en faveur de la lutte anti-corruption et de la transparence dans l'utilisation de l'aide. Nicolas Sarkozy avait notamment exprimé sa volonté de mettre en place des partenariats exigeants et responsables prenant en compte le respect de l'État de droit et de la bonne gouvernance.



Initiatives engagées depuis mai 2007

Aucune initiative significative n'a été, à la connaissance de TI France, engagée depuis mai 2007.

- *L'analyse de TI France : la transparence de l'aide est indispensable à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)*

L'aide publique au développement (APD) de la France s'est élevée à plus de 10 milliards de dollars en 2006²⁷. Les enjeux sont donc considérables. Tandis que pour certains pays, l'APD constitue la principale source de financement, pour d'autres, son rôle est limité, comparé à d'autres ressources telles que le commerce et les investissements étrangers. Les partenaires du développement (bailleurs de fonds et bénéficiaires de l'aide) ont un rôle et des responsabilités partagés pour éviter que la corruption réduise l'efficacité de l'aide.

TI recommande avant tout aux grands bailleurs de fonds tels que la France de soutenir, y compris financièrement, les réformes locales visant à améliorer la gouvernance des pays récipiendaires. TI leur recommande aussi d'encourager le rôle de surveillance de la société civile et plus globalement, d'accroître la transparence de l'aide.

- **Transparence des industries extractives**

OUI

Engagement de Nicolas Sarkozy sur la proposition de TI France

Afin de lutter contre la « malédiction des ressources » qui touche de nombreux pays en développement riches en ressources naturelles, Nicolas Sarkozy s'était prononcé en faveur d'une loi rendant obligatoire, pour les entreprises cotées du secteur des industries extractives, la publication dans leurs rapports annuels, des paiements de toutes natures faits à des États dans lesquels elles opèrent. Il avait cependant rappelé que, pour assurer une concurrence loyale, cette obligation ne devait pas concerner seulement les entreprises françaises mais qu'une telle législation devait être adoptée par l'ensemble des pays développés.



Initiatives engagées depuis mai 2007

Aucune initiative significative n'a été, à la connaissance de TI France, engagée depuis mai 2007.

- *L'analyse de TI France : les conditions sont réunies pour promouvoir la transparence des industries extractives dans l'Union européenne*

Un rapport publié en 2008 par TI²⁸ montre que lorsque des gouvernements, comme ceux du Canada ou de la Norvège, rendent obligatoires pour leur entreprises la divulgation des paiements effectués en faveur des pays producteurs de pétrole ou de gaz, le niveau de transparence des paiements progresse fortement et les réticences à la transparence des pays producteurs sont plus facilement surmontées.

Or, il semble à TI France que les conditions sont aujourd'hui réunies pour que la France promeuve à l'ensemble de l'échelle européenne la publication obligatoire par les industries extractives de tous les paiements faits aux Etats. Un projet de loi américain

²⁷ Derniers chiffres publiés sur le site du ministère des Affaires Etrangères.

²⁸ « Promouvoir la Transparence – Rapport 2008 sur les performances de compagnies pétrolières et gazières », Transparency International, 2008

actuellement en cours d'examen propose d'appliquer le même type d'obligation aux majors américaines de l'industrie pétrolière. En Europe, la refonte prévue de la directive sur l'harmonisation des obligations de transparence (plus connue sous l'acronyme TOD)²⁹ nous semble être l'opportunité à saisir pour progresser sur cette voie. En effet, pourquoi ne pas imaginer que le considérant 14 de cette Directive qui stipule :

« L'Etat membre devrait inciter les émetteurs dont les actions sont admises à la négociation sur un marché réglementé et dont les activités principales ont trait à l'industrie extractive, à divulguer dans leur rapport financier annuel les paiements effectués en faveur de gouvernements. L'Etat membre d'origine devrait également encourager un renforcement de la transparence de ces paiements dans le cadre qui a été établi dans les divers forums financiers internationaux »

puisse être intégré dans les dispositions mêmes de la Directive, transformant ainsi cette recommandation en obligation.

Au travers d'un courrier adressé à TI France, M. Jean-Pierre Jouyet, alors Secrétaire d'Etat chargé des Affaires Européennes, avait apporté son soutien à notre demande soulignant que *« la transparence des revenus tirés des industries extractives (...) est une priorité pour la promotion de la bonne gouvernance qui constitue un objectif majeur de la stratégie européenne pour le développement. »*

###

²⁹ Directive n° 2004/109/CG du 15/12/2004