
Le service central de prévention de la corruption

Entretien
avec

Pierre-Antoine Lorenzi

Pierre-Antoine Lorenzi, ancien chef de cabinet du Garde des Sceaux, présente le rôle et les compétences du service central de prévention de la corruption dont il est le secrétaire général. Il est, par ailleurs, l'auteur d'un livre consacré à ces questions: *Corruption et imposture* (éditions Balland, 1995).

– *Dans quel contexte ce service a-t-il été créé?*

Il a été créé par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. C'est une grande loi anti-corruption dite loi Bérégovoy. C'était, en effet, la volonté de Pierre Bérégovoy de doter le pays d'une législation anti-corruption assez complète et cette loi est le résultat des travaux de la Commission Bouchery (du nom de son président, procureur général honoraire près la Cour d'appel de Paris) qui était composée de magistrats et de hauts fonctionnaires. Dès la nomination de Pierre Bérégovoy en avril 1992, elle avait été chargée de remettre un rapport sur la corruption et de proposer des mesures pour la combattre.

Cette initiative résulte d'un contexte d'"affaires" qui conduisait à se demander si les gouvernements précédents avaient apporté les réponses suffisantes sur les moyens de lutter contre la corruption et cette loi s'inscrit dans un ensemble de textes législatifs, les premiers en 1988 portant sur la transparence financière de la vie politique, les seconds en 1990 relatifs au contrôle des dépenses électorales. En dépit de cette législation tout de même importante, les affaires continuaient. L'affaire Urba était en cours, il y avait aussi l'affaire Boucheron et l'affaire Médecin. D'autres encore allaient venir. Il fallait aller plus loin. Cette loi préparée par Michel Vauzelle et Michel Sapin est donc venue compléter

le dispositif de 1988 et de 1990.

— *Quel est le domaine de compétence du service?*

Il a été défini par la loi. Il s'agit de la corruption publique et privée, du trafic d'influence, du favoritisme, de la concussion, de la prise illégale d'intérêts (ingérence) mais aussi de l'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans la passation des marchés publics. Quant aux moyens d'action, le législateur avait prévu que le service pourrait auditionner des personnes ou se faire communiquer des pièces. Ces prérogatives ont été déclarées non conformes à la constitution par le Conseil Constitutionnel le 20 janvier 1993 au motif qu'elles portaient atteinte aux libertés publiques et à la séparation des pouvoirs. Donc le service n'a pas la possibilité d'exiger la communication de pièces. Cela étant, le service fait partie du dispositif administratif et judiciaire de lutte contre la corruption et donc il collabore avec l'ensemble des autorités administratives, politiques et judiciaires habilitées à le saisir et à lui communiquer des informations, autorités dont un décret pris en Conseil d'Etat fixe la liste. J'ajoute que, bien entendu, les personnes physiques, les particuliers qui désirent lui communiquer spontanément des informations portant sur des faits de corruption ont bien sûr la possibilité de le faire en toute légalité...

— *Mais avez-vous la possibilité de saisir la justice?*

Saisir la justice est non seulement une possibilité mais un devoir et une obligation légale.

Nous avons d'abord un rôle de prévention qui consiste à étudier les mécanismes corruptifs — comment se noue un pacte de corruption — de façon à acquérir une connaissance précise du phénomène. Quelles que soient les affaires, on retrouve toujours à peu près les mêmes mécanismes. Ceci nous permet de proposer aux pouvoirs publics des garde-fous. Puis il y a la mission de répression qui consiste à saisir les parquets. Lorsque nous avons des informations crédibles — c'est-à-dire faisant apparaître des infractions pénales entrant dans le domaine de compétence du service — nous avons l'obligation de saisir le Procureur de la République conformément à l'article 2 de la loi et, au besoin, en application de l'article 40 du Code de procédure pénale. Donc nous lui transmettons le dossier et c'est ensuite au Procureur qu'il appartient d'apprécier l'opportunité des poursuites.

— *Avez-vous constaté une bonne volonté dans les services qui doivent collaborer avec vous?*

Il y a eu une première étape de prise de conscience de la valeur ajoutée que pouvait apporter ce service. Une fois cette étape franchie, s'est instaurée une bonne collaboration avec les services de l'Etat qui participent à la lutte contre la corruption.

— *Est-ce qu'il n'a pas fallu expliquer ce que c'était que la corruption? N'avait-on pas tendance à ne voir de la corruption que dans*

l'enrichissement personnel?

C'est dans les affaires de financement politique que l'on a parlé de cette distinction. On s'est aperçu que l'ensemble des partis politiques avaient financé de manière illégale leurs activités et, qu'en plus, certains hommes politiques avaient utilisé leurs responsabilités électives pour s'enrichir personnellement. Cette distinction a été instaurée dans ce contexte. Mais, ce n'est pas une distinction qui s'applique d'une manière générale au délit de corruption. La corruption, c'est le commerce de la fonction. Elle consiste toujours pour le coupable en la violation des devoirs de sa charge. C'est l'exemple du fonctionnaire qui va prendre sa décision non pas en fonction de l'intérêt général mais en contrepartie d'un avantage matériel ou financier, décidé lors d'un pacte de corruption. Il faut souligner que pour établir le délit en droit pénal français, il faut qu'existe ce que l'on appelle l'antériorité de l'offre par rapport à l'acte: c'est-à-dire qu'il faut qu'une négociation soit intervenue avant l'acte. Et la corruption met toujours en présence deux individus au moins: le corrupteur et le corrompu, celui qui propose et celui qui accepte. Les spécialistes de la délinquance financière mettent toujours l'un et l'autre sur un pied d'égalité. Dans un pacte de corruption, tous les protagonistes sont actifs.

— Dans quels domaines avez-vous le plus constaté de faits de corruption ou de dérives pouvant entraîner la corruption?

Déjà en 1992-93 la Commission Bouchery avait identifié les secteurs "à risques". Ils sont maintenant connus. Il s'agit de l'urbanisme immobilier, de l'urbanisme commercial, de la communication et de la publicité où la décentralisation a accentué les risques de corruption. La Commission Bouchery a fait un diagnostic complet que l'on a pu vérifier dans des affaires concrètes plus tard. Elle souligne que la France avait toujours connu une forme endémique de corruption qui était liée au goût des Français pour le passe-droit, à un esprit civique sous-développé, à une tradition française pour agir en marge des textes ou demander des avantages indus. Mais que depuis quelques années, notamment les années 60-70, on était passé à une forme de corruption plus sophistiquée, plus organisée, plus préoccupante. Et la commission attribuait ce passage à quatre facteurs: l'urbanisation croissante des années 70; l'internationalisation croissante des échanges économiques; la décentralisation et enfin le besoin croissant de financement de la vie politique. Voilà les facteurs qui font que la corruption a changé de nature et d'échelle.

— Les effets de la décentralisation sur la corruption sont visibles notamment dans la passation de marchés publics, je suppose?

Regardez les affaires qui sont dans le domaine public. Vous voyez des hommes publics mis en examen pour des faits de corruption, certains sont ou ont été incarcérés. Je pense à Alain Carignon, à Maurice Arreckx pour

ne prendre que ces deux-là dans l'actualité brûlante. Ajoutons aussi Michel Noir. Je mets de côté le cas de Henri Emmanuelli, cela vous surprendra peut-être, parce que là il s'agit d'un cas de financement institutionnalisé et centralisé d'un parti politique. C'est donc un cas un peu particulier. Pour les autres, ils ne sont pas poursuivis devant la justice dans le cadre de leurs fonctions nationales. Alain Carignon n'a pas été mis en cause dans le cadre de son mandat de député de l'Isère ou en tant que ministre. Et Maurice Arreckx n'a pas été mis en cause en tant que sénateur du Var. Chaque fois, ils ont été mis en cause dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions exécutives locales. C'est symptomatique. Donc la question que l'on peut se poser c'est pourquoi des hommes qui auraient un comportement vertueux dans le cadre de leur fonction nationale auraient un comportement délictueux dès lors qu'ils exercent des mandats locaux. C'est donc bien la démonstration que la corruption a pour terreau le mélange des genres, la confusion des pouvoirs.

Cependant, et tous les spécialistes s'accordent à le dire, il ne s'agit pas de mettre la décentralisation en cause dans son principe ou en accusation dans son fonctionnement mais de mettre des garde-fous et, au bout de treize ans, de tirer le bilan de ses effets pervers parce que toute réforme produit des effets pervers. La décentralisation, c'est d'une part le transfert de compétences très importantes de l'Etat vers les collectivités locales et, par ailleurs, au sein des collectivités locales, la centralisation des pouvoirs dans les mains d'un nombre restreint de personnes. Donc, paradoxalement, la décentralisation s'est accompagnée d'une concentration du pouvoir. Les chefs des exécutifs locaux, départementaux et régionaux se trouvent ainsi, depuis la décentralisation, en possession de pouvoirs très importants qui, précédemment, étaient détenus par plusieurs autorités.

— Un rapport du service sur les mécanismes de cette corruption a déjà été publié où vous faisiez ces réflexions sur les effets pervers de la décentralisation. Quelle en a été la suite?

En ce qui concerne notre rôle, nous avons attiré l'attention des pouvoirs publics sur les mécanismes de corruption et sur la façon éventuelle de les prévenir. Nous avons remis notre rapport au Premier ministre début octobre 1994 et nous sommes en train de rédiger notre rapport qui sera remis en octobre 1995. Dans ce premier rapport, nous avons attiré l'attention sur les dérives constatées ou supposées et nous avons mis l'accent sur les pistes de réflexion pour prévenir ces faits et notamment sur la présidence des associations qui reçoivent des subventions des collectivités, sur la multiplication des sociétés d'économie mixtes qui, bien souvent, sont présidées par les mêmes personnes que celles qui sont à la tête des exécutifs communaux. Sur le cumul des mandats aussi, nous avons fait part de notre réflexion. Pour le reste, au-delà, c'est la responsabilité des pouvoirs publics. Mais sur la décentralisation, vous n'avez pas aujourd'hui une seule réflexion sur la corruption en France qui ne s'attache à poser le problème de ses effets pervers. C'est pour cela qu'on évoque souvent d'un côté ce que l'on

appelle la rénovation du contrôle de légalité exercé par les préfets de la République et de l'autre l'extension du rôle des chambres régionales des comptes dont je voudrais juste rappeler que, selon son président, Pierre Joxe, leur rôle n'était pas de prendre les élus à partie mais de prendre l'opinion à témoin. Notamment par la transparence et la publicité donnée aux avis et recommandations des chambres régionales des comptes qui permettent d'accroître ce que l'on appelle le contrôle démocratique.

– *Revenons aux domaines "à risques": les échanges commerciaux internationaux, par exemple, et notamment les fraudes aux aides européennes.*

Je ne peux pas vous parler de faits particuliers. Sur l'Europe, on est très préoccupé par ce que l'on appelle la fraude au budget communautaire et par l'organisation de circuits financiers clandestins. Cette fraude se tourne contre l'idée européenne elle-même. Si les aides européennes sont l'objet de fraudes, de "bakchich", de marchandages, cela n'a plus rien à voir avec l'idée européenne. Sur les marchés internationaux, il n'y a pas de réponses nationales. Il faut renforcer la coopération judiciaire entre les différents pays concernés. L'on avance beaucoup sur ce point. Notre service a participé récemment à un forum organisé par l'OCDE sur la corruption dans les marchés internationaux et nous travaillons beaucoup avec la Commission des Communautés européennes à Bruxelles ainsi qu'avec l'Uclaf, l'unité de coordination et de liaison anti-fraude. Nous avons un fonctionnaire des douanes dans notre service qui suit particulièrement ces dossiers.

– *Quel est le niveau de corruption en France par rapport à notre voisin italien dont on parle beaucoup?*

La France ne peut absolument pas être comparée à l'Italie pour un certain nombre de raisons. D'abord parce qu'en Italie, on trouve un niveau de corruption généralisée qui mêle à la fois les entreprises, les fonctionnaires et les hommes politiques. La corruption a été institutionnalisée par le système dit de "la tangente" où chaque fois qu'il y avait un marché public, il faisait l'objet d'une taxation et le produit de la taxation était ensuite réparti à la proportionnelle entre les partis politiques. Jamais nous n'avons vérifié une telle institutionnalisation à cette échelle, même s'il y a eu des "bakchich" à des partis politiques lors de la passation de marchés publics. Deuxième distinction: en France, l'administration est intègre. Elle protège donc l'Etat de la corruption. Enfin en Italie, il y a la Mafia. Si en France, on peut constater des pratiques de type mafieux, il n'y a pas une organisation criminelle de ce genre.

– *De quels personnels disposez-vous en nombre et en formation?*

Nous sommes un quinzaine de personnes dont neuf cadres. C'est un service interministériel dirigé par un haut magistrat, le procureur général

Bernard Challe, et nous disposons d'une équipe hautement qualifiée: fonctionnaires de la police, des douanes, des impôts, de la répression des fraudes, de l'Équipement, un sous-préfet et un conseiller de tribunal administratif. Ce qui fait la force du service, c'est sa pluridisciplinarité et sa dimension interministérielle; c'est aussi la complémentarité entre prévention et répression: sans répression pas de politique crédible; mais sans prévention, la corruption peut continuer.

Entretien conduit par
Marie-Claude Slick