

Projet de Loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Note de position

Agence française anticorruption

31 mai 2016

Le Projet de loi prévoit l'instauration d'une Agence française anticorruption à compétence nationale placée auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget ayant pour missions de prévenir et d'aider à la détection de la corruption (Article 1^{er}).

Le fait qu'il soit prévu de placer l'Agence française anticorruption sous l'autorité conjointe du ministre de la justice et de l'économie ne garantit pas son indépendance. Comme le rappelle la CNCDH, dans son avis rendu le 16 mai 2016,¹ l'article 6-2 de la Convention des Nations-Unies contre la corruption stipule que les Etats parties doivent accorder à l'organe en charge de la prévention de la corruption « l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique » pour lui « permettre d'exercer efficacement ses fonctions à l'abri de toute influence indue ».

Si l'examen en Commission des lois a permis d'apporter de nouvelles garanties d'indépendance à l'Agence ainsi qu'à ses membres telles que la non-révocation de son directeur, le renforcement de la composition de la Commission des sanctions, ou encore l'élargissement des garanties d'indépendance du directeur à ses agents (Article 2), d'autres modifications devraient être apportées au Projet de loi actuel.

1) Nos recommandations sur la composition de l'Agence française anticorruption:

Nous recommandons que l'Agence soit dotée non seulement de garanties d'indépendance fonctionnelle mais aussi statutaire, par exemple en devenant une autorité administrative indépendante. Nous proposons également de renforcer l'indépendance de l'Agence à plusieurs niveaux :

✓ **Proposition 1 : Prévenir les conflits d'intérêts par l'édiction de règles déontologiques**

Le Projet de loi devrait prévoir des obligations déontologiques afin de prévenir la survenance de conflits d'intérêts. Par exemple, il pourrait être précisé qu'aucun agent de l'Agence française anticorruption ou membre de la Commission des sanctions ne peut participer à une délibération ou procéder à des vérifications et contrôles relatifs à une entité économique ou publique à l'égard duquel il détient ou a détenu un intérêt direct ou indirect.

¹ http://www.cncdh.fr/sites/default/files/16.05.26_avis_sapin_ii.pdf

En outre, le Projet de loi devrait prévoir que l'Agence, ses agents, le Conseil stratégique (voir proposition 2), et la Commission des sanctions divulguent les intérêts, fonctions ou mandats qu'ils ont détenu, qu'ils détiennent ou viennent à détenir afin de garantir l'indépendance et éviter tout conflit d'intérêt.

Enfin, le mandat des membres du Conseil stratégique et de la Commission des sanctions est incompatible avec toute autre fonction ou tout autre mandat en lien avec l'activité de prévention et d'aide à la détection de la corruption.

✓ **Proposition 2 : Instauration d'un Conseil stratégique**

Outre la Commission des sanctions, l'Agence française anticorruption devrait comprendre un Conseil stratégique composé de 3 conseillers auprès du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, de 3 personnalités qualifiées n'ayant pas exercé de fonction gouvernementale ou de mandat parlementaire et de 3 représentants de la société civile engagés dans la lutte contre la corruption. Leur mandat est d'une durée de 6 années, non renouvelable.

✓ **Proposition 3 : Expertise reconnue dans la lutte contre la corruption**

Pour la réalisation de ses missions, l'Agence devrait être composée d'agents, notamment de magistrats, recrutés à raison de leur compétence financière ainsi que de leur expérience dans le domaine de la lutte contre la corruption. Il devrait être spécifié dans le Projet de loi que l'Agence est libre de recruter ses agents.

Les membres du Conseil stratégique et de la Commission des sanctions doivent être désignés à raison de leur compétence financière ainsi que de leur expérience dans le domaine de la lutte contre la corruption.

✓ **Proposition 4 : Publication des sanctions prononcées et des contrôles effectués**

Pour plus de transparence, le Projet de loi devrait prévoir la publication systématique des sanctions prononcées par la Commission des sanctions ainsi que celle des constats réalisés dans le cadre des contrôles par l'Agence : par exemple, en complétant l'alinéa 20 de l'article 8 ou en modifiant l'alinéa 23 de l'article 8.

✓ **Proposition 5 : Règles de fonctionnement et budget**

Il devrait être précisé dans le Projet de loi que l'Agence adopte un règlement général déterminant les autres règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que les règles de procédure applicables devant lui.²

Le Projet de loi devrait spécifier que l'Agence dispose des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions qu'elle sera libre d'utiliser sans recevoir d'instruction. Ce point crucial est mis en exergue par la CNCDH. Il pourrait d'ailleurs être prévu qu'un pourcentage des sanctions pécuniaires prononcées par la Commission des sanctions revienne au budget de l'Agence.

² Voir par exemple le Règlement général de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, JORF n°0212 du 13 septembre 2015

2) Nos recommandations sur les missions de l'Agence française anticorruption :

✓ **Proposition 6 : Séparation des fonctions de conseils et de contrôle – supprimer l'article 3.5 c)**

L'Agence ne devrait pas être dotée de missions de conseils afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêt entre la fonction de conseils et de contrôle.³ La rédaction de l'Article 3.5 c) laisse entendre que l'Agence pourra appuyer les acteurs dans la mise en œuvre de mesures de prévention et de détection de la corruption. Or, l'Agence n'a vocation ni à valider les dispositifs anti-corruption mis en place par les acteurs publics ou économiques ni à en évaluer la qualité ou l'efficacité. En revanche, l'Agence est productrice de normes que les assujettis devront mettre en œuvre pour prévenir la corruption. Dans son activité de contrôle, l'Agence s'assure que les normes édictées sont appliquées.

✓ **Proposition 7 : Modifier l'article 3 alinéa 6**

Les recommandations faisant l'objet d'un avis publié au Journal officiel de la République française devront être régulièrement révisées afin de prendre en compte l'évolution des pratiques ; la corruption et les schémas dissimulant le produit de la corruption étant en constante mutation.

✓ **Proposition 8 : Compléter les missions prévues à l'Article 3.5 du Projet de loi**

En sus des missions listées, l'Agence devrait pouvoir :

- réaliser des missions de formation et de sensibilisation. Il ressort que les organes / organisations de prévention et de détection de la corruption institués dans les pays voisins ont des missions de formation et de sensibilisation afin de prévenir la corruption.
- être en mesure de consulter ses homologues au niveau international et européen afin de partager les informations, mettre en commun les expériences et pratiques et collaborer.

✓ **Proposition 8 : Obligation de prévention et de détection de la corruption pour tous les acteurs publics**

Tous les acteurs publics doivent être soumis à l'obligation de prendre des mesures de prévention et de détection de la corruption ainsi qu'à des sanctions au même titre que les acteurs économiques. A l'heure actuelle, le Projet de loi demeure ambigu quant au périmètre des établissements publics concernés par l'obligation de prévenir et de détecter la corruption.

³ Avis de la CNCDU du 16 mai 2016 : http://www.cncdh.fr/sites/default/files/16.05.26_avis_sapin_ii.pdf