



# ACTES DU SEMINAIRE

## LA CREATION DU PARQUET EUROPEEN

Université de Strasbourg (France)  
27 octobre 2017

1. Toute reproduction, même partielle, par quelque procédé que ce soit, est interdite sans autorisation préalable. Une copie par xérogaphie, photographie, film, support magnétique ou autre constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi, du 11 mars 1957 et du 3 juillet 1995, sur la protection des droits d'auteur.

N°3 - 2017 Parution - Gratuite - ISSN 2272-981X



Chantal CUTAJAR, Directrice générale du CEIFAC

Le Collège Européen des Investigations financières et de l'analyse financière criminelle, CEIFAC, s'inscrit dans l'objectif du contrat triennal, Strasbourg, Capitale européenne (2015-2017) <sup>1</sup> de conforter la place de Strasbourg en qualité de ville siège des institutions européennes. Il œuvre à la promotion d'une Europe de la sécurité et de la justice, dont l'actualité rappelle l'urgence de sa consolidation.

Il contribue, par la formation et la recherche à promouvoir l'Europe de Strasbourg, une Europe qui met au cœur de son action, la justice et le droit. Son programme, conçu et mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat étroit avec des autorités de poursuite françaises et issues d'autres Etats-membres de l'Union européenne (UE) ainsi qu'avec les organes européens de la lutte contre la criminalité organisée, fait du CEIFAC, un centre universitaire dédié aux investigations financières, unique en Europe.

Les investigations financières ont été identifiées en effet, notamment par le Groupe d'action financière (GAFI) et par la Commission européenne (CE) comme un outil efficace pour lutter contre la criminalité organisée, le terrorisme, la corruption et, d'une manière générale, contre toutes les formes de criminalité qui génèrent des flux financiers transfrontières.

Les recommandations du CEIFAC ont été transmises à la CE en mai 2015. Le Vademecum de l'investigation financière et de l'analyse financière criminelle, élaboré par Elena ADDESA-PELLISER, doctorante, a été largement diffusé et est en accès libre sur le site du CEIFAC depuis novembre 2015<sup>2</sup>. Il en est de même de l'état des lieux de la mise en œuvre des dispositions normatives par les Etats-membres en matière de blanchiment et de corruption, réalisé par Laure ROMANET, doctorante, à partir des restitutions des auditeurs<sup>3</sup>.

La CE a jugé à l'issue de la première phase qui s'est achevée en 2015, que le projet était « en cohérence avec la ligne d'action de la Commission, les matériels pédagogiques se sont attachés à traiter l'investigation financière dans sa totalité (...), ce qui est apprécié » et qu'il « a contribué à combler la lacune entre les « engagements » politiques et la réalité sur le terrain ». Qu'enfin, « il pourrait servir utilement de référence durant la présidence néerlandaise ».

En effet, le Conseil européen des 9 et 10 juin 2016 a adopté des conclusions et un plan d'action sur la voie à suivre pour progresser en matière d'investigations financières reprenant plusieurs des préconisations faites par le CEIFAC notamment en matière de formation<sup>4</sup>.

L'une des particularités du CEIFAC est d'être ouvert sur la cité dans le but de favoriser l'information et l'appropriation par les citoyens des initiatives et des actions qui sont menées en faveur de la promotion d'une Europe de la liberté, de la sécurité et de la justice.

L'engagement d'informer et de partager avec l'ensemble des citoyens les recommandations formulées à l'attention de la CE et des Etats-membres s'est traduit par l'organisation d'un séminaire de restitution du programme de recherche-action du CEIFAC, ouvert au public le 24 juin 2016. Trois tables rondes ont été consacrées à trois de ses recommandations.

La première table ronde animée par Elena ADDESA-PELLISER concerne la formation aux investigations financières criminelles (Table ronde n° 1). La seconde, co-animée par marc SIMON et Simon BAËCHLER était consacrée aux besoins et aux enjeux en matière d'analyse stratégique opérationnelle (Table ronde n° 2). La troisième, animée par Chantal CUTAJAR envisage les réformes législatives et institutionnelles utiles à la mise en œuvre des investigations financières en Europe (Table ronde n° 3).

Le numéro Zéro de la Revue du CEIFAC publie les actes de ce séminaire.

Nous sommes heureux de vous les faire partager.

#### Notes :

1. Les partenaires du Contrat triennal 2015-2017 sont l'Etat français, l'Eurométropole de Strasbourg, la Ville de Strasbourg, le Département du Bas-Rhin et la Région [ceifac.eu/info.php?pgc=Presentation\\_ceifac](http://www.region.ceifac.eu/info.php?pgc=Presentation_ceifac)
2. le vademecum: et l'état des lieux sont disponible à cette adresse [www.ceifac.eu/info.php?pgc=Rapport\\_ISEC\\_2013\\_2015](http://www.ceifac.eu/info.php?pgc=Rapport_ISEC_2013_2015)
3. Elena ADDESA-PELLISER et Laure ROMANET sont doctorantes sous la direction de Chantal CUTAJAR au sein de l'UMR DRES 7354 de l'Université de Strasbourg et rattachées à l'équipe de recherche du Groupe de recherches approfondies sur la criminalité organisée (GRASCO).
4. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-8777-2016-init/fr/pdf>

# Sommaire

## SÉMINAIRE DE RESTITUTION DU PROGRAMME DE RECHERCHE-ACTION DU CEIFAC

<b>PRÉSENTATION ET DÉROULEMENT DU SÉMINAIRE</b>	<b>4</b>
« La formation aux investigations financières criminelles »	
<b>Présentation et déroulement du séminaire</b>	<b>5</b>
« Les besoins et les enjeux en matière d'analyse stratégique et opérationnelle »	
Quelles réformes législatives et institutionnelles ?	
<b>DOCUMENTS DE TRAVAIL</b>	<b>6</b>
Elena ADDESA-PELLISER (table ronde n° 1)	
I. Pourquoi cette table ronde	
II. La formation aux IF/AFC aujourd'hui : besoins et perspectives	
Thomas CASSUTO (table ronde n°1)	
De la nécessité de développer la formation en matière d'investigations économiques et financières à l'échelle de l'Union européenne	
Marc SIMON et Simon BAECHLER (Table ronde n° 2)	
Jean-Claude DELEPIERE (Table ronde n° 3)	
III. Compte-rendu intégral des débats	
Introduction : Chantal CUTAJAR	
<b>TABLE RONDE N° 1</b>	<b>17</b>
« La formation aux investigations financières criminelles »	
Elena ADDESA-PELLISER	
<b>TABLE RONDE N° 2</b>	<b>27</b>
« Les besoins et les enjeux en matière d'analyse stratégique et opérationnelle »	
<b>TABLE RONDE N° 3</b>	<b>37</b>
« Quelles réformes législatives et institutionnelles ? »	

**Sous la direction du Dr Chantal CUTAJAR, Doctorat en droit (1996) :  
La société écran - Essai sur sa notion et son régime juridique,  
obtenu avec mention Suma cum laude**

Directrice de recherche, Directrice du laboratoire de recherche, le GRASCO (Groupe de recherche-actions sur la criminalité organisée), Directrice de la revue scientifique du GRASCO, Directrice générale du CEIFAC (Collège européen des investigations financières et de l'analyse financière criminelle), expert auprès de la Commission européenne sur la saisie et la confiscation des avoirs et les investigations financières à l'échelle européenne, Directrice du Master 2 « Responsable conformité/*Compliance officer* » et « Lutte contre la criminalité organisée dans ses aspects économiques et financiers », Responsable d'enseignement pour les étudiants étrangers dans le cadre du programme d'échanges ERASMUS/SOCRATE.

Auteur de très nombreuses contributions, articles, actes de colloques et conférences, coordinatrice d'ouvrages scientifiques collectifs sur le thème de la lutte contre la criminalité financière, criminalité organisée, lutte contre le blanchiment et la corruption.

---

**Liste alphabétique des intervenants :**

**ADDESA-PELLISER Elena**, Doctorante en Droit pénal et Sciences criminelles sur le thème « Investigations financières dans l'UE : état des lieux et préconisations ». 2013 : Master 2 en Droit des Affaires - Lutte contre les fraudes et le blanchiment (Université de Strasbourg), 1994 : diplômée de HEC Jouy-en-Josas (majeure : Audit, conseil, expertise), 1992 : DESS Relations internationales (Université de Dauphine), 2014 : formation courte en renseignement forensique criminel, à l'Université de Lausanne. Auteur du Vademecum de l'investigation financière et de l'analyse financière criminelles, sous la direction de Chantal Cutajar.

**BAECHLER Simon**, responsable de formation à l'Ecole des Sciences criminelles de l'Université de Lausanne, Inspecteur scientifique à police à NEUCHATEL, Suisse, Docteur en science forensique

Benoît Bringer, journaliste d'investigation, Premières lignes, France, pour animer cette table ronde

**GONZÁLEZ-VALDELIÈVRE BRUNO**

**POPA Silviu**, secrétaire général de l'Agence roumaine de l'intégrité.

**SCHILIS-GALLEGO Cécile**, journaliste d'investigation de l'International Consortium of Investigative Journalists.

**SIMON Marc**, Commissaire Divisionnaire, Chef de l'Unité Centrale d'Analyse Criminelle Opérationnelle, Direction de la lutte contre la criminalité grave et organisée, Police Judiciaire Fédérale de Belgique, Licencié en Criminologie avec participation aux programmes EU Falcone « Conceptualisation et développement de l'analyse financière criminelle - AFC » et EU Agis « Mise en œuvre d'un programme de formation à l'analyse financière criminelle » & Coauteur d'un « Modèle européen de schéma directeur de formation à l'Analyse Financière criminelle »,

**VOLS Bertrand**

## Propos introductifs - Elena ADDESA-PELLISER

**Elena Addesa-Pelliser** – Bonjour à toutes et à tous. C'est pour moi un honneur et un plaisir de d'entamer cette conférence, donc sans plus attendre, pour vous mettre en jambes, je voudrais vous présenter deux affaires en parallèle. En apparence, tout à fait différentes ; elles présentent en réalité deux points communs que je vous dévoile tout de suite : c'est d'abord l'argent et ensuite le big data. Nous allons ainsi planter le décor pour la table ronde n° 1

La première affaire dite «Tabernula», est une affaire de délits d'initiés qui a fait l'objet d'enquêtes sur le territoire de la Couronne britannique et s'est traduite par le prononcé de peines de prison, un fait extrêmement rare puisqu'au Royaume-Uni, c'est plutôt la procédure du le plaider coupable qui prévaut<sup>1</sup>. La seconde affaire que j'aborderai devant vous est celle dite des *Panama Papers*. Je ne serai pas très prolixe sur ce second cas parce que nous avons la chance unique aujourd'hui d'avoir parmi nous deux journalistes d'investigations, spécialistes de la question, Monsieur Benoît Bringer et Madame Cécile Schilis-Gallego, qui répondront avec plaisir à l'ensemble de vos questions.

Je vous présente simplement les principales caractéristiques des deux affaires de manière comparative. Dans l'affaire «Tabernula», neuf personnes ont été mises en cause initialement.

Au cours de la procédure, cinq d'entre elles ont été suspectées et quatre en sont ressorties «blanchis». Cinq suspects, ce n'est pas énorme en comparaison avec les *Panama Papers* pour laquelle des milliers de personnes dont 6 500 individus ont déjà fait l'objet d'enquêtes dans le monde entier.

La procédure concernant l'affaire « Tabernula » a coûté au contribuable britannique 14 millions de livres en actes d'enquête pour des bénéficiaires estimés à peu moins de 10 millions de livres. Le calcul coût bénéfice est rapide ; l'enquête représente une dépense supérieure à ce qui ce qui a pu être récupéré par la justice. Mais d'autres enjeux pour l'institution judiciaire apparaissent dans ces deux affaires. Concernant les *Panama Papers*, les pertes fiscales pour les États sont estimées à environ 135 milliards de dollars. Ce sont des sommes qui peuvent laisser pantois. En effet, cela apparaît tellement énorme sur le plan des répercussions sociales qu'il semblait indispensable d'intervenir.

La première enquête relative à l'affaire « Tabernula » a représenté plus de huit ans et demi d'enquêtes alors qu'il n'a fallu que deux années d'investigations en ce qui concerne la seconde affaire dite des *Panama Papers*. Au cours de la première année, des journalistes allemands ont été contactés par la source des informations, puis un passage de témoin s'est effectué en confiant l'affaire au Consortium international des journalistes d'investigation

qui dispose de capacités de traitement et de gestion des flux de documents qui ont commencé à arriver en trop grand nombre et dont le traitement devenait trop important pour l'équipe allemande.

Pour l'affaire « Tabernula », il a été fait usage de techniques spéciales d'enquête et d'investigations en matière financière telles que le recours à des filatures, à des écoutes de lieux privés, publics ou de locaux professionnels, aux traitements de signalements et de photographies, ainsi qu'un travail sous couverture de la part de certains agents spécialement assermentés. Juste avant le dénouement, plus de 140 agents de la force publique étaient sous couverture sur le territoire très restreint qu'est celui de la City (mais tout ça vous connaissez, ça arrive sur une affaire comme celle-là).

Quelle fut l'issue d'une telle procédure extraordinaire?

Grâce à un dossier exhaustif remarquable de clarté et de rigueur au bout de huit ans et demi d'enquête, des peines de prison ferme ont pu être prononcées, au bout de seulement trois mois de procès.

En revanche, je n'en dirai pas plus concernant l'affaire des *Panama Papers*, les enquêtes étant toujours en cours dans les différents pays. Notons tout-de-même qu'en France, environ 500 dossiers déjà sont traités par l'Administration fiscale, dont 25 à 26 (les sources divergent) par le Parquet national de Paris, d'autres dossiers présentant un

1. 1 Criminal Justice and Public Order Act 1996, art. 48 and 49.

caractère mixte.

En somme, ces deux affaires, qui en apparence sont complètement antithétiques présentent une convergence d'aspect financier: soit, il est question d'argent mal acquis immédiatement dans une banque, c'est-à-dire dans un milieu fermé, un périmètre fermé, soit il s'agit d'argent diverti qui n'était peut-être pas illégal au départ mais qui l'est devenu après en circulant de manière opaque dans le monde entier.

Afin d'illustrer mon propos, voici ce que représentait la procédure relative à l'affaire «Tabernula»: quatre axes d'enquête uniquement ont été décidés, moins de 10 personnes ont été placées sous surveillance et filature (ce qui ne représente pas un chiffre important. Sur ces neuf personnes mises en causes, cinq ont été présentées au tribunal et deux accusés seulement ont été condamnés. Il s'agit donc d'une enquête standard telle que vous pourriez en rencontrer au cours de votre carrière. Elle ne présente pas d'étapes ou de difficultés particulières, le seul obstacle notable résidant dans la nature même de l'infraction qui a ceci de complexe d'être réalisée dans un milieu opaque et dont les preuves sont complexes à détecter. Le marché est nourri de rumeurs en permanence que ce soit avant l'ouverture et après la fermeture des bourses ; il s'agit alors de déterminer à partir de quel moment on passe de la simple rumeur à la transmission d'une information privilégiée, ce qui constitue un exercice très difficile à démontrer en justice. Si vous êtes intéressés, vous pouvez retrouver toute la

sentence du juge anglais<sup>2</sup>.

Voici le portrait anthropométrique des personnes présentées à la justice britannique. Les deux premiers accusés ont été condamnés à des peines de prison ferme, fait extrêmement rare au Royaume-Uni pour ce type d'infraction ; les trois autres individus mis en cause ont été relaxés. L'accusé qui présente le plus grand intérêt pour la procédure (le personnage du bas à droite), - Iraj Parvizi -, avait a posteriori évidemment un profil tout à fait étrange et cela n'a choqué personne à l'époque.

Avant l'introduction de la fonction conformité, les banques n'étaient pas dotées d'un outil de sensibilisation et de surveillance ; l'accusé a ainsi pu poursuivre en toute impunité ses agissements en se fondant sur un réseau mondial. L'argent affluait, n'interpellant alors aucun membre de son entourage.

Pourquoi en est-on arrivé là ? Pourquoi est-on allé jusqu'au bout cette fois-là ? La raison se trouve dans la réaction de l'Autorité financière centrale, l'Autorité des services financiers, taxée depuis plus d'une dizaine d'années de laxisme, pour ne pas dire de complaisance. La majeure partie des affaires n'aboutissaient jamais ou quand elles aboutissaient, se soldaient par une procédure de plaider-coupable et une transaction extrajudiciaire. Cette pratique devenait tellement intolérable que l'institution entière a été

1. 2 <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/two-convicted-insider-dealing-operation-tabernula-trial>.

réformée et qu'on en a changé les dirigeants. Le nouveau directeur a décidé de frapper un grand coup. Se pose la question de savoir pourquoi une banque étrangère a été visée. Il a sans doute fait un exemple. En fait, la nouvelle autorité en place jouait sa réputation, ce qui peut expliquer l'extrême dureté de la procédure. Je vous ai indiqué en rouge en bas de la diapositive la petite citation « Ceci a été une affaire extraordinaire autant que complexe et d'une nature qui n'avait jamais été poursuivie avant au Royaume-Uni ». Le message qui était lancé est clair, très fort. L'Autorité financière centrale ne tolérera pas que des criminels prédateurs et sophistiqués utilisent abusivement nos marchés ».

Si nous revenons en arrière de quelques diapositives, vous disposez sur celle-ci d'un certain nombre de chiffres extrêmement intéressants sur les volumes de l'informatique qui a été traitée.

Tout d'abord, dans l'affaire des *Panama Papers*, c'est le quotidien *LE MONDE* et 108 autres rédactions, ainsi que 76 pays coordonnés par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) dont nous avons deux représentants aujourd'hui parmi nous qui ont eu à traiter 11,5 millions de fichiers, ce qui constitue une masse conséquente d'informations. Cela peut aller d'un petit e-mail jusqu'à des gros documents, des photos, des écoutes, tout type d'informations numérisées avec les problèmes que cela engendre. Les informations recueillies peuvent alors concerner aussi bien des personnes anonymes

que des personnalités, rendant l'information très sensible. La chose remarquable dans l'affaire des *Panama Papers* réside à l'évidence dans le travail colossal effectué dans le traitement des volumes ainsi que l'issue qui a été donnée à toutes ces données-là. En vous rendant sur le site du CIJI, vous trouverez un moteur de recherche. La plupart des autorités financières des différents pays concernés évidemment sont allées voir ce qui s'y passait.

Trois mois après les *Panama Papers*, une commission spéciale a été mise en place par le Parlement européen pour un mandat de douze mois non renouvelables, la Commission PANA<sup>3</sup>. Un rapport<sup>4</sup> de la commission attendue, pour mai-juin 2017, devrait faire l'état de ce qui s'est passé dans les différents États membres de l'Union, et peut-être dans les États candidats, ce qui peut être intéressant. Parmi les experts qui ont été auditionnés, Joseph Stiglitz préconisait l'adoption d'un registre central des bénéficiaires effectifs des sociétés ce qui va se mettre

rapidement en place. Enfin, après l'adoption d'un dispositif législatif incriminant le simple fait de dire que le Panama était «un paradis fiscal», cet Etat des Caraïbes est revenu à de plus saines considérations en procédant dès 2018 à un échange automatique de données (tout arrive...).

Concernant Europol ensuite. 3508 hits entre leur propre base de données et la base de données *Panama Papers*. Sur ces 3500, 116 concernent des terroristes notamment le projet « HYDRA » pour ceux d'entre vous qui en sont familiers. En France, environ 500 investigations fiscales sont intervenues ainsi qu'un certain nombre d'actes d'enquêtes émanant du Parquet financier. Je sais que dans d'autres pays, des procédures et des enquêtes ont été initiées, mais celles-ci étant en cours, la confidentialité est de mise.

Concernant le *big data* enfin. Dans le premier cas présenté, des experts forensiques de l'informatique ont travaillé de concert, certains dossiers pouvant être traités par plus de quarante intervenants simultanément. Dans la seconde affaire des experts ont également été sollicités compte tenu de la lourdeur et de la complexité du dossier auquel devaient faire face les deux journalistes allemands à l'initiative de l'enquête. Ces derniers avaient mis en place une stratégie ad hoc qui s'était avérée fructueuse dès les premiers temps des investigations, mais ont dû passer la main lorsque les documents ont commencé à affluer.

Pour de plus amples détails sur

la partie allemande, consultez l'ouvrage de messieurs Obermeyer et Obermaier<sup>5</sup> et puis évidemment vous avez la chance, encore une fois, de pouvoir avoir les informations en direct de nos deux invités.

Voilà les quelques problématiques que vous allez aborder dans la table ronde n° 2 : l'accès aux données. Est-ce qu'on peut avoir accès facilement ? Quel est le coût à la fois direct et indirect ? En présence des donneurs d'alerte, est-ce que les données sont vraiment rendues publiques ou est-ce qu'il faut montrer «patte blanche» ? Dans le cas de HSBC, par exemple, à la différence des Allemands, la France n'a jamais voulu acheter les listes.

Passons à la conservation des données. La Cour de justice de l'Union européenne a pris en décembre un arrêt interdisant la conservation de données à caractère personnel donc numériques<sup>6</sup>. Jusque-là en France, le délai de conservation des données était limité à une année ce qui donnait à la justice le temps suffisant pour les requérir. Cela pose vraiment problème et la France envisage de saisir incessamment le Conseil européen pour faire revenir sur cette disposition parce que sinon, cela vicie entièrement toute enquête, vous ne pouvez plus rien saisir, ce n'est plus la peine.

1. 5 B. OBERMEYER et Fr. OBERMAIER, « The Panama Papers », Dodax EU BE.

1. 6 Cour de justice de l'Union européenne, grande chambre, 21 décembre 2016, Tele2 Sverige AB / Post- och telestyrelsen et Secretary of State for the Home Department / Messieurs X, Y, et Z, aff. C-203/15 et C-698/15.

1. 3 Décision du Parlement européen du 8 juin 2016 sur la constitution, les attributions, la composition numérique et la durée du mandat de la commission d'enquête chargée d'examiner les allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union en matière de blanchiment de capitaux, d'évasion fiscale et de fraude fiscale (2016/2726(RSO)), art. 1 et 3.

1. 4 Petr Ježek, Jeppe Kofod, Rapport sur l'enquête sur le blanchiment de capitaux, l'évasion fiscale et la fraude fiscale (2017/2013(INI)), rendu le 16 novembre 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2f-TEXT%2bREPORT%2bA8-2017-0357%2b0%2b-DOC%2bXML%2bV0%2f%2fFR&language=FR>.

Ensuite, le problème dont vous allez peut-être parler aujourd'hui est celui de la complétude des bases de données. Quand vous avez des données comme celles-là, est-ce que vous avez tout ? Ce n'est pas sûr. Est-ce que vous avez les choses les plus importantes ? Ce n'est pas certain. C'est dans ce cas que le besoin d'analystes se fait ressentir, pour relier les points d'abord, pour combler les vides (intellectuellement en tout cas) et aller chercher les informations qui font défaut ensuite. Mais pour cela, il faut avoir identifié qu'il y a un manque, des problèmes techniques multiples, des doublons. Ces opérations ont occupé un certain temps les services de l'Administration fiscale qui ont commencé par supprimer les doublons, repéré ensuite quelles étaient les affaires qui concernaient plusieurs contribuables - une seule affaire, plusieurs-contribuables - ou alors un seul contribuable, plusieurs affaires. Ce n'est que consécutivement à ce travail fastidieux que le Fisc a établi environ 500 dossiers qui sont en cours de traitement, après avoir apuré les procédures dans lesquelles les personnes se sont immédiatement et «honnêtement» repenties. Pour ce faire, Bercy dispose d'une cellule de régularisation, la « cellule de dégrisement » à la démarche standardisée. En effet, l'Administration contacte le contribuable, en lui demandant s'il envisage de régulariser sa situation. Si le contribuable refuse de se soumettre à la procédure amiable, on passe à la phase contentieuse de la procédure.

Ce qui est plus gênant, ce sont les systèmes informatiques qui diffèrent entre pays ou entre autorités. Certains États, tels que l'Espagne, utilisent un service informatique central. D'autres systèmes étatiques disposent des services distincts qui possèdent des ressources financières différentes en fonction des autorités dans ce cas, les services informatiques et les logiciels qui font fonctionner ces systèmes peuvent être vraiment très, très pointus et les différentes opérations pour le traitement des données peuvent être très délicates : il faut ordonner, il faut trier, il faut rechercher ce qui est à l'extérieur d'un schéma (les outliers), il faut rechercher ce qui fonctionne ensemble (les clusters). Et quand vous avez mis de l'ordre, là vous commencez à voir arriver des choses - en tout cas pour le traitement classique. Certains analystes préfèrent procéder autrement que par systématisation comme celle-là .... Des problèmes d'algorithmes et de connaissances en programmation se posent aussi, très bien expliqués dans Obermayer/Obermaier : quand vous avez des volumes de données comme cela, il faut commencer à s'intéresser sérieusement à l'informatique et un petit peu aux mathématiques appliquées. Je passe la parole à Marc Simon. Merci de votre attention.

(Applaudissements).



## TABLE RONDE N° 1 :

**Marc Simon** - J'ai l'honneur d'animer cette table ronde. C'est un grand défi pour moi parce qu'on m'empêche de parler et je dois donner la parole aux autres et en plus le timing est très serré ; et comme nous avons des personnes véritablement très, très, très intéressantes et qui ont beaucoup de choses à dire, ça va être un véritable défi, donc il faudra que je regarde souvent l'horloge qui est à mes côtés.

Cette table ronde se fera avec deux représentants des services administratifs anti-corruption de Catalogne et de Roumanie, avec un représentant des services répressifs de Belgique et deux représentants du journalisme d'investigation.

J'appelle Cécile Schilis-Gallego, journaliste d'investigation de l'International Consortium of Investigative Journalists, et lui demande de prendre place à mes côtés.

J'appelle que je connais bien puisqu'il travaille dans la même direction que moi. Il est directeur de l'Office central pour la répression de la corruption, Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée, où il va faire une approche de data mining dans les enquêtes. Mon service d'analyse criminelle travaille beaucoup au profit de ces deux services. Bertrand, tu peux venir ?

J'appelle également Bruno González-Valdelièvre que vous connaissez tous puisque vous avez suivi son cours et son magnifique exercice. Il est chef d'analyse de la dépense publique, Direction de l'analyse,

Office central de lutte antifraude de la Catalogne (Espagne) et il va faire la présentation de leur projet big data.

J'appelle Silviu Popa, secrétaire général de l'Agence roumaine de l'intégrité. Il va également faire une présentation de son service et du programme qu'il a mis en place.

Enfin, je fais appel à Benoît Bringer, journaliste d'investigation, Premières lignes, France, pour animer cette table ronde.

En guise de courte introduction, vous savez comme nous que la production d'informations ne cesse de croître, c'est le moins qu'on puisse dire, et qu'il faut être en mesure de capter instantanément l'information ou les informations pertinentes ; donc nous - enquêteurs, analystes, journalistes, techniciens du chiffre, magistrats - devons être dotés d'outils performants ayant de puissantes fonctionnalités de collecte, de recherche, d'exploration, d'analyse, de visualisation et de partage d'informations puisqu'en fait, il faut déterminer quel est le potentiel de nos données, quelle est l'importance que va prendre de plus en plus l'analytique dans le traitement de ces données, comment on peut utiliser de manière intelligente les données et gérer les défis actuels tels que la fraude notamment et aussi la problématique de la protection des données relatives à la vie privée de manière innovante et efficace. C'est la raison pour laquelle nous allons aborder ici au cours de cette table ronde et grâce aux expériences de chacune et de chacun des notions telles

que le big data, le data mining, l'intelligence led policing (la police guidée par l'information) dont je vous ai parlé avec Simon Baechler dans le cadre de notre module d'analyse financière criminelle, de l'importance des lanceurs d'alerte, etc. Nous avons donc beaucoup d'informations à vous donner.

Je vais faire également une petite introduction sur les Panama Papers parce que ça a concerné pas mal de pays au niveau européen et bien évidemment tous les leaks - c'est la plus grande fuite internationale de données jamais organisée grâce aux lanceurs d'alerte. Comme l'a dit Elena, 11,5 millions de fichiers confidentiels sont sortis du cabinet d'avocats panaméen Mossack Fonseca qui recèlent des informations sur plus de 214 000 sociétés offshore entre 1997 et 2015 avec les noms de leurs actionnaires. La Belgique a été touchée bien évidemment. Une commission d'enquête<sup>1</sup> a été mise en place mais il ressort des débats que depuis cinq ans tous ces leaks successifs ainsi que les enquêtes à l'encontre des grandes banques n'ont que peu d'impact sur les paradis fiscaux, en tout cas jusqu'à aujourd'hui.

En outre, ce qui était extraordinaire c'était de constater que le Panama n'était même pas réinscrit sur les listes noires belges ou françaises de

1. 1 Commission d'enquête du parlement belge, printemps 2016, mise en place suite au dépôt de la proposition 54K2344, chargée de finaliser la mission de la commission spéciale « fraude fiscale internationale/ Panama Papers », 7/03/2017, Doc 54 2344/001, p. 5918 ; ch. des représentants, <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2344/54K2344001.pdf>.

paradis fiscaux mais uniquement sur la liste grise de l'OCDE<sup>2</sup>. Donc se pose aussi - et Elena l'a dit - le problème du rachat des données bancaires provenant de paradis fiscaux et de son utilisation en justice. Certains pays le font et d'autres pas encore ; bien évidemment, nous attendons beaucoup de l'échange automatique d'informations entre les administrations fiscales puisque 94 États se sont engagés à mettre en œuvre la norme OCDE d'échange<sup>3</sup> dont un grand nombre ont signé l'accord multilatéral dont le Panama ici assez récemment mais sous la pression internationale. Sans compter qu'une centaine de pays ne l'ont pas encore signé. Ce nouveau dispositif va dépendre, comme toujours, de la bonne volonté de nos gouvernements. Vont-ils donner à nos administrations fiscales les moyens de traiter la masse d'informations qu'elles vont recevoir ?

Une autre interrogation à soulever est celle des lanceurs d'alerte. Ces nouveaux acteurs de la justice ne font pas l'objet de cette table ronde, il est tout de même intéressant de constater, à la seule lecture de différents médias, le sort peu enviable qui leur est réservé, du moins pour le moment.

1. 2 <http://www.oecd.org/fr/pays/monaco/listedesparadisfiscauxnoncooperatifs.htm>.

1. 3 Norme OCDE (2017), « Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale », 2de éd., éd. OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/ctp/norme-d-echange-automatique-de-renseignement-relatifs-aux-comptes-financiers-en-matiere-fiscale-seconde-edition-9789264222090-fr.htm>.

Je vais maintenant donner la parole à Cécile qui se propose de relater son expérience, plus particulièrement la problématique des Panama Papers et les difficultés rencontrées pour se procurer des données, ou diverses informations.

**Cécile Schilis-Gallego<sup>4</sup>** - Je suis journaliste et je travaille avec l'ICIJ (l'International Consortium of Investigative Journalists). Nous sommes une petite équipe d'une quinzaine de personnes basée à Washington DC et un peu partout dans le monde. Nous coordonnons des investigations avec les journalistes sur les cinq continents. En avril 2016, nous avons publié les Panama Papers<sup>5</sup>, notre projet le plus achevé jusqu'ici. Tout a commencé à la réception d'11 millions de fichiers transmis par nos partenaires allemands, messieurs Bastian Obermayer et Frederik Obermaier, ce qui a représenté des difficultés car il s'agissait de 11 millions de fichiers en différents formats, que nous devions mettre à disposition de journalistes dans des pays différents. Nous devions les préparer pour que l'on puisse y faire des recherches, pour que nos homologues puissent trouver des pistes rapidement. Cette opération, sur dix mois à un an, a duré très longtemps en temps de journalistes, mais a été très rapide en temps d'investigation.

1. 4 L'intervention de Madame Cécile Schilis-Gallego a eu lieu en anglais.

1. 5 "The Panama Papers : Exposing the Rogue offshore finance industry", <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>.

Grâce à certaines affaires telles que « Swiss Leaks<sup>6</sup> » ou encore « Offshore Leaks », des cas bien moins volumineux que celui des Panama Papers, l'ICIJ s'est familiarisé au traitement de gros volumes de données. Fort de cette expérience, le consortium s'est doté de programmeurs afin de bâtir des outils d'analyse permettant aux journalistes de tous pays de participer activement et sans contrainte d'accès et de compréhension aux investigations qui peuvent mener à certaines révélations comme celle de la présence du nom du Premier ministre islandais sur les listes en cause.

Trois axes de missions ont été définis dans l'action de l'ICIJ.

Tout d'abord, le consortium permet une collaboration internationale des journalistes d'investigation ; ainsi, si l'un d'entre eux se situant en Espagne trouve une information digne d'intérêt pour un collègue belge alors que, comme l'ICIJ l'a mainte fois constaté, cette-dernière n'en a aucune pour lui, l'organisation facilitera l'échange desdites données via la mise en place d'une plateforme collaboratrice surnommé le « Facebook privé » pour les journalistes.

Ensuite, l'ICIJ traite de façon pratique des données reçues. Dans le cas de l'affaire des « Panama Papers », les informations émanaient du cabinet juridique panaméen Mossack Fonseca et prenaient la forme de documents PDF ou

1. 6 <https://www.icij.org/investigations/swiss-leaks/>.

d'images.

La première étape du travail du consortium constitua en une indexation de l'ensemble des données ainsi que de les « entrer » dans un logiciel de reconnaissance optique de caractères afin d'en permettre l'exploitation. Par exemple, à la seule recherche nominative d'un individu, il suffit au journaliste d'inscrire le nom de ce dernier pour que le logiciel identifie l'ensemble des données qui lui sont relatives<sup>7</sup>. Ce travail, par l'usage d'une technologie en open source, somme toute fastidieux, permet un téléchargement utile des informations réceptionnées par l'ICIJ, de les verser sur la plateforme de collaboration et, finalement, un usage optimum de la part de l'ensemble de la communauté des journalistes.

A l'usage, il est apparu, qu'il fallait pouvoir effectuer des recherches dans l'ensemble des documents figurant dans la base de données. L'ICIJ, pour d'assurer des recherches efficaces, a adopté une méthodologie de travail en fixant au préalable une liste de termes de recherche tels que l'existence de rapports d'activités suspectes, de personnes politiquement exposées, ou encore d'éventuelles lacunes en conformité. Ensuite, il s'agit d'effectuer une recherche plus spécifique en utilisant des termes plus précis. Les techniciens du consortium ont développé une

fonction qui permet dans une certaine mesure une recherche par logique neuronale floue, utile mais quelque peu imparfaite<sup>8</sup>.

Enfin, le dernier axe de travail de l'ICIJ consiste en une recherche par liste complète dans l'ensemble des données. Par exemple, une compilation de tous les Commissaires de l'UE - anciens et en poste - est inscrite dans une liste. En procédant par une recherche dans toute la base de données, le nom apparaîtra en identifiant l'ensemble des documents recelant le nom de la personne recherchée. L'emploi de ce logiciel a donné d'excellents résultats, particulièrement pour les journalistes qui enquêtent sur les personnalités politiques ou les sociétés du Fortune 500. Le consortium a d'ailleurs été en mesure de certifier que l'ensemble des parlementaires avaient été ressourceés.

Finalement, l'ICIJ travaille à rendre accessible l'ensemble des données collectées que ce soit auprès des clients, des sociétés, ou des actionnaires du cabinet Mossack Fonseca. Par exemple, si quelqu'un effectue une recherche sur « Steinmetz » : une bulle s'affiche, en cliquant dessus s'affichera, toutes les sociétés ou adresses liées dans ce cas à « Steinmetz ». En poursuivant la recherche, il est possible de repérer les autres actionnaires liés à ces sociétés et

de reconstituer le réseau, objet de l'enquête. Tout est public, il s'agit de la même technologie que celle usitées pour les bases de données offshore mises à disposition un mois après publication. En combinant avec la base de données de 2016, au total 300 000 sociétés sont recensées dans les logiciels de l'ICIJ.

Je répondrai volontiers à vos questions.

**Marc Simon** - Donc évidemment, si vous avez des questions à poser, n'hésitez pas. Je vais demander à Benoît peut-être également d'apporter des précisions sur son expertise et son expérience dans ce cadre.

**Benoît Bringer** - En compléments des propos exhaustifs de Cécile Schilis-Gallego sur les moyens et les outils utilisés, je voulais souligner l'importance de la coopération dans ce domaine. Face à un monde extrêmement globalisé, qui n'a pas de frontières, tel que celui de la criminalité organisée, qui utilise tous les moyens extrêmement sophistiqués mis en place par la finance et finalement qui profite des failles de chaque législation extrêmement compliquées à connaître pour nous, la coopération entre journalistes et l'ensemble des acteurs de la police et de la justice est devenue indispensable pour être en capacité de contrer les failles inhérentes à chaque pays et qui seraient inconnues pour un investigateur étranger. L'extraordinaire dans les Panama Papers réside dans l'existence d'un forum comparable à un « Facebook », rendant possible l'échange d'informations

1. 7 Tel a été le cas à l'encontre de Jérôme Cahuzac. En effet, à la seule inscription du nom de l'ancien ministre du budget français, est ressortie de la base de données, la photocopie de son passeport.

1. 8 Par exemple, si on recherche Hillary Clinton, le résultat affichera aussi les occurrences pour Hillary Roda Clinton. C'est comme ça que nous tentons d'améliorer les capacités de recherche. Idéalement, il faudrait que cette fonction puisse aussi trouver Hillary Clint, même avec des occurrences mal orthographiées.

relatives à des sujets tels que le trafic d'armes, les compagnies offshore pour le trafic de diamants, ou encore les banques. L'échange de chaque élément découvert, la soumission des différentes interrogations sur la plateforme permet à l'ensemble des intervenants de venir enrichir les données collectées, d'en compléter certaines, d'interpréter des documents, de rassembler et recouper des faisceaux d'indices ou encore d'obtenir des traductions fiables en en faisant la demande auprès d'autochtones. En fait c'est grâce à cette réflexion commune qu'un schéma global a été détecté permettant de comprendre pourquoi telle banque choisissait à un moment de ne plus aller aux Seychelles mais plutôt aux îles Vierges britanniques ou d'arrêter d'avoir des bons au porteur et de trouver un moyen pour contourner à chaque fois les législations. C'est vraiment l'importance et l'utilité de cette coopération qui est complètement nouvelle pour les journalistes qui sont plutôt des loups solitaires en matière d'investigation en règle générale.

**Marc Simon** - C'est tout à fait exact, cette nouvelle collaboration entre d'une part les journalistes d'investigation et la justice et la police est quelque chose de tout à fait novateur. Des écueils au niveau légal sont tout de même apparus en matière d'utilisation des données.

La parole est donnée à Monsieur Bertrand Vols qui a été confronté aussi à la problématique des Panama Papers dans le cadre de la Direction qu'il dirige pour peut-être, en quelques mots, synthétiser les problèmes

principaux rencontrés par rapport au traitement de ces données venant de lanceurs d'alerte comme les journalistes d'investigation.

**Bertrand Vols** - Effectivement, à mes yeux en tout cas et suite au retour d'expérience que j'en ai par rapport aux différentes enquêtes qui ont été lancées en Belgique, le gros problème lorsqu'on est face à une fuite telle que Panama Papers ou Bahamas Leaks, c'est l'accès aux documents. Si des données sont disponibles sur des sites ou des sources ouvertes c'est une chose, mais ce ne sont jamais que des informations qui sont sur un site internet. Et quand on fait un travail de magistrat, un travail de policier, on a besoin de documents pour amener les gens devant une cour de justice. C'est le plus gros problème auquel nous sommes aujourd'hui encore confrontés : nous n'avons pas accès à ces documents parce que la Belgique a décidé de ne pas les acheter. D'autres pays les ont achetées.

La question capitale dans l'approche judiciaire et policière dans ce type de leaks consiste en l'effectivité des poursuites; Il est indispensable de poursuivre l'ensemble des personnes impliquées dans les fraudes mais il est regrettable de constater qu'on ne donne pas assez d'importance à la poursuite des facilitateurs. En effet, si ces fraudes existent, c'est parce qu'il y a une structure, quelque chose d'extrêmement bien organisé qui permet de mettre en place les dites infractions. En faisant une analyse des sources ouvertes et certainement du site de l'ICIJ qui comporte une quantité non

négligeable de renseignements en ligne, l'identification des facilitateurs a pu être réalisée. Se présente un premier écueil, celui de la localisation de facilitateurs, qui, par exemple, peuvent ne pas se trouver en Belgique qu'il s'agisse du bureau, du cabinet fiduciaire, ou encore de l'agence qui organise les fraudes. Face à l'existence des frontières et l'existence de procédures différentes, le temps devient l'ennemi des enquêteurs.

**Marc Simon** - Pour pouvoir recevoir un nombre très, très important d'informations puisqu'on parlait de 11,5 millions de documents - ce qui représente 2,6 TB de données -, des outils adaptés au traitement de ce type de données sont alors indispensables, que l'on utilise «Nux» et le «Optical Character Recognition». Cela rend possible le traitement, l'indexation et l'analyse de tous ces documents reçus. A noter tout de même que tous les services de police ne disposent pas de ce genre d'outil.

**Cécile Schilis-Gallego** - We didn't use Nuix.

**Marc Simon** - Comment ?

**Cécile Schilis-Gallego** - On n'a pas utilisé Nuix.

**Marc Simon** - Que ce soit un outil ou l'autre, il faut surtout pouvoir être doté d'outils puissants et performants qui vont permettre de traiter cette masse d'informations. Maintenant, bien évidemment, la question est : nous avons eu les Panama Papers, nous avons eu les Bahamas Papers, nous avons eu le football leaks... Combien

faudra-t-il encore de leaks pour qu'il y ait une réaction décisive de nos autorités politiques au niveau national et surtout au niveau européen ? Le futur nous le dira.

Maintenant, pour pouvoir faire en sorte de lutter de manière plus efficace contre ce genre de problématique, des moyens tels que le data mining et d'intelligence-led policing ont été envisagés. (Thèmes qui seront abordés par Bertrand). Il s'agit de procéder via une approche transversale de la corruption par le biais des flux financiers pour que les résultats soient beaucoup plus conséquents et positifs qu'ils ne l'étaient par le passé parce que nous étions trop, trop réactifs - essayons d'être beaucoup plus proactifs, prédictifs dans notre travail et de ne pas attendre que des infractions soient commises et détectées.

**Bertrand Vols** - Je n'ai pas préparé de présentation mais je vais essayer de parler lentement d'abord pour les interprètes et puis pour que les idées soient claires. Mon but ici est de venir vous faire part de mon rêve. Ce que je vais vous expliquer n'existe pas mais je pense que chacun dans son pays est conscient des limites qu'on a certainement en termes de moyens et si on arrive tous ensemble à aller vers le même but, vers cette même destination-là, on aura déjà fait un grand pas en matière de lutte proactive contre la corruption. On est toujours en retard par rapport à l'événement. En matière de lutte contre la corruption ou de lutte contre la criminalité organisée, la posture traditionnelle est celle d'une

démarche réactive, une réponse à un acte de dénonciation, au dépôt d'une plainte devant les services de police (ce qui arrive fréquemment en Belgique) ou encore à la rédaction d'un article de presse dénonçant tel ou tel acte frauduleux, soit que la presse fasse un papier sur un sujet de fraude qui s'est produit. L'idée d'une démarche plus proactive permettrait de pouvoir mieux utiliser les moyens mis à la disposition des différentes autorités policières et judiciaires pour cerner ce type de criminalité et ainsi être en mesure d'obtenir la réintégration des fonds détournés. En criminalité financière punir c'est bien, ruiner c'est mieux. Il faut mettre la main sur l'argent, sans cela, n'importe quelle investigation serait vaine. Il est d'ailleurs regrettable de rappeler que les peines d'emprisonnement ou les sanctions (amendes, par exemple) prononcées dans des dossiers d'affaires financières sont relativement légères par rapport aux sommes détournées par les criminels.

Je ne vais pas développer le concept d'intelligence-led policing parce que je pense que vous avez eu l'occasion d'en débattre au cours de ces deux semaines-ci mais c'est bien dans cet état d'esprit-là qu'il faut essayer de travailler. Comment peut-on développer une nouvelle approche pour essayer de gagner du temps ? Si la prédiction en matière d'infraction est impossible, il est tout de même envisageable de mettre en place des mécanismes de détection permettant d'agir en amont d'une dénonciation potentielle de l'infraction. Il paraît alors opportun de réfléchir

sur différentes conditions nécessaires pour développer ce type d'approche.

La première des conditions non négligeables à envisager, est d'être convaincu que la presse seule, la police seule, les magistrats seuls, les ministères des Affaires fiscales seuls peuvent agir, mais il faut relever que si l'ensemble de ces acteurs ne mettent pas en place une démarche commune, la probabilité forte d'une stagnation dans la lutte contre ces formes de criminalités sera à déplorer. Or l'objet de cette table ronde est bien d'aller plus loin. Dans une telle démarche proactive, il est alors nécessaire de prendre le temps d'identifier correctement l'ensemble des partenaires et des acteurs clés en capacité de fournir des informations ou de détenir des informations qu'il faudra croiser, tel est l'enjeu du data mining. En effet, le data mining consiste en une opération de collecte des informations à partir de données en possession de l'autorité policière, judiciaire ou de la presse. Dans ce processus de recueil l'information est présente dans les banques de données à l'état brut, non analysée et non croisée et donc non contextualisée.

Ainsi, pour obtenir une mise en œuvre efficace d'une approche telle que celle dite du Data mining, il est indispensable que l'ensemble des partenaires mette en place un système de partage des données. Sans cela, un tel processus serait impossible. Par exemple, depuis plus d'une décennie, le Royaume de Belgique a mis en place une telle approche en matière de fraude à la TVA.

L'expérience a été couronnée de succès ; la fraude à la TVA pour ainsi dire n'existe plus. Quels sont les enseignements que l'on peut en tirer ? Adopter une telle approche de la matière emporte la conséquence qu'il faut conscientiser et donc communiquer, consistant alors en un autre aspect du travail des acteurs de la scène pénale.

Dans une approche de Data mining, l'attitude des agents s'exprime au travers d'un pragmatisme avéré de la part de tous. Pour ce faire, l'Administration dispose d'informations à partager en fonction de ce que l'on nomme le « need to know » (pas plus mais pas moins non plus). Il faut établir une liste de signaux d'alarme, d'éléments qui doivent attirer l'attention des agents dans les banques de données. On peut parler de profiling, méthode que consiste en une succession de questions telle que : de quoi ai-je besoin dans l'existant pour faire mon travail ? Par exemple, des informations qui proviennent des cellules de renseignement financier à propos de personnes politiquement exposées (premier critère qu'on peut prendre en compte dans une approche). Quel est le pays de provenance des fonds ? Quel est le pays d'origine ? Quel est le pays de destination ? Est-ce qu'on traite des secteurs sensibles ? Toutes ces choses-là, je pense que c'est par votre propre expérience professionnelle que vous allez pouvoir les mettre en œuvre avec les partenaires que vous aurez identifiés.

Deux grands ennemis des forces de l'ordre apparaissent en matière financière, à savoir les

frontières et le temps. En effet, travailler dans les limites des frontières n'a aucun sens quand il est question de criminalité économique et financière ou de corruption. Force est de constater qu'il est, pour l'heure, impossible de s'affranchir de ces dernières ; il faut donc essayer de travailler sur l'autre ennemi qui est le temps.

Par ailleurs, il faut mettre en place une approche professionnelle de la question. L'accès donné par les propriétaires de banques de données à membres des forces publiques consiste en une avancée majeure dans le domaine de la lutte contre ces formes de délinquances. Or, si on ne dispose pas d'un outil qui va permettre de faire des recherches dans ces banques de données sans les altérer et de pouvoir aller identifier dans des banques de données aux formats différents et de pouvoir croiser les données pour pouvoir en faire un rapport unique, l'effort sera vain et la mise en place d'un système d'exploitation du type d'un Data mining ne servira à rien car l'output qui est attendu est le croisement de données par rapport à des filtres qui auront été préétablis.

Enfin, la dernière condition à respecter est celle de légalité des procédures. Il est nécessaire l'ensemble des acteurs, auquel le CEIFAC est associé, de communiquer auprès des autorités nationales dans le but d'impulser les adaptations législatives nécessaires. Notons qu'il existe des barrières au sein de chaque pays tel que l'impossibilité pour un service de communiquer automatiquement

avec un autre service. En Belgique, par exemple, les services de police ne peuvent pas communiquer directement à l'administration fiscale les informations qui les intéressent sans agir contra legem. Il est alors non dénué de sens de s'interroger sur l'opportunité d'abandonner un tel dispositif législatif.

Pour conclure mon propos je vous inviterai à vous poser la question suivante : que faire des données policières ? Que faire des données qui sont disponibles dans les administrations fiscales, dans les agences économiques, dans les agences douanières ? Comment utiliser les sources ouvertes ?

Le datamining c'est effectivement la mise en commun et la recherche dans des banques de données spécialisées qui serait encore plus valorisé via la possibilité de croiser ce processus avec des données issues des sources ouvertes en utilisant alors une approche appelée « open source intelligence ». Quelques expérimentations ont lieu en Belgique afin d'en vérifier la faisabilité ainsi que sont efficacité. Force est de constater que l'usage d'informations, de ces sources ouvertes, qui émane d'Internet constitue une mine d'or dont l'ensemble de la communauté judiciaire n'est pas encore entièrement consciente.

**Marc Simon** - D'abord quelques remarques. Rappelez-vous ce que je vous ai dit la semaine passée : comme il l'a clairement défini, il faut identifier absolument tous les acteurs qui sont susceptibles de pouvoir nous apporter des informations utiles pour lutter

contre ce phénomène et donc comme il l'a dit précisément, ça peut être des informations policières et des informations non policières, c'est-à-dire l'importance de plus en plus grande de l'open source, donc l'importance aussi d'évaluer la source, l'information elle-même et le contenu pour pouvoir le traiter de manière optimale et pouvoir répondre à la légalité des procédures.

Deuxièmement, l'importance de dynamiser, de développer encore davantage les synergies entre les différentes administrations. Comme l'a dit Bertrand, en Belgique ce n'est pas encore le cas. Il faut que les services de police, les services d'administration fiscale et autres puissent travailler main dans la main pour pouvoir lutter de manière efficace contre ces différents phénomènes. On a parlé d'outils de data mining. Comme je vous l'ai dit la semaine passée, les outils sont absolument nécessaires mais ils ne sont pas tout ; ce sont les personnes qui sont derrière qui doivent être bien formées et je pense notamment aux enquêteurs financiers, aux analystes financiers criminels, aux magistrats également ; une bonne formation de base et de bonnes formations continues parce que ce ne sont pas les outils qui vont donner les réponses immédiatement ; c'est vous-mêmes, par vos raisonnements analytiques, qui allez pouvoir exploiter au mieux toutes ces données et en extraire la substantifique moelle, comme le dit mon célèbre prédécesseur. Merci Bertrand.

Est-ce que vous avez des questions à poser ? Est-ce que Cécile a des remarques à faire ? Ça vous paraît clair ? Puisque nous montons un petit peu après les journalistes d'investigation sur les Panama Papers puis le service répressif avec les problèmes qui sont les nôtres, je vais donner la parole maintenant à notre ami de Catalogne, Bruno, qui va nous présenter une approche big data de la prévention de la corruption dans un entourage de données ouvertes. Donc vous voyez qu'il y a de la cohérence dans le discours.

Peut-être avant que tu ne commences, à moins que tu ne la donnes toi-même, une petite définition parce qu'on entend beaucoup parler de big data mais c'est quoi le big data ? En fait, c'est un processus de collecte, de traitement et d'exploitation des données. Elles peuvent être issues, comme on l'a déjà dit, de sources très diverses : réseaux sociaux, messages textes, vidéos, courriels, conversations téléphoniques, publications, tout. Ces données satisfont à des critères qu'on appelle les 4 V :

- le premier V c'est le volume. Qui dit big data dit volumes massifs de données à recueillir, analyser et exploiter ;
- la vitesse. Bien entendu, nous sommes tenus par la vitesse de création et de traitement de l'information sur un temps très court ;
- la variété des données. Elles sont peu structurées et issues de sources et de formats totalement hétérogènes ;
- la valeur ajoutée justement de

cette approche de regroupement des données qui permet de donner du sens à toutes ces informations.

Bruno, je te donne la parole.

**Bruno González-Valdelièvre**

- Merci. Merci Marc et merci Bertrand pour la réflexion finale sur l'open source qui fait que mon intervention entre tout naturellement dans la continuité de la tienne. Vous avez là le plan de mon intervention. Je vais passer très vite sur l'introduction parce que je vous ai déjà parlé de l'Office antifraude de la Catalogne. Il faut quand même, pour comprendre ce que je vais expliquer pour plus tard, que je fasse, avant tout, une précision conceptuelle: l'Office antifraude de la Catalogne ne fait pas d'enquêtes criminelles et n'enquête que dans la zone grise, que nous pourrions dénommer de la corruption non criminelle. La revue du Grasco a publié un article que j'ai écrit<sup>9</sup>, bien plus étendu, auquel je vous renvoie sur ce concept qui comprendrait toutes les situations, les faits, les activités qui peuvent entrer dans une définition large de corruption mais qui ne peuvent pas être inscrits dans les définitions strictes du Code pénal des divers délits relatifs à la corruption. Donc parce que telle est la fonction de l'Office antifraude de la Catalogne, l'Office de par sa configuration légale n'a pas accès aux gros volumes de données dans le

1. 9 Br. GONZÁLEZ VALDELIÈVRE, « L'office anti-fraude de Catalogne, une approche différente de la lutte contre la corruption », Revue du GRASCO, juillet 2016, n°16, p.49 et suiv.

domaine public ou en mains publiques pour ainsi dire avec la même intensité et avec la même ampleur, que la police judiciaire, que le parquet, que la juridiction pénale. Et donc dans ce contexte, quand j'arrive à l'Office antifraude de la Catalogne fin 2010 le problème que je me pose dans la Direction d'analyse (où j'ai commencé et je suis encore) est : que faire pour implémenter des systèmes de veille active permettant de détecter non pas des cas de corruption qui puissent faire l'objet directement, immédiatement, de poursuites judiciaires criminelles mais tout au moins des situations de risque qui mériteraient éventuellement, qui justifieraient le déclenchement soit d'une enquête de l'Office, une enquête qui n'est pas encore pénale quoiqu'elle puisse plus en aval aboutir au transfert du dossier au parquet et donc à mettre en place une enquête pénale ou simplement des situations de risque qui mériteraient d'autres types de mesures de prévention à adopter depuis la préconisation de modifications dans l'organisation jusqu'à l'établissement de mécanismes de contrôle et de détection en amont ? Mon idée à l'origine était de collecter de toutes les sources ouvertes ou semi-ouvertes accessibles à l'Office le plus de données possible, de structurer ces données pour pouvoir les exploiter et sur cette base - c'est ce qu'a décrit parfaitement Bertrand -, d'établir des systèmes d'alerte, des systèmes de scoring, des indicateurs qui s'allument en vert, en orange ou en rouge quand il y a quelque chose de bizarre ce qui ne permet pas de tirer directement des conclusions, nous ne sommes

pas devant un délit mais, a priori, cela justifie qu'on regarde de plus près.

En 2010, quand je présente cette idée au responsable des technologies, de communication et d'information de l'Office, je lui dis « voilà, il faudrait qu'on fasse ça », sa réponse est « Bruno, tu rêves. Il n'y a que les banques et les grandes agences d'intelligence, la NSA, etc. qui ont les moyens techniques de faire ça ». Telle est donc ma situation à cette époque. Trois ans plus tard, et la création du CEIFAC et les premières sessions du CEIFAC ont beaucoup à voir avec ça, la situation a complètement changé et en fait, il y a une coïncidence temporelle : à partir de 2013 moi-même et les collègues informaticiens de l'Office et d'autres analystes, nous prenons conscience soudain qu'il y a des logiciels libres ou des logiciels absolument accessibles à n'importe qui, qui permettent de faire des choses remarquables dans la collecte, le traitement et la manipulation de données. Les deux outils que nous avons le plus utilisé dans ce projet c'est OutWit - OutWit c'est une licence de la version la plus avancée de moins de 200 € donc accessible à tout le monde, Gephi es un logiciel français libre. Et ce sont des outils qui paraissent, si vous cherchez l'historique, dans ces années-là : en 2010 se crée le consortium Gephi ; la première version était un peu plus ancienne en 2008 ; OutWit c'est également un produit qui apparaît en 2010 - il y en a plein. Et pour la méthode, je dois rendre hommage aux journalistes : le Data Journalism Handbook c'est quelque chose d'extraordinaire, c'est à lire,

c'est à recommander ne serait-ce que pour y trouver des idées, des approches d'une ouverture mentale extraordinaire qui souvent ne sont pas la première réaction que nous avons, dans l'esprit de ce que Marc vous expliquait.

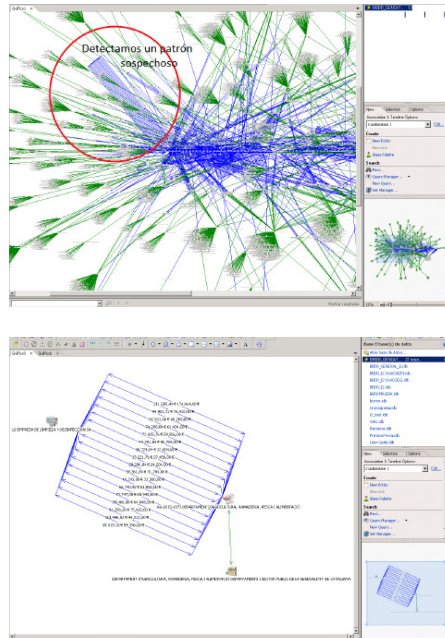
Autre chose extrêmement importante : le paradigme de la transparence. En 2013 est promulguée la loi espagnole sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance, suivie avec un an plus tard par une loi catalane spécifique. Je synthétise très rapidement mais ces deux lois établissent d'une part du point de vue du citoyen un droit subjectif d'accès à l'information publique donc n'importe qui peut s'adresser à n'importe quelle administration et demander « voilà, je voudrais avoir accès à telle information ». Ensuite il y a des limites, il y a des zones qui sont exclues de cet accès mais le principe qui établit la loi c'est que la transparence tant qu'elle n'est pas confrontée à la protection d'origine constitutionnelle d'autres droits subjectifs, et notamment le respect de la vie privée, doit s'interpréter dans le sens le plus extensif et donc les décisions doivent se prendre dans le sens le plus favorable à la transparence. Mais il n'y a pas que ça, il y a aussi des obligations de publicité active qui se matérialisent à travers l'établissement par toutes les administrations concernées de ce qu'on appelle des portails de transparence, c'est-à-dire des sites où toute une série d'informations de la propre administration doit être accessible dans des formats exploitables et réutilisables.



Et donc dans ce contexte de l'émergence d'énormes volumes de données qui par dispositions légales doivent être accessibles à tout le monde, nous commençons à faire des trucs intéressants. Les premiers pas du projet concernent essentiellement le domaine des marchés publics : faire du web scraping, de la collecte automatisée de données. Sur tous les profils d'acheteurs de l'administration catalane et de l'administration locale catalane, OutWit nous permet de transformer cela en une base de données Excel. Nous sommes en train de parler de profils d'acheteurs de milliers d'administrations. Évidemment tout n'y est pas, mais il y a déjà pas mal de choses ; et, en 2015 surtout, nous avons commencé à expérimenter. Nous ne sommes pas allés au-delà parce que le projet finalement pour des raisons qu'il serait long d'expliquer et qui n'ont pas trop d'importance, fin 2016 a été stoppé, il a été ajourné sine die mais j'espère qu'il n'est pas mort. En tout cas, je ferai tout mon possible pour qu'il ne meure pas.

Donc les grandes idées de ce projet, les grands éléments principaux : l'objectif général c'est, comme je vous le disais, la collecte automatisée ou semi-automatisée quand ce n'est pas possible de l'automatiser entièrement de toutes ces données de sources publiques pour détecter des anomalies, des situations de risque ou des situations de corruption non criminelle ou éventuellement de corruption quand on a vraiment le coup de chance de trouver quelque chose de trop suspect. Qu'avons-nous réussi à faire

pour le moment ?



Ça s'est fait avec le logiciel de référence Analyst's Notebook mais Gephi fait des choses très semblables et c'est un bon exemple. Ce sont les données extraites des profils d'acheteurs des administrations publiques. Dans le cadre à gauche, il y a une visualisation plus ou moins homogène sauf dans un coin où il y a une espèce de bande bleue ; cette bande étant dépliée dans l'image de droite, vous avez en haut à gauche de l'image une entreprise, en bas à droite un pouvoir adjudicateur. C'est toute une série de contrats qui ont été passés toujours à la même entreprise. Qu'est-ce que cela indique ? Ça peut indiquer plusieurs choses. Ça peut indiquer le fractionnement d'un marché en petites unités pour éviter des appels d'offres à échelle européenne et pour passer à une procédure négociée parce que le montant du marché est moindre. Ce peut être simplement un marché qui au

long du temps se passe toujours à la même entreprise. La question qui se pose c'est pourquoi ? Est-ce que vraiment c'est l'entreprise qui fait toujours la meilleure offre ou est-ce qu'il y a de la collusion dans ce marché ou que c'est un marché oligopolistique ou cette entreprise a dit « cette administration c'est pour moi, à vous mes amis, les autres, etc. » ? Donc nous avons eu des résultats ; nous n'avons pas pu exploiter plus cela mais c'est quand même un début très intéressant.

D'autres idées et je passerai rapidement sur cela parce que là, nous avons l'idée mais nous n'avons pas eu le temps ni la possibilité de la mettre en pratique : la détection de situations de conflit d'intérêts. Et là, Silviu parlera de leurs projets ; eux ils l'ont fait, c'est magnifique. Croiser les données des profils d'acheteurs sur les marchés passés, les données des organigrammes qui doivent être publiés (transparence) et éventuellement les données dans les registres du commerce et des sociétés, des sociétés candidates ou soumissionnaires et détecter s'il y a des gens qui sont des deux côtés. Ça peut être de la prise illégale d'intérêts ou ça peut être simplement une situation de conflit qu'il faut porter à la connaissance de l'administration pour que cette personne n'intervienne plus dans le jury du marché.

Autre idée : la détection. Simplement en exploitant les données des marchés, on pourrait détecter des anomalies dans telles communes, le marché de tels services a été passé à des prix absolument hors du standard des moyennes

sectorielles. Que s'est-il passé ? C'est un problème de mauvaise gouvernance, d'ignorance de la réalité du marché par le pouvoir adjudicateur ou il y a autre chose de plus laid, de plus moche ? Des situations de pantouflage, un suivi dans le temps des organigrammes et éventuellement des nominations publiées dans les journaux officiels pourraient permettre de détecter que M. X ou Mme Y qui était conseiller, personne de confiance du ministre Untel soudain, quand le ministre n'est plus au gouvernement, s'est taillé une jolie petite place de fonctionnaire quelque part bien payée éventuellement, qui ne concorde pas avec la politique salariale de l'administration où elle est allée. C'est quelque chose à prendre en considération.

Dans cette même ligne, le pantouflage dans le secteur privé se retrouve dans le secteur public - l'idée est la même. Problème, on en a déjà parlé, je n'insisterai pas là-dessus : la limitation, la protection des données. Du point de vue statique, la collecte de données génère une base de données ; cette base de données est soumise aux limitations de déclaration et de maintenance et de mesure de sécurité établies, les enquêteurs sont confrontés au big data, à des quantités immenses de données qu'il va falloir traiter donc qu'il faut en amont saisir dans leur intégralité. Je suis en train de penser à une copie forensique de tout le contenu du serveur d'e-mails d'une entreprise pour détecter - mais a priori on ne peut pas savoir lesquels - les 10, 15 ou 200 mails parmi des milliards qui sont utiles à l'enquête. C'est donc toute une problématique

qui mériterait une conférence.

Pour conclure, il y a deux éléments qui convergent : d'une part, un univers de données ouvertes (la transparence est un principe qui est apparu et qui ne va pas disparaître à court terme, j'en suis convaincu, et de plus en plus de données sont accessibles non seulement aux agences, à la NSA et aux grands services de renseignement mais à tout le monde - aux journalistes, aux entités de la société civile -) et, d'autre part, des outils qui permettent d'agir ici. Donc, et je finirai par là parce que je crois que j'ai dépassé le temps imparti et je m'en excuse, Philippe, il y a plus que les acteurs traditionnels, les autorités publiques, la partie publique qui jouent dans cette partie. Il y a quelques mois, à Barcelone notamment, j'ai dû faire un constat, un constat un peu amer, mais qui malgré tout contient un élément optimiste : une grosse affaire de corruption et de manipulation dans l'exécution d'un marché public a été mise à jour par la presse et ce que nous avons constaté c'est que les lanceurs d'alerte, des ingénieurs de l'entreprise qui avait gagné le marché public, ont eu plus confiance dans les journalistes pour aller leur passer leurs données que dans la police ou que dans l'Office antifraude. Ça me fait de la peine. J'aurais préféré qu'ils viennent me voir moi ; ça m'est arrivé une seule fois avec un lanceur d'alerte qui m'a passé tous les mails. C'était magnifique. Mais malgré tout, ça me fait voir les choses d'une façon optimiste. Ça veut dire que la citoyenneté et l'activisme social on pourrait dire sont impliqués dans cette lutte, qu'il y a plus d'acteurs

et qu'en fait, l'approche est depuis divers fronts et de divers acteurs et donc est strictement complémentaire. Et j'en reste là et je suis évidemment à votre disposition pour répondre à toutes les questions dans toute la mesure du possible.

**Marc Simon** - Merci Bruno. Donc en fait l'élément important, puisqu'il y a une cohérence dans cette table ronde, c'est qu'on est loin de travailler en réactif ici ; on est vraiment dans la prévention, dans la prédiction, des outils existent et des personnes sont susceptibles d'utiliser ces outils pour détecter. On a parlé de pantouflage, de réemploi public. En Belgique, je peux vous le dire et Bertrand est là pour le confirmer, nous sommes en plein dedans. C'est tout à fait cela et si nous avions eu des outils ou des personnes pour faire de la prédiction et de la prévention, nous aurions évité d'identifier toute une série d'hommes ou femmes politiques qui occupent des postes et touchent indument de conséquents émoluments. Ces personnes appartiennent à différents comités de secteur mais n'ont absolument aucune activité ce qui engrange des fonds public dépensé inutilement jusqu'à présent. La prévention est une chose tout à fait essentielle. Évidemment, c'est un changement de mentalité. Il faut pouvoir utiliser ces outils et donc le big data c'est aussi quelque chose de très important et qui interpelle en matière de respect de la vie privée. Quelques exemples contraires peuvent être produits. En France, notamment, certains services font usage du big data de manière régulière tel que le groupement des cartes bancaires

afin d'identifier les paiements susceptibles d'être frauduleux. Devant un tel risque de fraude, le groupement en informe les banques qui peuvent alors bloquer l'opération. Prenons un autre exemple : l'opérateur SFR analyse en temps réel de manière anonyme la localisation des téléphones utilisant son réseau. Citons également la Délégation nationale à la lutte contre les fraudes qui coordonne les services et les données de différentes administrations impliquées dans la lutte contre la fraude et qui utilise le big data ou encore l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales également qui le fait. La Gendarmerie nationale française se lance également dans le big data et dans l'analyse prédictive au travers d'ailleurs de son Service central de renseignement criminel qui est dirigé par le Colonel Patrick Perrot qui utilise maintenant de plus en plus cette démarche proactive et préventive et d'analyse prédictive.

Aux États-Unis évidemment tout le monde connaît PredPol qui est un outil régulièrement évoqué et fortement médiatisé et qui permet quand même une baisse assez conséquente du pourcentage d'infractions commises sur le territoire des différents territoires américains. Donc le big data, le data mining, la prévention, etc. sont vraiment les outils du futur pour nous permettre de pouvoir lutter de manière efficace contre ce genre de problématique.

Et maintenant, je vais donner la parole à notre collègue roumain pour terminer en apothéose puisque, comme l'a dit Bruno, eux ont mis en place un système

qui fonctionne et nous allons voir ce qu'il en est. Je te donne la parole.

**Silviu Popa** - Bonjour à toutes et à tous. Je suis Silviu Popa et je travaille pour l'Agence nationale pour l'Intégrité de Roumanie. Comme mon français est vraiment trop mauvais, je vais parler en anglais pour que vous puissiez me comprendre. Ma présentation comporte deux volets : d'abord, quelques courtes explications sur le système d'intégrité puis comment faire le lien avec le système informatique qui analyse les marchés publics pour détecter de possibles conflits d'intérêt.

En Roumanie, le système d'intégrité se compose de quatre volets ; le premier concerne les déclarations de patrimoine et d'intérêt soumises chaque année par les agents publics, à commencer par le Président de la Roumanie et jusqu'aux fonctionnaires. Depuis 2008, près de 7 millions de publications mises en ligne sur le portail public développé par l'Agence nationale de l'intégrité. Cela représente près de 14 téraoctets de données disponibles publiquement. A la suite de la publication de nos données grâce aux déclarations de patrimoine et d'intérêt, des centaines de documents ont été utilisés par des journalistes pour enquêter. De bonnes politiques de prévention et de lutte contre la corruption doivent s'intéresser aux enquêtes administratives sur les conflits d'intérêt, aux incompatibilités et aux biens injustifiés.

Après dix ans d'existence, je dois dire que nous avons finalisé près de 15 000 dossiers,

pour la plupart ayant donné des constats ; nous avons enquêté sur des personnalités politiques, des parlementaires, des maires, des élus locaux, des magistrats, des fonctions, des responsables d'institutions publiques etc. Nous avons un beau parcours car comme vous le savez la corruption, même de petite envergure, était très présente en Roumanie, et nous sommes parvenus à obtenir des sanctions dissuasives : des hauts fonctionnaires ont dû démissionner pour incompatibilité ou conflits d'intérêt.

Nous avons également réussi à confisquer des actifs injustifiés. Il est ici intéressant de remarquer la différence entre illicite et injustifié, un patrimoine illicite et les revenus acquis durant la fonction publique. L'Agence est parvenue à restituer la presque totalité des actifs injustifiés au budget de l'État. Par ailleurs, il est entendu que les agents de l'organisation interviennent grandement en matière de prévention et d'éducation dans le but de voir baisser le nombre des confiscations à l'avenir et pour ce faire seront introduites des mesures de pédagogie pour les futurs fonctionnaires roumains. Enfin, la coopération est le quatrième pilier important de ce système. Précision doit être faite que l'Agence nationale pour l'intégrité est une institution administrative qui peut demander des données et des informations à toute institution publique ou privée dans le pays. Ainsi, elle peut s'adresser à des banques pour obtenir des comptes bancaires et celles-ci sont obligées de nous répondre dans les 30 jours. L'ANI est au

cœur de ce système.

Aujourd'hui, je me contenterai de vous présenter le volet prévention qui est très important, comme vous allez le voir. Comme je vous l'ai dit, sur dix ans, nous avons un historique significatif concernant les conflits d'intérêt, avec 16 millions d'euros de contrats signés en contravention du régime régissant les conflits d'intérêt. Nous nous sommes aperçus que ces conflits d'intérêt se produisent dans le cercle familial lorsque des contrats sur financement public sont accordés à des sociétés dirigées par des membres de la famille de fonctionnaires locaux, par exemple. Vous savez peut-être que nous sommes sous procédure de suivi par la Commission européenne grâce au mécanisme de coopération et de vérification : il y a quatre ou cinq ans, la conclusion avait été que nous devions agir pour prévenir les conflits d'intérêt dans la gestion des fonds publics<sup>10</sup>.

Là aussi, nous nous sommes aperçus que les règles et procédures en place ne permettaient pas de détecter ces problèmes, qui sont récurrents. Chaque année, nous découvrons les mêmes faits et les mêmes problèmes. Et bien sûr, il y avait un gros risque de suspension du financement de l'UE.

Voici les procédures actuelles de passation de marchés publics en Roumanie. Par exemple,

1. 10 [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en).

chaque fois que je veux acheter des ordinateurs, l'autorité de contact publie une notification dans le système informatique ; ensuite, l'institution contacte la commission d'évaluation qui fournit une déclaration d'impartialité ; ensuite il y a une déclaration de conformité des soumissionnaires dans le système informatique et enfin le contrat est accordé. La procédure est courte. La législation roumaine définit le conflit d'intérêt en droit civil comme la situation où une personne occupant une fonction ou un mandat publics a un intérêt matériel personnel qui pourrait influencer sur l'exercice objectif des devoirs de sa fonction ou de son mandat.

Souvenez-vous qu'en Roumanie, en droit pénal aussi, le conflit d'intérêt est défini par la Cour pénale, avec une définition quasiment identique à celle du droit administratif, sauf que cela peut inclure les parents jusqu'au deuxième degré.

Nous avons donc constitué un groupe de travail fédérant toutes les institutions publiques en Roumanie, la société civile, des journalistes, des experts étrangers, des personnes du secteur privé et nous leur avons dit : « voilà, maintenant nous devons travailler ensemble, nous devons développer le système qui préviendra automatiquement les conflits d'intérêt en détectant automatiquement si les participants à des appels d'offre publics sont liés d'une manière ou d'une autre aux personnes de l'équipe de gestion de l'autorité contractante car là, nous pouvons avoir conflit d'intérêt.

Nous avons alors développé un système composé d'un élément législatif venant appuyer un élément technique. Le logiciel fonctionne de la manière suivante : chaque fois qu'une procédure d'appel d'offre est entamée, un formulaire sur l'intégrité sera renseigné avec les données concernant la décision de l'autorité décisionnaire ou la société soumissionnaire, et en un clin d'œil les filtres électroniques obligatoires remplissent le formulaire, qui va ensuite dans le système d'analyse préliminaire, pour une analyse des données de type renseignement, un contrôle entre parties prenantes, un scan et le résultat est un avis. Ce système suivra les diverses bases de données qui travaillent ensemble. Nous compilons des informations émanant du registre de commerce, des données personnelles d'identité et de notre base de données sur les déclarations de patrimoine et d'intérêt.

Si le système détecte l'éventualité d'un conflit d'intérêt dans les contrôles ex ante - avant l'octroi du contrat - un avertissement intégrité sera émis par voie électronique à destination du chef de l'autorité contractante concernée, afin que la cause potentielle soit supprimée. Que se passe-t-il si le chef de l'autorité ne fait rien ? Que peut faire l'ANI ? Rien, puisqu'elle n'a pas pouvoir de sanction, elle ne peut pas bloquer les procédures, ester en justice. En revanche, elle peut suivre et surveiller la situation pour savoir quelle décision va prendre le chef de l'autorité concernée. Du coup, s'il décide de laisser la situation en l'état, nous enquêtons et éventuellement notifions

l'affaire au parquet.

Voilà à quoi va ressembler le formulaire d'intégrité (présentation à l'écran). Il sera renseigné par des décideurs, des membres du Bureau, des commissions d'évaluation, les personnes qui élaborent les procédures de l'appel d'offre et aussi par le soumissionnaire (quels sont ses dirigeants, ses actionnaires et son équipe managériale). Voilà toutes les informations qui doivent figurer dans le formulaire, chaque fois qu'une procédure est entamée. Chaque année, en Roumanie, on compte près de 20 000 appels d'offre, pour un marché d'environ 15 milliards d'euros ; c'est sur ce marché que va opérer le système de surveillance préventive.

Quelques informations maintenant sur le système : au sein de l'Agence, un service spécifique est dédié à la gestion du système ; toute communication est traitée instantanément via des canaux de communications. Nous conservons les données personnelles protégées pendant trois ans au maximum et bien entendu toutes les analyses et conclusions seront publiées sur notre site web en accès libre pour que quiconque le souhaite puisse y accéder et s'en servir.

Comme je vous l'ai dit, le système comporte un volet législatif et un volet technique, pour ce dernier, il a été développé avec un soutien financier de l'Union européenne ; il a coûté environ 5 millions d'euros ; nous sommes parvenus à le terminer en un an, quant à la loi, elle est restée deux ans devant le Parlement. Mais, comme je vous l'ai dit, nous avons impliqué un très grand

nombre de parties prenantes roumaines - du public comme du privé.

Merci de votre attention, j'espère que cela vous a intéressés. Si vous avez des questions, nous avons quelques minutes.

**Marc Simon** - Merci, merci beaucoup. Est-ce que vous avez des questions ou des remarques? Je tiens à vous rappeler, qu'en Roumanie, il y a actuellement 450 analystes criminels qui fonctionnent selon le même schéma qu'en Belgique, c'est un véritable copier-coller avec une unité centrale, un directeur responsable de tous les analystes criminels opérationnels et stratégiques de la police roumaine et c'est un bon exemple; c'est le pays avec lequel nous collaborons le plus en matière d'échange de bonnes pratiques puisque nous développons ensemble des projets communs et c'est toujours très agréable d'aller chez toi à Bucarest et de vous recevoir chez nous en Belgique.

Est-ce que vous avez des questions ou des remarques ? Nos journalistes d'investigation, par rapport à tout ce qu'ils ont entendu jusqu'à présent, est-ce que vous avez des remarques ? Est-ce que vous avez un scoop? Quel est le prochain leaks qui va être publié dans la presse la semaine prochaine par exemple? Non ? On ne peut pas encore le savoir ? Mais il y en a. Il y en a, je le sais. On est prêts, nous. En tout cas, en Belgique on est prêts pour y travailler.

Maintenant la question qui se pose aussi c'est comment essayer d'améliorer davantage

encore cette collaboration entre les journalistes d'investigation et les instances judiciaires et policières ? Comment voyez-vous les choses parce que nous autres en Belgique, nous avons eu une conférence consacrée justement à la problématique des Panama Papers et il y a une grande frustration chez vous, une grande frustration dans le sens où vous avez énormément d'informations mais le problème c'est que vous ne voyez pas immédiatement des suites judiciaires, comme l'a bien expliqué Bertrand d'ailleurs. Comment voyez-vous les choses?

**Benoît Bringer** - Notre rôle est très différent de celui de la justice ; nous sommes là pour apporter les informations et les mettre sur la place publique - les informations qu'on estime d'intérêt général - et effectivement, je pense qu'il faut qu'on garde une différenciation entre les deux. On n'a vraiment pas le même objectif. C'est une question qui a dû être discutée au sein de l'ICIJ à Washington parce que ce sont quand même eux qui sont responsables, qui ont ces données ; nous y avons accès via des systèmes un peu sécurisés. Je pense que la décision commune, qui a été prise et à laquelle on est tous tenus, parce qu'on a signé un contrat et qu'on doit la respecter, cette décision, c'est de ne pas partager de documents en dehors de ceux qu'on publie. Je pense que c'est une bonne décision pour plusieurs raisons : d'abord parce qu'on a des partenaires qui sont dans des pays extrêmement sensibles comme la Russie, l'Azerbaïdjan, ou encore la Tunisie où la coopération avec les autorités judiciaires peut être

délicate pour les journalistes et les mettre en danger - c'est une raison importante. Et puis, sur le principe aussi, il faut que l'indépendance entre les journalistes et la justice reste marquée pour une triple raison pour nous : d'abord vis-à-vis des personnes que nous-mêmes mettrions en cause si on collaborait avec la justice ; si on donnait des documents qui pouvaient accentuer cette mise en cause pour eux sur un plan pénal, on pourrait être accusés d'être des auxiliaires de justice et ils pourraient tenter de nous discréditer et de nous accuser de connivence, de parler de complot - c'est un peu à la mode en ce moment - donc vis-à-vis de ces personnes-là, vis-à-vis du public qui doit savoir aussi quel est notre rôle à nous journalistes et qui pourrait être très sensible à ces accusations de connivence et à ces accusations de complot et puis vis-à-vis de nos sources. Et ça c'est le plus important parce que nous ne sommes rien sans source, nous n'avons pas accès à des données policières ; et il faut qu'eux sachent lorsqu'ils nous confient des documents, il faut qu'ils soient sûrs que ces documents ne seront pas remis entre les mains de la justice mais entre les mains de journalistes. On doit vraiment marquer cette indépendance et on doit les protéger aussi ; les documents qu'ils nous donnent pourraient parfois les mettre en difficulté s'ils étaient transmis à la justice ; ensuite libre à eux en revanche d'entrer en contact avec les autorités judiciaires s'ils le souhaitent.

Et puis une dernière chose : ces données contiennent des informations personnelles aussi

et très importantes : des adresses, des numéros de téléphone, etc. et ça, ça explique aussi qu'elles ne soient pas publiques. Cécile, là-dessus tu peux apporter quelques précisions ?

**Cécile Schilis-Gallego** - Oui la décision qui a été prise depuis 2012-2013 c'est qu'on ne fait pas de différenciation donc ce qu'on publie est publié pour tout le monde ; on n'a pas de relation privilégiée avec les autorités et donc à partir du moment où on décide qu'on publie quelque chose, c'est accessible au public et si les autorités veulent s'en saisir elles le peuvent, mais on ne partagera pas plus d'informations. En tout cas pour les Panama Papers, ce qui a été décidé c'était que les données structurées pouvaient permettre des analyses et pouvaient permettre aussi à d'autres journalistes de trouver des pistes et correspondraient à ce qu'on pouvait trouver dans un registre du commerce si ces juridictions n'étaient pas opaques et c'est ce qui a motivé notre décision de les publier. Mais tout ce qui était présent dans les documents, tous les mails, les PDF, on considère qu'on ne peut pas les rendre accessibles au public parce qu'il y a trop d'informations personnelles, il y a des photocopies de passeports, par exemple ; et surtout, on ne les a même pas tous vus donc ça nécessiterait pour nous de publier des milliers de documents que nous n'avons même pas ouverts une seule fois pour savoir ce qu'ils contiennent. Et d'un point de vue de la vie privée ce n'est juste pas possible. Je voulais souligner que pour notre crédibilité ce n'est juste pas possible pour nous de

transmettre ces informations ; enfin, ce serait très difficile après de redemander à des sources ou au public d'avoir confiance.

**Marc Simon** - Un grand merci pour cette réponse très claire parce que, effectivement, nous comprenons la position de chacun dans l'organisation j'allais dire de manière générale. Comme l'a dit Bruno, des gens sont plus susceptibles de vous donner des informations que de s'adresser à des offices centraux de lutte contre la corruption, donc nous avons besoin de vous mais votre position est tout à fait très claire et effectivement rend compte de l'éthique qui est la vôtre ; nous allons continuer à travailler de cette manière chacun et en son rôle. Bruno.

**Bruno González-Valdaelièvre** - Je vais approfondir un peu dans cette ligne mais sous une autre optique. Vous avez évoqué ce forum de discussion qui s'était monté au sein des journalistes d'investigation qui analysaient les Panama Papers où vous aviez détecté des phénomènes ... disons que vous aviez détecté le résultat de ces dysfonctionnements dans la coordination des législations fiscales des différents pays. Est-ce que ces éléments qui a priori ne vont pas déclencher des enquêtes concrètes mais peuvent être d'une utilité extrême, je pense, à l'échelle de l'Union européenne pour établir soit des modifications imposées via des directives, soit pour des préconisations, ont une suite et est-ce qu'il y a une communication avec les autorités ; je sais qu'il existe une unité au sein de l'Union européenne - je crois que c'est

Taxud - qui s'occupe de cela, de détecter ce qui ne va pas quand les différents systèmes fiscaux se juxtaposent et laissent des trous qui permettent justement des montages à des fins d'évasion fiscale.

**Benoît Bringer** - Très honnêtement, on n'a pas eu de contact particulier avec les autorités. On a insisté dans nos différents papiers sur ces problèmes-là et sur les intermédiaires qui sont basés dans des pays aux législations différentes comme la Suisse et le Luxembourg notamment en Europe. En revanche, il y a la Commission PANA au niveau du Parlement européen qui a été mise en place et qui justement se pose la question de ce qui peut être amélioré au plan législatif et au plan de la coordination et de la coopération européenne pour faire face à ces problèmes-là. Personnellement, je n'ai pas été auditionné à la différence de certains journalistes du Consortium. Je serai peut-être amené à l'être.

**Marc Simon** - Un grand merci. Je vais terminer par une petite synthèse.

Vous avez pu constater qu'aujourd'hui la lutte contre la corruption est encore un défi majeur. Il faut s'y atteler jour après jour. Les facteurs critiques de succès sont de continuer à travailler avec les lanceurs d'alerte, les journalistes d'investigation parce que c'est absolument nécessaire ; vous avez accès à des sources d'information auxquelles nous n'avons pas directement accès.

Le deuxième facteur critique de succès réside dans la volonté politique de faire en sorte de continuer le combat et de donner à l'ensemble des acteurs les moyens d'agir de manière efficace.

Troisièmement, il est indispensable d'adapter l'arsenal législatif. Un grand nombre d'outils ont été invoqué. Ceux-ci posent un grand nombre d'interrogations tant au niveau technique que juridique et organisationnel. Mais il faut pouvoir détecter aussi ces outils, donc la recherche et le développement dont je vous ai parlé la semaine passée sont essentiels dans le cadre de cette lutte. Il faut alors développer avec le monde académique, notamment universitaire, de nouvelles méthodes, de nouveaux outils et de nouvelles techniques de travail. La ressource humaine constitue un facteur fondamental dans la réalisation du projet. Il faut des moyens humains, des femmes et des hommes bien informés ; formés aux différents moyens techniques et juridiques, qui aient en plus cette envie d'aller détecter tout ce que nous avons expliqué ce matin.

Finalement, le thème de la sensibilisation a également été abordé. Il y a encore, et le constat en est regrettable, trop peu de personnes, au niveau européen ou d'organisations internationales qui sont sensibilisées à toute cette problématique et je pense que le projet CEIFAC, ce n'est pas pour faire de la publicité, mais nous sommes quand même dans le cadre du projet CEIFAC, est justement un moteur qui permet de rassembler pendant

des sessions de formation des personnes qui viennent de tous horizons - magistrature, douane, police, gendarmerie, analystes, etc. - et donc se doivent également de pouvoir percoler l'information dans leur leurs États membres et essayer de faire en sorte que nous puissions lutter. Bertrand l'a dit : ce n'est pas seul, ce n'est pas un pays seul, ce sont tous les pays ensemble, européens, qui doivent lutter contre cette problématique de la corruption qui nous gangrène et qu'on le voit encore tous les jours dans la presse, tous les scandales que ce soit en Belgique, en Roumanie ou ailleurs, les scandales qui touchent la corruption.

*[Fin de l'enregistrement]*

**Chantal Cutajar** - Mesdames et Messieurs, je vous souhaite la bienvenue pour cette table ronde sur la lutte contre la corruption en France après la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique<sup>1</sup>, qu'il est convenu d'appeler la loi Sapin 2.

Pourquoi cette table ronde sur la corruption ? Parce que la corruption est un phénomène extrêmement préoccupant et largement répandu à travers le monde. Le rapport 2016<sup>2</sup> du FMI sur la corruption précise qu'elle atteindrait entre 1 500 et 2 000 milliards de dollars ce qui représente 2 % de la richesse mondiale. Le rapport anticorruption 2014<sup>3</sup> de l'Union européenne considère que la corruption coûte chaque année à l'économie européenne 120 Md€, un peu moins que le budget annuel de l'Union.

Il y a également une prise de conscience de la dangerosité de la corruption pour la cohésion sociale de la société. La corruption sape la confiance des citoyens envers les dirigeants, elle détruit les normes éthiques des citoyens. En Roumanie, le mois dernier le peuple est entré en résistance contre une loi qui affaiblissait la lutte anticorruption et qui a été finalement abrogée sans mettre un terme

d'ailleurs à cette mobilisation citoyenne. Il faut dire que la corruption n'est plus cette infraction sans victime qui ne porterait préjudice qu'au seul intérêt général. En 2015, des chercheurs australiens ont identifié la corruption comme étant le principal facteur de la résistance aux antibiotiques qui pose, vous le savez, un problème grave de santé publique<sup>4</sup>. Les pays qui présentent des niveaux élevés de corruption effectuent en effet des contrôles beaucoup moins efficaces, beaucoup moins transparents dans les secteurs impliqués dans l'utilisation des antibiotiques ou dans la propagation des bactéries résistantes aux antibiotiques dans l'eau et les aliments.

Nous avons voulu faire un focus sur la France. Pourquoi ? D'abord parce que la France se situe à la 23e position dans le classement de Transparency International France ; elle se situe après le Qatar ce qui pose un certain nombre d'interrogations, mais aussi parce que la loi Sapin 2 intervient plus de 20 ans après la loi Sapin 1 qui visait déjà à favoriser une action publique plus transparente et à garantir la probité des comportements économiques. La loi Sapin 2 est un texte novateur qui entend réformer en profondeur les outils législatifs de lutte contre la corruption en mettant en œuvre une approche globale orientée à la fois vers la prévention et vers la répression.

Pour parler de l'état de la lutte contre la corruption, nous avons avec nous des invités prestigieux que je remercie

d'avoir accepté d'honorer de leur présence cette table ronde. Je remercie Monsieur Charles Duchaine, le directeur de l'Agence française anticorruption qui sera présent avec nous par téléphone.

J'ai le plaisir également de vous présenter Éliane Houlette, procureur national financier qui nous a fait l'honneur de sa présence ainsi que Thomas de Ricolfis, Directeur de la Direction centrale de la police judiciaire et Directeur de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales. Benoît Bringer, que vous avez déjà eu l'occasion d'entendre tout à l'heure, va nous parler plus précisément du journalisme d'investigation. Sans plus tarder, je donne la parole à Charles Duchaine, Directeur de l'Agence française anticorruption, qui est une innovation majeure de la loi Sapin 2.

**Charles Duchaine** - Très bien. Merci, Madame Cutajar. L'AFA a été créée par la loi du 9 décembre 2016. L'avancée significative de ce texte c'est que la nouvelle agence, contrairement à l'ancien service qui existait précédemment (le Service central de prévention de la corruption), va avoir un rôle de contrôle sur pièce et sur place, c'est-à-dire que les agents du service pourront se déplacer aussi bien dans les entreprises que dans les administrations de l'État ou dans les administrations décentralisées, dans les collectivités locales, dans leurs établissements publics, pour vérifier la réalité, l'effectivité, la pertinence et la sincérité des programmes de conformité anticorruption qui pourraient être mis en œuvre par tous ces acteurs privés ou publics. C'est une des grosses évolutions puisque jusqu'alors le service chargé de la prévention de la corruption était cantonné dans un rôle d'observateur mais n'avait strictement aucun

1. 1 Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JORF n°0287 du 10 décembre 2016.

1. 2 Corruption: Costs and Mitigating Strategies. Note de réflexion des services du FMI (Mai 2016), <http://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/Staff-Discussion-Notes>.

1. 3 Rapport anticorruption de l'UE, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, mars 2014, p.3, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fr.pdf).

1. 4 Collignon P, Athukorala P-c, Senanayake S, Khan F (2015) Antimicrobial Resistance: The Major Contribution of Poor Governance and Corruption to This Growing Problem. PLoS ONE 10(3): e0116746. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0116746>.



pouvoir. La loi prévoit en effet que les entreprises ayant au moins 500 salariés et plus de 100 M€ de chiffre d'affaires sont assujetties à l'obligation de mettre en œuvre des programmes de conformité pour prévenir et détecter les faits de corruption<sup>5</sup>.

Aujourd'hui, il m'est difficile de vous dire précisément ce que va apporter le dispositif puisque le travail effectif n'a pas commencé et que nous sommes encore en train de construire cette agence grâce au recrutement d'agents. Nous avons trouvé des locaux et nous allons devoir définir toutes nos procédures de travail avant de pouvoir objectivement engager une action concrète. Donc aujourd'hui, je ne vous donnerai évidemment pas de résultats, nous n'en avons pas pour l'instant, mais c'est quand même très important de pouvoir mettre en place cet aspect de prévention pour plusieurs raisons. D'abord parce que je pense que les questions de corruption et de prévention de la corruption sont des questions qu'on ne peut pas continuer à sous-estimer dans la mesure où nos entreprises sont confrontées à une concurrence extrêmement importante et où des législations étrangères qui ont des portées extraterritoriales sont de nature à placer nos entreprises en grande difficulté si nous n'adoptons pas des dispositions j'allais dire à peu près équivalentes.

Et puis l'avancée majeure de ce texte réside principalement dans la reconnaissance en France de la réalité d'un phénomène de corruption. Commencer à en parler c'est déjà commencer à admettre le

phénomène et c'est commencer à s'y intéresser. Toute la difficulté va résider, dans l'articulation, dans la mise en place d'une liaison ou d'une articulation entre les organes de prévention et les organes de répression parce qu'il n'est pas envisageable de traiter les choses sans les traiter dans leur globalité. La répression est nécessaire. Elle n'est pas toujours le moyen le plus adapté mais elle le devient fatalement lorsque les dispositions utiles à la prévention et à la détection ne sont pas respectées. L'agence devra organiser, de concert avec l'autorité judiciaire, notamment avec le Parquet national financier, mais également avec les autres parquets compétents, des relations étroites de façon à ce qu'au contrôle, à la détection, à la prévention puisse succéder la répression si nécessaire.

L'organisation de la nouvelle structure, composée d'un effectif cible de soixante-dix personnes<sup>6</sup>, sera fondée sur une division entre une sous-direction du conseil, de l'analyse stratégiques et des affaires internationales et une sous-direction du contrôle. Par application du dispositif législatif<sup>7</sup>, le directeur aura la possibilité, lorsque des manquements seront constatés, de saisir une commission des sanctions qui sera instaurée au sein de l'agence en vue de prononcer des injonctions ou des sanctions pécuniaires à l'encontre des entreprises ou de leurs dirigeants.

De plus, le contrôle exercé par l'agence pourra avoir lieu aussi bien à l'égard des personnes

privées (dès lors qu'elles répondront aux critères légaux) que des personnes publiques ; Il faut tout de même noter que l'agence n'aura pas de pouvoir d'injonction ou de sanction à l'encontre d'une personne publique sauf s'il s'agit d'un acteur économique comme un établissement public, industriel et commercial. Pour autant, le travail de prévention et de détection au sein de l'administration, et en particulier des collectivités territoriales, sera très important compte tenu du fait que ces secteurs sont parmi les plus exposés aux risques de corruption. Rappelons ici que la corruption consiste en une opération qui se fait toujours à deux, voire d'avantage et en général les entreprises qui se livrent à de la corruption ou qui sont soumises à la corruption le font avec des décideurs publics, avec des fonctionnaires, ou au moins, avec un partenaire dans le cadre d'une relation commerciale. Il est donc important que l'agence soit en capacité d'avoir un regard sur les actes et contrats passés au sein des collectivités territoriales notamment. Le contrôle sur ces organismes particulièrement exposés permettra de mettre en place des mécanismes de détection favorisant la lutte contre cette forme de délinquance.

**Chantal Cutajar** - Merci beaucoup.

Y a-t-il des questions ?

Concernant les collectivités territoriales : la loi ne prévoit pas le contenu des programmes de conformité contrairement à ce qui est prévu pour les personnes morales de droit privé visées par la loi. Est-ce qu'on peut imaginer qu'il y aura un rôle de conseil, est-ce qu'il y aura une co-élaboration ? Enfin comment est-ce que vous voyez les choses ?

**Charles Duchaine** - Au sein de la nouvelle structure a

1. 5 Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, art. 17-1, JORF n°0287 du 10 décembre 2016.

1. 6 Suivant cette répartition : une vingtaine consacrée au conseil, une quarantaine consacrée au contrôle.

1. 7 Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, art. 17 IV, JORF n°0287 du 10 décembre 2016

été consacrée une division conseil/contrôle, qui elle-même est subdivisée selon la qualité public ou privé de la personne concernée de sorte qu'il est envisageable de jouer auprès des administrations de l'État ou des collectivités territoriales un rôle identique à celui qui sera joué auprès des entreprises. En revanche, l'autonomie qui est reconnue aux collectivités ne permettra pas d'imposer telle ou telle façon de se comporter mais rien n'interdira à l'Agence de suggérer, de proposer ou de discuter avec ces collectivités pour essayer de voir quelles seraient les bonnes pratiques ou quelles seraient les méthodes adaptées pour prévenir et éviter autant que faire se peut les risques de corruption. Donc, il est prévu d'avoir des échanges «collectifs», c'est-à-dire une diffusion en ligne d'un socle minimum composé de mesures qui paraîtront adaptées à tous sinon au plus grand nombre. Dans un second temps, un dialogue plus individuel, plus personnel avec telle ou telle collectivité ou avec telle ou telle entreprise sera possible pour définir selon sa taille, selon ses moyens, selon son activité, selon son secteur d'activité et l'endroit où elles exercent les moyens qui seront les plus adaptés à la lutte contre la corruption.

**Chantal Cutajar** - Les collectivités ont entamé un travail important aussi avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique<sup>8</sup>. Est-ce qu'il est prévu non pas d'harmoniser mais en tout cas d'avoir des liens avec cette institution ?

**Charles Duchaine** - La mission de la Haute autorité n'est pas de s'occuper de la

corruption mais pour autant, il y a évidemment un lien entre l'activité de la Haute autorité et celle de l'Agence française anticorruption et précisément le législateur a donné au président de la Haute autorité le pouvoir de saisir l'Agence anticorruption aux fins d'exercer un contrôle sur telle ou telle institution. Il est prévu qu'un accord de partenariat soit mis en place entre la Haute autorité et l'Agence française anticorruption afin de définir ce que sera l'articulation entre ces deux institutions et la manière dont la Haute autorité saisira l'Agence anticorruption.

**Chantal Cutajar** - Merci beaucoup. Y a-t-il des questions dans la salle ? Vous venez de prendre vos fonctions mais est-ce que vous pouvez nous dire votre sentiment sur la nouveauté de cette agence, vos premières réactions, vos premiers sentiments ?

**Charles Duchaine** - Comme je l'indiquais tout à l'heure, je pense que le simple fait d'en parler c'est déjà une grosse évolution. Je me souviens, avant 2004<sup>9</sup>, on ne parlait pas de criminalité organisée, c'était quelque chose de tabou et finalement, on en arrivait à penser que ça n'existait que chez les autres. En matière de corruption, la situation est similaire. En effet, l'actualité s'y prêtant, le sujet est abordé, la question n'est plus taboue. L'aspect regrettable de la question est que l'on continue à faire dans la segmentation, c'est-à-dire que l'on continue à découper artificiellement des questions qui sont liées. C'est pourquoi il est fondamental d'insister sur la nécessité d'assurer une coordination entre ces différents segments, entre

la Haute autorité et l'Agence française anticorruption, entre l'Agence française anticorruption et l'autorité judiciaire. La segmentation est autant nuisible à la perception du phénomène qu'à son traitement. Le regard premier sur l'Agence est donc positif mais l'avenir amènera à considérer que l'organisation doit être plus globale et beaucoup moins segmentée.

**Chantal Cutajar** - Je pense qu'on abordera la question avec Mme le Procureur national financier de la mise en œuvre de la nouvelle peine de programme de mise en conformité<sup>10</sup> où à la fois le procureur joue évidemment un rôle prédominant mais où l'agence est également dotée de certains pouvoirs.

**Charles Duchaine** - Oui, tout à fait. Ce sera d'ailleurs un excellent argument en faveur de la coordination. En effet, à travers l'exécution des peines de soumission d'une personne morale et un programme de conformité ou à travers l'exécution de ces mesures, de ces conventions judiciaires d'intérêt public, les institutions pourront s'associer et définir cette coordination nécessaire entre elles. Si la difficulté est réelle, des évolutions législatives sont toujours envisageables, mais on peut peut-être regretter qu'il n'ait été donné aucun moyen coercitif à l'Agence anticorruption dans le cadre des contrôles qu'elle va opérer. C'est à la fois tout à fait compréhensible parce que le rôle de prévention et le rôle de répression sont des rôles distincts et qui relèvent, en application du principe de séparation des pouvoirs<sup>11</sup>,

1. 10 Code pénal, art. 131-39-2 issu de la Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, art. 18.

1. 11 Constitution, art. 16.

1. 8 Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, JORF n°0238 du 12 octobre 2013 p.16829.

1. 9 Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JORF n°59 du 10 mars 2004 p.4567.

d'autorités fatalement distinctes. Pour autant, on peut peut-être regretter que cette articulation à ce niveau-là n'ait pas été faite de façon un peu plus claire et un peu plus précise par le législateur.

**Chantal Cutajar** - Oui mais peut-être que pour cela - mais je garde la responsabilité de mes propos évidemment -, il aurait fallu en faire une autorité administrative indépendante à l'image de l'autorité des marchés financiers qui évidemment peut cumuler les rôles.

**Charles Duchaine** - Oui je ne sais pas si ça aurait fondamentalement changé les choses puisque, en réalité, le statut de l'Agence, en tout cas de son directeur, est un peu hybride puisque sur les questions de contrôle, il bénéficie de cette autonomie et de cette indépendance sur les questions de contrôle et sur les questions relatives à l'exécution des mesures judiciaires. Donc ça ne change pas grand-chose. Je me demande si la difficulté ce n'était pas plutôt un problème de volonté. Et la question s'est posée : est-ce qu'on devait ou pas donner des pouvoirs coercitifs à l'Agence ? En fait, si l'Agence ne réussit pas dans son rôle de contrôle, elle ne réussira pas tout court. Il paraissait donc important de lui donner ces moyens-là. Mais, une fois de plus, si la difficulté apparaît trop importante, des modifications législatives pourront toujours intervenir.

**Chantal Cutajar** - Peut-être une dernière question : le public est composé aussi d'autorités de poursuite (policiers, procureurs) des États membres de l'Union européenne. Comment est-ce que vous envisagez votre rôle vis-à-vis de vos homologues européens ?

**Charles Duchaine** - Là encore la loi a été silencieuse et c'est la raison pour laquelle j'ai souhaité,

avec d'autres, au moment de la rédaction du décret, que la dimension internationale de l'Agence soit consacrée par les textes ; il est en effet mentionné dans le décret<sup>12</sup> que l'Agence participera à la définition de la stratégie des autorités françaises en matière internationale. A l'évidence, à partir du moment où la nouvelle institution sera en capacité d'agir, que les conditions d'exercice de ses missions seront réunies, tout sera mis en œuvre pour entretenir des relations avec les homologues étrangers. La demande est très forte puisque l'agence est déjà sollicitée au titre de la coopération technique bilatérale par un certain nombre de pays qui ont déjà fait des démarches dans cette direction. L'enjeu étant évidemment d'avoir un rôle important dans ce domaine sur la scène nationale et internationale. Pour l'instant, c'est un rôle de coopération technique aux fins de formation, aux fins d'échange, il faudrait parvenir à une véritable coopération opérationnelle, mais là encore la loi n'est pas très explicite sur les pouvoirs qui pourraient être ceux de notre organisation en la matière.

**Chantal Cutajar** - Très bien. Il est l'heure de vous libérer parce que je crois que vous avez un train à prendre. Encore une fois vraiment merci infiniment d'avoir été avec nous. Je pense que tout le monde a pu profiter de votre intervention. Les conditions techniques n'étaient pas idéales mais elles étaient suffisantes pour qu'on tire le plus grand profit de votre intervention. Encore merci, Charles Duchaine, et à très bientôt.

Je propose sans plus tarder de donner la parole à Mme Éliane Houlette qui est procureur national financier pour qu'elle nous livre ses réflexions sur la lutte contre la corruption avant

et après la loi du 9 décembre. Madame Houlette, la parole est à vous.

**Éliane Houlette** - Merci beaucoup. Bonjour et merci d'avoir sacrifié une belle matinée sous le soleil strasbourgeois pour venir nous écouter.

La détermination de l'État français à lutter de manière déterminée contre toutes les formes de corruption s'est traduit, en 2013, par plusieurs réformes qui ont doté l'institution judiciaire d'instruments nouveaux permettant de faciliter la détection des infractions, de renforcer l'efficacité des poursuites et d'accroître le recouvrement des avoirs criminels qui en sont le produit. Le parquet financier a été créé le 6 décembre 2013<sup>13</sup>; peu en France étaient alors convaincus de l'utilité ou de la pertinence de cette nouvelle institution. Nous avons commencé dans des conditions qui n'étaient pas idéales mais nous étions déterminés à remplir la mission qui nous avait été assignée : lutter contre la grande délinquance économique et financière. La crise institutionnelle liée au scandale Cahuzac avait conduit le gouvernement à décider de légiférer pour moraliser la vie publique et pour, comme l'indique la communication du Premier ministre à l'issue du conseil des Ministres du 10 avril 2013, « s'attaquer à la racine de la défiance de l'opinion, qui demande des garanties sur l'intégrité de ceux qui exercent des responsabilités politiques et une plus grande efficacité dans la lutte contre la corruption et l'évasion fiscale ». Le programme du parquet financier était tout entier contenu dans cette communication. En réalité, on

1. 12 Décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption, art. 1, JORF n°0063 du 15 mars 2017.

1. 13 Loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier, article unique, JORF n°0284 du 7 décembre 2013 p. 19939.

s'était ému bien avant l'affaire Cahuzac de l'effet dévastateur de la corruption et de l'évasion fiscale sur les finances publiques et le pacte démocratique. Le rapport de la Commission européenne de 2014 estimait à 120 Md€<sup>14</sup> le coût de la corruption pour l'économie européenne, le montant de la fraude fiscale ou de l'évasion fiscale avait été évalué en 2013 par la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale dans le cadre d'une mission particulière consacrée aux paradis fiscaux à 60 à 80 Md€. La fraude sociale était estimée en 2014 à 20 Md€ et la fraude à la TVA à plus de 32 Md€. L'affaire Cahuzac n'a été qu'un révélateur des difficultés de la lutte contre la corruption et la fraude fiscale et de l'impact de ces deux fléaux sur le fonctionnement de l'économie et le pacte démocratique.

Comme le dit Antoine Garapon, la corruption comme la fraude fiscale sont des crimes du deuxième degré<sup>15</sup>. L'expression signifie que l'une et l'autre ne sont pas des crimes directs contre les personnes et les biens mais contre le droit : les victimes sont indirectes et nombreuses, c'est l'ensemble de la collectivité. L'incompréhension et la colère sont encore plus fortes parce que ces crimes proviennent de personnes qui, en apparence, respectent totalement la légalité mais utilisent tous les moyens légaux pour échapper à leurs obligations et pour accomplir des actes délictueux.

1. 14 Rapport anticorruption de l'UE, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, mars 2014, p.3, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fr.pdf).

1. 15 A. Garapon, « La peur de l'impuissance démocratique », in Esprit, février no. 2, 2014, pp. 19-30.

Le parquet national financier est un parquet qui disposant d'un pouvoir d'action étendu à tout le territoire national et d'une compétence matérielle limitée aux infractions économiques et financières les plus graves<sup>16</sup>: atteintes à la probité, fraudes fiscales complexes et abus de marché.

Ce champ d'action volontairement réduit et spécialisé lui permet de concentrer les efforts des 18 magistrats qui le composent sur la lutte contre la corruption, qu'elle soit nationale ou transnationale. Dès sa création, il a défini une politique pénale reposant sur deux axes : un travail de concertation étroit avec ses partenaires et le développement de la coopération internationale. Cela suppose la conduite d'une action publique efficace et dynamique. Enquêteurs, membres de l'administration fiscale, des chambres régionales des comptes, de la Cour des comptes, des autres parquets sont nos interlocuteurs quotidiens. Ce partenariat très intense permet d'avoir des initiatives novatrices en matière de conduite de l'action publique et une meilleure réactivité.

L'enquête préliminaire, plus rapide que l'information judiciaire, est privilégiée. La modification au cours de l'année 2016 de la procédure pénale<sup>17</sup>, qui a introduit le contradictoire à la fin de l'enquête, permet d'agir en ce sens. L'information judiciaire est réservée aux dossiers nécessitant des investigations très complexes ou des actes auxquels nous ne pouvons procéder : mise en

1. 16 Circulaire du 31 janvier 2014 de politique pénale relative au procureur de la République financier, Bulletin officiel complémentaire du 14 février 2014, JUSD1402887C, p. 2 et 3.

1. 17 Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, JORF n°0129 du 4 juin 2016.

place de techniques spéciales d'enquête, placement sous contrôle judiciaire ou détention provisoire. Les réquisitions à l'audience sont à la hauteur des enjeux et surtout de la transgression du pacte social. Pour être crédible en matière de corruption ou de grande délinquance économique et financière, il faut requérir des peines dissuasives.

La coopération internationale est une dimension importante de l'action du PNF. La plupart des procédures suivies, qu'il s'agisse de fraude fiscale ou de corruption, contraignent à rechercher des éléments de preuve à l'étranger. Le recours à l'entraide pénale est donc le quotidien des magistrats. Les phénomènes de corruption et la fraude existent dans tous les États et, si les moyens et les outils juridiques diffèrent parfois, la coopération internationale permet de résoudre les problématiques communes à l'ensemble des pays.

Le parquet est composé de 18 magistrats, cinq assistants spécialisés et 10 greffiers. Il s'appuie sur plusieurs services d'enquête : l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), créé le 25 octobre 2013<sup>18</sup>, le SNDJ, la police judiciaire de la préfecture de police de Paris, les sections de recherche de la gendarmerie nationale. Les axes d'investigation sont définis avec ces services dès le démarrage de l'enquête. Il traite cinq cents dossiers environ. L'une de ses caractéristiques réside dans sa capacité de réaction en temps réel, comme ce fut le cas pour les « Panama Papers ». Seuls ses effectifs limités et ceux de l'OCLCIFI constituent un

1. 18 Décret n° 2013-960 du 25 octobre 2013 portant création d'un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales, JORF n°0251 du 27 octobre 2013.

frein au bon déroulement des investigations<sup>19</sup>.

Cette capacité de réaction et de concertation, jointe à celle de mettre en œuvre des outils de pilotage adaptés, constituent un avantage pour lutter contre la délinquance financière laquelle doit être considérée comme une criminalité comme les autres et traitée comme telle, sans hésiter à recourir à toutes les armes offertes par le code de procédure pénale telles que les gardes à vue<sup>20</sup> ou les saisies conservatoires<sup>21</sup>. Il est important d'avoir une vision offensive de l'enquête et le souci d'œuvrer pour l'ensemble des communautés nationales et internationales, car certaines valeurs sont universelles.

**Chantal Cutajar** - Merci beaucoup Mme le Procureur.

**Chantal Cutajar** - Bien. Je vous invite à poser vos questions par écrit, de nous les faire parvenir et dans l'intervalle, j'aurai une question sur cette innovation procédurale qu'est la convention judiciaire d'intérêt public<sup>22</sup>. C'est une nouvelle forme de transaction pénale qui présente l'originalité de pouvoir être mise en œuvre avant le déclenchement de l'action publique. Elle diffère donc de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité<sup>23</sup>. Il s'agit d'une transaction pénale qui existe dans d'autres États (au Royaume-Uni, aux États-Unis) et critiquée finalement par l'OCDE. En effet,

1. 19 En comparaison, le *Serious Fraud Office* qui est l'équivalent anglais, est composé de 380 personnes, alors que L'Office ne dispose que de 85 agents.

1. 20 CPP, art. 706-88.

1. 21 CPP, art. 706-103.

1. 22 CPP, art. 41-1-2, tel qu'issu de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JORF n°0287 du 10 décembre 2016.

1. 23 CPP, art. 495-7 et suiv.

dans la convention de l'OCDE de lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales<sup>24</sup>, l'organisme international critique le fait que cette procédure était très opaque et qu'alors que la Convention exige que des sanctions proportionnées, lisibles, puissent être prononcées. Comment ça va se passer avec cette convention ? Quelle est la place qui va être réservée à la publicité de ces conventions ?

**Éliane Houlette** - J'ai quelque difficulté à évoquer la convention judiciaire d'intérêt public puisque nous ne l'avons pas encore mise en pratique. Le sujet reste donc théorique. Un point doit être précisé : elle sera réservée aux personnes morales, les personnes physiques en seront exclues. Elle présente des avantages parce qu'en matière de corruption, transnationale en particulier, les preuves sont difficiles à établir et leur recherche très longue, ce qui allonge les délais de procédure. La durée des procédures est souvent telle qu'au moment du jugement les faits ont perdu de leur consistance et la réponse judiciaire n'a plus le même sens. La convention judiciaire d'intérêt public, nouvelle alternative aux poursuites permet des économies de temps et de moyens, autant de facteurs que nous devons toujours prendre en considération.

Se pose aussi la question de l'efficacité de la peine à l'encontre des personnes morales. La personne morale est une fiction juridique que l'on ne peut pas emprisonner. Comment la juger et la sanctionner ? Comment juger des dossiers très techniques ? Quelle place accorder à l'oralité des débats ? Le développement prévisible, et souhaitable, de la convention

1. 24 <http://www.oecd.org/fr/corruption/conventionsurluttecontrelacorrupcion-dagentspublicsetrangersdanslestransactionscommercialesinternationales.htm>.

judiciaire d'intérêt public répond à ces interrogations. Le choix de cette procédure, contrairement aux idées reçues, n'entraîne pas un amoindrissement de la répression pénale. Une sanction financière ne fait pas abstraction des fins sociales de la sanction pénale et porte en elle des vertus qui dépassent le simple plan comptable.

La convention pourra intervenir à deux moments : au stade de l'enquête préliminaire ou au cours de l'information judiciaire. Elle sera peut-être plus délicate à mettre en œuvre dans le cadre de l'information judiciaire.

Il est important que cette convention ait un caractère public afin d'avoir un effet dissuasif et d'éviter qu'elle apparaisse comme une procédure occulte.

**Question** : Quid de la réalité de la volonté de lutte contre la corruption quand le Conseil constitutionnel censure quasiment toutes les lois visant à une transparence des grandes entreprises ?

**Chantal Cutajar** - Pour préciser, on a eu effectivement plusieurs décisions du Conseil constitutionnel<sup>25</sup> qui ont invalidé des avancées importantes en matière de transparence, avancées d'ailleurs qui avaient été consacrées pour certaines d'entre elles par le droit européen lui-même. Je pense que c'est le sens de cette question qui a été posée.

**Éliane Houlette** - Je suis un peu désespérée pour vous répondre précisément. Il me semble que la volonté de lutte contre la corruption existe et que la France dispose d'un arsenal juridique

1. 25 Conseil Constitutionnel, décision n° 2017-752 DC du 08 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique ; Décision n° 2016-741 DC du 08 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

qui permet de lutter contre cette criminalité. La censure du Conseil constitutionnel de certaines lois n'empêchera pas les parquets, en particulier le parquet financier, de travailler et d'agir dans l'objectif de lutter plus efficacement contre la corruption et la fraude fiscale.

**Chantal Cutajar** - Je pense que c'est une question d'ordre plus général qui questionne effectivement sur le sens de la société dans laquelle on veut vivre parce que ce qui a été critiqué par le Conseil constitutionnel c'est une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre. Et la question qui se pose est de savoir lorsqu'on met en balance la liberté d'entreprendre et la transparence nécessaire à la prévention de la fraude fiscale à grande échelle, on peut être questionné. Il s'agissait de la loi sur le reporting ; il s'agissait également de la loi qui a retoqué la publicité du registre des trusts alors qu'on a des textes européens qui imposent de plus en plus cette transparence. Il va donc falloir à un moment donné soit avoir une autre interprétation de la Constitution soit que le législateur, le constituant cette fois-ci, intervienne pour modifier cette Constitution et faire prévaloir peut-être une autre vision. Mais on n'est pas dans le champ de compétence du procureur national financier s'agissant de cette question. Je ne sais pas qui l'a posée. Est-ce que la réponse est à peu près satisfaisante ? Merci Monsieur.

**Éliane Houlette** - Je lis une question d'une étudiante sur la formation nécessaire. Il faut avoir des connaissances juridiques notamment en droit pénal spécial. Lorsque l'on a de bonnes connaissances en droit pénal, et notamment en droit pénal des affaires, on a une bonne formation pour passer les concours, les examens, ou intégrer la police nationale, la magistrature, les douanes, les parcours classiques en somme.

**Question** - Pensez-vous qu'une dynamique d'efforts efficace peut être réellement entreprise dans la mesure où certains de nos dirigeants sont eux-mêmes concernés ?

**Éliane Houlette** - Oui, j'en suis persuadée. C'est précisément quand on applique la loi et qu'on l'applique de la même façon pour tout le monde que l'on peut arriver à des prises de conscience générales et éventuellement celles des personnes concernées. Nul ne doit avoir le sentiment d'être, par sa position sociale ou ses fonctions, au-dessus de la loi.

Pour ce qui est de nos relations avec le Parquet européen : il y a je crois de grandes avancées mais une telle construction demande du temps. Nous n'en sommes qu'aux prémices. Il est certain que le parquet financier est intéressé par la mise en œuvre de ce parquet puisqu'il est saisi des escroqueries à la TVA.

**Question** - Que pensez-vous de ce Parquet ?

**Éliane Houlette** - Il sera bienvenu lorsqu'il sera opérationnel car les circuits criminels sont devenus internationaux. En matière de fraude à la TVA par exemple, nous nous apercevons que nos enquêtes ont une dimension européenne. Nous avons ainsi été amenés à réaliser des opérations coordonnées et simultanées en Espagne, en Estonie, en France, en Allemagne, ce qui démontre la nécessité de travailler de concert entre autorités judiciaires. Si parallèlement des services d'enquête sont créés avec une dimension et une compétence européenne, cela facilitera beaucoup la coopération entre les organes juridictionnels de chaque État.

On peut voir une contradiction entre la volonté de poursuivre la corruption et de limiter les délais de prescription à

douze ans, ce qui peut paraître court<sup>26</sup>. Il est vrai que pour la plupart les atteintes à la probité sont des délits occultes car ni le corrupteur ni le corrompu n'ont intérêt à ce que les faits de corruptifs soient révélés. Mais certains ont pu observer que fixer le point de départ de la prescription au jour de la découverte des faits revient à établir une sorte d'imprescriptibilité. La fixation d'un délai de prescription limité à douze années ne diminuera en rien la volonté de lutter et encouragera les services et/ou les lanceurs d'alerte à être plus vigilants et à dénoncer plus rapidement les faits constitutifs d'une infraction entrant dans le champ de compétence des parquets et du parquet national financier.

Comment envisager l'évolution de l'activité du parquet dans les prochaines années ? En 2018, plus de cinq cents dossiers sont traités par seulement dix-huit magistrats. Il est raisonnable de penser que ce parquet, qui, grâce à sa spécialisation, a déjà démontré son utilité, va s'étoffer.

Qui sont les lanceurs d'alerte ? Pour l'instant, peu de lanceurs d'alerte, au sens commun du terme, sont à l'origine des enquêtes. Mais nous recevons un certain nombre de dénonciations, de particuliers et aussi de fonctionnaires sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale.

**Benoît Bringer** - Quel était l'intérêt public de recourir à une transaction pénale plutôt qu'à un procès pénal qui permettrait de montrer une impunité ?

**Éliane Houlette** - Cette question a fait l'objet de vifs débats parlementaires au

1. 26 CPP, art. 9-1 tel qu'issu de la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, art. 1, JORF n°0050 du 28 février 2017.

moment du vote de la loi<sup>27</sup>. Un procès pénal en matière économique et financière, pour tous les acteurs, est un processus lourd, très long et à l'issue incertaine. Peu de sanctions significatives ont été prononcées en France en matière de corruption d'agents publics étrangers. La société Total a été condamnée par la Cour d'appel de Paris après avoir été relaxée en première instance. La condamnation de la société pétrolière à une amende de 750 000 € est intervenue après dix ou douze ans de procédure. Quel est le sens d'une amende de 750 000 €, qui intervient douze ans après les faits, pour une entreprise comme Total ? Ne serait-il pas plus efficace d'aboutir à une sanction pécuniaire au terme d'une année, de deux années ou de trois années d'enquête ? D'autre part, une personne morale est une fiction juridique, elle n'a pas d'existence en tant que telle. Vous ne pouvez l'emprisonner, la placer en détention provisoire ou en garde à vue. Elle n'est en réalité jamais dans le prétoire. Ce qu'attendent nos concitoyens, c'est que les personnes y compris les personnes morales qui commettent des agissements graves soient punies dans un délai rapide. Au bout de dix ans, tout est oublié, souvent même jusqu'à l'origine du dossier. Donc, en termes d'efficacité pénale, il est préférable de se demander quelle réponse sera la plus la plus significative. N'est-il pas d'intérêt public qu'une personne morale ou physique soit jugée dans des délais raisonnables ? Ce débat, fort intéressant et sans réponse, n'est pas loin d'être un débat philosophique.

Concernant la formation des magistrats : la plupart sont

au début de leur carrière des généralistes. Des formations spécialisées leur sont ensuite proposées et ils se spécialisent par goût, par expérience professionnelle différents domaines, la matière économique et financière par exemple.

**Chantal Cutajar** - Merci. Il y a un certain nombre de questions qui ne concernent pas directement Mme Houlette et qui peuvent donc s'adresser à l'ensemble de nos intervenants. Je propose de donner la parole tout de suite à Thomas de Ricolfis, directeur de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales.

**Thomas de Ricolfis** - Merci beaucoup. Je vais vous présenter l'Office et puis aborder un certain nombre de réflexions et de pistes de manière concise.

L'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales créé par un décret du 25 octobre 2013<sup>28</sup> succède à une division nationale des enquêtes financières et fiscales. Il existait donc déjà un organe au sein de la police judiciaire en charge de la lutte contre la corruption et la délinquance financière. Ce n'est pas une création ex nihilo. Un Office est un organe de police judiciaire situé au sommet de l'édifice, au sein de la Direction centrale de la police judiciaire, disposant d'une compétence nationale, soumise à une règle de composition interministérielle. Son but est le traitement de la délinquance financière de haute intensité. Sa finalité est de lutter non pas contre un

simple sentiment d'insécurité, mais contre le sentiment d'impunité. En somme, la meilleure prévention c'est la répression. Une présentation rapide de la composition et des effectifs s'impose.

L'Office est composé de deux brigades. La brigade fiscale a pour particularité d'être composée à la fois d'officiers de police judiciaire (OPJ) et d'officiers fiscaux judiciaires (OFJ), associant ainsi des compétences policières et des compétences de l'administration fiscale. On a donc deux sections et quatre groupes. Dans chaque groupe travaillent de concert des policiers et des fonctionnaires issus de l'administration fiscale, chacun venant apporter son bagage technique, ses connaissances et de l'expérience, pour traiter au mieux les dossiers de fraude fiscale. Une certaine typologie de dossiers de fraude fiscale fait l'objet des enquêtes assurées par l'Office, plus précisément les infractions inscrites aux articles 1741 à 1743 du Code général des impôts, et L228 alinéa 3 du Livre des procédures fiscales. En fait, toutes ces infractions constituent des fraudes fiscales, des suspicions de fraude, pour lesquelles l'administration fiscale estime ne pas avoir les moyens suffisants pour mener à terme ses propres investigations administratives. L'ensemble de ces dossiers passent par le très célèbre « verrou de Bercy », la commission des infractions fiscales. À côté de ces dossiers de fraude fiscale passant par Bercy, l'Office est aussi saisi de dossiers de blanchiment de fraude fiscale qui est « l'arme » du Parquet pour contourner le verrou de Bercy. La brigade est actuellement composée de quarante-sept fonctionnaires et traite près de deux-cent-dix enquêtes. Citons pour l'exemple les Panama Papers, le dossier Google, McDonald's, le dossier Ricci qui a abouti à

1. 28 Décret n° 2013-960 du 25 octobre 2013 portant création d'un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales, JORF n°0251 du 27 octobre 2013.

1. 27 [https://www.senat.fr/espace\\_presse/actualites/201307/la\\_lutte\\_contre\\_la\\_fraude\\_fiscale\\_en\\_examen\\_au\\_senat.html](https://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201307/la_lutte_contre_la_fraude_fiscale_en_examen_au_senat.html).

une première condamnation, Wildenstein qui est en appel, des dossiers à très forts enjeux fiscaux, à très forts enjeux démocratiques. La particularité de l'Office réside dans la population concernée par les investigations. En effet, il s'agit essentiellement de la tranche la plus riche de la société. Pourquoi les gens les plus riches ont besoin de cacher leurs avoirs ? Puisqu'ils ont assez d'argent pourquoi le cachent-ils ? C'est une vraie question. S'ils sont assez riches pour vivre convenablement pourquoi ont-ils besoin de cacher leur argent ? Il serait alors intéressant de travailler sur des mécanismes psychologiques, que ce soient des personnes physiques ou des personnes morales.

Concernant la typologie des infractions traitées, les enquêteurs de l'Office rencontrent des actes tels que des fraudes patrimoniales (en général un héritage caché en Suisse), des fraudes sociétales, c'est-à-dire faire échapper une partie du chiffre d'affaires via des montages vers des sociétés étrangères à travers des mécanismes de fausses factures ; ou encore deux notions très complexes à l'heure actuelle le prix de transfert et l'établissement stable.

La deuxième brigade, luttant contre la corruption et la criminalité financières, est composée de deux sections : une section financière nationale qui prend en charge toutes les affaires relatives au droit pénal des affaires et au financement de la vie politique. À l'heure actuelle, ces sections traitent, entre autres, le dossier concernant François Fillon, celui des assistants du Front National, ou encore celui de Bruno Le Roux. La seconde section, la section centrale de lutte contre la corruption, traite le dossier de financement sur la Libye, le « Kazakhgate », un certain nombre de dossiers

de marchés publics, le stade de Nice, des dossiers de corruption d'agents publics étrangers. Cette seconde composante comporte cent-trente-cinq enquêtes. Comparé au Serious Fraud Office qui est composé de 380 ETP permanents pour soixante enquêtes avec un budget de 56 M€, l'Office n'est constitué que de soixante-seize enquêteurs pour trois-cent-quarante enquêtes. Ces deux brigades sont appuyées par une unité d'appui stratégique, ainsi que par l'état-major du service. L'important dans cette unité est la présence d'officiers de liaison, faisant la démonstration de la vocation de l'Office d'être interministériel. Un officier de liaison en poste à Tracfin fait partie de ces officiers, ce qui permet d'avoir un accès direct à cet organisme très performant. Deux attachés d'enquête de la brigade nationale des enquêtes économiques sont rattachés à l'Office. La BNEE a été créée à la sortie de la guerre pour lutter contre le marché noir. Ce sont des agents des finances publiques qui sont à la disposition de la police judiciaire et mettent ainsi à la disposition du service des bases de données très bien fournies. Un officier de liaison des douanes est également présent au sein du service. La présence de ces agents permet de travailler en réseau et se partager l'information. Ce qui fait que les effectifs de l'Office sont à ce jour de quatre-vingt-cinq personnes, peu nombreux en quantité mais efficaces en qualité.

À la différence des services belges, l'Office ne fait pas de big data et adopte un traitement assez traditionnel de l'enquête « à la française » mais qui donne des résultats. L'outil informatique fait évidemment partie des ressources utilisées, des enquêteurs en cybercriminalité ont spécialement été recrutés à cet effet, et s'appuient sur une plateforme d'analyse

criminelle.

Les services d'enquête rencontrent un certain nombre de difficultés dans la lutte contre la corruption de haute intensité. Afin de présenter un exposé clair, il semble adéquat de reprendre des termes appartenant au registre militaire. Comme il existe la guerre asymétrique, les enquêteurs font face à une procédure asymétrique dans la lutte contre cette forme de la délinquance. D'un côté, les représentants de la loi, c'est-à-dire la justice, la police, ont le Code de procédure pénale pour eux mais ils sont peu nombreux, isolés et parfois seuls au milieu de la tempête. Depuis les lois Perben<sup>29</sup>, l'enquête préliminaire s'est beaucoup étoffée en matière de pouvoir mais ces pouvoirs sont à double tranchant parce qu'ils ouvrent la porte à beaucoup d'instabilité juridique, pouvant causer des faiblesses juridiques parce que les textes sont devenus très complexes, très compliqués à manier. Les réformes se succèdent, les circulaires s'accumulent, le dernier exemple étant la loi du 3 juin 2016<sup>30</sup> sur la simplification de la procédure pénale qui n'a rien simplifié mais qui a tout complexifié. Un constat somme toute malheureux est à faire : à l'heure actuelle, la filière investigation française n'est pas en très bonne santé ; les services ont du mal à recruter des enquêteurs prêts à venir faire de la police judiciaire, difficulté qui se retrouve

1. 29 Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, JORF du 10 septembre 2002 p. 14934 ; Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JORF n°59 du 10 mars 2004 p. 4567.

1. 30 Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, JORF n°0129 du 4 juin 2016.



encore plus dans le domaine du financier, une matière qui fait peur, dans laquelle il n'y a pas forcément de résultats très probants tout de suite.

De l'autre côté, la balance n'est pas très équilibrée entre des mis en cause - je parle évidemment des mis en cause *high level* - qui souvent ont un ou plusieurs cabinets d'avocats à disposition, qui font travailler des assistants en nombre face à un service qui ne peut mettre qu'un nombre restreint d'enquêteurs sur un dossier. De plus, ils ont à disposition les médias, ce n'est pas une critique mais c'est le jeu des institutions. Ils disposent d'une caisse de résonance que l'Office ne peut pas utiliser. Ils ont des communicants et, alors que le temps est notre ennemi comme le disait le collègue belge, le temps est leur ami. Puis, les mis en causes utilisent un certain nombre de techniques bien connues comme le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité<sup>31</sup>, un instrument légal mais qui permet de gagner six mois, un an, sur un procès. Il faut également dénoncer un certain nombre de techniques «d'enfumage», des pressions qui, si elles se répètent ont quand même un effet sur les hiérarchies respectives ou qui peuvent déstabiliser les enquêteurs. A l'heure actuelle, il faudrait un peu plus de moyens humains pour que le service soit encore plus opérationnel. Il serait également souhaitable de revoir le Code de procédure

pénale pour faire un «big bang» procédural. Le sujet est de longue date en discussion, mais rencontre un certain nombre d'écueils pour aboutir.

Concluons ces propos sur le processus entier de la lutte contre la délinquance financière et la lutte contre la corruption. Il y a peut-être un big bang aussi de cette thématique, de cette filière à entreprendre. Le processus est à revoir de manière globale. M. Duchaine, tout à l'heure, parlait de «coordination». Je pense qu'il n'a pas forcément tort parce que c'est très segmenté. Je reprends une image. En fait maintenant, nous sommes dans une chaîne économique composée de nombreux fournisseurs, d'agences, d'autorités administratives indépendantes (l'AMF, Tracfin, et bientôt l'autorité anticorruption française). L'ensemble de ces institutions, au même titre que la presse ou les lanceurs d'alerte, fournissent des informations, procèdent par des dénonciations ou par des enquêtes qui se déversent dans un entonnoir. Les Offices centraux, les services territoriaux de la DCPJ, la police judiciaire parisienne et ses brigades, les gendarmes, le Service national des douanes judiciaires, les sûretés départementales, représentent certes un grand nombre d'acteurs, mais semblent si peu nombreux face à la masse des dossiers financiers, rassemblant les des gros dossiers, des escroqueries, des abus de confiance, des fraudes aux cartes bancaires. Face à la quantité des dossiers, les services sont dans l'obligation soit de faut prioriser, soit d'envisager que tout n'est pas réductible au pénal. La justice pénale n'est peut-être pas le régulateur social de toute la société et il faut peut-être dépénaliser certains pans infractionnels. Il y a eu, il y a quelques années, quelques projets, non aboutis, en vue de réserver à la chaîne pénale aux

faits les plus graves. Suivant cette idée, la convention judiciaire d'intérêt public ou la CRPC semblent constituer une option digne d'intérêt. Il faut trouver aussi des moyens de règlement de la délinquance autres que le procès pénal et réserver le procès pénal à ce qui est le plus grave et le plus important.

Avez-vous des questions ?

**Chantal Cutajar** - Je vous remercie beaucoup. J'entends quand même dans vos réponses, Madame le Procureur et puis vous aussi Monsieur le directeur, une certaine inclination pour ces modes transactionnels, inclination qui semble se justifier par le fait que la justice ne dispose pas d'autres moyens pour agir. Je ne sens pas chez vous une adhésion philosophique ou alors détrompez-moi. Si ?

**Thomas de Ricolfis** - Je suis tout à fait pour le développement d'une justice transactionnelle qui permet de gagner du temps et d'orienter l'activité d'un service sur les dossiers pour lesquels le transactionnel n'est pas efficace ou ne permettra pas de donner une réponse dont l'impact sera assez important auprès du public.

**Éliane Houlette** - Les modes alternatifs de règlement de conflits (les MARC) existent depuis toujours en matière civile, il est envisageable de transposer le mécanisme en matière pénale. 90 % des procédures pénales aux États-Unis se règlent par la voie de la reconnaissance de culpabilité.

**Chantal Cutajar** - Oui mais justement là, en matière de transaction pénale, il n'y a pas de reconnaissance de culpabilité.

**Éliane Houlette** - Ça dépend.

**Chantal Cutajar** - Oui, si ça intervient avant l'ouverture...

1. 31 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JORF n°0171 du 24 juillet 2008 p. 11890 ; Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, JORF n°0287 du 11 décembre 2009 p. 21379 ; Conseil constitutionnel, Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

**Éliane Houlette** - Pourquoi le législateur français a-t-il tenu à introduire la transaction pénale dans la loi ? La réponse à cette interrogation réside dans le respect nécessaire des principes de souveraineté et de territorialité. Un certain nombre d'entreprises, de très grandes sociétés françaises ont eu des difficultés aux États-Unis et ont été sanctionnées par de lourdes amendes. Ce qui explique l'absence formelle de reconnaissance de culpabilité c'est qu'une condamnation empêche une entreprise de concourir à des marchés publics internationaux. Or, à l'heure de la mondialisation, une société doit pouvoir déployer son activité à l'international et concourir à des marchés, sous peine d'offrir moins d'emplois ou de licencié.

**Chantal Cutajar** - Merci. Monsieur Bringer, je vous laisse la parole à présent. Vous êtes journaliste d'investigation et vous allez nous parler de ce que c'est qu'un journaliste d'investigation et son apport dans ce type d'enquête.

**Benoît Bringer** - Je travaille pour une agence indépendante dénommée Premières lignes, qui réalise des documentaires d'investigation pour la télévision et je travaille notamment pour une émission qui s'appelle *Cash Investigation*.

Un petit préambule sur la notion de journalisme d'investigation. C'est évidemment un pléonasmisme puisque tous les journalistes doivent travailler de la même manière : aller chercher des informations nouvelles, les vérifier et les porter au public. Néanmoins, j'utilise moi-même ce terme parce qu'il y a aujourd'hui une conception de cette profession que certains journalistes partagent et ils se reconnaissent sous cette étiquette : il s'agit de travailler sur le long terme sur des sujets nous allons chercher nous-

mêmes les informations, toutes étant reprises et vérifiées ce qui n'est pas toujours le cas de tous les journalistes. Ajoutons que dans les choix des sujets, les choix des cibles comme dans l'affaire des Panama Papers, sont fonction de l'intérêt général des informations qui seront publiées que ça soit parce que les personnes sont des responsables titulaires de mandats sociaux ou politiques importants, que ce soit parce que ce sont les intermédiaires qui permettent ce système et donc que sans eux ça serait beaucoup plus difficile de cacher son argent, de le blanchir ou de frauder. C'est pour cela que les journalistes d'investigation s'intéressent au rôle des intermédiaires financiers ainsi qu'au rôle des grands établissements bancaires. Il faut également prendre en compte que ce sont des questions démocratiques qui sont derrière la révélation de ces faits, et notamment en ce qui concerne les questions de corruption au sens large que sont le blanchiment d'argent, le détournement de fonds publics et évidemment la fraude fiscale. Cela pose la question de l'équité devant l'impôt ; sans ce sentiment d'équité devant l'impôt, il n'y a pas d'acceptation volontaire du paiement de l'impôt et ça pose évidemment un problème majeur de démocratie.

Et puis évidemment de ces questions de corruption découle un sentiment d'impunité qui nourrit les extrêmes et avec les risques que l'on connaît. C'est souvent ce sentiment-là qui anime le journaliste lorsqu'il fait le choix des sujets et la manière dont il travaille également.

Dans le processus d'enquête, ne disposant pas des mêmes ressources que les forces de police, un journaliste commence toujours par partir à la recherche de sources, d'informateurs. C'est vraiment le seul moyen d'obtenir des

informations dissimulées puisqu'évidemment en matière de corruption et de blanchiment d'argent, on fait face à infractions occultes. Le journaliste est à la recherche de documents qui constituent des éléments de preuve indispensables pour que le travail soit sérieux et ne soit pas contesté par les personnes mises en cause.

Les sources d'information sont extrêmement diverses. Ce sont souvent des salariés au sein de multinationales ; ça peut être des agents publics dans des services de contrôle soit administratif, dans les services judiciaires, dans les services de police ; ça peut être des avocats, ça peut être des simples citoyens qui ont eu accès à des informations pertinentes, à des documents, et qui pour différentes raisons décident de les rendre publiques. Évidemment sans sources, il n'y a pas de journalistes ; un journaliste sans source c'est comme un boulanger sans farine : on ne peut pas faire grand-chose. Et c'est pour ça que la protection des sources est extrêmement importante pour nous. Et c'est pour ça aussi que la question des lanceurs d'alerte et de leur protection et de leur statut est extrêmement importante. Leur statut légal reste pourtant encore extrêmement fragile, tel qu'il est possible de le vérifier au travers de la condamnation de deux lanceurs d'alerte au Luxembourg que sont Antoine Deltour et Raphaël Halet sur l'affaire LuxLeaks pour laquelle *Cash Investigation* a sorti les premiers documents. Ces accords fiscaux entre le Luxembourg et les grandes multinationales ont permis de faire échapper plusieurs millions d'euros des caisses de l'État, notamment de la France. Il y a un véritable problème de protection qui se pose et qui n'est pas résolu aujourd'hui. Leur protection est même mise en difficulté par une directive

sur le secret des affaires<sup>32</sup> qui a été prise récemment au niveau européen qui crée une nouvelle infraction en quelque sorte et surtout un nouveau motif pour les grandes entreprises d'attaquer les lanceurs d'alerte et également les journalistes. Ces nouvelles dispositions mettent le monde de l'investigation journalistique face à une insécurité juridique et face à des pressions dans leur travail.

Ces lanceurs d'alerte sont effectivement derrière l'affaire LuxLeaks ; ils sont également derrière l'affaire Panama Papers. C'est grâce à une source qu'on a eu ces 11,5 millions de documents via nos confrères allemands et l'ICIJ bien sûr qui sont ensuite entre nos mains et qui ont permis ce travail. Ces documents sont indispensables ; on travaille sur ces éléments mais ils ne sont que le départ de notre point de travail, c'est-à-dire qu'on ne publie pas les documents bruts ; il faut ensuite les vérifier, les revérifier, recouper les informations, interroger les spécialistes parce que ce sont souvent des sujets extrêmement complexes et donc il faut pouvoir comprendre les notions, les législations des différents pays et particulièrement en matière de blanchiment et de fraude fiscale avec l'interposition de sociétés écrans dans différentes juridictions.

Il faut ensuite confronter ces éléments aux personnes mises en cause. Les journalistes ne le font pas tout le temps et pourtant cela entre dans les conditions du respect du principe du contradictoire.

1. 32 Directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/943/oj>.

C'est pour ça que le public peut voir souvent courir les journalistes avec un micro derrière des grands responsables d'entreprise ou des hommes politiques. On nous accuse souvent de faire le buzz avec ça mais c'est extrêmement important pour nous de confronter les informations d'abord pour avoir leur point de vue, pour avoir une information précise et complète mais également de pouvoir pratiquer le contradictoire, le questionnement, et pouvoir souligner avec des documents à l'appui et avec les questions qu'on prépare souvent à l'avance les incohérences dans leur défense, les mensonges éventuels, les stratégies de communication parce que ça nous permet de tenter d'arriver au plus près de la vérité et c'est ça aussi qui nous anime.

Je voudrais souligner également la différence entre l'enquête journalistique et l'enquête judiciaire même s'il y a des points communs et j'en ai entendus beaucoup dans ce qui a été dit juste avant. Nous n'avons pas les mêmes outils évidemment, c'est-à-dire que nous n'avons pas les écoutes téléphoniques, nous n'avons pas les perquisitions mais, nous avons des avantages qui nous permettent parfois d'aller plus vite parce que nous, on n'a pas toutes les règles procédurales qui sont souvent pointilleuses ; et puis on peut aussi se passer de commission rogatoire pour aller dans des pays voisins comme la Suisse et le Luxembourg assez rapidement pour recueillir des témoignages et pour aller confronter les personnes. On peut aussi faire des infiltrations avec des caméras cachées qui nous permettent d'avoir parfois des vérités et c'est souvent utile, c'est parfois controversé. J'ai pour principe de n'utiliser ces méthodes que quand on n'a pas d'autre moyen d'avoir les informations. Ça a été le cas notamment sur une affaire qui

d'une société fiduciaire dont le siège social est en Suisse mais qui a des bureaux dans des pays notamment la Belgique, je ne sais pas s'ils ont fermé depuis, et qui en même temps faisait des appels via Internet aux contribuables de tous les pays européens et notamment la France pour ouvrir des sociétés offshore et faisaient régulièrement les allers retours avec la France pour venir récupérer du cash et ensuite l'amener sur des comptes bancaires à l'étranger. Donc c'était évidemment le seul moyen de pouvoir connaître ces systèmes et de décortiquer ce système de blanchiment et de fraude fiscale.

En revanche, on a un point commun avec la justice : effectivement, le combat contre la corruption est déséquilibré puisqu'on est face à un système mondialisé, face à des acteurs qui sont extrêmement puissants, qui n'ont pas de frontières, les flux financiers en ont peu, et utilisent toutes les différentes juridictions en tentant de retrouver toutes les failles possibles dans les législations. Il a été fait la démonstration dans les Panama Papers de comment les intermédiaires financiers jouaient avec les juridictions et se déplaçaient de paradis fiscaux en paradis fiscaux (des Seychelles aux îles Vierges britanniques, des îles Vierges britanniques au Panama et maintenant du Panama à ailleurs) pour pouvoir contourner les améliorations dans les législations, notamment à un moment aux îles Vierges britanniques, puisque ces juridictions par exemple se sont mis à interdire les bons au porteur qui étaient un moyen de cacher les bénéficiaires économiques des sociétés écrans et donc il y a des outils nouveaux qui ont été utilisés. Il y a vraiment une ingénierie qui est utilisée par des gens qui sont formés à cet effet, qui sont très nombreux. On est aussi confronté aux

services de communication, aux spin doctors qui sont puissants et qui envoient beaucoup de courrier juridique, aux directions de chaînes, au CSA, pour essayer de freiner les investigations en cours. C'est pour ça que l'investigation en matière de corruption dans le journalisme est également un domaine qui demande énormément de moyens et de l'indépendance. Nous, on a la chance d'en avoir avec l'émission Cash Investigation puisqu'on a une très forte indépendance de France Télévisions, on doit le reconnaître, qui nous permet vraiment de mettre à l'antenne ce qu'on trouve sans frein ; et puis on a les moyens de pouvoir enquêter pendant un an sur une enquête, ce qui est assez rare voire qui n'existe pas ailleurs.

Pour terminer, une bonne nouvelle est à annoncer, celle de l'émergence du journalisme d'investigation collaboratif avec l'ICIJ qui constitue un nouvel outil incroyable. Les journalistes, notamment d'investigation, ont pour tradition de travailler seul, de chercher le scoop et de le garder pour soi. Là, ça a été l'attitude totalement inverse et ça a donné les résultats qu'on connaît, c'est-à-dire d'abord un impact extrêmement fort puisque c'est dans tous les pays au même moment et donc ça provoque cette prise de conscience (100 médias, 370 journalistes à peu près) dans énormément de pays et donc il y a une mondialisation de ce travail et finalement ça nous aide à contourner les frontières et à avoir l'aide de nos confrères dans d'autres pays dans la compréhension et la détection des choses. Je vais prendre un exemple d'un monsieur - c'est public puisque je l'ai publié - qui s'appelle Philippe Santini, qui est l'ancien patron de la régie pub de France Télévisions, qui a caché de l'argent en Suisse et qu'on a pu exposer

d'ailleurs sans aucune pression de France Télévisions, dont il n'était plus l'employé sinon ça aurait été peut-être un peu plus compliqué. M. Philippe Santini a été découvert par un confrère suisse qui m'a alerté en disant « Dis donc, il y a un ancien de France Télé dans les fichiers » et évidemment comme la régie pub de France 2 brasse des millions d'euros c'était très intéressant de savoir si l'origine de son argent caché pouvait provenir de l'argent de France Télévisions. Donc cette collaboration a été fructueuse et je pense que c'est en train de s'installer, on l'a vu avec les *Football leaks* - ce n'est pas la même organisation, ce n'est pas l'ICIJ mais ça commence à s'installer au fur et à mesure et ça c'est plutôt une bonne nouvelle.

**Chantal Cutajar** - Merci infiniment. Il y avait quelques questions restées en suspens que nous allons voir maintenant et je poserai la question si vous voulez y répondre les uns et les autres. L'intérêt des pouvoirs publics et de la société pour la lutte anticorruption, est-elle une chose cyclique qui redevient important en période de crise économique-financière ou de grands scandales ? Benoît Bringer peut-être ?

**Charles Duchaine** - C'est cyclique, effectivement. La France adopte toujours une réponse en réaction de ce qu'il s'est produit. Lorsqu'un événement a lieu, les pouvoirs publics créent un organisme, le système pouvant alors aboutir à la mise en place de multiples instances, amoindrissant la clarté du dispositif légal.

**Éliane Houlette** - L'affaire Stavisky a créé la section financière du Parquet de Paris il y a très longtemps.

**Charles Duchaine** - Et la brigade financière de Paris. Ensuite, à compter des années 1970-1980, les affaires financières sont arrivées,

par cycles accompagnés d'avancées avec la création des pôles financiers dans les années 2000 ; et puis après les pôles financiers tous se sont éteints petit à petit ; ensuite on a eu « l'affaire Cahuzac » avec la création du Parquet national financier et de l'Office. Il y avait une bonne lancée mais d'autres faits se sont produits, dont le terrorisme contre lequel il faut évidemment lutter et qui est une priorité nationale et publique ce qui fait que ce qui était une priorité dans « l'affaire Cahuzac » s'est retrouvé ne plus être une priorité mais c'est normal. Ce n'est pas du tout une critique, c'est un constat. Et donc après les nouvelles affaires sont arrivées et ça revient sur le dessus donc c'est très cyclique. Il faudrait, je pense, avoir une vision plus sur le long terme et de coordination et de structuration vraiment forte pour lutter efficacement contre la corruption et surtout lutter contre le temps. La semaine dernière, il y a un dossier qui est passé en première instance à Paris, la presse en a parlé, le dossier « Altran », le dossier a commencé il y a 15 ans.

Beccaria doit se retourner dans sa tombe, le pauvre, parce que ça n'a plus aucun intérêt ; quinze ans après, ça n'a aucun intérêt. C'est pour ça que je dis que je préfère une affaire faite en deux ans avec une transaction que quinze ans avec un jugement première instance, appel, Cour de cassation, re-cassation, retour en Cour d'appel et peut-être Convention européenne des droits de l'homme, etc.

**Éliane Houlette** - J'ajoute et cela rebondit sur la transaction que les tribunaux sont souvent timides pour prononcer des sanctions significatives en matière de fraude fiscale ou même de corruption. La transaction présente l'avantage de permettre des sanctions pécuniaires importantes. Par comparaison avec d'autres

pays, la fraude fiscale a pu apparaître peu sanctionnée en France, ce que ne manque pas de relever d'ailleurs l'administration fiscale, alors même que c'est un délit très grave, une forte atteinte au principe d'égalité ; vouloir échapper à l'impôt signifie que l'on refuse de participer à l'effort commun pour l'éducation, pour la santé, pour les infrastructures. Frauder le Trésor public c'est en quelque sorte voler son voisin. La fraude fiscale c'est du vol. Pendant longtemps, les tribunaux n'ont prononcé que des peines d'emprisonnement avec sursis et des peines d'amende, sans publication dans les journaux. Il fallait la demander expressément et démontrer au tribunal l'importance que revêt une telle publication dans les médias. Les tribunaux semblent peu à peu adopter le comportement inverse et favorisent la publication des décisions de justice portant condamnation pour des faits de fraude ou de corruption.

**Chantal Cutajar** - Allez-y, Benoît.

**Benoît Bringer** - Sur la question de l'intérêt public et des réactions politiques, je pense effectivement que sur la fraude fiscale, il y a une vraie prise de conscience du public que nous situons juste après 2010 et on a vu que les reportages qu'on a faits en 2012, les premiers reportages sur le *LuxLeaks* et ensuite sur *SwissLeaks*, *HSBC*, *Amazon*, etc. ont eu un très fort écho et ont eu des très bonnes audiences à la télévision : on est autour de 3 millions de téléspectateurs pour ce genre de choses ; sur les *Panama Papers* on en était à 4 millions de téléspectateurs et on était devant TF1 ce qui est assez rare pour France 2. Ça veut dire qu'il y a vraiment un intérêt du public ; il y a une maturation de l'opinion sur ces questions d'abord de fraude fiscale et on arrive à cette même maturation aujourd'hui

sur les questions de corruption en ce qui concerne notamment l'argent et les politiques et ça se sent depuis quelque temps, depuis plusieurs mois, mais on voit que maintenant, ça ne passe plus. Et je constate en tout cas dans ce que je vois qu'effectivement les prises de décisions politiques sont souvent en réaction à des grandes affaires médiatiques, notamment *LuxLeaks*, ça a mis en place des questions législatives au niveau européen pour combattre les prix de transfert et « l'affaire Cahuzac », on en a parlé, ça a eu des conséquences ; les *Panama Papers* maintenant posent de nouvelles questions, notamment sur quelque chose qui est très important et dont on ne parle pas assez, à mon avis, c'est la publicité des bénéficiaires économiques au moins pour les administrations fiscales, et si possible aussi pour les ONG, les analystes et les journalistes d'investigation. C'est une question qui va se poser dans les mois à venir au niveau de l'OCDE et au niveau européen parce que c'est la grande inconnue et pouvoir remédier à cet anonymat des bénéficiaires économiques des sociétés écrans serait une avancée considérable. Cette question va se poser à l'avenir dans les discussions au niveau du G20 accéléré par des révélations comme les *Panama Papers*.

**Chantal Cutajar** - Merci. Il y a une question sur les lanceurs d'alerte : la loi Sapin 2 constitue une avancée sur les lanceurs d'alerte puisqu'une définition unique est donnée du lanceur d'alerte. Je vais vous la donner : « Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale

pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance ». Cette référence à la violation pour l'intérêt général a été obtenue de haute lutte par les organisations de la société civile et je crois que c'est vraiment une avancée importante.

La loi confère l'immunité pénale aux lanceurs d'alerte et enfin elle crée deux nouveaux délits : le délit de divulgation de l'alerte<sup>33</sup> et le délit d'obstacle au signalement<sup>34</sup>. Donc, le fait de divulguer l'alerte ou de faire obstacle au signalement est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende pour la divulgation et d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende pour l'obstacle au signalement. Comme par le passé, ne peuvent pas être divulguées des informations qui sont couvertes par le secret de la Défense nationale, par le secret médical et par le secret des relations entre l'avocat et son client. Ils sont exclus du régime de l'alerte.

Les montants estimés de l'évasion fiscale sont colossaux : 60 à 100 M€. Combien de personnes sont concernées ? Une autre question : des candidats à la présidentielle parlent de récupérer ces sommes pour financer des projets. Est-ce vraisemblable de réussir à récupérer ces montants ? C'est une question à plusieurs facettes qui s'adresse peut-être à chacun d'entre vous.

1. 33 C. mon. fin., art. L. 465-3 nouv.

1. 34 Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, art. 13, JORF n°0287 du 10 décembre 2016.

**Benoît Bringer** - Mme Houlette a donné les montants tout à l'heure : 60 à 80 milliards - ça c'est pour la France.

**Chantal Cutajar** - Combien de personnes seraient concernées?

**Benoît Bringer** - Par définition, c'est impossible à savoir. Même les montants sont des estimations puisque c'est de la fraude et donc occulte. Mais en tout cas c'est assez considérable. Dans les *Panama Papers*, on avait compté à peu près milles contribuables français mais ça n'est qu'un tout petit cabinet d'avocats. Pour le Panama, donc au Panama, il y a plusieurs autres cabinets d'avocats qui mettent en place des sociétés offshore. Ces sociétés apparaissent surtout dans beaucoup de pays donc l'administration fiscale, il me semble selon les derniers chiffres, soupçonne quatre-cent-quinze contribuables de fraude fiscale et va faire des vérifications - sur les *Panama Papers*.

**Thomas de Ricolfis** - Dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale ou dans le domaine du délit financier, on essaie de faire de la saisie d'avoirs criminels le plus rapidement possible parce que c'est la sanction qui fait le plus mal à ces personnes qui fraudent le fisc. Les dossiers qui sont traités, le sont ensuite par l'administration fiscale qui applique des pénalités aux impôts ou aux droits éludés. Sur une centaine de dossiers sortis par la brigade fiscale, à peu près une récupération d'environ 100 M€ reviennent directement dans les caisses de l'État. La saisie des avoirs criminels revient à l'AGRASC qui peuvent être ensuite répartis dans les services d'investigation. Je pense que la lutte contre la délinquance fiscale est une criminalité qui peut être comptabilisée et qui rapporte de l'argent aux caisses de l'État. Évidemment, ça a un coût, pour l'État, de lutter

contre la fraude fiscale mais le retour sur investissement est largement gagnant à l'heure actuelle.

**Chantal Cutajar** - Merci. La dernière question est en lien avec la position de la France au 23e rang dans l'indice de *Transparency International*. Il faut savoir que c'est un indice de perception. On l'a dit, la corruption est extrêmement difficile à mesurer donc là l'indice de *Transparency International* mesure le sentiment, la perception de la corruption : 23e rang dans le monde, je pense que c'est lié à une certaine, comment dire, tolérance vis-à-vis de la corruption et à un sentiment aussi d'impunité par rapport à la corruption. Mais ça ne mesure pas, évidemment, la corruption réelle. Est-ce que quelqu'un d'autre voudrait ajouter quelque chose par rapport à cela ?

**Benoît Bringer** - De manière globale, il se fait jour un sentiment d'impunité dans les élites au sens large du terme, propension naturelle du Français à vouloir «gruger», analyse froide et objective, c'est-à-dire que si on peut faire sauter un PV on le fait sauter ; si je peux ne pas payer, je ne paie pas et je pense qu'il y a un problème culturel français profond sur cette question, ce qui fait qu'il y aura toujours des dossiers donc c'est bien pour les services de police et d'enquête mais à un moment, il faut qu'on upgrade notre volonté et nos habitudes bien ancrées. On est loin des standards scandinaves où le ministre qui achète avec les fonds publics un ticket de métro démissionne dans la foulée. Je suis très content parce que ça nous fait du travail très intéressant mais on pourrait peut-être faire autre chose. Je pense au terrorisme, au proxénétisme, à la traite des êtres humains et puis il y a plein d'autres choses. C'est une réflexion globale. Je suis

un peu sévère mais je pense que ça correspond à la réalité.

**Chantal Cutajar** - Bien. Je crois qu'on peut remercier et applaudir très chaleureusement nos invités.

[Fin de l'enregistrement]

---

## LES CAHIERS DU CEIFAC

Numéro ISSN : 2272-981X

Université de Strasbourg, UMR-DRES 7354

11, rue du Maréchal Juin - BP 68 - 67046 STRASBOURG CEDEX

Site internet : [www.ceifac.eu](http://www.ceifac.eu)

Adresse mail : [contact@ceifac.eu](mailto:contact@ceifac.eu)

Directrice du CEIFAC : Chantal CUTAJAR

Rédacteur en chef : Sébastien DUPENT

Conception : Manuela TANE

# LES PARTENAIRES DU CEIFAC

Dans le cadre du programme « Prevention and fight against crime » initié par la Commission européenne (CE) (DG Home Affairs – Action grant 2012- FINEC Financial and economic crime), le CEIFAC a été financé de 2013 à 2015 par la CE à 90% du montant total du projet et le complément a été apporté par les collectivités locales et territoriales (Eurométropole et ville de STRASBOURG et Conseil régional d'ALSACE), l'Université de STRASBOURG et la Gendarmerie Nationale.

## Les partenaires financiers



## Les partenaires institutionnels



## Les experts associés







