

# Trésor

## DIRECTION GÉNÉRALE

Étude comparative internationale

#Benchmarkinternational

### Prévention de la corruption

Contributions des services économiques des pays suivants :

Allemagne, Brésil, Espagne, Italie

Mexique, Pays-Bas, Russie, Ukraine

*Une analyse comparée réalisée*

*à la demande de l'Agence française anticorruption*

Janvier 2018



La direction générale du Trésor (DG Trésor) s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

Ce document de travail, réalisé par le réseau international de la DG Trésor sur la base d'un cahier des charges et questionnaire précis fournis par le(s) commanditaire(s), permet de disposer d'un panorama de diverses situations à l'international. Toutefois, il ne constitue d'aucune manière une prise de position de la DG Trésor (et par extension celle du ministère de l'économie et des finances) sur le sujet donné.

SOMMAIRE

**INTRODUCTION ..... 4**

**ALLEMAGNE..... 7**

**BRÉSIL..... 11**

**ESPAGNE..... 15**

**ITALIE..... 19**

**MEXIQUE ..... 21**

**PAYS-BAS ..... 25**

**RUSSIE ..... 29**

**UKRAINE ..... 33**

## INTRODUCTION

*Ce dossier, réalisé pour le compte de l'Agence française anticorruption, comprend 8 fiches pays analysant les dispositifs de prévention de la corruption mis en place dans ces États.*

### I Contexte et objectif de la demande :

Créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, l'Agence française anticorruption est un service à compétence nationale, placé auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget. Elle a 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.

Les objectifs de la demande de l'AFA sont les suivants :

- Situer la France par rapport aux pays en cause afin de renforcer son dispositif de prévention de la corruption, notamment dans les actions de formation et les interventions à l'international réalisées par l'AFA ;
- Faciliter la coopération de l'AFA avec les autorités homologues étrangères.

### II Questionnaire de l'étude :

#### Éléments locaux de contexte du pays questionné :

Q1/- Si le pays a créé une obligation légale de prévention et de détection de la corruption, quel est le champ d'application personnel (quelles entités y sont soumises ?) et matériel (quelles infractions ? quelles procédures les entités doivent mettre en œuvre ?) de cette obligation ?

Q2/- Quel service ou autorité exerce le contrôle du respect de cette obligation légale de prévention ? De quels pouvoirs d'instruction dispose-t-il ? Combien d'agents emploie-t-il ?

Q3/- Quelles sanctions sont prévues en cas de manquement ? Quelle est l'autorité compétente pour les prononcer ?

#### Commentaires éventuels du pays questionné :

### III Situation française – Réponse pour la France au questionnaire

Créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, l'AFA est un service à compétence nationale, placé auprès des ministres de la justice et du ministre du budget. Elle a 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.

Au titre de cette mission, l'AFA est notamment chargée notamment de contrôler le respect, par les sociétés et établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) qui y sont soumis<sup>1</sup>, de l'obligation de mettre en œuvre des procédures (énoncées dans la loi) permettant de détecter et de prévenir en leur sein les faits de corruption et de trafic d'influence (obligation prévue à l'article 17 de la loi). L'AFA peut demander que lui soit remise par l'entité contrôlée tout document ou toute information qui lui semble utile et entendre toute personne.

La méconnaissance de l'obligation de prévention expose les dirigeants de la société ou de l'EPIC, ainsi que l'entité elle-même, aux sanctions suivantes :

- Sanction pécuniaire (200 000 euros pour les personnes physiques, 1 million d'euros pour les personnes morales) ;
- Publicité de la sanction pécuniaire.

Ces sanctions sont prononcées par une commission des sanctions, organe appartenant à l'AFA mais fonctionnellement indépendant du directeur de l'agence (ses 6 membres statuent sur les affaires qui lui sont soumises par le directeur de l'AFA en toute indépendance).

L'AFA emploie 70 agents au total (hors commission des sanctions).

---

<sup>1</sup> Sociétés et EPIC employant au moins 500 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 100 millions d'euros.



## ALLEMAGNE

### Éléments locaux de contexte du pays questionné :

Il n'existe en principe en Allemagne pas d'obligation légale spécifique s'imposant aux entreprises ou à d'autres personnes juridiques en matière de prévention ou de détection de faits de corruption. Il n'y a donc par conséquent pas d'entité publique *ad hoc* (hormis les tribunaux de droit commun) chargée du respect du suivi de ce sujet et chargée d'imposer quelque sanction que ce soit en cas de délit de corruption.

Les interlocuteurs suivants ont permis d'alimenter cette étude :

- Ministère fédéral allemand de l'Intérieur, pilote sur le sujet de la prévention de la corruption (bureau des marchés publics, de l'achat public, du sponsoring, de la prévention de la corruption et du « point de contact corruption » du ministère) ;
- Ministère fédéral allemand de la Justice et pour la Protection des consommateurs (bureau de la lutte répressive contre la criminalité économique, informatique, celle relative à corruption et la criminalité environnementale).

### Q1/- Si le pays a créé une obligation légale de prévention et de détection de la corruption, quel est le champ d'application personnel (quelles entités y sont soumises ?) et matériel (quelles infractions ? quelles procédures les entités doivent mettre en œuvre ?) de cette obligation ?

La prévention de la corruption répond à la division des compétences et du travail entre les autorités fédérales et celles des *Länder*. Par conséquent, les *Länder* partagent leurs compétences avec les autorités fédérales et disposent de compétences complémentaires en la matière.

(i) Au niveau de l'État fédéral:

La directive du gouvernement fédéral relative à la prévention de la corruption dans l'administration fédérale, du 30 juillet 2004<sup>2</sup>, définit le cadre juridique de la prévention de la corruption et prévoit notamment:

- De déterminer régulièrement les domaines d'activité qui sont particulièrement susceptibles d'être sujets à la corruption ;
- La mise en place de mesures en matière de gestion des ressources humaines ;
- La mise en œuvre du principe de « contrôle multiple » (« à plusieurs yeux » – « *mehr Augen Prinzip* », en allemand) ;
- Rotation du personnel : celle-ci doit pouvoir contribuer à prévenir la corruption, notamment dans les domaines particulièrement exposés et au niveau de leurs instances de contrôle ; la durée d'emploi doit être par principe fixée ; en cas de prolongation pour des raisons impératives, celles-ci doivent être consignées dans un dossier et d'autres mesures de prévention doivent être prises en compensation (remarque : les chefs de bureau des ministères allemands, qui bénéficient en général d'une autonomie

---

<sup>2</sup> Voir le lien suivant pour un résumé en EN de la directive du gouvernement fédéral : <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.html> . Pour la version intégrale du texte (en DE), cf. le lien suivant : [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_30072004\\_04634140151.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_30072004_04634140151.htm)

relativement plus importante vis-à-vis de leur hiérarchie – incluant le ministre – que dans l’administration française ; ceux-ci restent parfois dix à quinze ans au même poste) ;

- Si nécessaire : la mise en place d’un dispositif *ad hoc* ou une d’une équipe dédiée à la prévention de la corruption dans les autorités publiques dans lesquelles cela pourrait s’avérer utile ;
- Des mesures de sensibilisation, d’information et de formation ;
- La mise en œuvre de règles visant à interdire l’acceptation de récompenses/gratifications et de présents/cadeaux divers ;
- La mise en œuvre de règles encadrant le sponsoring.

La directive du gouvernement prévoit par ailleurs la mise en place d’un système de notification des cas suspects de délit de corruption dans tous les services de l’État fédéral. Le texte détermine que soit désigné dans chaque autorité publique – à l’exception de certaines d’entre elles de taille réduite – un référent « prévention de la corruption ». Au niveau fédéral, certains interlocuteurs externes, jouant le rôle de médiateur (il s’agit en général d’avocats) sont par ailleurs parfois missionnés.

(ii) Au niveau des *Länder* :

À l’échelon des États fédérés, il existe, en fonction des *Länder*, une multitude d’instruments supplémentaires visant à prévenir et à lutter contre la corruption, comme par exemple la mise en place d’une *hotline* visant à signaler des cas suspects de corruption.

Pour les procédures à mettre en œuvre, cf. la réponse 3.

## Q2/- Quel service ou autorité exerce le contrôle du respect de cette obligation légale de prévention ? De quels pouvoirs d’instruction dispose-t-il ? Combien d’agents emploie-t-il ?

Comme évoqué dans l’avant-propos, en raison de la répartition des compétences entre l’Etat fédéral et les Etats fédérés, il n’y a, en Allemagne, pas d’autorité centrale exerçant le contrôle du respect de prévention de la corruption. En revanche, chaque ministère est, en vertu du principe de compétence, responsable du respect de l’application des dispositions juridiques relatives à la prévention de la corruption. S’il est le ministère pilote en matière de prévention de la corruption, le ministère fédéral de l’Intérieur (BMI) n’a toutefois pas autorité sur les autres ministères fédéraux. C’est par ailleurs le BMI qui est chargé de rendre compte annuellement devant le *Bundestag* des initiatives fédérales, des derniers développements et des résultats en matière de prévention de la corruption au sein de l’administration fédérale. Ces rapports annuels sont publiés sur internet après avoir été analysés par le *Bundestag*. Le rapport 2016<sup>3</sup> (qui n’a pas encore été publié) concerne les activités de 580 894 employés dans 930 entités administratives publiques.

## Q3/- Quelles sanctions sont prévues en cas de manquement ? Quelle est l’autorité compétente pour les prononcer ?

1. Cas de corruption au sein de l’administration publique :

Si des cas de corruption sont présumés, les « points de contact corruption » précités ainsi que les services chargés de la gestion des ressources humaines des entités concernées seront contactés. Ces derniers devront lancer une enquête interne visant à informer – en fonction des résultats de la procédure – les autorités judiciaires répressives et peuvent, en cas de retard potentiel dans la procédure, prendre des mesures d’urgence visant à éviter la dissimulation d’information et l’élimination de preuve de la part des auteurs présumés des faits de corruption.

Les services judiciaires compétents, les cellules chargées des enquêtes internes, les autorités policières et les autorités chargées des audits internes seront déployés en fonction des structures des entités administratives concernées par les cas présumés de corruption.

<sup>3</sup> Cf. le lien suivant pour la version du rapport 2015 en EN :

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2016/corruption-prevention-report-2015.html>



Service économique de régional de Berlin

Les procureurs (relevant en Allemagne de la compétence des *Länder*) sont compétents en matière d'enquête pénale dans les cas présumés de corruption. C'est le parquet du lieu dans lequel l'entité administrative soupçonnée de faits de corruption se trouve, qui est compétent. Les procureurs sont chargés de déterminer si des soupçons suffisamment tangibles existent et ouvriront le cas échéant une procédure d'enquête pénale. La procédure pénale aboutira soit (i) à une cessation des poursuites, (ii) à un mandat d'arrêt ou (iii) à une inculpation. La cessation des poursuites se produira soit (i) lorsque les preuves seront suffisamment tangibles pour aboutir à une telle issue (article 170 alinéa 2 du code de procédure pénale allemand – StPO), soit (ii) lorsque la faute de l'auteur n'a pas pu être démontrée et qu'il n'existe pas ou peu d'intérêt public à la poursuite de la procédure (art. 153 StPO) ou (iii) lorsque la poursuite est levée sous certaines conditions et dans le respect de l'instruction (art. 153 StPO également).

Un mandat d'arrêt sera lancé (en vertu de l'article 407 du StPO) lorsque le parquet décidera, en fonction des résultats de l'enquête, qu'une comparution devant un tribunal n'est pas nécessaire. Dans tous les autres cas, le parquet fera aboutir l'affaire devant les tribunaux, dès lors que les faits reprochés auront pu être prouvés de manière suffisamment solide (art. 170 al. 1 du StPO).

En règle générale, en cas de suspicion solide de fait de corruption, l'employeur mènera auprès du/des fonctionnaire(s) concerné(s) une procédure disciplinaire administrative avant qu'une procédure judiciaire ne soit lancée. La procédure disciplinaire administrative sera généralement suspendue jusqu'à l'achèvement de la procédure pénale. La procédure disciplinaire administrative pourra reprendre lorsque la procédure pénale sera achevée.

Les mesures disciplinaires suivent en règle générale la tendance des résultats auxquels aura abouti la procédure pénale. En règle générale, si à la suite d'un procès devant les tribunaux allemands, un fonctionnaire allemand est condamné à an d'emprisonnement au minimum pour un acte intentionné de corruption (art. 41 al. 1-1 du code allemand de la fonction publique) ou s'il est condamné à six mois de prison au moins pour acte intentionné de corruption dans le cadre de ses fonctions (art. 41 al. 1-2 du code allemand de la fonction publique), le fonctionnaire perdra, selon code de la fonction publique, son statut. La procédure disciplinaire prévue par la loi fédérale relative à la discipline des fonctionnaires (BDG) cessera alors de s'appliquer au fonctionnaire incriminé (art. 32, al. 2-2 de la BDG). Cependant, même dans ce cas et même si les tribunaux se sont prononcés pour une peine plus clémente que les peines d'emprisonnement susmentionnées, des mesures disciplinaires peuvent toutefois être mises en œuvre. Cela s'explique essentiellement par les exigences croissantes qui sont imposées par le droit de la fonction publique et en particulier les dispositions qui ont trait au comportement et agissements des fonctionnaires. L'art. 5 al. 1 de la BDG prévoit les sanctions disciplinaires suivantes :

- Renvoi (art. 6 de la BDG) ;
- Amende/sanction pécuniaire (art. 7 de la BDG) ;
- Diminution de la rémunération (art. 8 de la BDG) ;
- Rétrogradation (art. 9 de la BDG) ;
- Perte du statut de fonctionnaire (art. 10 BDG).

L'employeur n'est pas lié par l'issue de la procédure pénale et sera en mesure de prendre les mesures qui selon lui s'imposent, comme le licenciement. Les mesures suivantes sont prévues par le droit du travail :

- Avertissement simple;
- Avertissement formel;
- Licenciement classique – avec préavis (les licenciements pour motif disciplinaire sont encadrés par l'art. 1, al. 2 phrase 2 de la loi relative à la protection contre les licenciements) ;
- Licenciement extraordinaire – sans préavis (art. 626 du code civil allemand).

Un cas suspect de corruption est classé dès lors qu'une décision juridique ou exécutoire de nature personnelle, disciplinaire, et/ou pénale sera prise en ce sens. Un cas suspect sera bien évidemment aussi laissé sans suite lorsque les personnes chargées de la gestion du personnel de l'autorité publique concernée et/ou le parquet décideront de ne pas ouvrir de procédure.

## 2. Cas de corruption au sein des entreprises :

La prévention et la détection de la corruption au sein des entreprises est à appréhender de manière différente selon que le délit de corruption est commis (i) par un cadre supérieur/un dirigeant de société ou par un salarié (non cadre supérieur/dirigeant).

- (i) Si le délit de corruption a été commis par un cadre supérieur/un dirigeant de société, une amende peut être infligée à la société (art. 30 de la loi relative aux infractions administratives). L'évaluation du montant de l'amende prendra notamment en compte le fait que l'entreprise ait ou non pris les mesures idoines en matière de conformité (« *compliance* »), en particulier les obligations relatives à prévenir et à détecter les faits de corruption. Si (i) l'entreprise a rempli ses obligations en matière de conformité ou (ii) lorsqu'elle a elle-même révélé les faits en question, le montant de l'amende peut être revu à la baisse.
- (ii) Si le délit de corruption a été commis par un salarié (non cadre supérieur/dirigeant) d'une société, cette dernière peut également se voir infligée une amende, mais cela ne sera que le cas si elle a fait preuve de négligence dans l'application des mesures requises afin d'éviter que de tels actes ne soient commis (art. 30 et 130 de la loi relative aux infractions administratives). Si le délit de corruption est lié au manquement de l'entreprise dans l'application des mesures requises afin de prévenir et de détecter les faits de corruption, une sanction sera prononcée.

Les mesures de conformité que les entreprises et les autres personnes juridiques doivent remplir ne sont de ce fait contrôlées ni de manière abstraites ni vérifiées à posteriori mais jouent un rôle dès lors qu'un cas avéré de corruption est établi dans l'entreprise. Comme dans les cas précités, c'est le parquet (relevant de chaque *Land*) qui sera compétent pour traiter ces affaires.

Enfin, certains textes législatifs techniques imposent des obligations de conformité à certaines entreprises particulières. C'est par exemple le cas de l'art. 25 al. 4b-3-e de la loi relative à l'organisation bancaire (*Gesetz über das Kreditwesen*) ou de l'art. 33 al. 1 phrase 2-1 de la loi relative au commerce des valeurs mobilières (*Wertpapierhandelsgesetz*). Les dispositions prévues par ces lois techniques ne concernent toutefois pas directement la prévention et la lutte contre la corruption.

## Commentaires éventuels du pays questionné :

Des projet de réforme du dispositif allemand de lutte contre la corruption ont été mis en avant par le ministère fédéral de la Justice et pour la Protection des consommateurs, notamment en 2014, afin de renforcer la responsabilité des fédérations professionnelles (cf. le lien suivant en DE : [http://www.bmfv.de/SharedDocs/Reden/DE/2014/12012014\\_Verbandsverantwortlichkeit.html](http://www.bmfv.de/SharedDocs/Reden/DE/2014/12012014_Verbandsverantwortlichkeit.html)) et en 2016, pour renforcer les devoirs de conformité (« *compliance* ») des sociétés et notamment accentuer le caractère proportionnel – au regard du chiffre d'affaires – des amendes infligées au sociétés concernées (cf. le lien suivant en DE également : [https://www.bmfv.de/SharedDocs/Interviews/DE/2017/Namensartikel/091617\\_Die\\_Welt.html](https://www.bmfv.de/SharedDocs/Interviews/DE/2017/Namensartikel/091617_Die_Welt.html)). Ces projets n'ont, à ce stade, pas abouti.

## BRÉSIL

### Éléments locaux de contexte du pays questionné :

Selon le classement 2016 de *Transparency International* sur la perception de la corruption, le Brésil se situe au 76<sup>ème</sup> rang des pays les plus corrompus au monde, en net recul par rapport aux 3 années précédentes. L'affaire retentissante de corruption dite « Lava-Jato », qui a éclaté en 2014 a replacé ce sujet au cœur du débat politique brésilien. Le scandale a en effet impliqué plusieurs personnalités politiques d'envergure, dont l'ancien Président Lula ainsi que de nombreux parlementaires et ministres.

Toutefois le pays avait, avant cette affaire, déjà renforcé son arsenal législatif : deux lois, votées en 2013 : (i) la loi anti-corruption de responsabilisation des entreprises et (ii) la loi d'interdiction de financement des campagnes par les entreprises. Pour ce qui est de la loi anti-corruption dite de « responsabilisation des entreprises », elle pénalise notamment les entreprises soupçonnées de corruption vis-à-vis de l'administration publique et étend le principe de la « dénonciation récompensée » permettant des allègements de peine. Cette loi prévoit aussi des amendes pouvant atteindre 20% du chiffre d'affaires brut et annuel des entreprises ou jusqu'à 20 M EUR. Cette mesure avait alors été saluée par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption d'agent public étranger.

Pour ce qui est des incriminations pénales, les délits de corruption passive, active et active en transaction commerciale internationale sont répertoriés dans les articles 317, 333 et 337-B du Code Pénal, respectivement. Pour mémoire, les peines encourues sont :

- Corruption passive : peine d'emprisonnement de 2 à 12 ans et amende. La peine peut être augmentée d'un tiers, si en conséquence de l'avantage ou de la promesse, le fonctionnaire public retarde ou ne met pas en place les actions prévues dans le cadre de sa mission.
- Corruption active : peine d'emprisonnement de 2 à 12 ans et amende. La peine peut être augmentée d'un tiers, si en conséquence de l'avantage ou de la promesse, le fonctionnaire public retarde ou ne met pas en place les actions prévues dans le cadre de sa mission.
- Corruption active en transaction commerciale internationale: peine d'emprisonnement de 1 à 8 ans et amende. La peine peut être augmentée d'un tiers, si en conséquence de l'avantage ou de la promesse, le fonctionnaire public retarde ou ne met pas en place les actions prévues dans le cadre de sa mission.

Les peines ci-dessus décrites seront décidées et appliquées par le pouvoir judiciaire.

Par ailleurs, le Brésil est signataire d'un ensemble conséquent de conventions internationales anti-corruption – la Convention contre la Corruption des Nations Unies (UNCAC) ; la Convention OCDE et la Convention Interaméricaine contre la Corruption.

### Q1/- Si le pays a créé une obligation légale de prévention et de détection de la corruption, quel est le champ d'application personnel (quelles entités y sont soumises ?) et matériel (quelles infractions ? quelles procédures les entités doivent mettre en œuvre ?) de cette obligation ?

Non, pas d'obligation légale de ce type. À noter par ailleurs que la responsabilité pénale des personnes morales n'existe pas au Brésil. Toutefois, sur la base de la loi n° 12.846 de 2013, il existe une responsabilité civile des personnes morales en cas de corruption vis-à-vis d'une administration publique, nationale ou étrangère.

Pour ce qui est des fonctionnaires publics, leur régime juridique, régi par la Loi n° 8.112 de 1990, prévoit également des pénalités disciplinaires (administratives), qui peuvent être accompagnée également de sanctions civiles et pénales.

### Q2/- Quel service ou autorité exerce le contrôle du respect de cette obligation légale de prévention ? De quels pouvoirs d'instruction dispose-t-il ? Combien d'agents emploie-t-il ?

Créé en 2003, le Bureau du Contrôleur général (*portugais: Controladoria-Geral da União, CGU* - Contrôleur général de l'Union, devenu en 2016 « Ministère de la Transparence ») est l'institution qui s'apparente le plus à une agence anticorruption au Brésil. La CGU est notamment chargée de la défense du patrimoine public, la prévention et la lutte contre la corruption, la médiation et la promotion de la transparence dans la gestion de l'administration publique fédérale.

Il est notamment chargé de recevoir, examiner et d'orienter sur la suite à donner aux dénonciations reçues (dénonciation récompensées). Il joue également un rôle de supervision et d'orientation normative auprès des différentes institutions fédérales pour les questions de transparence et médiation (ombudsman).

La CGU compte sur près de 2300 fonctionnaires publics, qui se répartissent entre son siège principal (Brasilia) et ses bureaux régionaux, localisés dans les capitales de tous les États brésiliens.

A ce stade, la CGU a des pouvoirs plus limités que l'agence française et n'a notamment pas le pouvoir de sanction. Elle transmet ses observations, en cas de manquement, au pouvoir judiciaire.

S'agissant de la lutte contre la corruption, la CGU mise autant sur la sanction que sur la prévention et a récemment promu une initiative visant à récompenser les entreprises étiques (PRO-ETICA) à travers l'élaboration d'une méthodologie de notation basée sur divers critères (existence de codes éthiques internes, obligations fiscales et réglementaires respectées).

### Q3/- Quelles sanctions sont prévues en cas de manquement ? Quelle est l'autorité compétente pour les prononcer ?

Pour ce qui est de la Loi no. 12.846 de 2013, (entreprises) il faut mentionner que la responsabilité des entreprises est objective.

Dans la sphère administrative, les pénalités peuvent être :

- Peine d'amende pouvant aller jusqu'à 20% du chiffre d'affaires brut de l'entreprise, ou jusqu'à 60 M BRL (16 M EUR), quand le calcul du chiffre d'affaires brut n'est pas disponible. Les peines seront appliquées par l'organisme ou l'entité publique ayant subi le dommage, et, dans le cas de corruption transnationale, par la CGU.
- Publication de la décision de la condamnation dans medias, à la charge de la personne morale.

Service économique régional de Brasilia

Mais également pour les aspects judiciaires (civil) :

- confiscation /saisie de biens;
- suspension d'activités et dissolution obligatoire ;
- interdiction de paiement de subventions, incitations, donations ou emprunts auprès d'organismes, d'entités publiques, d'institutions financières publiques ou contrôlées par le pouvoir public, pour une durée déterminée.

Plusieurs facteurs seront pris en compte pour définir la peine, et notamment le degré de gravité de l'infraction, la coopération de la personne morale pour la vérification des infractions, l'existence de programmes de compliance, avec des mécanismes et procédures internes d'intégrité, la mise en place de mécanismes permettant de lancer l'alerte sur des faits de corruption, l'existence réelle de codes d'éthique et conduite au sein de l'entreprise.

Concernant la Loi no. 8.112 de 1990 (fonctionnaires), les sanctions prévues sont les suivantes :

- avertissement ;
- suspension ;
- licenciement ;
- privation de retraite ;

Ces sanctions pourront être appliquées :

- par le Président de la République, par les Président du Sénat et de la Chambre des Députés, par les Présidents de Tribunaux Fédéraux et par le Procureur-Général de la République, dans le cas de licenciement ou privation de retraite des fonctionnaires publics ;
- par les autorités administratives de la hiérarchie d'un niveau inférieur à celles susmentionnées, dans le cas de suspension inférieur à 30 jours ;
- par les directeurs de département et autres autorités, dans le cas d'avertissement ou de suspension de 30 jours ;

### Commentaires éventuels du pays questionné :

Nos interlocuteurs à la CGU ont manifesté leur intérêt pour la mise en place d'échanges avec l'Agence France Anticorruption, voire de mettre en place un programme formel de coopération franco-brésilienne dans ce domaine.



## ESPAGNE

### Éléments locaux de contexte :

Selon le baromètre du CIS (*Centro de Investigaciones Sociológicas*), la corruption est le deuxième problème qui préoccupe le plus les Espagnols, derrière le chômage. Plus de la moitié d'entre eux cite en effet la corruption et la fraude dans le top 3 des principaux problèmes existant actuellement en Espagne.

L'Espagne se situe par ailleurs en 41e position sur 176 pays au classement 2016 de l'indice de perception de la corruption de *Transparency International*. Il s'agit du pire classement de l'Espagne depuis la création de cet indice en 1995, qui s'expliquerait par le fait que les citoyens espagnols auraient le sentiment que la justice serait politisée, que le système ne protégerait pas suffisamment les plaignants –ce qui empêcherait certaines affaires d'être portées au grand jour–, et que ce seraient les élites fortunées et les multinationales qui influenceraient les politiques du gouvernement.

Il faut dire que la corruption aurait un coût particulièrement élevée en Espagne<sup>4</sup> et qu'un certain nombre d'affaires ont eu un très grand retentissement médiatique ces derniers temps dans le pays. En mai dernier, à travers ses recommandations spécifiques du Semestre Européen, la Commission européenne avait rappelé à l'ordre l'Espagne sur cette question, reprochant par ailleurs au gouvernement de ne pas disposer d'une stratégie pour prévenir et réduire les risques de corruption.

**Question 1. Si le pays a créé une obligation légale de prévention et de détection de la corruption, quel est le champ d'application personnel (quelles entités y sont soumises ?) et matériel (quelles infractions ? quelles procédures les entités doivent mettre en œuvre ?) de cette obligation ?**

Les entreprises ou autres organismes en Espagne ne sont pas tenues légalement de démontrer qu'elles préviennent et mettent en œuvre des procédures permettant de détecter les faits de corruption, comme c'est le cas maintenant en France pour certaines sociétés. Il existe un système de prévention et de détection de la corruption en Espagne, mais son application n'est pas obligatoire dans les entreprises et relève de leur propre volonté. De fait, ce système est plutôt utilisé afin de réduire la responsabilité pénale d'une entreprise au cas où l'un de ses employés venait à commettre un délit de corruption. Si le délit est avéré, les peines pour cas de corruption peuvent mener à l'interdiction de continuer l'activité de l'entreprise.

De manière générale, la promotion de la transparence, de la bonne gouvernance et la prévention contre la corruption sont des principes entrés que récemment dans l'agenda politique du pays.

---

<sup>4</sup> Selon un rapport du Parlement européen de 2016, la corruption représenterait en Espagne un volume d'argent perdu allant jusqu'à 9,6% du PIB à l'année. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS\\_STU%282016%29579319\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf)

## Question 2. Quel service ou autorité exerce le contrôle du respect de cette obligation légale de prévention ? De quels pouvoirs d'instruction dispose-t-il ? Combien d'agents emploie-t-il ?

Il n'existe pas à l'heure actuelle en Espagne de service ou d'autorité exerçant le contrôle du respect d'une éventuelle obligation légale de prévention, tout comme il n'existe pas au niveau national d'agence ou d'organisme qui aurait un rôle plus général de prévention de la corruption.

Toutefois, la Commission Nationale des Marchés et de la Compétence (CNMC), qui est un organisme indépendant du gouvernement et soumis au contrôle parlementaire, s'assure de garantir et de préserver le bon fonctionnement, la transparence et l'existence d'une concurrence effective de tous les marchés et secteurs productifs. À ce titre, la CNMC a détecté et sanctionné des fraudes et manipulations dans les appels d'offres publics et privés dans tous les secteurs de l'économie ces dernières années<sup>5</sup>. Elle a notamment lancé début 2017 une campagne afin de détecter les pratiques de fraude dans les appels d'offres publics, sollicitant la collaboration de tous les organes de l'administration publique et publiant un guide de bonnes conduites sur cette question.

À noter que le parti *Ciudadanos* a lancé en septembre 2016 une proposition de Loi Intégrale de Lutte contre la Corruption et de Protection des dénonciateurs, qui est toujours en cours d'examen au Parlement, et qui prévoit au Titre II la création d'une Autorité Indépendante de l'Intégrité Publique (*Autoridad Independiente de la Integridad Pública*). Celle-ci aurait pour rôle de contrôler et de superviser, au niveau national, le respect par le personnel du secteur public de leurs obligations en matière de conflits d'intérêts, de régimes d'incompatibilités et de bonne gouvernance. Elle n'aurait cependant pas de compétence pour prononcer des sanctions.

Au niveau des communautés autonomes, plusieurs agences de lutte et de prévention de la corruption ont été mises en place ces dernières années. L'exemple le plus abouti de ce type d'agence en Espagne est sans doute l'Office Antifraude de Catalogne, créée par la Loi 14/2008 du 5 novembre. Il s'agit d'un organisme indépendant, rattaché au Parlement de Catalogne. Sa fonction principale est de contrôler le secteur public en Catalogne via la prévention et la recherche de cas d'utilisation illégale de fonds publics ou de toutes les activités irrégulières liées à des conduites comportant des conflits d'intérêts ou à l'utilisation à des fins privées d'informations liées aux fonctions du personnel du secteur public. Le rôle de l'OAC se limite ainsi à un rôle de contrôle et d'inspection, celle-ci ne disposant pas de compétence pour sanctionner des délits de corruption. A noter que sur les plus de 150 inspections qu'elle a réalisées de janvier 2011 jusqu'août 2016, 78 communications ont été transmises aux autorités judiciaires compétentes, celles-ci pouvant ensuite décider de mettre en marche ou non la procédure de sanction adéquate<sup>6</sup>.

## Question 3. Quelles sanctions sont prévues en cas de manquement ? Quelle est l'autorité compétente pour les prononcer ?

Suite à la Loi Organique 1/2015, du 30 mars, de réforme du Code Pénal, les délits de corruption sont inscrits dans le Code Pénal de la manière suivante : (1) au titre XIX, consacré aux délits dans l'administration publique, apparaissent les délits traditionnels comme la subornation, la malversation, les fraudes et exactions illégales, les négociations et activités interdites aux fonctionnaires et les abus dans l'exercice de leur fonction ; (2) le titre XIII, Chapitre XI, Section 4, est consacré aux délits de corruption dans le milieu des affaires et du secteur privé, et inclus les délits de versement de « pots-de-vin » afin d'obtenir des avantages compétitifs ; (3) un nouveau titre XIII *bis* a été ajouté, dans lequel apparaissent les délits de financement des partis politiques. A noter qu'il existe d'autres délits régulés par le Code Pénal et qui peuvent être liés à la corruption, comme les infractions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ou encore le blanchiment de capital.

En ce qui concerne les délits de corruption dans l'administration publique, les sanctions prévues dépendent du type de délits, le plus courant d'entre eux étant la subornation. Dans ce cas précis, le Code Pénal prévoit une peine

---

<sup>5</sup> Les marchés publics représentent plus de 15% du PIB espagnol. Il est estimé que la fraude et la concurrence déloyale dans les appels d'offres publics supposent un manque à gagner d'environ 40 Md € par an.

<sup>6</sup> On peut également citer au niveau des communautés autonomes la création en 2016 de l'Office de Prévention et de Lutte contre la Corruption aux îles Baléares (Loi 16/2016, du 9 décembre), ou encore de l'Agence de Prévention et de Lutte contre la Fraude et la Corruption de la Communauté de Valence (Loi 11/2016, du 28 novembre).



Service économique régional de Madrid

de prison allant de 3 à 6 ans, une amende de 12 à 24 mensualités et l'interdiction d'occuper un emploi ou d'exercer une fonction dans le secteur public et d'être éligible pour une durée de 9 à 12 ans.

En ce qui concerne le délit de corruption dans le secteur privé, les sanctions prévues par le Code Pénal sont également lourdes. Le dirigeant d'entreprise, administrateur, employé ou collaborateur d'une entreprise qui reçoit, sollicite ou accepte un bénéfice ou un avantage non justifiés de quelque nature que ce soit, pour lui-même ou pour un tiers, afin notamment de favoriser indûment une autre personne dans l'acquisition ou la vente de marchandises, peut être puni en Espagne d'une peine de prison de 6 mois à 4 ans, d'une interdiction d'exercer dans l'industrie ou le commerce pour une durée de 1 à 6 ans et d'une amende pouvant atteindre le triple de la valeur du bénéfice ou de l'avantage reçu. La personne qui offre ou concède ce type de bénéfice ou avantage encourt les mêmes peines.

La *Fiscalía anticorrupción* est l'organe appartenant au système judiciaire espagnol qui enquête sur les délits économiques ou autres liés au phénomène de la corruption. Selon son rapport annuel 2016, la *Fiscalía anticorrupción* a formulé 59 actes d'accusation en 2016. La prévarication administrative, la fraude contre l'administration, le détournement de fonds publics et le trafic d'influence ont constitué les principaux « types de peines » l'année dernière. 29 sentences ont été prononcées dont 27 d'entre elles se sont soldées par une condamnation des accusés. Plus de 650 dénonciations de cas de corruption (suspensions) ont par ailleurs été déposées devant la *Fiscalía*. Elle est appuyée dans cette tâche par La *Fiscalía de Delitos Económicos*, qui s'occupe de la délinquance socioéconomique quand celle-ci ne relève pas de la compétence de la *Fiscalía Anticorrupción*.



## ITALIE

### Éléments locaux de contexte du pays questionné :

L'adoption le 6 novembre 2012 de la loi 190/2012 sur des *dispositions pour la prévention et la répression de la corruption et de l'illégalité dans l'administration publique*, dite Loi Severino ou Loi anticorruption, a constitué un grand pas en avant en matière de lutte contre la corruption en Italie.

En matière de lutte contre la corruption dans le secteur public, cette loi renforce de manière significative la sévérité des sanctions en cas de pratiques illégales avérées dans l'administration publique. Des amendes de 500 à 10 000€ sont ainsi prévues pour les élus et fonctionnaires des organismes administratifs concernés en cas de manquement à des obligations de transparence. Des sanctions d'inéligibilité sont également prévues suite à des condamnations pour atteinte à l'administration publique<sup>7</sup>, ainsi que l'interdiction d'exercer certaines fonctions publiques et au sein d'organismes privés sous contrôle public après une condamnation pour certains délits, dont la corruption<sup>8</sup>. La loi précise par ailleurs la notion de concussion par l'expression « influence illégitime à donner ou promettre un bénéfice »<sup>9</sup>, celle de trafic d'influence illégal ou encore de conflit d'intérêts.

En matière de prévention de la corruption dans le secteur public, la Loi anticorruption institue tout d'abord une Autorité Nationale Anti-Corruption (ANAC) chargée de coordonner les politiques de prévention de la corruption à l'échelle nationale. L'ANAC a adopté en septembre 2013 son plan national anti-corruption sur proposition du Ministère de la fonction publique et de la simplification administrative. La loi crée ensuite la fonction de responsable anti-corruption, nommé parmi les dirigeants des administrations pour une durée déterminée, chargée des missions suivantes :

- élaboration d'un projet de plan triennal anticorruption, qui doit être adopté tous les ans par chaque administration au 31 janvier ;
- vérification de la mise en œuvre effective de ce plan et son efficacité, et proposition de modifications si des améliorations s'avéraient nécessaires ;
- sensibilisation des agents occupant des postes particulièrement exposés aux risques de corruption (typiquement, le secteur des marchés publics) afin notamment de leur faire suivre des formations sur l'éthique et la légalité.

Est prévue également la rédaction d'un Code d'éthique dans chaque administration. La loi introduit également pour la première fois un régime de protection pour les fonctionnaires délateurs (« *whistleblowing* »), ainsi qu'un renforcement des obligations de publicité, de transparence et de diffusion des informations de la part des administrations publiques<sup>10</sup>.

En matière de lutte contre la corruption dans le secteur privé, la loi 190/2012 modifie l'article 2635 du Code civil en redéfinissant le délit de corruption entre agents privés et en renforçant les sanctions.

---

<sup>7</sup> Décret législatif du 31 décembre 2012, n°235

<sup>8</sup> Décret législatif du 8 avril 2013, n°39

<sup>9</sup> « *induzione indebita a dare o promettere utilità* »

<sup>10</sup> Décret législatif du 14 mars 2013, n°33 qui oblige notamment les élus et les membres des gouvernements nationaux et territoriaux de publier leur patrimoine ainsi que celui de leur famille jusqu'au second degré.

Service économique régional de Rome

En matière de prévention contre la corruption dans le secteur privé, l'Italie dispose d'un dispositif original, à savoir le décret législatif 231/2001 sur la responsabilité pénale des entreprises. Le texte dispose que les entreprises doivent adopter un code d'éthique et un modèle d'organisation et de gestion décrivant la chaîne de contrôle interne permettant de prévenir des délits, dont la corruption et la concussion. Le respect du dispositif permet d'exonérer l'entreprise de sa responsabilité si un délit venait à être commis en son nom ou dans son intérêt.

On rappellera enfin l'existence en Italie de l'arme de la Garde des finances (Guardia di Fianza), dépendant directement du Ministère de l'Economie et des Finances. Force armée créée originellement comme Police douanière, la GdF, qui compte plus de 60 000 militaires, est un des acteurs majeurs de la lutte contre la corruption.

Q1/- Si le pays a créé une obligation légale de prévention et de détection de la corruption, quel est le champ d'application personnel (quelles entités y sont soumises ?) et matériel (quelles infractions ? quelles procédures les entités doivent mettre en œuvre ?) de cette obligation ?

Le mécanisme de prévention est conçu comme un dispositif décentralisé. Il consiste essentiellement à désigner au sein de chaque administration un référent anticorruption et à lui confier la charge d'élaborer un plan triennal de prévention anticorruption et de veiller à sa mise en œuvre.

Pour l'instruction des dossiers, l'ANAC peut s'appuyer sur le concours de la Garde des finances.

Q2/- Quel service ou autorité exerce le contrôle du respect de cette obligation légale de prévention ? De quels pouvoirs d'instruction dispose-t-il ? Combien d'agents emploie-t-il ?

La loi 190 de 2012 a créé l'Anac (*agenzia nazionale anticorruzione*) qui est opérationnelle depuis 2014 et compte actuellement 285 agents et devrait atteindre 350 à terme.

Sa mission porte principalement sur la prévention de la corruption dans les administrations publiques ou les entreprises détenues par une participation publique (et non les entreprises privées).

Q3/- Quelles sanctions sont prévues en cas de manquement ? Quelle est l'autorité compétente pour les prononcer ?

En cas de manquement dans la mise en œuvre du dispositif de prévention dans les administrations, l'Anac peut infliger des amendes allant jusqu'à 10 000€.

## MEXIQUE

### Éléments locaux de contexte du pays questionné :

La corruption, présente à tous les niveaux de la société, représenterait 9% du PIB du Mexique selon la Banque Mondiale et la Banque Centrale. Le pays a l'indice de perception de la corruption le plus élevé des membres de l'OCDE. Le fléau de la corruption est symboliquement attesté par la fuite ou l'incarcération de 17 anciens gouverneurs d'États fédérés en moins de dix ans. Selon Transparency International, le Mexique est le pays d'Amérique latine où le versement de pots-de-vin pour avoir accès aux services publics (51% des personnes interrogées y ont eu recours dans l'année écoulée) est le plus important. Le Mexique a ainsi chuté de 28 places dans l'indice de perception de la corruption 2016 de Transparency International, passant de la 95<sup>e</sup> à la 123<sup>e</sup> place/176 pays. Selon les enquêtes de l'Institut National de Statistiques et de Géographie, 64,5% des entreprises considèrent que le recours aux pots-de-vin permet de faciliter les démarches et 39,4% d'éviter des sanctions ou une amende.

Afin de coordonner les efforts anti-corruption, une réforme constitutionnelle a été adoptée par le Sénat en avril 2015, entraînant la modification de 14 articles et créant le Système National Anticorruption (SNA). Ce dernier correspond au mécanisme par lequel se sont créées des lois et des institutions pour lutter contre la corruption et se caractérise par la création d'un comité de participation citoyenne. Il a pour but de coordonner les autorités fédérales, fédérées et municipales pour prévenir, enquêter et sanctionner les fautes administratives et les actes de corruption. L'adoption de la réforme constitutionnelle devait être concrétisée par la modification de sept lois organiques et le vote des Chambres locales pour modifier leur constitution et créer les Systèmes locaux anticorruption (SLA). Le SNA est définitivement entré en vigueur le 19 juillet 2017.

### Q1/- Si le pays a créé une obligation légale de prévention et de détection de la corruption, quel est le champ d'application personnel (quelles entités y sont soumises ?) et matériel (quelles infractions ? quelles procédures les entités doivent mettre en œuvre ?) de cette obligation ?

Il existe des lois visant à prévenir la corruption. La Loi Générale des Responsabilités Administratives (appelée couramment « ley 3de3 »), qui est entrée en vigueur le 19 juillet 2017, s'applique aux services publics et aux particuliers (personnes physiques et morales) responsables de fautes administratives graves. Elle prévoit, par exemple, que les fonctionnaires ainsi que toute personne recevant des ressources de l'Etat (cela concerne donc les fonctionnaires comme les personnes physiques ou morales travaillant avec le gouvernement) doivent publier annuellement une déclaration de patrimoine et d'intérêts. En outre, il s'agit de la première loi reconnaissant la responsabilité administrative des personnes morales pour acte de corruption.

Il n'existe cependant aucune obligation de prévention et de détection de la corruption. La mise en place par les personnes morales d'une politique d'intégrité est seulement prise en compte par les autorités judiciaires pour prononcer un éventuel allègement de peine ou une exonération de responsabilité, une fois la personne morale jugée coupable d'un acte de corruption. L'Article 25 de la Loi Générale des Responsabilités Administratives entend par « politique d'intégrité » une politique interne à l'entreprise qui réunit les éléments suivants :

- Un manuel d'organisation et de procédures clair et complet qui délimite les fonctions et responsabilités de chaque service et qui spécifie les différents mandats et niveaux hiérarchiques
- Un code de conduite dûment publié et partagé à tous les membres de l'organisation qui dispose de mécanismes d'application réelle
- Des systèmes adaptés et efficaces de contrôle, de vigilance et d'audit qui examinent constamment et ponctuellement le respect des standards d'intégrité dans toute l'organisation
- Des systèmes adaptés de dénonciation, tant à l'intérieur de l'organisation qu'aux autorités compétentes, des procédures disciplinaires et des sanctions concrètes en cas de non-respect des normes internes ou législatives.
- Des systèmes et procédures adaptés d'entraînement et de formation aux mesures d'intégrité
- Des politiques de ressources humaines visant à éviter l'intégration de personnes générant un risque pour l'intégrité de l'entreprise
- Des mécanismes qui garantissent à tout moment la transparence et la publicité de ses intérêts.

Tant qu'aucun acte de corruption n'a été commis par une entreprise, elle ne peut être sanctionnée (administrativement ou pénalement) au simple motif qu'aucun engagement en matière de lutte contre la corruption ne serait pris. Selon une étude de Transparencia Mexicana (chapitre local de Transparency International), parmi les 500 plus grandes entreprises mexicaines au classement du journal mexicain Expansion, 63% n'auraient aucune politique interne anti-corruption.

## Q2/- Quel service ou autorité exerce le contrôle du respect de cette obligation légale de prévention ? De quels pouvoirs d'instruction dispose-t-il ? Combien d'agents emploie-t-il ?

Étant donné l'inexistence d'obligation de prévention, il n'existe pas une telle autorité.

En revanche, l'organisme chargé du contrôle externe des dépenses publiques est l'ASF (*Auditoría Superior de la Federación*), dont les fonctions ont été renforcées avec le SNA. Elle exerce son contrôle sur les trois pouvoirs, les organismes constitutionnels autonomes, les pouvoirs locaux (Etats fédérés et municipalités), et sur toute entité ou personne physique ou morale ayant reçu ou utilisé des deniers publics. La réforme donne la possibilité à l'ASF de rendre des rapports pendant l'année fiscale, sans attendre la publication annuelle des comptes et dénoncer au parquet anti-corruption les faits de corruption pénaux les plus graves, jusqu'à sept ans après la révélation des faits. L'ASF compte 2 589 agents dont 2 036 en charge des contrôles, selon une étude datant de 2014.

## Q3/- Quelles sanctions sont prévues en cas de manquement ? Quelle est l'autorité compétente pour les prononcer ?

Étant donné l'inexistence d'obligation de prévention, aucune sanction ne peut être prononcée avant la réalisation d'un acte de corruption.

En ce qui concerne les sanctions encourues pour cas avéré de corruption, les peines peuvent aller jusqu'à 18 ans d'emprisonnement pour enrichissement illicite de fonctionnaire. Elles sont prononcées par le Ministère de la Fonction Publique pour les fautes mineures et par le Tribunal de Justice Administrative en cas de faute grave.

Pour les entreprises, les sanctions peuvent être les suivantes :

- sanctions pécuniaires, pouvant aller jusqu'au double des bénéfices obtenus par des actes de corruption ou jusqu'à 1 500 fois la valeur journalière de l'unité de mesure et actualisation (environ 112 millions de pesos/5,6 MUSD) ;
- versement de dommages et intérêts ;
- jusqu'à dix ans d'interdiction de participer à des appels d'offre ;
- jusqu'à trois ans de suspension d'activités.

Elles peuvent y compris aller jusqu'à la dissolution de la société.

### Commentaires éventuels du pays questionné :

Comme cela a souvent été le cas au Mexique ces dix dernières années, les réformes institutionnelles ambitieuses demandent encore à être traduites dans les faits. Ainsi, si le système national anticorruption est en théorie entré en vigueur en juillet 2017, plusieurs postes clés sont toujours vacants. 32 candidats présélectionnés pour le poste de procureur anti-corruption ont été auditionnés par le Sénat, mais aucun procureur n'est encore nommé et les processus manquent de transparence selon la société civile. Par ailleurs, aucun magistrat n'a encore été nommé au Tribunal de Justice Administrative. Au niveau local, les nominations sont encore largement incomplètes (seules 50% environ ont déjà été effectuées).





## PAYS-BAS

### Éléments locaux de contexte du pays questionné :

Si les Pays-Bas comptent parmi les pays les moins touchés par la corruption au niveau mondial (8<sup>ème</sup> au classement de *Transparency International*), le pays a cependant connu plusieurs cas de corruption ces dernières années. Certains de ces cas ont été détectés dans le monde politique. Toutefois, en tant que pays très tourné vers l'extérieur, les Pays-Bas semblent surtout vulnérables dans des secteurs marqués par les échanges internationaux, comme le secteur financier et le port de Rotterdam (exposition au risque de corruption du personnel douanier). Pour mieux combattre la corruption, le gouvernement néerlandais a créé un Centre anti-corruption en 2016 au sein du Service de renseignement et d'enquêtes fiscales (FIOD).

Le code pénal néerlandais précise qu'il est interdit de payer des pots-de-vin, aux fonctionnaires aussi bien qu'aux personnes privées. La loi néerlandaise considère comme des actions criminelles (équivalentes aux délits français) à la fois la corruption active et la corruption passive. En outre, la corruption est un délit pour les personnes physiques comme pour les sociétés.

Une définition stricte de la corruption comprend les formes de corruption suivantes : corruption active ou passive de fonctionnaires ou de personnes officielles privées aux Pays-Bas ou à l'étranger. Toutes ces formes sont interdites aux Pays-Bas, bien que, dans le cas de corruption d'une personne privée à l'étranger, il faille une reconnaissance mutuelle de l'infraction entre les Pays-Bas et l'étranger pour porter l'affaire au pénal. L'objectif est notamment de ne pas altérer le *level playing field* au détriment des entreprises néerlandaises.

Les articles suivants du code pénal s'appliquent dans ces cas<sup>11</sup> :

	Impliquant des fonctionnaires	Impliquant des personnes privées
<b>Corruption active</b>	177	328ter, 2
<b>Corruption active internationale</b>	177 jo 178a	328ter, 2
<b>Corruption passive</b>	363	328ter, 2
<b>Corruption passive internationale</b>	363 jo 364a	328ter, 2

Par ailleurs, certains autres cas – comme la corruption (active) d'un juge, la corruption passive en tant que juge ou la corruption électorale – sont des délits définis dans des articles spécifiques du Code pénal néerlandais.

Selon une définition plus large de la corruption comprise comme « l'abus d'un pouvoir confié pour un profit privé ou personnel », il y a bien plus de délits pouvant être considérés comme de la corruption, dont la contrefaçon (art. 225 du Code pénal), le détournement de fonds (321), l'escroquerie (326), le blanchiment (420bis), les organisations criminelles (140), etc.

Le périmètre de l'étude se limite aux Pays-Bas stricto sensu, à l'exclusion des collectivités d'outre-mer, disposant d'une large autonomie et de réglementations spécifiques et d'une administration propre (y compris sur le plan monétaire et financier).

<sup>11</sup> Le texte néerlandais du code pénal ou *Wetboek van strafrecht* se trouve ici : <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2017-09-01>

Q1/- Si le pays a créé une obligation légale de prévention et de détection de la corruption, quel est le champ d'application personnel (quelles entités y sont soumises ?) et matériel (quelles infractions ? quelles procédures les entités doivent mettre en œuvre ?) de cette obligation ?

Aux Pays-Bas, il n'existe pas d'obligation légale généralisée de prévention et de détection de la corruption comme en France. En outre, contrairement au Royaume-Uni par exemple, le manque de prévention de la corruption n'est pas puni.

Les dispositifs nationaux sont essentiellement des codes de conduite basée sur l'autorégulation. Ainsi, il existe notamment aux Pays-Bas un *Corporate Governance Code*, révisé en 2016, qui précise que les sociétés doivent disposer d'une stratégie de long terme qui exclut, entre autres, la corruption<sup>12</sup>. L'examen préventif des employés par les services RH peut également être mentionné dans ce cadre.

Cependant, en vertu de la Loi sur la supervision financière néerlandaise (Arrêté sur les règles prudentielles, art. 21), les institutions financières sont tenues de disposer d'une division indépendante de *compliance* (souvent sous forme d'un *compliance officer*, éventuellement externalisé), assurant la conformité de l'institution avec le cadre légal (international) en vigueur au niveau des risques d'intégrité (mais aussi dans d'autres domaines, comme par exemple la fiscalité, le *reporting*, etc.).

Par ailleurs, il existe des instruments pour signaler des faits de corruption une fois que ceux-ci ont eu lieu. Ainsi, beaucoup d'organismes disposent de leur propre « guichet intégrité » (*meldpunt integriteit*) : corporations de logement social, secteur de la santé, secteur bancaire... La Banque centrale néerlandaise a lancé son propre guichet d'alerte ([www.meldpuntdnb.nl](http://www.meldpuntdnb.nl)) destiné aux professionnels du secteur financier qui auraient détecté des transactions suspectes. Il existe également une obligation (pour les experts-comptables, avocats, assureurs, commerçants, banques, etc.) de signaler les transactions suspectes auprès de la *Financial Intelligence Unit* néerlandaise (organisme policier) en vertu de la « Loi sur la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme » (dans cette loi, l'élément de prévention est plus fort, mais le lien avec la corruption est plutôt indirect). Enfin, depuis le 1er juillet 2016 il existe aux Pays-Bas une loi « maison des lanceurs d'alerte », qui pose un certain nombre d'obligations pour les entreprises en ce qui concerne les donneurs d'alerte. Cette loi concerne les entreprises employant plus de 50 salariés, qui doivent mettre en place une réglementation en la matière<sup>13</sup>.

Q2/- Quel service ou autorité exerce le contrôle du respect de cette obligation légale de prévention ? De quels pouvoirs d'instruction dispose-t-il ? Combien d'agents emploie-t-il ?

En l'absence d'une obligation légale de prévention et de détection, ce contrôle est confié aux entreprises elles-mêmes (autorégulation) et non pas à un organisme externe comme l'AFA.

Cependant, en ce qui concerne l'exigence de *compliance*, ce sont la Banque centrale néerlandaise (DNB) et l'Autorité des Marchés financiers qui assurent le contrôle (comportemental et prudentiel) du respect des exigences en matière de conformité.

Par ailleurs, une fois l'acte irrégulier constaté, deux organismes d'investigation peuvent intervenir :

- Le FIOD ou Service de renseignement et d'investigation fiscal de l'administration fiscale et douanière. Ce service dispose depuis septembre 2016 d'un Centre anti-corruption responsable de la recherche sur la corruption étrangère de fonctionnaires néerlandais et sur la corruption nationale et internationales des personnes privées. Ce centre emploie actuellement 60 enquêteurs. Au total, le FIOD emploie environ 1 300 personnes, dont environ 1 100 sont enquêteurs. Ces enquêteurs disposent de toutes les compétences policières, bien que peu d'entre eux soient armés. En cas de transaction suspecte, ils examinent les faits en concertation avec le ministère public et l'administration fiscale. Si une enquête est lancée, c'est le procureur qui est en charge de la mener et qui la porte devant le juge à son aboutissement.

<sup>12</sup> Voir le texte en version anglaise ici : <http://www.mccg.nl/?page=4738>.

<sup>13</sup> Le site <https://huisvoorklokkenuiders.nl/> donne une présentation de la loi, en néerlandais. Un résumé en anglais des principales dispositions se trouve à cette adresse : <http://www.loyensloeff.com/nl-nl/news/publications/bits/benefitsbit-dutch-house-for-whistleblowers-act-adopted>.

Service économique de La Haye

- Le Département des investigations internes de la Police nationale (NPIID). Cette autorité fait de la recherche en cas de soupçon de conduite punissable par des fonctionnaires néerlandais et constitue ainsi l'autorité pour la corruption des fonctionnaires aux Pays-Bas. Le NPIID dispose de toutes les compétences policières et dispose d'environ 100 enquêteurs. Ce département s'interroge également sur la corruption étrangère de fonctionnaires, ensemble avec le Centre anti-corruption du FIOD. En cas de besoin d'experts ou de capacités personnelles supplémentaires, ces deux entités joignent leurs forces dans la lutte contre la corruption.

### Q3/- Quelles sanctions sont prévues en cas de manquement ? Quelle est l'autorité compétente pour les prononcer ?

Compte tenu de l'absence d'une obligation légale de prévention et détection, il n'existe pas de sanctions en cas de manquement ni d'autorité compétente pour les prononcer.

En tant que superviseurs, la Banque centrale et l'Autorité des marchés financiers sont compétentes pour imposer des sanctions en cas de manque de respect des normes de conformité ou *compliance* : amendes, suppression d'autorisation d'exercice d'un métier financier, voire emprisonnement.

Par ailleurs, une fois le délit constaté, l'Office du procureur général national pour la fraude, le délit environnemental et la récupération des fonds (*Functioneel parket* ou « parquet fonctionnel ») constitue un centre d'expertise. Il joue le rôle d'un Parquet national chargé de la poursuite des délits économiques et financiers, de la fraude à la sécurité sociale et des délits agricoles et environnementaux. Ce Parquet national se focalise sur la fraude fiscale, la corruption et le blanchiment. C'est lui qui poursuit les suspects (sociétés et personnes physiques) en cas de soupçon de corruption.

Si un cas est porté devant le juge, c'est le tribunal régional (*arrondissementsrechtbank*), habituellement composé de trois juges, qui juge ou acquitte le suspect. En cas d'appel, le cas est porté devant l'une des quatre cours d'appel néerlandaises (*gerechtshoven*).

Les sanctions maximales sont de 6 ans de prison et/ou une amende de la 5<sup>ème</sup> catégorie (82 000€) pour la corruption des fonctionnaires et de 4 ans et/ou une amende de la 5<sup>ème</sup> catégorie (82 000€) pour la corruption des personnes privées. Ces sanctions sont majorées jusqu'à un maximum de 8 ans de prison en cas de corruption passive d'un fonctionnaire au sens de ministre, secrétaire d'Etat, commissaire du roi, député, maire, conseiller municipal ou membre d'un organisme de représentation.



## RUSSIE

### Éléments locaux de contexte du pays questionné :

Selon Transparency international, l'indice de perception de la corruption en Russie est de 29 – sur 100-, ce qui place le pays en 131<sup>e</sup> position sur les 176 évalués.

Q1/- Si le pays a créé une obligation légale de prévention et de détection de la corruption, quel est le champ d'application personnel (quelles entités y sont soumises ?) et matériel (quelles infractions ? quelles procédures les entités doivent mettre en œuvre ?) de cette obligation ?

Au plan légal, la Fédération de Russie dispose de tous les outils nécessaires pour s'attaquer au phénomène, elle est partie aux conventions internationales, dispose de législations régionales et nationales.

a. Conventions internationales ratifiées par la Russie

- Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption - Décembre 2005
- Convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité pénale pour la corruption
- Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales - 1999
- Convention du Conseil de l'Europe sur le blanchiment
- Déclaration de l'ONU sur la lutte contre la corruption dans les compagnies commerciales internationales (adoptée par la résolution 51/19 de l'assemblée générale de l'ONU du 16/12/1996)
- Résolution du Comité des ministres du conseil de l'Europe "Sur 20 principes de la lutte contre la corruption" adoptée le 06/11/1997 au cours de la 101<sup>e</sup> session;
- Convention du conseil de l'Europe sur la responsabilité pénale pour la corruption (ETS N°173).

b. Législation des pays de la CEI:

- Convention sur la coopération des pays-membres de la CEI dans la lutte contre la criminalité, signée à Moscou le 25/11/1998;
- Loi-cadre "Sur la lutte contre le blanchiment des revenus acquis par la voie criminelle», adoptée à la XII<sup>e</sup> session plénière de l'Assemblée interparlementaire de la CEI, le 8 décembre 1999;
- Loi-cadre «Sur la lutte contre la corruption», adoptée à la XIII<sup>e</sup> session plénière de l'Assemblée interparlementaire de la CEI, le 3 avril 1998;
- Loi-cadre «Sur les bases de la législation de la politique contre la corruption» adoptée à la XXII<sup>e</sup> session plénière de l'Assemblée interparlementaire de la CEI, le 15 novembre 2003

- c. Législation nationale concernant la lutte contre la corruption :
- Décret présidentiel du 4 avril 1992 №361 «Sur la lutte contre la corruption dans les services publics».
  - Loi fédérale N° 115-FZ "Sur la lutte contre le blanchiment des avoirs criminels et le financement du terrorisme" du 7 août 2001
  - Conception de la réforme administrative en Fédération de Russie en 2006–2010 qui a mis en place des mécanismes spécialisés dans le domaine de la lutte contre la corruption au sein des pouvoirs exécutifs
  - Décret présidentiel du 19 mai 2008 № 815 «Sur les mesures de la lutte contre la corruption» qui a mis en place le Conseil auprès du Président pour la lutte contre la corruption
  - Plan national de la lutte contre la corruption adopté pour la première fois par le Président Medvedev le 31 juillet 2008 (№ 1568). Depuis il est modernisé tous les deux ans. Le dernier plan national de lutte contre la corruption adopté, couvre les années 2016–2017
  - Loi fédérale N°273 "Sur la lutte contre la corruption" adoptée le 25 décembre 2008
  - Loi fédérale "Sur l'expertise anti-corruption des textes législatifs et les projets de loi" № 172-FZ du 17 juillet 2009

Cette expertise est conduite par le:

- 1) Parquet général de la Fédération de Russie
- 2) Ministère de la Justice

## Q2/- Quel service ou autorité exerce le contrôle du respect de cette obligation légale de prévention ? De quels pouvoirs d’instruction dispose-t-il ? Combien d’agents emploie-t-il ?

Plusieurs organismes concourent en Russie à la lutte contre la corruption. Le nombre d’agents engagés dans cette mission n’est en revanche pas connu.

1. MVD (ministère de l’Intérieur) de la Russie - Direction générale de la sécurité économique et de la lutte contre la corruption qui s'occupe de la détection, de la prévention, de la répression et de l'élucidation de la délinquance économique y compris dans le domaine de la lutte contre la corruption -

[https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/Glavnoe\\_upravlenie\\_jekonomicheskoj\\_bezop/Polozhenie](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/Glavnoe_upravlenie_jekonomicheskoj_bezop/Polozhenie)

2. Comité d'enquête de la Russie [http://sledcom.ru/Protivodejstvie\\_korruptcii](http://sledcom.ru/Protivodejstvie_korruptcii)

3. FSB de la Russie - <http://www.fsb.ru/fsb/>

4. Parquet Général - contrôle du respect de la législation contre la corruption et expertise de la législation - <http://genproc.gov.ru/anticor/>

5. Banque Centrale de la Russie - Département du suivi financier et du contrôle des devises

<http://www.cbr.ru/anticor/>

### Q3/- Quelles sanctions sont prévues en cas de manquement ? Quelle est l'autorité compétente pour les prononcer ?

#### 1. À l'encontre du corrupteur :

Les peines prévues pour les actes de corruption (pot-de-vin) commis par celui qui essaie de corrompre quelqu'un:

a/sans circonstance aggravante, les peines peuvent être une amende minimale de 200 000 roubles (3 000 euros) pouvant aller jusqu'à 18 mois de salaire ou de revenus de la personne condamnée ou une peine alternative de travaux non consentis pour une période comprise entre un et deux ans ou une peine de détention administrative de trois à six mois ou d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 3 ans.

b/ avec circonstances aggravantes, l'amende peut atteindre 500 000 roubles (7 400 euros) ou trois années de revenus et la peine de prison peut aller jusqu'à 8 ans

#### 2. À l'encontre du corrompu :

Les peines prévues pour les actes de corruption (pot-de-vin) commis par celui qui se laisse corrompre:

- Amende jusqu'à 1 000 000 roubles (14 800 euros) ou deux ans de revenus ;
- Amende correspondant à la somme reçue multipliée de 10 à 50 fois ;
- Travaux non consentis jusqu'à 5 ans ;
- Prison jusqu'à 3 ans.
- En cas de circonstances aggravantes, l'emprisonnement peut atteindre 7 ans et l'interdiction d'occuper certains postes pour une durée allant jusqu'à 3 ans peut être prononcée.

#### 3. 3 Au-delà de 25 000 roubles

Si le pot de vin est supérieur à 25 000 roubles (370 euros), les peines deviennent plus lourdes. L'amende maximum peut atteindre 1,5 million de roubles et la peine de prison être portée à 6 ans.

Si d'autres circonstances aggravantes s'y ajoutent, l'amende est de 2 millions de roubles ou de 70 fois la somme reçue en pot-de-vin. La peine de prison est portée à 8 ans et l'interdiction d'occuper certains postes peut atteindre 5 ans

Si un fonctionnaire se laisse corrompre : l'amende peut être portée à 3 millions de roubles et la peine de prison aller de 5 à 10 ans, l'interdiction d'occuper un poste de responsabilité ou un mandat électif pendant 7 ans.

La législation russe prévoit la corruption commerciale comme un type de corruption en général, qui porte préjudice aux sociétés privées. Les peines sont identiques à celles réprimant les actes de corruption commis par les fonctionnaires.

En cas de fait de corruption aggravée par le chantage ou commis en bande organisée, l'amende atteint 4 millions de roubles et la peine de prison est comprise entre de 8 à 15 ans.

La loi fédérale relative à la lutte contre la corruption prévoit que les citoyens russes, étrangers et les personnes apatrides engagent leur responsabilité disciplinaire, administrative, pénale et civile conformément à la législation de la Russie.

Les personnes morales engagent également leur responsabilité sauf pour la responsabilité disciplinaire et pénale. En revanche suite à la ratification de la Convention de l'ONU contre la corruption, le code administratif de la Russie a été complété par les articles concernant la responsabilité administrative des personnes morales en cas de corruption. La responsabilité administrative peut être retenue en même temps pour la personne morale et le responsable de cette organisation en qualité de personne physique. Les peines sont dès lors une amende administrative correspondant au triple des avoirs versés en pot-de-vin multipliée, jamais inférieure à un million de roubles et la confiscation des avoirs donnés.

La loi fédérale du 7 août 2001, N 115-FZ relative à la lutte contre le blanchiment des avoirs criminels et le financement du terrorisme définit la responsabilité des organisations qui font des opérations financières ou avec

Service économique régional de Moscou

d'autres biens. Toutes ces organisations doivent concourir à la politique de l'État concernant la lutte contre le blanchiment. En cas de manquement aux obligations légales sur lutte contre le blanchiment, ces organisations peuvent perdre leur licence, ou voir leur responsabilité administrative engagée.

Pour les responsables de ces organisations, en cas de manquement, l'amende est comprise entre 10 000 et 50 000 roubles ou une perte de licence. Pour les personnes morales, l'amende administrative va de 20 000 à 1 000 000 roubles ou la suspension d'activité pour une durée de 60 à 90 jours peut être prononcée.

#### Commentaires éventuels du pays questionné :

Malgré l'existence d'un arsenal complet de lutte contre la corruption et des cas retentissants en cours le phénomène persiste.



## UKRAINE

### Éléments locaux de contexte du pays questionné :

La corruption est un phénomène endémique en Ukraine et revêt un caractère unique en Europe. L'une des causes profondes des révolutions de 2004 et 2013-2014 en Ukraine est à rechercher dans l'exaspération et l'impuissance des classes moyennes face à l'ampleur de la captation illégale des richesses du pays. Sur le plan macroéconomique, le FMI a récemment estimé que les phénomènes de corruption en Ukraine représentent une perte de 2% du PIB/an.

Le programme d'assistance financière du FMI lancé en avril 2015 a mis au premier rang des conditions à remplir la mise en place d'un dispositif robuste de lutte contre la corruption, via la création de deux agences nouvelles qui ont vu le jour en 2015 : le Bureau national anticorruption, en charge des enquêtes de police judiciaire, et l'Agence nationale de prévention de la corruption, en charge de la définition et de la mise en œuvre de la politique nationale en matière de prévention de la corruption.

### Q1/- Si le pays a créé une obligation légale de prévention et de détection de la corruption, quel est le champ d'application personnel (quelles entités y sont soumises ?) et matériel (quelles infractions ? quelles procédures les entités doivent mettre en œuvre ?) de cette obligation ?

La loi 1700-VII du 14 octobre 2014, entrée en vigueur le 26 juin 2015, a créé l'obligation légale de prévention et de détection de la corruption.

Les procédures suivantes doivent notamment être mises en œuvre : monitoring, coordination et évaluation de la mise en œuvre de la stratégie nationale ; analyse des données statistiques ; préparation des actes réglementaires et législatifs ; études ; information publique ; etc. Les entreprises et organisations publiques doivent notamment adopter des plans de prévention de la corruption, approuvés par l'Agence nationale de prévention de la corruption.

Obligation majeure et structurelle, qu'il a été très difficile, en raison de résistances considérables, d'adopter et de mettre en œuvre (pour la première fois) en 2016 : les hauts-fonctionnaires, élus et dirigeants d'entreprises publiques doivent renseigner annuellement sur un registre unique et public la composition détaillée de leurs revenus et de leur patrimoine (22 000 individus concernés).

### Q2/- Quel service ou autorité exerce le contrôle du respect de cette obligation légale de prévention ? De quels pouvoirs d'instruction dispose-t-il ? Combien d'agents emploie-t-il ?

La loi 1700-VII du 14 octobre 2014 porte création de l'Agence nationale de prévention de la corruption, autorité administrative indépendante à compétence nationale en charge de la conception et de la mise en œuvre de la politique nationale en matière de lutte contre la corruption. Cinq hauts fonctionnaires composent le collège de l'Agence. Ils sont nommés pour 4 ans (non renouvelables) par le Gouvernement à l'issue d'une procédure de sélection sur concours. Près de 300 agents composent les effectifs de l'Agence.

En cas de doute sur la légalité d'une situation, l'Agence peut recourir aux différentes autorités publiques pour recueillir des informations complémentaires. L'Agence bénéficie d'un droit d'accès aux bases d'information des autorités publiques et peut mobiliser les agents de ces autorités aux fins de ses examens et travaux.

L'Agence dispose d'un droit d'inspection dans les organisations publiques et privées afin d'évaluer la bonne mise en œuvre des programmes de prévention de la corruption.

L'Agence dispose du pouvoir de requérir des explications écrites de la part d'individus ou d'organisations dans le cas de situations douteuses, notamment relatives à l'exactitude des déclarations de patrimoine. L'Agence a également la possibilité d'échanger des informations avec les autorités nationales et étrangères compétentes.

Les actes recommandations et signalements de l'Agence ont force exécutoire.

### Q3/- Quelles sanctions sont prévues en cas de manquement ? Quelle est l'autorité compétente pour les prononcer ?

L'Agence a la capacité de formuler des recommandations, signalements et de produire des rapports aux autorités administratives et hiérarchiques compétentes. Un rapport annuel est publié.

En cas de manquement grave, l'Agence a la capacité de saisir les autorités de police compétentes, notamment le Bureau national anticorruption (enquêtes) afin d'initier des enquêtes, en transmettant tous les éléments de dossier recueillis aux autorités compétentes

L'Agence peut également se pourvoir en justice, via un dépôt de plainte devant le tribunal en cas d'infraction directe constatée avec la loi.

### Commentaires éventuels du pays questionné :

Des progrès réels ont été enregistrés en Ukraine, en deux ans seulement et relativement à l'absence par le passé de toute politique de lutte contre la corruption :

- Création du Bureau national anti-corruption (NABU) ;
- Création de l'Agence nationale de prévention de la corruption ;
- Réforme du secteur de l'énergie, notamment de la politique tarifaire (fin des subventions croisées) et de l'entreprise publique Naftogaz ;
- Réforme fiscale et hausse des salaires moyens visant à réduire la part de l'économie grise;
- E-déclarations du patrimoine, rendues publiques et obligatoires pour 22 000 hauts fonctionnaires, parlementaires, ministres et dirigeants d'entreprises publiques ;
- Création du Business Ombudsman ;
- Réforme de la procédure de passation des marchés publics (Prozzoro).

- 1) L'Agence nationale de prévention de la corruption, récipiendaire en octobre 2016 des déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires et politiques, ne peut rester simple récipiendaire : l'agence doit dorénavant traiter, de manière proactive et systématique les 22 000 dossiers : les vérifier, les confronter, et transmettre les cas litigieux au NABU (une ancienne Premier ministre a déclaré 200 EUR de revenus par mois, tout en étant logée dans un manoir à la lisière de Kiev) ;
- 2) Les moyens d'enquête du NABU devraient être renforcés, notamment par le droit de procéder à des écoutes sans devoir recueillir l'autorisation préalable de la Procuration générale;
- 3) Après la création, avec le NABU , d'une police autonome dédiée aux hautes affaires de corruption, il est apparu nécessaire et urgent de créer une Cour anti-corruption ad hoc, indépendante et spécialement formée, dédiée aux hautes affaires de corruption instruites par le NABU. La création de cette Cour a été rendue possible depuis l'adoption de la réforme constitutionnelle de juin 2016, portant réforme de la Justice. Les autorités ukrainiennes s'y sont engagées dans le cadre du programme FMI : la Cour devrait être instituée d'ici mars 2018.

# Trésor

DIRECTION GÉNÉRALE

