

**Colloque 2007 de TI France**

**Quels droits pour les victimes  
de la corruption ?**

**Transparence-International (France)** est la section française de **Tranparency International (TI)**, la principale organisation de la société civile qui se consacre à la lutte contre la corruption. TI sensibilise l'opinion publique aux effets dévastateurs de la corruption et travaille de concert avec les gouvernements, le secteur privé et la société civile afin de développer et mettre en œuvre des mesures visant à l'enrayer.

En savoir plus sur [www.transparence-france.org](http://www.transparence-france.org)

ISBN : 978-2-916333-31-1

© TI France / Secure Finance / Graffic

**Colloque 2007 de TI France**

**Quels droits pour les victimes  
de la corruption ?**

TI FRANCE



## Préface

### « Aider les victimes de la corruption à faire valoir leurs droits »

*Daniel Lebègue, Président de TI France*

TI France a organisé le 21 septembre 2007 son colloque annuel sur le thème : « Agir contre la corruption : quels droits pour les victimes ? ». L'idée qu'au-delà de l'atteinte portée au pacte social et aux libertés fondamentales, la corruption est une violence faite à des personnes, physiques ou morales, qui subissent de fait un préjudice et qui ont droit à obtenir réparation est une idée relativement neuve dans notre système de droit : c'est le plus souvent le parquet qui engage l'action publique au nom de l'intérêt collectif en matière de recherche et de répression des actes de corruption.

Introduit par le président Guy Canivet, notre colloque, auquel ont participé des personnalités éminentes du monde de la magistrature, du barreau, de l'université et de l'entreprise a clairement manifesté une évolution des esprits, qui conduit à placer au centre de la lutte contre la corruption, la volonté d'identifier les victimes, de les protéger et de leur donner les moyens de faire valoir leurs droits.

C'est en fonction de cet objectif qu'ont été, entre autres, abordées les questions de l'assistance juridique aux victimes, du droit à restitution des avoirs détournés ou à indemnisation du préjudice matériel ou moral, de l'éventuelle introduction du plaider coupable, de la protection des victimes et des témoins, de l'action collective et de la possibilité pour une association spécialisée comme TI d'engager cette action.

Ces questions sont d'une telle importance que notre association a décidé d'en faire une des deux priorités – avec le questionnaire aux candidats aux élections municipales – de son programme d'action pour 2008. Nous aurons donc l'occasion d'y revenir et de recueillir les opinions de nos adhérents et partenaires sur ce qu'ils attendent de TI sur ce terrain de l'aide aux victimes de la corruption.

## REFERENCES

Magistrat de formation, **Guy Canivet** est membre du Conseil constitutionnel et premier président honoraire de la Cour de cassation. Après un DESS de droit privé, un DESS de sciences criminelles et l'École Nationale de la Magistrature, Guy Canivet occupe les fonctions de juge au tribunal de grande instance de Chartres (1972-1975), puis celles de substitut du procureur de la République de Paris et de secrétaire général de la présidence du tribunal de grande instance de Paris. Chargé de mission auprès du président du tribunal et premier juge (1983-1984), il devient vice-président du tribunal de grande instance de Paris et chargé de mission auprès du Premier président de la Cour de cassation (jusqu'en 1988). Conseiller puis président de chambre à la Cour d'appel de Paris (1988-1994), il est promu conseiller à la Cour de cassation en 1994 puis Premier président de la Cour d'appel de Paris en 1996. A partir de juillet 1999, il est le Premier président de la Cour de cassation. Il a également été président du Conseil d'administration de l'Ecole nationale de la magistrature, de l'Association française d'étude de la concurrence et de l'Association Louis Chatin de la défense des droits de l'enfant. Il a aussi présidé l'Association des présidents des cours suprêmes judiciaires des Etats membres de l'Union européenne, le Groupement européen des magistrats pour la médiation ainsi que le Forum de l'Union européenne des juges pour l'environnement. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et de nombreux articles. Le 5 mars 2007, il a été nommé membre du Conseil constitutionnel. Guy Canivet est docteur *honoris causa* de plusieurs universités étrangères, au Royaume-Uni, au Canada, en Bulgarie et aux Philippines. Il est membre de l'Académie britannique et Honorary Bencher de Gray's Inn.

# Introduction

*Guy Canivet,  
membre du Conseil constitutionnel*

La question de la corruption ne peut pas laisser un magistrat indifférent. Les magistrats sont chargés de la mise en œuvre de la politique pénale. La lutte contre la corruption constituant l'un des aspects essentiels de la politique pénale, ils sont dès lors en première ligne dans ce domaine.

La lutte contre la corruption est un sujet au cœur de l'actualité. Début septembre 2007, le Président de la République et le Premier ministre ont annoncé la mise en place d'une commission chargée de dépenaliser la vie des affaires. La question qui se pose est de savoir jusqu'où ira cette dépenalisation et si on est susceptible de toucher des infractions qui directement ou indirectement contribuent à réprimer les pratiques de la corruption en France. Par ailleurs, le 19 septembre, le ministre de la Justice a soutenu au Conseil des Ministres un projet de loi destiné à soutenir la lutte contre la corruption. Il s'agit de mettre la loi française en conformité avec la législation internationale. Ce projet de loi prévoit la répression des infractions commises depuis la France à destination de l'étranger et de renforcer les moyens d'enquête mis à disposition de la répression. Une actualité brûlante, si tant est que la corruption se soit pas toujours une question brûlante.

## **Corruption dans la magistrature**

La corruption ne constitue pas un phénomène conjoncturel dans la magistrature. Néanmoins dans le contexte français, il n'est pas impossible que des ma-

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

gistrats soient approchés par des corrupteurs. L'existence d'un certain nombre de fonds disponibles et incontrôlés explique le risque de corruption des juges.

Il apparaît dès lors nécessaire de soutenir, au niveau de la formation des magistrats, au moins une opération de prévention de la corruption. Cela permettrait d'expliquer les mécanismes de la corruption, les techniques d'approche et de mise en œuvre de la corruption ainsi que les moyens d'y résister. La corruption des instances judiciaires doit en outre être considérée comme l'un des enjeux de la justice. Le rapport 2007 de Transparency International sur la corruption des systèmes judiciaires apporte les éléments de réflexion sur cet aspect extrêmement grave. Elle vise en effet à atteindre les organes faits pour lutter contre la corruption. Les mécanismes sont donc totalement bloqués et les instances de répression sont elles-mêmes comprises dans le système.

### **Renforcer le rôle des victimes dans le dispositif de lutte contre la corruption**

Dans sa conception traditionnelle, la corruption est une infraction à la chose publique. La victime serait la société dans son ensemble et non les individus qui la composent. Il en résulte que les dispositifs de lutte procèdent exclusivement de l'action publique. Les parquets jouent un rôle majeur, aidés en cela par d'autres institutions chargées de prévenir la corruption, de renseigner, de centraliser les informations ou d'accompagner les poursuites. Toutes ces institutions procèdent de l'Etat. Il s'agit de la Cour des Comptes et de commissions créées spécialement ou à titre accessoire, la dernière étant la Commission pour la transparence de la vie politique.

Dans ce contexte, la victime n'occupe pas la position centrale du dispositif. Son rôle n'est conçu que comme accessoire. De plus en plus pourtant, l'efficacité des dispositifs publics de lutte contre la corruption est mise en doute. Parallèlement, une autre conception de la démocratie, dite participative, se développe aujourd'hui. Elle vise à associer davantage les citoyens aux actions publiques et à inciter davantage les citoyens à lutter contre la corruption. La caractéristique du phénomène de corruption est d'intégrer les mécanismes de décision de l'Etat et de conduire à leur paralysie. L'existence d'un contrôle externe, objectif, de l'action de l'Etat en matière de lutte contre la corruption constitue une option intéressante. Concrètement, cela pourrait se traduire par la présence d'au moins



## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

un représentant indépendant des citoyens au sein des organes de lutte contre la corruption. La crédibilité de ceux-ci ne serait plus seulement basée sur la production de rapports publics. Cela permettrait alors de répondre aux questions de transparence et de publicité.

Par le passé, le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) reposait, en matière disciplinaire, sur le principe de la confidentialité, ce qui constituait le fondement de son crédit. Les poursuites disciplinaires n'étaient pas révélées et les audiences étaient tenues confidentielles. Seules étaient rendues publiques et anonymement les décisions du Conseil. Aucun contrôle public sur la manière dont la magistrature traitait ses cas disciplinaires n'existait. Par conséquent, les opérations de ponction et les tentatives de corruption étaient tenues secrètes. Sous la pression de la Convention européenne des Droits de l'Homme, le CSM a été obligé de se départir de cette confidentialité. On a ainsi instauré l'annonce des poursuites et la publicité des séances du Conseil et des décisions. Il est possible de vérifier sur le site du CSM les décisions prises, les poursuites et de connaître les tentatives de cooptation de la magistrature. Bémol toutefois, la manière dont est saisie l'Inspection des services judiciaires est tenue secrète. Il est dès lors impossible de savoir si toutes les hypothèses de corruption de juges arrivent au CSM. Par conséquent, il s'avère nécessaire de renforcer la transparence et l'accessibilité des mécanismes de lutte contre la corruption, voire de les soumettre à un contrôle citoyen.

### **Qui sont les victimes de la corruption : victimes directes, par ricochet, collectives ?**

En droit, cette question est réglée par l'article 2 du code de procédure pénal qui permet de se porter partie civile quand on est victime directe de l'infraction. Bien que cette disposition ait permis d'ouvrir les possibilités d'action pour les victimes, elle restreint considérablement les possibilités d'action qu'auraient les victimes de se plaindre, d'agir, de mettre en œuvre l'action publique pour des opérations de corruption.

#### **• Nature du préjudice**

Le préjudice résultant pour les citoyens d'un acte de corruption et de sa réalisation peut être considéré comme un préjudice direct et individuel, mais

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

également comme celui subi par la collectivité dans son ensemble. Une jurisprudence de la Chambre criminelle pose cette problématique. A la suite de l'obtention d'un marché public par pacte de corruption, un contribuable avait considéré que les impôts locaux s'étaient trouvés majorés du fait de l'encherissement du marché public résultant d'un pacte de corruption. Il avait décidé d'agir estimant qu'il avait subi un préjudice individuel dans les impôts qu'il payait. La chambre a bloqué la procédure car, selon elle, en vertu de l'article 2 du code de procédure pénal, le contribuable individuel ne pouvait pas agir. Il existe donc une problématique essentielle entre un préjudice individuel et un préjudice par ricochet ou collectif.

### • **Nature des infractions**

La question est de savoir ce que l'on va considérer, au niveau de l'action de la victime, comme les infractions de corruption. Le dispositif pénal reconnaît notamment la corruption active ou passive et le trafic d'influence. A cela pourraient s'ajouter des infractions qui visent à protéger le patrimoine des particuliers (abus de biens sociaux, escroquerie etc.) et qui peuvent se cumuler avec les infractions principales. Le traitement de ces cumuls et la possibilité pour les victimes d'agir sur le plan d'une infraction pénale suscitent de nouvelles interrogations.

### • **Dénonciation des infractions de corruption**

Le coauteur d'une infraction de corruption peut-il être considéré comme une victime ? Selon la Chambre criminelle, le coauteur peut dénoncer l'infraction et éventuellement se porter partie civile mais ne peut pas exiger la restitution des fonds versés de manière illicite ou la réparation d'un dommage subi de ce fait. Pour les économistes de la criminalité, ce type de réponse est improductif lorsqu'il s'agit de lutter contre des infractions faisant appel à une solidarité entre les auteurs. Dans un pacte de corruption, personne n'a intérêt à le dénoncer car l'un et l'autre s'exposent à des sanctions pénales. Les économistes ont imaginé un mécanisme qui rompt cette solidarité. Selon eux, la meilleure manière de lutter contre la délinquance organisée est de mettre en place une politique des repentis – politique de clémence en droit de la concurrence – pour inciter le coauteur d'une infraction à la dénoncer en en ayant un certain bénéfice. Il s'agit de lui promettre une impunité totale ou partielle et de lui donner ainsi intérêt à agir. Il serait donc intéressant de changer la jurisprudence ou la loi française pour laisser au coauteur d'un acte de corrup-

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

tion la possibilité de le dénoncer soit pour obtenir une impunité, soit pour obtenir réparation des fonds versés. C'est, en économie de la répression, une condition de l'efficacité.

### • **Coauteur ou victime ?**

Au niveau des auteurs plus ou moins volontaires d'une opération de corruption, la répression concerne autant la corruption active que passive. Celui qui cède à la sollicitation d'un agent public ou privé entre dans le pacte et peut être réprimé autant que le principal acteur. Certains systèmes distinguent celui qui a eu l'initiative et celui qui a cédé à un pacte pour des raisons purement conjoncturelles. Dans un système de corruption généralisé, l'obtention d'un acte nécessaire à sa propre existence ou à son existence civile (certificat de naissance, actes administratifs indispensables...) est souvent conditionnée à un acte de corruption. Dès lors, ce type de corruption active doit être traité différemment. Par ailleurs, à l'instar de la jurisprudence de la Chambre criminelle, il est possible de considérer que des pressions morales et psychologiques ont obligé à céder à un mécanisme de corruption. Il s'agit donc de différencier la manière dont on est entré dans un pacte de corruption, et la manière dont on est soi-même victime. En France, le principe d'opportunité des poursuites permet au parquet de faire la distinction entre ceux qui sont les auteurs véritablement impliqués et ceux qui seraient entrés plus ou moins volontairement dans le mécanisme de corruption. Le contrôle de l'action des parquets doit donc être renforcé afin de connaître la manière dont l'action publique est conduite et l'existence de faits de corruption pour la moduler ou la paralyser.

### **Quels sont les préjudices subis par les victimes de la corruption ?**

La réponse est contenue là aussi dans la loi et la jurisprudence de la Chambre criminelle. En principe, une victime ne peut obtenir réparation que d'un préjudice direct. En matière de corruption, on a tendance à considérer que les opérations sont dirigées contre la chose publique. Les cas dans lesquels la personne est directement préjudiciée sont assez rares.

### • **Exceptions dans la jurisprudence de la Chambre criminelle :**

– Une personne n'ayant pas obtenu un marché public accordé à quelqu'un

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

- d'autre par un pacte de corruption a pu déposer une plainte et se constituer partie civile. Le préjudice était la perte de chance qu'il avait eue d'obtenir ce marché public ;
- Personnes dont le patrimoine a été endommagé du fait d'un acte corruption ;
- Patrimoine de sociétés victimes d'action de corruption par leurs dirigeants. Dans ce cadre, l'abus de biens sociaux a été introduit dans ce mécanisme de lutte contre la corruption.

Il est possible d'aller plus loin en créant des incitations pour permettre aux victimes d'agir plus ou moins énergiquement dans la lutte contre la corruption. Un certain nombre de systèmes ont ainsi mis en place les dommages punitifs. Il s'agit d'une incitation donnée à la victime par la promesse d'obtenir une réparation supérieure à celle qu'elle a subie, ce qui revient à la rétribuer en échange du risque qu'elle prend en participant à une action en justice. Sur le plan de l'efficacité, dans les systèmes anglo-saxons de common law, les « punitives damages » produisent des résultats au-delà de ce que l'on pourrait espérer. Ils déclenchent des mécanismes ayant des effets pervers qu'il est nécessaire de prendre en compte lorsque l'on entreprend d'introduire de telles incitations à agir pour les victimes.

En matière de restitution des fonds versés de manière illicite, la jurisprudence veut qu'ils le soient. Il serait injuste que le bénéficiaire d'un pacte de corruption puisse conserver le fruit de son activité criminelle. Les fonds sont donc restitués à l'Etat si le patrimoine duquel sont sortis les fonds est lui-même impliqué dans l'opération. Là encore, la question se pose en terme d'efficacité de la répression.

### **Moyens d'actions pour les victimes**

La première préoccupation à l'égard d'une victime est celle de la protection que l'on peut lui accorder lorsqu'elle décide de la dénoncer. La corruption participe en général de la grande criminalité qui se distingue par les moyens de rétorsions qui visent ceux qui veulent la dénoncer (cf. mafias). La victime peut craindre, pour sa sécurité et son patrimoine, de dénoncer les faits dont elle est victime. Il est donc nécessaire de protéger la victime. La loi pénale française a commencé à s'engager dans cette voie. Le soutien accordé à ces victimes peut s'effectuer à différents niveaux, des renseignements juridiques ou procéduraux à

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

une assistance pendant le temps du procès. Certaines associations se sont engagées dans cette voie.

Il faut également savoir si l'on permettra aux victimes de se réunir pour agir et pour obtenir réparation du préjudice. Plusieurs possibilités sont évoquées :

- L'action collective : réunir dans une seule action un grand nombre de personnes victimes afin d'unir leurs moyens, de partager les risques et de rendre leur action plus efficace. En France, cela fait référence au débat au sujet des actions collectives, qui auraient une efficacité plus grande que les actions individuelles. La question demeure cependant quant à la nature du préjudice : est-il directement subi par chacune d'elles ou est-il collectif ?
- Action des associations : agréer des associations et les investir de la possibilité d'agir pour des personnes victimes de corruption. L'action peut être utile si ces associations sont puissantes et si elles ont les moyens juridiques et logistiques d'agir. Reste à savoir pour quels types de dommages : dommages collectifs ou individuels ?

Dans ces deux cas, les associations doivent être soutenues pour pouvoir agir. Cela peut passer par une aide publique – qui sous-entendrait la critique de l'action publique – ou par aide constituée par des fonds (cf. systèmes de common law mettant de côté le fruit des actions engagées précédemment).

- Désignation d'un procureur indépendant pour conduire leur action : cela mettrait à l'abri de toute intervention ultérieure de l'Etat sur les actions pénales entreprises garantissant ainsi leur indépendance.

### **Conclusion**

Si l'on décide de faire de la victime un moteur, un acteur central dans la lutte contre la corruption, il serait nécessaire de conférer un statut juridique à la victime conforme à cette ambition. Dans l'ensemble, le dispositif pénal français est très parcellaire. Jamais l'ensemble des dispositifs procéduraux n'a été coordonné pour permettre à la victime d'agir. Il faut donc repenser sa place dans le procès de corruption et lui donner les moyens d'agir efficacement pour obtenir réparation de son préjudice en collectivisant davantage le dommage subi. Il reste encore beaucoup à faire pour mettre la victime au centre de la lutte contre la corruption.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Point positif cependant, la victime est au centre des préoccupations de l'Etat comme l'a indiqué le Président de la République qui veut donner de meilleurs droits aux victimes avec l'annonce de la création d'un juge des victimes. Un tel juge pourrait être utilement employé à toutes ces problématiques de la place des victimes dans la lutte contre la corruption.

## **Table ronde 1**

### **Qui sont les victimes de la corruption ?**

Présentation :

Les victimes de la corruption et leurs droits :  
enjeux théoriques et pratiques

*Dominique de Courcelles, directeur de recherche, CNRS*

Les victimes de la corruption,  
une question (de) politique ?

*Philippe Mettoux, Conseiller d'État*

L'entreprise, victime de la corruption.

*Jean Monville, Président de Spie et du Comité d'internationalisation du MEDEF*

Corruption, journalisme d'investigation et médias

*Laurent Mauduit, journaliste*

## REFERENCES

### **Dominique de Courcelles**

Ancienne élève de l'Ecole Nationale des Chartes, titulaire d'un Doctorat d'Etat es lettres et sciences humaines, ancienne membre de l'Ecole des Hautes Etudes Hispaniques (Casa Velásquez, Madrid), Dominique de Courcelles est actuellement directeur de recherche au Centre National de la Recherche Scientifique (UMR 5037- Centre d'Études en Rhétorique, Philosophie et Histoire des Idées de l'École Normale Supérieure des Lettres et Sciences Humaines de Lyon). Elle est également directeur de programme au Collège International de Philosophie à Paris et membre élu du Conseil de l'Assemblée Collégiale du Collège. Elle enseigne à l'École Polytechnique au département des Humanités et Sciences Sociales et dans le Groupe HEC, dans le Mastère du Management du Développement Durable et est invitée dans de nombreuses universités étrangères. Expert pour les questions relatives aux risques religieux auprès de la Société Française Evaluation et Maîtrise des Risques à l'International (EMRI), Dominique de Courcelles est l'auteur d'une quinzaine d'ouvrages et d'une centaine d'articles scientifiques, portant sur ses domaines de recherche, parmi lesquels : « Managing the world : The Development of *Jus Gentium* by the Theologians of Salamanca in the Sixteenth Century » (dans *Philosophy and Rhetoric*, Pennsylvania University Press, revue de la Rhetoric Society of America, 2005) ; « Une éthique de la séparation : De soi à l'autre, de la dignité particulière aux projets politiques communs » (in *Rapport d'activité du Service Central de Prévention de la Corruption pour l'année 2004* Ed. Journaux Officiels, 2005) ; « Langages mystiques et avènement de la modernité » (Paris, Éd. Champion, 2003) ; « Montaigne au risque du Nouveau Monde » (Paris, Éd. Brepols, 1996) ; « La parole risquée de Raymond Lulle entre le judaïsme, le christianisme et l'islam » (Paris, Librairie Philosophique Vrin, 1992).



## Présentation

### Les victimes de la corruption et leurs droits : enjeux théoriques et pratiques

*Dominique de Courcelles,  
directeur de recherche, CNRS - Collège International de Philosophie*

#### **Introduction**

#### **La tension entre la morale et le droit, la question de l'universalité des droits dans les législations internationales sur la corruption**

Les droits de l'homme, tels que le sens commun démocratique les a élaborés, tendent à conjuguer harmonieusement la conception d'une humanité universelle abstraite avec les formes de liberté et contenus de droit qui lui correspondent. Les institutions internationales cherchent à établir des modalités du vivre-ensemble selon des principes de justice et à développer des critères de rationalité pratique indépendants des différentes traditions sociales et culturelles, exposant une disposition morale propre à tous les êtres humains considérés en tant que tels sans trace de leurs appartenances sociales et culturelles. La corruption affecte ce vivre-ensemble, dans la mesure où elle est liée au jeu des pouvoirs et des arbitraires qui sont inhérents à toute association humaine et où elle nie le droit et les droits.

Dès 1989, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) a souhaité lutter contre la corruption dans les transactions commerciales internationales et rétablir une concurrence loyale entre les opérateurs économiques. La convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales a été signée

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

à Paris le 17 décembre 1997 et transposée dans le droit pénal français en juin et septembre 2000 : les qualités du corrompu et du corrupteur sont définies ainsi que l'activité matérielle délictueuse, le but des manœuvres corruptrices et l'élément moral qui permettent de constituer le délit de corruption. L'OCDE s'intéresse à l'amélioration des comportements éthiques dans les services publics. C'est ainsi que l'intériorisation de la loi morale doit s'allier à l'extériorisation radicale du sujet par le commerce avec autrui.

En 1994, le Conseil de l'Europe (regroupant actuellement 46 Etats membres + 5 pays observateurs) a élaboré un programme d'action pour lutter contre la corruption. La convention pénale sur la corruption signée le 9 septembre 1999 à Strasbourg est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002 : elle définit les actes qui doivent être érigés en infractions pénales de corruption en conformité avec le droit interne des Etats membres. La convention civile sur la corruption adoptée le 4 novembre 1999 à Strasbourg est entrée en vigueur en France le 1<sup>er</sup> novembre 2003. Il s'agit du premier texte international qui traite des aspects civils de la corruption et du seul texte international qui donne une définition générale et précise de la corruption « le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage » ; des mesures sont imposées pour protéger ceux qui dénoncent de bonne foi les faits de corruption. Le GRECO est chargé du suivi de la mise en œuvre de ces conventions.

Il est extrêmement significatif que, lorsque l'Organisation des Nations Unies a fait adopter à Merida au Mexique, le 11 décembre 2003, une convention contre la corruption, cette convention a été dénommée Convention universelle. La catégorie d'universalité suppose la définition d'un point de vue moral impartial, indépendant de toute détermination particulière, en quelque sorte situé hors de l'espace et du temps, malgré la prégnance du paradigme de l'historicité. Le texte prévoit la mise en œuvre d'une stratégie de prévention, d'évaluation et de répression de la corruption au plan international, souligne l'importance de la participation de la société civile. Le mécanisme de recouvrement et de restitution des avoirs issus de la corruption, c'est-à-dire de réparation donnée aux victimes, est considéré comme un principe fondamental de la convention et contribue ainsi à reconnaître l'existence des victimes de la corruption et leurs droits à réparation et à restauration dans leur intégrité. L'ONU affirme que la corruption est une des

## QUI SONT LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

causes majeures de l'injustice sociale et de la pauvreté dans le monde. Mais en se référant à la compatibilité avec les principes des législations nationales, le dispositif de cette Convention universelle limite ses propres effets et diffère peut-être l'uniformisation des dispositions et procédures légales entre les Etats.

C'est la tension entre la morale et le droit, l'éthique et la politique, la raison et l'histoire qui constitue l'horizon de la liberté de conscience et d'expression, du droit à l'investigation et à la communication dans un espace public, du droit à la sûreté à l'encontre de l'arbitraire du pouvoir, de la protection de la sphère privée. En reposant sur la conclusion d'un pacte secret entre deux personnes, le corrompu et le corrupteur, le fait de corruption annule cette tension ; l'horizon qui était ainsi constitué par cette tension s'effondre, d'où les conséquences économiques, politiques, sociales, morales de la corruption. Qui est à l'origine du pacte ? Est-ce le corrompu ou le corrupteur ? Le corrupteur comme le corrompu reçoivent chacun, du fait de la corruption, un bien matériel ou immatériel, et la corruption s'apparente souvent à un véritable racket, le corrompu étant alors le racketteur et le corrupteur le racketté. La terminologie du Code pénal français (art. 432-11 et 433-1), distinguant une « corruption active » et une « corruption passive » est donc particulièrement inadaptée, puisque la corruption active est souvent passive dans la réalité et la corruption passive très active. Le pacte est rarement dénoncé par l'un des auteurs de l'infraction, puisque le système est verrouillé par un jeu d'intérêts mutuels. Les professions de conseil, capables de mettre en place des mécanismes sophistiqués permettant de garantir aux corrompus les commissions qu'ils exigent pour attribuer les contrats, sont les véritables spécialistes de cette suppression de la tension entre la morale et le droit.

Autrefois, seule importait la corruption émanant d'agents de la fonction publique (de l'exécutif, du législatif ou du judiciaire). Aujourd'hui, nous sommes conscients que la corruption englobe des comportements privés ; la corruption privée a été introduite en France dans le Code pénal par la loi du 4 juillet 2005.

### **Qui sont les victimes de la corruption ?**

Le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC), service interministériel placé auprès du Garde des Sceaux, créé en 1993, spécialisé dans la prévention de la corruption et donc dans le démontage des systèmes de fraudes, a clairement exposé dans un de ses rapports que « le risque corrupteur maximal

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

renvoie souvent à une stratégie de la violence indolore, paradoxe qui la rend d'autant plus insidieuse » (rapport 2001)<sup>1</sup>. Si la violence est indolore, comment peut-on avoir conscience de subir une atteinte à son intégrité physique ou morale et à ses biens, c'est-à-dire un préjudice et des dommages, du fait de la corruption ? Comment avoir conscience d'être victime de la corruption ?

La corruption fausse les mécanismes institutionnels, perturbe les circuits financiers, détourne l'acheminement des aides humanitaires de toutes sortes, est liée au terrorisme, au trafic de stupéfiants, au blanchiment et à toutes les fraudes. Dans le cadre de la lutte contre la corruption, l'annulation de telle ou telle économie souterraine, de tel marché entaché de corruption (par exemple, telle implantation d'entreprise dans un pays, telle plantation de produits incriminés dans des régions dont c'est pratiquement la seule ressource, ou encore tel séjour dans une clinique luxueuse d'une personnalité mafieuse) produit des victimes qui sont les victimes de la corruption. C'est l'ensemble de la société qui est affectée par les pratiques de la corruption et il y a ainsi plusieurs catégories de victimes de la corruption : celles qui ont participé à l'action nocive, au pacte secret, finalement dénoncé, et qui sont sanctionnées, celles qui ont été les témoins de ce pacte et l'ont révélé à leurs risques et périls ou n'ont pas voulu le révéler et en subissent les effets, et celles, les plus nombreuses, qui, sans avoir participé ni avoir été témoins, en subissent également les effets. Il y a des victimes candidates au statut de victimes et des victimes avérées, il y a aussi des victimes qui s'ignorent en tant que telles parce qu'elles ne savent pas que leur souffrance, ou l'aggravation de leur souffrance, à condition qu'elles aient conscience du préjudice qui leur est fait, provient d'un fait de corruption. On peut également considérer comme des victimes de la corruption les personnes physiques ou morales qui font l'objet d'une accusation non fondée du fait de corruption. Les victimes de la corruption sont donc le plus souvent des victimes indirectes, pour qui il n'y a pas ou plus de possibilité de liberté de conscience et d'expression, de droit à la communication dans un espace public, de droit à la sûreté à l'encontre de l'arbitraire de tel ou tel pouvoir, de protection de la sphère privée. En fin de compte, tout le monde est victime de la corruption. Mais la victime de la corruption est-elle a priori innocente ? La réponse n'a rien d'évident. En victimologie, on sait qu'une « bonne » victime n'existe pas.

La condition de « victime », selon le CMI, Classement International des Maladies (1980, 1992), se définit à partir du moment où un sujet a « vécu » un événe-

1. Service Central de Prévention de la Corruption, *Rapport 2001*, Paris, Ed. des Journaux officiels, 2002, p. 48.

## QUI SONT LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

ment traumatique. Pour conquérir la légitimité sociale de « victime » et surtout la conserver, la caution psychiatrique est considérée comme indispensable. Le doute porte donc non plus sur la parole de la « victime », mais sur celle du clinicien ; c'est lui qui dit le vrai ou le faux du traumatisme. Pour la victime d'un fait de corruption, qui le plus souvent s'ignore comme victime, est-ce qu'une caution est également indispensable ? Est-ce que c'est cette « caution », personne physique ou personne morale, qui l'aura amenée à prendre conscience de sa condition de victime ? Par exemple une ONG comme Transparency International (TI) spécialisée dans la lutte contre la corruption, créée, comme le SCPC, en 1993 ? Ou une ONG comme la CIFA (Convention of Independent Financial Advisors), créée en 2001 et qui vient d'acquérir en 2007 le statut d'ONG, qui affirme viser à promouvoir des valeurs éthiques telles que la loyauté envers le client, le combat de l'argent sale et des pratiques douteuses et délictueuses des opérateurs sur les marchés financiers<sup>2</sup> ? Ou encore un service interministériel comme le SCPC, cité plus haut, dont le remarquable et récent ouvrage d'un de ses conseillers, Noël Pons, *Cols blancs et mains sales, économie criminelle, mode d'emploi*<sup>3</sup> se fait l'illustration ?

Ici encore, les institutions internationales jouent un rôle majeur. L'ONU a inscrit le concept et la dénomination de « victime » dans le droit. La Résolution 40/34 du 11 décembre 1985 de l'Assemblée Générale des Nations Unies porte Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir : « ...On entend par victimes [de la criminalité] des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un État membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir... ; on entend par victimes [d'abus de pouvoir] des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi des préjudices, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui ne constituent pas encore une violation de la législation pénale nationale, mais qui représentent des violations des normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme... ». Les atteintes aux personnes physiques semblent ainsi privilégiées, mais sans exclure pour autant les atteintes aux

2. *Le Monde*, 24 août 2007, « La première ONG financière ».

3. Noël Pons, *Cols blancs et mains sales, économie criminelle, mode d'emploi*, Paris, Ed. Odile Jacob, 2006.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

personnes morales, au premier rang desquelles se situent les Etats démocratiques, mais également les entreprises.

De manière plus restrictive, la Décision-cadre du Conseil de l'Union européenne en date du 15 mars 2001 définit la victime comme « la personne qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale ou une perte matérielle, directement causé par des actes ou des omissions qui enfreignent la législation pénale d'un Etat membre ».

Dans les textes juridiques français, y compris dans le Code pénal, on cherche en vain une définition de la victime comme une définition du crime, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, d'une atteinte individuelle ou collective. Le terme de « victime » apparaît en 1970 dans le Code de procédure pénale à propos du contrôle judiciaire. Il apparaît ensuite à travers des dispositions générales et spéciales du nouveau Code pénal institué par les lois du 22 juillet 1992. C'est donc le critère légal de l'infraction qui institue en victime la personne atteinte dans son corps, son honneur ou ses biens. Désormais, l'« événement traumatique » de la corruption et le registre de l'énonciation victimaire qui, sur le modèle de la clinique psychiatrique, peuvent être portés par les institutions internationales, par telle ONG ou tel magistrat ou le parquet de la criminalité financière, etc., fondent la condition de « victime de la corruption ». Par l'autorité internationale ou nationale, judiciaire, administrative ou civile, la victime de la corruption gagne sa reconnaissance. C'est ainsi que la lutte contre la corruption s'allie à la victimologie. Mais la victimologie ne saurait jamais s'abstraire de la criminologie.

### **Quels droits pour les victimes ?**

Dès l'époque de la déclaration des droits de l'homme, certains ont bien perçu le danger d'une capacité subversive des droits à l'égard de tout pouvoir et le risque de faire croire aux citoyens qu'ils avaient droit à tout ce que l'Etat peut faire pour eux, les droits devenant le contenu et la fin dernière du gouvernement et du pouvoir. Entre 1789 et 1848, cette idée s'est imposée en France. D'où l'ambivalence : on est amené à parier sur la volonté politique ou la violence, celle des associations, celle des medias, plutôt que sur le droit pour promouvoir ce que l'on dénomme « égalité ». Le problème de l'égalité structure les conflits et les revendications autour de l'extension de la problématique des droits.

Le déclin du droit, tel qu'il est perçu par la pensée juridique contemporaine,

## QUI SONT LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

est lié à l'oubli de ses rapports avec la morale et la politique, à la rationalisation de l'égoïsme des intérêts et à une fausse conscience de la liberté<sup>4</sup>. Le prestige de la victime en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle est supérieur à celui du héros. L'admiration dont jouissent ceux qui luttent pour faire reconnaître leur statut de victime est bien supérieure à celle qu'on porte aux personnes qui ont le courage de risquer leur vie pour défendre la liberté ou la justice. En soutenant les « victimes », on est sûr de ne pas se tromper de cause ; choix et réflexions se trouvent simplifiés. Aucune critique de cet engagement n'est possible. Et l'on doit se demander dans quelle mesure on gagne un statut social à s'occuper des victimes. Les positions victimaires sont les meilleures. Si la corruption a pour conséquence essentielle l'éclatement du lien social, l'aide aux victimes apparaît comme un moyen de réparation du lien social, permet de jouir ensemble de la bonne conscience d'être ensemble, en gommant la dimension politique de la corruption et en dégageant à bon compte la responsabilité de la société.

Si les victimes de la corruption, candidates ou avérées, par l'intermédiaire des associations ou des médias, prétendent défendre l'intérêt général aux côtés de l'Etat, il est nécessaire de s'interroger : Est-ce bien leur place ? Peuvent-elles être juges et parties ? Ne sont-elles pas récupérées par les politiciens ? Les victimes ne permettent-elles pas l'affirmation d'intérêts particuliers en les liant à des comportements irrationnels ? Le *Rapport 2003* du SCPC note : « Le processus « d'alerte », le *whistleblowing*, peut répondre au souci du respect de la loi ou de l'éthique professionnelle, mais il peut constituer aussi le support de l'arrière pensée de négocier, de discréditer, de nuire, de manipuler qui peut être le cadre d'une opération d'intelligence économique dévoyée ». La France donne à la victime en tant que partie civile au procès pénal une place privilégiée et unique au monde ; le goût et le désir du spectacle tendent ici à prévaloir. Si les juges sont seuls susceptibles d'être sollicités pour pallier les défaillances du reste des institutions, c'est toute la substance de la vie économique et sociale qui peut désormais passer entre le juge et les victimes. L'encouragement à la victimisation peut entrer en concurrence avec des formes plus exigeantes d'action collective contre la corruption et permettre d'échapper à ses responsabilités de citoyen et de personne.

Or le droit, comme l'a bien montré Ronald Dworkin dans un ouvrage éclair-

---

4. Cf. Michel Villey, *Seize essais de philosophie du droit*, Paris, Dalloz, 1969 ; Pierre Manent, *La Cité de l'homme*, Librairie Arthème Fayard, 1994.

rant *L'Empire du droit* (chap. VII)<sup>5</sup> est un récit écrit à plusieurs mains à partir du socle de principes communs désigné par les libertés fondamentales. Il y a là une vision de l'émancipation des personnes vécue hors de la violence, ce que Hannah Arendt évoque sous l'idée du « droit à avoir des droits » dans *Essai sur la Révolution*<sup>6</sup>. Egalement, la formation du sujet humain se pense sur le modèle de l'unité d'un récit qui serait l'essence commune à tous les hommes, cependant que la part singulière de l'existence de chacun se développe dans un espace où elle s'entrecroise avec celle des autres. La perspective de la narrativité est essentielle : faire raconter aux victimes les mécanismes de tel ou tel fait de corruption reviendrait à exposer au mieux la manière dont leurs droits et leurs libertés peuvent et doivent s'inscrire dans le tissu historique de l'expérience politique et sociale.

Le récit des victimes, qu'elles soient personnes physiques ou personnes morales, ne doit donc pas consister à accuser, mais à exposer les mécanismes de la corruption. La victime ne peut en effet être reconnue victime au pénal que lorsque l'accusé ou le prévenu est condamné. Il est important que la société ait ainsi la juste compréhension du crime de corruption et de ses structures frauduleuses et trouve par là même une occasion de s'en prémunir, en sachant développer d'opportunes actions collectives (*class actions*). L'indépendance de la fonction judiciaire, qui a été conquise sur le pouvoir politique, est menacée par une société victimaire et par la puissance médiatique des victimes qui fait que le procès appartient aux victimes, que la « vérité » est arrachée aux accusés sous les yeux des victimes, que la partie civile devient un personnage télévisuel.

On constate trop souvent que la recherche de l'objet persécuté offre un nouveau moyen, imaginaire, d'ordonner le monde, d'une part, autour de cet objet, le coupable, et, d'autre part, autour de soi ou de celui auquel on s'identifie, la victime. L'émotionnel et le compassionnel ne peuvent que donner lieu à une solidarité absurde à force d'exagération et d'inadaptation, ce qui est la porte ouverte aux faits de corruption, comme l'a montré la gestion de certaines grandes catastrophes récentes. Le compassionnel ne résout rien s'il n'est pas inspiré par une analyse politique<sup>7</sup>. Et il peut générer des malheurs, en favorisant la décomposition étatique et le contournement des grandes organisations traditionnelles, propres à la démocratie.

La prise au sérieux des droits des victimes de la corruption requiert donc

5. Ronald Dworkin, *L'Empire du droit*, Paris, PUF, 1994.

6. Hannah Arendt, *Essai sur la Révolution*, 1963, Paris, Ed. Gallimard, 1967.

7. Cf. l'ouvrage éclairant de Michel Richard, *La République compassionnelle*, Paris, Ed. Grasset, 2006.



## QUI SONT LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

des analyses rigoureuses des mécanismes de la corruption, comme le démontrent en France l'ouvrage de Daniel Dommel, ancien président de TI France<sup>8</sup>, ou celui, plus récent, déjà cité de Noël Pons et, bien sûr, les rapports d'activités d'une institution étatique comme le SCPC, dans la perspective d'une articulation puissante entre la philosophie morale et le droit, telle que la souhaitait le philosophe récemment décédé Paul Ricoeur<sup>9</sup>. La restauration des victimes dans leur intégrité et leur dignité est à ce prix. La formation de tous les citoyens à la lutte active et responsable contre la corruption y est liée.

### **En conclusion, quelques perspectives**

Au titre des perspectives, il convient bien évidemment de rappeler le rôle des acteurs internationaux de la lutte contre la corruption, et en particulier d'une ONG comme TI, qui permettent aux Etats de prendre conscience que la corruption est pour eux une menace majeure. Ce sont les analyses des structures frauduleuses et de leurs conséquences qui peuvent susciter les volontés politiques de détection et de sanction objective des faits internationaux de corruption et qui peuvent fonder « le droit des droits » des victimes de la corruption. Hans Jonas a souligné que c'est la crainte du pire qu'il faut placer à l'origine de la responsabilité en activant une « heuristique de la peur », ce qui amène à reformuler l'impératif kantien : « Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre »<sup>10</sup>. L'actualisation des législations, indispensable, permettra que les droits des victimes ne soient pas des abstractions formelles. Il est également souhaitable que les réglementations anti-blanchiment remontent au niveau de l'ONU et que l'on s'interroge sur l'efficacité de la coexistence de conventions régionales avec la Convention universelle de l'ONU. C'est ainsi que la réflexion prudente sur les droits des victimes de la corruption peut contribuer à l'élaboration d'une sagesse pratique au principe de ce qui pourrait être une gouvernance mondiale, entre l'exigence d'universalité classiquement affirmée par la problématique des droits et des libertés et le caractère contextuel des situations, l'aspect communautaire des formes du vivre-ensemble.

8. Daniel Dommel, *Face à la corruption*, Paris, Ed. Karthala, 2003.

9. Paul Ricoeur, *Soi-même comme un autre*, Paris, Ed. du Seuil, 1990.

10. Hans Jonas, *Le Principe responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique*, Paris, Ed. du Cerf, 1992, p. 30.

## REFERENCES

**Philippe Mettoux** est conseiller d'État depuis avril 2007. Magistrat de formation, il devient en 2004 conseiller technique de la Secrétaire d'État aux Droits des victimes Nicole Guedj, puis conseiller justice du Premier Ministre en 2005. Au cours de sa carrière, il a exercé au sein de la Direction des affaires criminelles et des grâces du Ministère de la Justice avant de devenir secrétaire général du Service central de prévention de la corruption (SCPC).

## Les victimes de la corruption, une question (de) politique ?

*Philippe Mettoux, conseiller d'État*

1. La corruption, quelle que soit sa forme et à quelque niveau qu'elle intervienne, affaiblit gravement les valeurs fondamentales d'une société et, partant, de ceux qui la composent. Ainsi, elle anéantit la bonne foi indispensable au fonctionnement des institutions politiques, administratives, des systèmes sociaux, économiques, commerciaux, industriels. L'origine étymologique du verbe corrompre (du latin *corrumpere* : briser, rompre un ensemble) est lourde de connotation sociale et morale<sup>1</sup>. La corruption en effet, brise le lien du contrat social, nie foncièrement la primauté du droit et par conséquence, débouche sur l'arbitraire et l'incertain qu'engendre naturellement la fraude.

Chaque type de corruption conduit donc à créer des inégalités entre des citoyens, en principe égaux, et interdit aux plus honnêtes d'entre eux de faire valoir leurs droits légitimes.

2. Mais qui sont réellement les victimes de la corruption ? Celles là mêmes sans doute, que les organisateurs de ce colloque reconnaissent, pour entendre leur conférer des droits. Mais n'a-t-on déjà pas du mal à seulement les connaître ? Pour faire court, entre le corrompu et le corrupteur, y a-t-il place pour une troisième personne, une victime des agissements des deux premiers ? Notre droit a longtemps répondu par la négative, ne tenant pour victime que la « société », dans son entité abstraite et impalpable.

---

1. Eric Alt et Irène Luc, *La lutte contre la corruption*, Ed. PUF Que sais-je ?, Paris 1997.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Certains sont allés jusqu'à considérer que la victime était à trouver parmi les acteurs mêmes de la corruption, s'essayant à déterminer qui, du corrompu ou du corrupteur, était finalement le tentateur. Pour les uns, il était banalement humain de succomber à une tentation trop forte et d'être victime d'un tentateur, aguerri et sans scrupule. Or, répondaient les autres, les choses ne sont pas si simples car bien souvent, c'est le corrompu qui est l'initiateur du pacte, le corrupteur étant réduit au rôle de victime d'une forme particulière de racket. Reconnaissons cependant que sa qualité de victime n'est alors que très relative, puisque cette dernière a, en quelque sorte, profité de ce pacte, ne serait-ce qu'en obtenant un contrat <sup>2</sup>.

3. On le voit, ces thèses peinent à convaincre et il a toujours été communément admis que les véritables victimes ne pouvaient qu'être ailleurs. Ailleurs, mais où ?

La difficulté à les distinguer provient d'abord du fait que, bien souvent, les victimes de la corruption ne savent même pas qu'elles le sont : exclues des bénéfices des pactes, exclues de l'attribution des contrats, condamnées à payer très cher des biens, des services ou des fournitures auxquels elles auraient pu prétendre pour moins cher, voire gratuitement. Ainsi, dans la corruption, ce sont toujours les usagers, les clients, les contribuables, bref les citoyens, qui payent.

D'où l'idée, universellement admise que la première victime de la corruption c'est d'abord et uniquement la société, la collectivité.

En effet, quand un marché est obtenu par la corruption, son prix de revient final est toujours supérieur au prix de revient réel, car le salaire de la corruption est intégré dans les charges, majorées de la rémunération des intermédiaires. C'est ainsi que les travaux, les fournitures, les services sont acquittés à un prix plus élevé que le prix normal : avec la même somme, la collectivité, le service public achètent ou réalisent moins de choses. Donc, chacun paie, sans s'en rendre compte, un peu plus d'impôt ou rémunère un peu plus cher un service ou un bien.

Par conséquent, le dommage créé par la corruption est avant tout collectif et, en principe, seul le ministère public est habilité à en demander réparation au

---

2. Service central de prévention de la corruption, *Rapport 2001*, Paris, Ed. des Journaux officiels, 2002.

## QUI SONT LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

nom de la société qu'il représente. C'est donc la peine, prononcée « *au nom du peuple français* », qui répare alors le trouble à l'ordre public causé par ce type de délit. Traditionnellement pour notre droit, il existe des infractions pénales qui sont directement – et souvent uniquement – dirigées contre l'intérêt général. Elles ne sont pas susceptibles de faire des victimes particulières<sup>3</sup>. Ce sont classiquement les infractions contre la sûreté de l'Etat, mais aussi les nombreuses infractions économiques et financières qui ont pour but la défense de l'intérêt général, sans incidence directe sur les individus. Les infractions de corruption et les délits assimilés (prise illégale d'intérêt, favoritisme, trafic d'influence) sont, de jurisprudence ancienne et constante, classées dans cette catégorie, ce qui veut dire qu'en principe la loi ne leur reconnaît pas de victime directe.

4. Peut-on malgré tout se convaincre que la corruption, comme de nombreux crimes organisés, cause un double dommage : public, à la société et privé, à une personne au moins morale. Cette tendance sacrifierait sans doute à la mode du « victimisme<sup>4</sup> », dont notre droit et notre société en général sont atteints, et qui troublent les rapports sociaux.

En effet, la reconnaissance de nouvelles catégories de victimes et de leurs droits corrélatifs est un enjeu de société, dont le but ultime semble être l'instauration d'une co-gestion du procès pénal, si ce n'est une privatisation de la justice. On le voit bien, d'une question de politique publique, les victimes sont devenues une question de politique tout court. On déplore donc, avec Paul Ricœur<sup>5</sup>, que « *le cercle des victimes ne cesse de s'agrandir et cela jusqu'à une limite qu'il revient à la sagesse politique de déterminer, ne serait-ce que pour se prémunir contre les excès de la tendance contemporaine à la victimisation* ».

Au risque peut-être de déplaire à certains, il convient de rappeler que la place de la victime n'est pourtant pas au centre de la procédure pénale.

Comme l'a dit Emile Durkheim<sup>6</sup>, ce qui définit le crime, c'est qu'il froisse la morale commune, ce qui constitue la société comme un tout solidaire, quelque chose de « *sacré que nous sentons en dehors et au dessus de nous* ». L'acte criminel

3. Michèle-Laure Rassat, *Manuel de procédure pénale*, Ed. PUF droit, Paris 2002.

4. Guillaume Erner, *La société des victimes*, Ed. La Découverte, Paris, 2006.

5. Paul Ricœur, *La Mémoire, l'histoire et l'oubli*, Ed. du Seuil, Paris, 2000.

6. Emile Durkheim, *La division sociale du travail*, Ed. PUF, Paris, 1911.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

contrevient aux valeurs qui fondent la société et c'est cela, et non le tort causé à la victime – si digne d'intérêt soit-il – qui justifie le procès. Si la justice était destinée à servir les victimes, son seul but serait de codifier, de formaliser la vengeance ou la vendetta menée en leur nom.

5. C'est pourquoi nos lois, qui ne reconnaissent les victimes que du bout des lèvres, ne s'adressent à travers elles qu'à celles que le code de procédure pénale nomme les parties civiles. La partie civile est une victime reconnue par le droit : c'est celle qui a directement et personnellement souffert de l'infraction<sup>7</sup> et cette double condition lui permet de demander réparation du préjudice qui lui a été causé. Les victimes sont donc clairement identifiés par nos lois et le plus souvent cantonnées dans un rôle de deuxième plan, purement économique : obtenir une indemnisation de leur souffrance.

L'unique concession consentie est la capacité reconnue à certaines personnes morales (groupements professionnels ou associations) de se constituer partie civile pour la défense d'intérêts communs et supérieurs. Cette règle dérogatoire est importante puisque le préjudice n'est plus alors direct et personnel, mais indirect et collectif<sup>8</sup>. On l'aura compris, l'enjeu n'est plus tant l'indemnisation d'un préjudice symbolique, que la connaissance des pièces du dossier, la captation de l'action publique – souvent soutenue par une lecture morale des faits – et enfin, la prise à témoin de l'opinion, généralement en faveur d'une aggravation des sanctions.

Cette situation est parfois très préoccupante pour la protection des droits de l'homme et des libertés individuelles. Je n'en prendrai qu'un seul exemple, parmi de nombreux autres : une association, fort respectable par ailleurs, a récemment demandé la suppression de la présomption d'innocence, au motif qu'elle la considère comme une insulte à la souffrance des victimes. Ainsi, par ce dévoiement, nul ne pourrait plus être tenu pour innocent, la victime mise à part, bien sûr.

---

7. Article 2 du code de procédure pénale.

8. De nombreux juristes proposent de réserver l'action civile aux seules associations reconnues d'utilité publique ou aux associations bénéficiant d'un agrément du garde des Sceaux.

## QUI SONT LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

6. Alors, faute d'avoir pu identifier les victimes directes de la corruption, faut-il – malgré les dérives constatées – permettre malgré tout à des groupements, associations ou organisations non gouvernementales – dans le meilleur des cas témoins indirects – d'user en ce domaine des prérogatives reconnues à la partie civile et notamment celle de mettre en mouvement l'action publique ?

Avant de répondre à cette question, je voudrais brièvement me livrer à un rappel historique qui, je l'espère, sera éclairant. On le sait, les cités grecques antiques, dépourvues d'institutions publiques pour protéger la loi, confiaient à chaque citoyen le soin de dénoncer aux magistrats ceux qui en violaient les règles. Une récente étude<sup>9</sup>, consacrée aux dénonciateurs publics professionnels, les sycophantes, analyse la complexité d'une situation à la fois révélatrice des idéaux de la communauté et source d'un dévoiement inévitable. Dans cette démocratie totale l'appel à la dénonciation constituait avant tout un processus d'apprentissage de la citoyenneté. Mais, entre l'idéal et les nécessités de la vie politique s'est glissée la corruption. Non seulement parce que le dénonciateur qui faisait condamner un citoyen recevait la moitié, voire les deux tiers de ses biens, mais parce que la délation s'est révélée, à l'usage, un redoutable instrument de pouvoir. Maîtres de la rumeur, les sycophantes étaient prompts à s'en saisir pour la transformer, l'amplifier, jouant à bien des égards le rôle des médias dans les démocraties modernes. Détestés des puissants, les dénonciateurs publics fondaient leur autorité sur l'illusion de la transparence qu'ils donnaient au peuple, dont ils paraissaient alors les porte-parole.

À la lumière de cet exemple, on voit combien une institution, d'essence parfaite – faire de chaque citoyen le gardien des lois – ne vaut que par l'usage qui en est fait. La saine dénonciation, corrompue en délation, peut créer une société de défiance et réfléchir sur ces pratiques ne doit pas être indifférent à ceux qui s'interrogent sur l'avenir de nos démocraties.

À cet égard, les *whistleblowers*, issus de la loi américaine Sarbanes-Oxley, dont Dominique de Courcelles faisait état tout à l'heure en citant l'étude à contre-courant du Service central de prévention de la corruption<sup>10</sup>, n'encourent-ils pas le risque d'être les sycophantes du XXI<sup>e</sup> siècle ?

9. Karine Doganis, *Aux origines de la corruption, démocratie et délation en Grèce ancienne*, Ed. PUF, Paris, 2007.

10. Service central de prévention de la corruption, *Rapport 2003*, Ed. des Journaux officiels, Paris, 2004.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Le rôle de tout citoyen responsable, de toute ONG désintéressée est-il de se transformer en cette chimère, mi-victime mi-délateur, pour mieux appréhender le phénomène de la corruption et le combattre ? Cette obsession victimaire peut-elle encore longtemps tenir lieu de philosophie à la collectivité ? La paix sociale peut-elle survivre à la défiance, au désir de vengeance et à la délation ?

C'est avant tout, me semble-t-il, aux seuls dirigeants politiques de poursuivre la moralisation de la vie publique et des affaires en donnant à la justice et aux magistrats les moyens de cette ambition, sous l'aiguillon vigilant des ONG bien sûr. Chacun, je le crois, doit rester dans son rôle.

En France, la dissuasion pénale, malgré quelques dégâts collatéraux regrettables et limités, a indéniablement contribué à moderniser le monde des affaires et l'a contraint à s'adapter aux normes internationales, notamment celles de l'OCDE. Serait-on parvenus au même résultat avec les actions de groupe que tant de nos concitoyens appellent de nos vœux ou même avec les dommages punitifs qui semblent soudain devenus la panacée ? Reconnaissons que les poursuites ont conduit au renforcement des contrôles internes, assainissant les mentalités, sinon les mœurs. Ainsi, le risque pénal agit comme le dernier verrou, puisque la justice n'intervient qu'en bout de chaîne, lorsque les autres garde-fous n'ont pas fonctionné.

Alors que dans notre pays les détracteurs des juges dénoncent la pénalisation du droit des affaires et leur reprochent de faire le jeu de la concurrence étrangère, supposée sans entrave, il est plaisant de constater que c'est la justice pénale qui, aux Etats-Unis d'Amérique, temple du libéralisme, a permis de redonner confiance aux marchés après les faillites gravement frauduleuses des sociétés Enron et World Com...

Bien sûr, il faut se garder de toute caricature et ne pas imaginer que les infractions de corruption, ainsi que tous les délits qui lui sont assimilés, seront dépenalisés, d'autant plus facilement que leurs victimes seront virtuelles ou introuvables. Et il est évident que le droit pénal des affaires, qui souffre lui aussi de foisonnement législatif, mérite une mise à jour d'ensemble. Mais on sait combien est difficile la lutte contre ce type de criminalité organisée et qu'une infraction



## QUI SONT LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

financière considérée comme mineure peut parfois être le brin de laine qui permettra de démêler l'écheveau de délits plus graves.

Faire disparaître le risque pénal pour les entreprises, réservant leur contentieux à la justice civile ou commerciale, n'est-ce pas alors prendre le parti d'ouvrir la voie à une certaine impunité ? Le pari est risqué, même pris au nom de la liberté d'entreprendre, de ne s'en remettre qu'à l'éthique de chacun dans un monde où se mêlent et s'entremêlent économie, pouvoir et politique.

## REFERENCES

Président de SPIE, **Jean Monville** est diplômé de l'Ecole Polytechnique et licencié ès Sciences Economiques. Il entre, en 1969, à la direction financière de la Société Générale où il suit le secteur du BTP et les projets de concession. En 1974, il entre chez Isochem, société spécialisée en chimie et ingénierie chimique. Il intègre Spie Batignolles en 1978 en tant que directeur du département finances export du Groupe. De 1984 à 1992, il est successivement directeur général adjoint puis directeur général de Spie Capag, filiale spécialisée dans les projets pétroliers. En 1992, il devient directeur du marketing Groupe et est nommé, en juin 1995, administrateur-directeur général de Spie Batignolles. Il en prend la présidence le 26 février 1997, après avoir organisé le rachat par les salariés de Spie Batignolles, qui devient Spie puis AMEC SPIE en 2003. Jean Monville a été membre du conseil d'AMEC en tant qu'administrateur-directeur général en charge de l'Europe Continentale de 1997 à 2006, date à laquelle AMEC cède sa participation dans Spie à PAI, un des leaders des fonds d'investissement français. Jean Monville est par ailleurs vice-président de la FNTP (Fédération Nationale des Travaux Publics), et vice-président du Gimelec (Groupement des Industries de l'équipement électrique, du contrôle-commande et des services associés). Il est en outre responsable de la commission déontologie internationale du MEDEF qui s'intitule désormais Comité Internalisation de l'Entreprise.

## L'entreprise, victime de la corruption

*Jean Monville,  
Président de Spie  
et du comité d'internationalisation du MEDEF*

Les entreprises sont victimes de la corruption tout d'abord parce qu'elle fausse le fonctionnement de la concurrence. Par ailleurs, ne pas jouer le jeu de la lutte anti-corruption peut les amener à courir des risques considérables (cf. Siemens).

La convention OCDE et sa transposition dans les législations nationales des pays signataires a mis le projecteur presque exclusivement sur les « corrupteurs », le plus souvent les entreprises, en négligeant le rôle des corrompus dans le processus.

En réalité les entreprises sont très fréquemment soumises à des sollicitations, avant et pendant le contrat, pouvant prendre la forme de véritables chantages. Les PME y sont particulièrement vulnérables.

Il convient enfin de noter que la durée du processus judiciaire peut causer des préjudices d'image graves à des entreprises qui ont pourtant totalement modifié leurs pratiques.

### **Comment l'entreprise victime de la corruption peut-elle réagir ?**

Il s'agit de réactions « managériales » faisant appel, ou non, à des procédures judiciaires.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

### • **La voie judiciaire**

L'arsenal juridique local est généralement faible. La mise en place de la convention des Nations Unies correspond plus à une déclaration d'intention, qui ne devrait se traduire dans les faits que dans des décennies. Dans beaucoup de pays en développement, des obstacles insurmontables à court terme pérennisent : culture, moyens de formation insuffisants, base législative inexistante, moyens opérationnels de la justice très limités... Il faut sans cesse les pousser à agir dans ce domaine, mais cela ne peut guère apporter – sauf exceptions – des solutions immédiates.

### • **La réplique « malthusienne »**

Face à une situation dégradée dans un pays donné et à des sollicitations permanentes, la solution la plus simple pour l'entreprise est soit d'interrompre ses activités, soit de les restreindre à des clients pour lesquels le problème de corruption ne se pose pas.

En effet, le rapport coût/efficacité des actions à entreprendre ne justifie souvent pas des actions lourdes de défense que doivent engager les victimes des sollicitations.

### • **Autres répliques**

- Action auprès des autorités politiques nationales des entreprises exportatrices : cette arme est difficile à manier en raison de rétorsions possibles vis-à-vis des autres entreprises nationales présentes dans le pays considéré, ou des autres activités de l'entreprise dans ce même pays ;
- Réponse sectorielle : cela revient à définir des règles de conduites communes entre concurrents d'un même secteur. Cette idée intéressante a fait l'objet de tentatives sans pourtant apporter des résultats concrets. Par ailleurs, il faut que les signataires tiennent parole, dans un cadre juridique en fait peu contraignant ;
- Réponses « médiatiques » : journaux, ONG... Cette solution rencontre toutefois des difficultés similaires à celles des réponses politiques.

### • **La recherche de solutions supranationales**

Face à ces constats peu satisfaisants, il faut faire preuve d'imagination. Les pistes « supranationales » paraissent intéressantes à explorer. Il est à noter que l'OCDE, qui s'est concentrée au départ sur « l'offre » de corruption, ne

## QUI SONT LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

semble pas souhaiter être moteur dans un système visant à superviser/contrôler les actes de sollicitation. Existe-t-il d'autres pistes, Banque Mondiale par exemple ? La question est ouverte.

Il nous semble que l'Europe, qui s'y refuse pour le moment, devrait insérer une clause anti-corruption et anti-blanchiment dans tout accord commercial, pour faire pression sur des pays comme la Chine (les pratiques des entreprises chinoises sont particulièrement préoccupantes), la Russie ou la Corée.

Enfin, au niveau de l'OMC, les négociations multilatérales en cours intègrent des propositions de modernisation et de simplifications des procédures aux frontières (Volet « facilitation des échanges »). Si elles sont acceptées, les révisions inciteraient les 150 Etats-membres de l'OMC à réduire et rendre plus prévisibles et transparentes leurs pratiques douanières (frais de procédures, délais de dédouanement...) qui sont autant de risques de tentation de sollicitation et d'extorsion.

### **Le cas des sollicitations en cours de contrat**

Lorsqu'une entreprise est victime de sollicitations avant la signature d'un contrat, elle n'est pas encore prise dans « la nasse ». Elle peut encore se retirer.

La situation devient beaucoup plus délicate lorsqu'elle a signé. Elle a pris un engagement de faire, et les maîtres chanteurs peuvent utiliser de nombreuses voies : douanes, visas, fiscalité, juridique... Elle court des risques encore plus importants dans le cas de contrats de services longs (cas des concessions) qui l'ont conduite à réaliser des investissements importants. Dès lors, la recherche de voies de recours supranationales est encore plus nécessaire.

### **Les problèmes spécifiques des PME**

Les PME sont particulièrement vulnérables aux sollicitations. La prévention est vitale dans leur cas. Elle doit se traduire par des procédures simples et concrètes (du type : 10 questions à se poser pour le choix d'un agent) qui permettent de limiter les problèmes par la suite.

Les Italiens ont, semble-t-il, élaboré des solutions spécifiques pour les PME, avec l'accord de l'OCDE. Des formations anti-corruption et la mise en place de

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

procédures adéquates supervisées par des organismes habilités leur permettent de s'exonérer de leur responsabilité, pour autant qu'aucune faute grave n'ait été commise. L'administration française ne semble toutefois pas favorable à une telle approche.

### **La dimension temps**

Il est frappant de constater que des dirigeants subissent les conséquences de pratiques éradiquées depuis longtemps dans leur entreprise et dont la responsabilité incombe à leurs prédécesseurs. L'impact d'image, inévitable, est alors totalement injustifié. Des délais de 10 à 15 ans entre le moment où l'acte de corruption a été commis et le moment où l'affaire est jugée, ne sont pas inhabituels.

Des procédures de « plaider coupable » permettraient d'accélérer considérablement le processus. Une telle éventualité n'est pas actuellement envisageable en France, car la procédure est limitée à des délits pour lesquels la sanction maximum est de 5 ans d'emprisonnement (10 ans pour la loi anti-corruption OCDE). Pourtant, il nous paraîtrait intéressant d'étudier plus avant les possibilités du « plaider coupable ».

### **Conclusion**

Les entreprises ne doivent pas être considérées comme des auxiliaires de police et de justice. Ce sont d'abord des agents économiques pourvoyeurs de produits et de services au profit de leurs clients. Au-delà des cas normaux où le recours à des voies judiciaires s'impose – parce que le délit est consommé, et en raison de son importance –, le problème de la prévention « amont » des sollicitations paraît donc essentiel. Il reste à tester des idées et à imaginer des procédures de nature à protéger les victimes de sollicitations.

**Offre spéciale TI France  
sur les ouvrages de référence  
publiés par Secure Finance**

**Les Hors Série de Secure Finance**



***La corruption :***  
***un risque actuel pour les entreprises***  
Préface de Daniel Lebègue

**Prix Privilège : 30 € (au lieu de 39 €) franco de port**

**Voir bon de commande page 123**

**[www.secure-finance.com](http://www.secure-finance.com)**

## REFERENCES

Journaliste et écrivain, **Laurent Mauduit** a été chef du service économique de *Libération*. Puis, au *Monde*, il a successivement été responsable de la politique économique et sociale française, puis rédacteur en chef du service Entreprises, puis directeur adjoint de la rédaction et enfin éditorialiste. En désaccord avec la ligne éditoriale et déontologique du quotidien, il l'a quitté en décembre 2006.

Il est l'auteur de plusieurs essais : « Histoire secrète des dossiers noirs de la gauche » (en collaboration, Éditions Alain Moreau, 1986), « La grande méprise » (en collaboration, Grasset, 1996), « La gauche imaginaire et le nouveau capitalisme » (avec Gérard Desportes, Grasset, 1999), « Voyage indiscret au cœur de l'État » (en collaboration, Éditions Le Monde-Le Pré aux Clercs, 2000), « Les stock-options » (avec Philippe Jaffré, Grasset, 2002), « L'adieu au socialisme » (avec Gérard Desportes, Grasset, 2002), « Jacques le Petit », (Stock, 2005), « Petits conseils », (Stock, 2007).



# Corruption, journalisme d'investigation et médias

*Laurent Mauduit, journaliste*

Le journalisme d'investigation a parfois un rôle décisif dans la révélation des affaires de corruption. Aujourd'hui pourtant, le journalisme d'investigation, et plus généralement le journalisme indépendant, est en France dans une situation préoccupante.

## **Evolution du paysage de la presse quotidienne nationale**

L'un des fondements du journal *Le Monde* a longtemps été de ne pas verser dans la « presse d'industrie » afin de se garder à distance des puissances d'argent. Cette vieille tradition, fondée par le créateur du journal Hubert Beuve-Méry, à qui l'on doit cette formule, part du principe que la structure du capital d'un journal peut influencer les comportements éditoriaux. Elle peut induire soit une pugnacité éditoriale de recherche, d'enquête et d'honnêteté ou, au contraire, induire, quand on verse dans la « presse d'industrie », des comportements d'indolence sinon de corruption de la part des journalistes eux-mêmes, ou plus simplement des comportements de connivence. C'est la raison pour laquelle, au *Monde*, la collectivité des journalistes a longtemps jugé primordial que le capital de la société soit très émietté, « les investisseurs amis » n'ayant qu'une part très faible du journal ; et les journalistes en détenant le contrôle.

Ces 30 dernières années, le paysage de la presse écrite française a été très bouleversé. Les évolutions que nous vivons aujourd'hui n'ont cependant rien de commun avec la situation des années 1960-70. A l'époque, l'inquiétude portait

sur la concentration de l'industrie de la presse. Le débat par exemple autour de Robert Hersant, surnommé « le Papivore », se basait sur le fait qu'il rachetait journaux après journaux, ce qui, pour beaucoup, constituait des remises en cause du pluralisme de la presse.

Le débat déontologique de toute la profession porte aujourd'hui sur d'autres points. Le débat qui traverse les deux principaux quotidiens économiques français, *La Tribune* et *Les Echos*, en est révélateur. Il pose en effet la question de savoir si la structure du capital telle qu'elle se profile ne risque pas d'induire des comportements éditoriaux qui conduisent de facto soit à la censure, soit à la connivence, soit en tout état de cause, au conflit d'intérêt. La tradition ancienne du *Monde* a elle aussi été bouleversée : l'actionnariat a cessé d'être émietté. Deux grands actionnaires, les groupes français Lagardère et espagnol Prisa, sont entrés dans le capital du journal. L'histoire de *Libération* l'a été également avec l'entrée d'un nouvel actionnaire, Edouard de Rothschild.

Ainsi, la logique de la concentration qui prévalait dans les années 1960-70 a cédé la place à des logiques rappelant le Second Empire. Marx et Hugo emploient la même formule pour parler de la société et de la presse à cette époque. Ils parlent de la « société du 10 décembre » en référence à la société qui se met en place au lendemain du 10 décembre 1848 lorsque Louis Napoléon Bonaparte prend le pouvoir légalement, trois ans avant son coup d'Etat. Cette « société du 10 décembre » est un entrelacs d'intérêts composites entre Louis Napoléon Bonaparte et les hommes d'affaires. Cette situation conduira par la suite à l'affairisme du Second Empire où la presse est achetée et vendue au grès des intérêts de l'Empire ou des spéculateurs. Jules Mirès et le duc de Morny notamment s'échangent les journaux. Il s'agit donc de ce que Beuve-Méry, un siècle après, appellera la « presse d'industrie ».

Aujourd'hui, le paysage industriel français est totalement atypique dans le monde et dans les grandes démocraties, hormis peut-être l'Italie. Dans les années 1960-70, la logique de Robert Hersant consistait à racheter des journaux. Il le faisait cependant en tant qu'homme du métier. De même que pour le groupe Murdoch actuellement, il agissait en fonction de logiques professionnelles. Les nouvelles logiques françaises, elles, ne sont pas, le plus souvent, des logiques professionnelles. En France, les acquéreurs de journaux n'achètent pas des parts de marchés mais, souvent, des parts d'influence.

## QUI SONT LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

### **L'investigation mise à mal**

En conséquence, les logiques éditoriales, de curiosité et d'investigation sont gravement mises à mal. Au *Monde*, cela s'est traduit par l'adoption d'une nouvelle formule initiée par l'ex-directeur du journal, Jean-Marie Colombani. Il s'agissait de passer, selon ses propres mots, du « journalisme d'investigation » au « journalisme de validation ». Pourtant en matière d'investigation, du fait des difficultés, il faut des garanties d'indépendance fortes pour progresser, ainsi que le soutien de sa hiérarchie.

L'affaire Vivendi en est un bon exemple. Bien qu'il s'agisse d'une affaire non pas de corruption, mais de sincérité des comptes, la situation est identique en terme de logique professionnelle du journaliste. En 2002, la presse idolâtre le groupe Vivendi et son PDG Jean-Marie Messier. Dans ce contexte, pouvoir écrire dans le *Monde* que le groupe n'est pas aussi florissant qu'il le dit mais qu'il est proche de la rupture de trésorerie constitue, pour un journaliste une bataille très compliquée. A l'époque, J2M avait coupé toutes les publicités du groupe et de ses filiales (15 millions d'euros). Pour le *Monde* et ses filiales, petite PME sur le plan économique, cela représentait une somme fabuleuse. Dès lors, pour résister à ces pressions financières, il faut avoir un corps de journalistes soudé sur l'indépendance et sur l'investigation.

### **Absence de remise en question de la presse sur elle-même**

Aux Etats-Unis, périodiquement, des débats professionnels, des regards critiques de la presse sur elle-même, ont lieu (cf. politique au New York Times et au Washington Post sur le comportement dans la guerre d'Irak). Après les grands scandales financiers Enron ou Worldcom, il y a eu non seulement une crise de confiance, mais les journalistes eux-mêmes ont reconnu n'avoir pas joué leur rôle. La presse américaine est traversée aujourd'hui par un grand débat sur le manque de lucidité ou d'indépendance des médias qui n'ont pas vu les signes annonciateurs de ces crises.

En France, aucun grand débat déontologique sur la profession des journalistes n'existe. Dans ce pays où le journalisme d'investigation n'a pas de tradition longuement enracinée, les logiques d'indépendance risquent d'être mises à mal. L'honneur du journal *Le Monde* a été pendant longtemps d'être l'un des

porte-drapeau du journalisme d'investigation. Des procédures de regard critique étaient mises en place face aux erreurs commises. Dans toutes les affaires politico-financières, le *Monde*, de l'affaire Péchiney à la cassette Méry, affaires multiples et de natures différentes, a joué un rôle majeur. Or, si l'indépendance capitaliste du Monde est remise en cause, cela risque de conduire assez logiquement à une normalisation éditoriale, et à une remise en cause de la tradition d'investigation du journal.

C'est d'ailleurs ce qui m'a conduit à quitter *Le Monde*. Pour une raison éthique. En 2006, j'ai en effet voulu écrire dans le *Monde* un article au sujet d'un grand établissement financier de Paris. Cet établissement avait fait l'objet d'une sanction très lourde du gendarme des banques, la Commission bancaire. Et, dans le passé, son PDG avait été mis en cause par un rapport de l'Inspection des finances, qui avait relevé des dysfonctionnements graves avec entre autres une demande pour un prêt d'épargne logement auquel ce PDG n'avait pas droit. L'article a été censuré. Pourtant, en cas de procès en diffamation, le rapport de l'Inspection des finances aurait pu être versé dans l'offre de preuve. Après enquête sur les raisons de la censure, il s'est avéré que l'établissement financier en question avait tissé avec le journal *Le Monde* une relation financière complexe. Par ailleurs, le président du Conseil de surveillance du *Monde* était secrètement conseiller de cet établissement financier. Ce dernier avait souscrit des obligations renouvelables en actions émises par le *Monde*. Afin d'en conserver le secret, des opérations de portage avec un autre établissement financier avaient été réalisées. Cet exemple est révélateur du « capitalisme de la barbichette » qui se met progressivement en place dans le paysage journalistique français. Dans ce capitalisme opaque et non transparent, la presse a tout à perdre, et d'abord le journalisme d'investigation.

### **Les dangers de la connivence**

L'exemple de Vinci est également éloquent sur les dangers que peuvent générer la perte d'indépendance. En juin 2006, l'opinion publique française est frappée par l'histoire du PDG du groupe, un peu trop avide, qui veut partir de l'entreprise avec 250 millions d'euros de stock-options, soit presque 30% des stock-options du CAC 40. Il en résulte un débat citoyen dans lequel tout le monde s'exprime. Pourtant la vraie histoire Vinci n'est pas celle-là. L'histoire de Vinci, qui remonte à 2000, est très emblématique de l'opacité du système français.

## QUI SONT LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Vinci est à l'origine le résultat d'une fusion de deux entreprises, GTM qui appartenait à Suez, et la SGE. A l'époque, le président du Conseil de surveillance du *Monde* est le conseiller de Gérard Mestrallet, PDG de Suez, qui veut se délester de sa division GTM. Le président du Conseil de surveillance est rémunéré à ce titre. Après la fusion, le PDG de Suez découvre que le même président du Conseil de surveillance du *Monde* est par ailleurs rémunéré à hauteur de 40 millions de francs français par l'autre partie. Il est donc payé deux fois, par l'acquéreur et par le vendeur. Ce président du Conseil de surveillance du *Monde* devient ensuite administrateur du groupe fusionné, rebaptisé Vinci. Présenté dans le rapport annuel de Vinci comme un administrateur indépendant, il perçoit toutefois un cachet annuel de 160 000 euros pour donner des conseils au PDG.

A la chute de ce dernier, M. Zacharias, le président du conseil de surveillance du Monde conseille à Veolia, ensuite à Artemis de partir à l'assaut du groupe Vinci, dans le premier cas sous la forme d'une OPE, dans le second sous la forme d'un ramassage de titres en Bourse. A l'époque, la presse n'en fait pas état de cette invraisemblable histoire. Elle s'étend sur le scandale des stock-options mais ne laisse rien filtrer sur l'histoire de connivence dont l'épilogue est un article du *Monde* le lendemain de la chute de M. Zacharias. Alors que tout le monde s'indigne de son avidité, une bonne partie de l'article publié dans le *Monde* est consacré au témoignage d'un administrateur anonyme de Vinci qui salue le départ en « grand bonhomme » de M. Zacharias. L'administrateur anonyme du groupe Vinci n'est autre que le président du Conseil de surveillance... du *Monde* !

### Conclusion

Mi-septembre, lors de l'assemblée de l'AJIS (Association des journalistes de l'information sociale) le chef de l'Etat a fait des annonces. En ouverture de ce colloque de l'AJIS, deux représentants des journalistes de *La Tribune* et des *Echos* ont fait des mises en garde graves en s'inquiétant des conditions garantissant l'indépendance de l'investigation financière. Au sein des *Echos*, l'inquiétude porte sur la porosité entre l'actionnaire – quel qu'il soit – et les comportements éditoriaux. La rédaction des *Echos* préférerait à M. Arnault un autre actionnaire comme M. Ladreit de Lacharrière. Pourtant, un problème déontologique persiste dans la mesure où ce dernier est propriétaire d'une agence de notation. Il serait inquiétant qu'un propriétaire d'une agence de notation soit également proprié-

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

taire d'un grand journal économique et financier. Le conflit d'intérêt serait aussi fort, sinon plus encore.

Toujours est-il que cela dresse un tableau très préoccupant du journalisme d'investigation. Très concrètement au *Monde*, l'équipe des journalistes qui ont été à l'origine des grandes investigations du *Monde* au cours des années 1990, a été dispersée. La plupart d'entre eux sont partis, le mouvement s'accéléralant depuis deux ans. La cellule d'investigation a été dissoute.

Au-delà du cas du journal *Le Monde*, il faut donc prendre une exacte mesure des évolutions lourdes qui affectent le paysage industriel et éditorial de la presse française. Car de tous temps, la presse est un bon thermomètre pour mesurer l'état de santé d'une démocratie. Or, indéniablement, la presse française se porte mal. On aurait donc tort de ne pas prendre en compte cette alerte.

## Table ronde 2

### Quels préjudices pour les victimes de la corruption ?

Présentation et modération :

*Yves Medina, vice-président de l'ORSE*

Corruption dans les marchés publics

*Thierry Beaugé, vice-président de Transparency-International (France)*

Corruption et environnement

*Corinne Lepage, ancien ministre de l'Environnement, avocate*

Corruption du monde politique

*Anne-José Fulgèras, ancien chef du Parquet financier de Paris*

Dommmages directs et collatéraux de la corruption à l'œuvre  
parmi ceux qui étaient déjà victimes du tsunami

*Lucas Patriat, rédacteur en chef de la revue des marchés Tropicaux*

## REFERENCES

Ancien élève d'HEC et de l'ENA, **Yves Medina**, conseiller maître à la Cour des Comptes, a rejoint PwC France pour être l'associé en charge des questions de déontologie et de corporate responsibility au sein du réseau PwC en France. Il a participé à ce titre à la fondation de l'Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises (ORSE) dont il est vice-président et qui réunit dans une approche « multi-stakeholders », les entreprises, les organisations professionnelles, les organisations syndicales et des grandes associations comme Transparency International et Amnesty International.



## Présentation et modération

*Yves Medina, vice-président de l'ORSE*

### **Notion de préjudice**

Lorsqu'il y a atteinte à l'intérêt patrimonial d'une personne, la victime subit un préjudice de façon immédiate, directe, visible, que ce préjudice soit corporel, matériel ou moral ou de façon indirecte. On parle alors souvent de préjudice par « ricochet ».

Le dommage doit être certain, c'est-à-dire que le préjudice ne peut pas être éventuel. Il ne peut y avoir de préjudice hypothétique. Il faut endurer le dommage pour prétendre à sa réparation, même si la jurisprudence prend désormais en compte ce qu'elle appelle « la perte de chance », perdre un contrat par exemple.

Le dommage doit être la conséquence directe du fait générateur de responsabilité. Cette exigence est la principale difficulté qui se pose au juge devant se prononcer sur la causalité adéquate, c'est-à-dire le fait qui est indiscutablement à l'origine du préjudice.

Le préjudice doit porter atteinte à un intérêt légitimement protégé (cf. Jurisprudence Perruche).

### **Préjudice et corruption**

Appliquées aux actes de corruption, ces règles, ces conditions, ces définitions, déjà très complexes et souvent ambiguës dans le domaine des actes classiques, s'avèrent extraordinairement difficiles. C'est l'objet de cette seconde table ronde que de mettre au jour cette complexité et cette diversité des préjudices subis par la ou les victimes de la corruption. Quatre domaines se distinguent : celui du politique, celui de l'aide humanitaire, celui des marchés publics, celui de l'environnement et de l'urbanisme local.

## REFERENCES

Consultant et formateur dans le domaine des achats, **Thierry Beaugé** a été successivement responsable du programme de formation, conseil et recherche en achat public de l'Institut de Management Public et secrétaire général de l'Union des Groupements d'Achats Publics. Il a été en outre chargé de cours sur les marchés publics à l'Université de Paris IX Dauphine. Il intervient dans un certain nombre d'écoles nationales et d'Instituts régionaux, ainsi qu'auprès des personnels territoriaux.

Il est enfin l'auteur d'ouvrages sur « Le nouveau code des marchés publics : commentaires et analyse des réformes de 2001 et 2004 » et d'un « Dictionnaire de la commande publique » parus aux éditions AFNOR, avril 2004 et janvier 2007. Thierry Beaugé est membre fondateur et vice-président de Transparence-International (France).

## Corruption et marchés publics

*Thierry Beaugé, vice-président de Transparence-International (France)*

Il n'est pas question ici d'évoquer des affaires en cours ni de remonter dans chaque affaire passée pour en relever le préjudice si tant est qu'il ait été évalué. Le but est plutôt d'élaborer une sorte de typologie des victimes de la corruption et de la nature du préjudice dans les marchés publics. Le point de vue adopté est celui d'un praticien des marchés publics.

Les marchés publics doivent être appréhendés au sens large des différents modes de contractualisation à titre onéreux avec la puissance publique. Il s'agit des marchés, mais aussi des délégations de service public, des concessions, des affermages, des baux emphytéotiques, des contrats de partenariat, etc.

Le nombre de victimes concernées par la corruption dans les marchés publics est tellement important qu'il est plus efficient de parler de catégories de victimes directes et indirectes.

Exemple de poursuites engagées : le projet hydroélectrique des hauts plateaux du Lesotho<sup>1</sup>.

Ce projet de 8 milliards de dollars US consistait en cinq barrages principaux, 200 kilomètres de galeries et une puissante centrale hydroélectrique. L'objectif était de contrôler et d'exploiter le débit du fleuve Senqu – dit fleuve orange en Afrique du sud –, d'approvisionner en eau la province de Gauteng et de fournir de l'électricité et une source de revenus à la population du Lesotho.

### • **Processus**

Le gouvernement du Lesotho commande un audit des deux organismes de contrôle du projet. Lors de l'enquête sur le directeur général, M. Sole, de forts soupçons se font jour devant son refus de coopérer et son standing de vie très élevé. L'enquête conduit à la mise en cause de son banquier suisse, ce qui ouvre

1. Cf. Rapport mondial TI 2005, pages 38 et suivantes.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

la voie à une coopération judiciaire suisse avec l'ouverture des archives bancaires. La réception de sommes très importantes est mise en évidence sans que leur provenance ne puisse être expliquée. M. Sole est alors condamné à 1,4 million de dollars US de dommages et intérêts. Ce directeur général touchait systématiquement des sommes versées par des courtiers, des intermédiaires de sociétés ou consortiums titulaires de contrats dans ce projet hydroélectrique. Après appel, la peine d'emprisonnement de M. Sole est portée à 15 ans.

Le gouvernement du Lesotho décide par la suite de poursuivre en justice ces sociétés. Ainsi, le géant canadien en ingénierie, Acres International, concerné par deux contrats, est poursuivi pour avoir versé de l'argent au directeur général par un intermédiaire. La preuve est faite que des versements ont été effectués sur des comptes numérotés. Selon la société canadienne, ces versements ont été réalisés en application d'un « accord de représentation » conformément aux usages et en échange de prestations. Pourtant, aucune trace de ces prestations ne peut être trouvée. Le juge prétend que cet accord de représentation est une imposture et condamne la société Acres International à une amende de 2,5 millions de dollars US.

La Banque Mondiale, à son tour, se prononce en faveur de la suspension d'Acres International pour une période de trois ans. Cette durée est plus courte qu'elle aurait pu l'être en raison, d'une part, de la forte amende à laquelle Acres a déjà été condamnée et, d'autre part, de ce que les personnes jugées coupables de corruption ne travaillaient plus dans la société.

D'autres sociétés allemandes et françaises font également l'objet de poursuites.

### • **Conclusions**

Bien que petit et démuné, le Lesotho, sûr de lui, poursuit et obtient gain de cause ;

Personne n'est à l'abri, ni les dirigeants ni les plus grosses entreprises mondiales ;

La Banque mondiale fait passer un message fort : l'exclusion est un manque à gagner tel, et la preuve en est faite ici, que, sur le plan économique, corrompre peut coûter beaucoup plus cher que ce que cela ne rapporte. Corrompre, pour une entreprise, revient à courir le risque d'un désastre économique.

### **Elaboration d'une typologie**

Cette typologie repose sur la prise en compte de la nature de la corruption, des catégories de victimes directes et indirectes et, enfin, de la nature du préjudice.

## QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Action de corruption	Catégories de victimes directes	Catégories de victimes indirectes	Nature du préjudice
Surfacturation	- Contribuables - Entreprise non retenue qui aurait dû l'être	- Personnes publiques (image) - Perte de chance pour tous les candidats	- Financier et d'image - Perte de chance
Non respect du cahier des charges par prestation insuffisante : - construction à l'économie - par descente en gamme	Collectivité contractante	Usagers de l'équipement, de la fourniture ou du service	- Qualité insuffisante - Dangersosité accrue
Absence de publicité : - si concurrence insuffisante et prix plus élevés - si favoritisme	- Contribuables - Entreprise non retenue qui aurait eu le meilleur rapport Q/P	Concurrents potentiels par perte de chance	- Financier - Technique - Perte de chance
Spécifications techniques déloyales	Entreprise qui aurait été retenue sans ces spécifications déloyales	- Communauté des acheteurs publics - Entreprises concurrentes	- Favoritisme - Perte de chance
Critères de jugement des offres orientés pour favoriser une entreprise	Entreprise qui aurait été retenue sans ces critères faussés	- Communauté des acheteurs publics - Entreprises concurrentes	- Favoritisme - Perte de chance
Commission d'appel d'offres noyauté	Entreprise qui aurait dû être retenue	- Communauté des acheteurs publics	Image de la collectivité
Absence de confidentialité des offres : - si favoritisme - si entente	- Autres entreprises candidates - Contribuables	- Communauté des acheteurs publics	- Perte de chance - Financier
Offres descellées et modifiées à la baisse pour être la moins disante ou favoritisme	Entreprise qui aurait dû être retenue	- Autres candidats au marché	Qualité et image de la collectivité contractante
Versement de commissions, de pots de vin et d'avantages en nature à l'acheteur	Contribuables (ou le budget de la collectivité contractante)	Citoyens qui ne font plus confiance à leurs édiles	Financier, l'objet du marché aurait pu être moins cher d'autant
Sous-traitance occulte et chargée des basses œuvres : - si commission - si emploi clandestin	- cf. ci-dessus - Employé clandestin victime en matière de droits sociaux	Caisses de retraites et URSSAF	Social et financier
Financement interdit de partis politiques par surfacturation ou par travaux supplémentaires sans réalité	Contribuables et le budget de la collectivité contractante	Citoyens	Image du monde politique
Livraison de produits contrefaits à l'appui du marché (vêtements, jouets, produits de luxe, pièces de rechange, médicaments...)	- Utilisateurs (automobilistes, malades...) - Marques contrefaites		- Financier - Qualitatif (sécurité) - Image

Ce tableau permet de montrer que les principales victimes indirectes des actes de corruption sont les budgets publics, la confiance et la transparence.

## REFERENCES

Avocate de formation, **Corinne Lepage** s'est fait une spécialité des problématiques liées à l'environnement et au développement durable tant dans le domaine juridique que politique et universitaire.

Co-fondatrice du cabinet SCP Huglo Lepage et associés, elle y a développé des activités de conseil et de contentieux auprès de collectivités publiques, d'entreprises et d'associations. Ministre de l'environnement de mai 1995 à juin 1997, Corinne Lepage s'est efforcée de mettre la politique d'environnement au cœur des politiques publiques et a développé une stratégie du développement durable au niveau national. Elue municipale de Cabourg depuis 1989 et premier adjoint au maire chargé de l'urbanisme et de l'environnement depuis 1995, elle est par ailleurs présidente de CAP 21, du CRII-GEN, du Cercle du Droit, de l'ANDD (Association Nationale des Docteurs en Droit), vice-présidente d'Environnement sans frontières. Elle enseigne dans de nombreuses écoles et universités sur le thème du développement durable. Elle a publié récemment *On ne peut rien faire, Madame le ministre* chez Albin Michel (1997), *Bien gérer l'environnement, une chance pour l'entreprise* aux Editions du Moniteur (1999), *Les élections municipales en 1000 questions* chez Litec (2000) et *La Politique de Précaution* chez PUF (2001). Elle a commenté pour Litec le *Code de Justice Administrative* (2000).

## Corruption, plans d'urbanisme et atteintes à l'environnement

*Corinne Lepage, ancien ministre de l'Environnement, avocate*

Corruption et pollution font partie d'un même combat. Sans en avoir les mêmes effets, on retrouve les mêmes causes au cœur de ces deux phénomènes : la présence du politique, l'insertion dans les enjeux de pouvoir et l'utilisation des outils des marchés publics. La particularité se situe à deux niveaux, sur le plan de la nature du préjudice.

### **Préjudice individuel ou sociétal ?**

Dans les domaines qui touchent à l'environnement, au sens très large du terme, le micro, c'est-à-dire le préjudice parfaitement individualisable, est très important. Cela se traduit par de la morbidité voire de la mortalité (eau gravement polluée, déchets d'Abidjan). On retrouve aussi du préjudice commercial. Pour reprendre le cas ivoirien, des dizaines d'entreprises se sont trouvées totalement ruinées. Une jeune femme chef d'entreprise, par exemple, qui vendait du lait pour bébé, a dû jeter tout son stock à la poubelle. Ce type d'entreprises vivant avec des marges extrêmement étroites, avec des stocks à flux tendus, ne peuvent survivre à de telles affaires.

A l'autre bout de la chaîne, le préjudice est également subi par la société toute entière, au-delà du contribuable, parce que son patrimoine collectif est lui-même affecté (déforestation de bois tropicaux, marée noire, trafics illicites d'espèces protégées qui représentent entre 8 et 10 % du total des trafics). Dans le cadre de ce préjudice sociétal, il est cependant difficile de reconnaître la vic-

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

time, hormis des associations dont ce serait l'objet et qui auraient la capacité pour agir.

### **Corruption et pollution**

A travers des autorisations illicites fondées sur du trafic d'influence et de la corruption, des opérations peuvent se faire ou des situations se maintenir, les autorités publiques gardant les yeux totalement fermés. Des sites non décontaminés restent ainsi tranquillement à l'état d'abandon pendant un certain nombre d'années avant de devenir subitement constructibles. Les acquéreurs s'installent et – comme ce fut le cas dans la région parisienne – se retrouvent avec une terre noire polluée au mercure. Après quelques années, les constructions ont dû être rasées.

L'affaire d'Abidjan, qui pourrait ne pas être jugée en vertu d'une transaction, est révélatrice de ce lien entre corruption et pollution. Le propriétaire des déchets d'une toxicité extrême avait fait évaluer leur traitement par un laboratoire hollandais qui l'avait estimé à plus d'un million d'euros. Pour 18 000 euros, Abidjan a offert l'hospitalité, par l'intermédiaire d'une société sans aucune qualité particulière, donc en pleine violation de la convention de Bâle. Les autorités d'Abidjan ont seulement averti les habitants des risques d'odeurs nauséabondes pour des raisons d'opérations de nettoyage dans le port. Elles leur ont par ailleurs demandé de ne pas s'inquiéter. Au lieu d'être concentrés à certains endroits, les produits ont été déversés dans la décharge publique et dans les poubelles aux quatre coins d'Abidjan. Sans savoir qui a corrompu qui, cette opération apparaît totalement illicite à tous égards.

### **Corruption locale et environnement**

Une deuxième catégorie de problèmes, moins graves mais très irritants et très gênants pour le système démocratique, concerne les agissements au niveau local. Ils permettent de comprendre pourquoi 60% des citoyens français ont des difficultés avec le politique :

- Modifications de plans d'urbanisme accordés avec des découpages incompré-



## QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

hensibles et injustifiables – généralement très justifiés par ailleurs – et avec des permis de construire délivrés aux mêmes promoteurs ;

- Terrains non constructibles qui le deviennent subitement ;
- Opérations de préemption, voire d'expropriation, pour la construction d'équipements publics se transformant en opérations de promotion immobilière en raison de capacités financières insuffisantes.

Ces situations sont extrêmement graves. Cela conduit d'une part à la spoliation des citoyens. En France, les servitudes d'urbanisme ne sont pas indemnisées, ce qui est contraire à la Convention des Droits de l'Homme. Le Conseil d'Etat a rendu un arrêt pour les rendre exceptionnellement indemnisables. Dans la réalité, ce n'est jamais le cas. La principale explication à ce phénomène est que, selon que vous avez un terrain constructible ou non, la valeur passe de 1 à une valeur de 10. Pour des individus dont c'est le seul patrimoine, c'est insupportable.

D'autre part, cela induit des distorsions de concurrence. Elles restent très difficiles à prouver dans la mesure où le juge administratif n'exerce qu'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Aucun lien ne peut être établi entre la juridiction administrative et la juridiction pénale. Lorsque les particuliers adressent des plaintes simples au procureur, elles sont 99 fois sur 100 classées sans suite. Même lorsqu'il serait intéressant d'ouvrir une information pour voir ce qu'il s'est passé, la décision d'ouverture n'est jamais prise. Bien que cela porte sur des faits moins graves, cette situation n'en reste pas moins irritante.

### **Corruption et retraitement des déchets**

La question des trafics est également préoccupante. Dans cette catégorie de problèmes, les déchets illicites sont les premiers désignés avec des violations non poursuivies de la convention de Bâle. Un certain nombre de pays industrialisés envoient en effet leurs déchets toxiques dans les pays du Sud sans aucun contrôle. L'affaire du Clemenceau a permis de mettre la lumière, bien qu'il n'y avait rien d'illicite, sur ce sujet. En raison du coût élevé du traitement des déchets dans les pays développés, notamment des plus dangereux, certains Etats préfèrent, plutôt que de suivre la loi, payer, à l'image de l'affaire d'Abidjan.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Alors même que ce sont des cas avérés de distorsion de concurrence, il n'existe aucun système de contrôle ou de sanction. Autre problème, les déchets sont envoyés auprès de personnes qui n'ont pas les moyens de se protéger ni en terme de pollution de l'air, ni en terme de pollution de l'eau<sup>1</sup>. Cette situation est donc extrêmement grave.

### **Corruption et marées noires**

Les marées noires ne sont pas en tant que telles des éléments de corruption ou de trafic d'influence. Les montages auxquels sont arrivés les sociétés propriétaires de bateaux (cf. le Prestige) montrent incontestablement que l'on se situe, dans le meilleur des cas, dans la sphère grise. Cette situation résulte d'une lente mais sûre évolution. Jusque dans les années 1990, les grandes sociétés pétrolières étaient propriétaires de leur flotte à travers des sociétés. Avec le système du « one shipping company », chaque société était propriétaire d'un bateau. Si le bateau sombrait, la société sombrait aussi sans que la victime ne puisse demander des réparations.

Deux procès retentissants dans les années 1980 ont changé la situation : l'Amoco Cadiz et l'Exxon Valdez. Dans la première affaire, le juge américain n'a pas admis la théorie du « one shipping company » et a remonté la responsabilité à la société mère. L'Amoco Cadiz appartenait à Amoco Transport, qui appartenait à Amoco International qui appartenait à Standard Oil of Indiana. C'est Standard Oil et Amoco International qui ont donc payé. Le système était donc à terre. Mais Amoco n'a pas suffi car cela n'a pas coûté cher (2 milliards de FF versés aux Français). En revanche, l'affaire Exxon Valdez, jugée par un jury populaire en Alaska, a coûté extrêmement cher, une affaire toujours pas terminée aujourd'hui.

Risques financiers très importants, plus de validité du système du « one shipping company » : ce mode de fonctionnement a pris fin. Les sociétés pétrolières ont vendu leur flotte et sont devenues des affréteurs. Dans ces conditions, la *Convention sur la responsabilité civile du fait des pollutions* a été modifiée. Un nouveau système a été établi entre les sociétés pétrolières et les Etats. Le FIPOL a vu son montant remonté à 1,5 milliards de francs. En contrepartie, les sociétés

---

1. Aujourd'hui, 50% des pathologies du monde sont liées à de l'eau impropre à la consommation.

## QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

pétrolières ne sont plus responsables. Clientes des armateurs, elles poussent à la baisse du coût du fret. Ce dernier a baissé de l'ordre de 15% entre 1990 et 2000. Cette baisse s'est faite en sous-payant les équipages et en n'entretenant pas les bateaux. Au fur et à mesure de leur vieillissement, les bateaux sont utilisés pour les produits les plus sales, notamment les hydrocarbures. En effet, le risque étant plus important avec le fond de cuve ou le fuel lourd – celui que l'on a juste avant le goudron –, il ne peut être transporté que par des bateaux ayant une valeur nulle. Aucun tanker propre ne veut se charger d'un tel produit. De surcroît, ce produit ne valant rien en terme commercial, il faut, pour le transporter à travers le monde, que le transport ne coûte rien et, par conséquent, que le bateau ne vaille rien. Des sociétés peu recommandables se sont chargées de ces flottes-là sous le couvert de montages plus que complexes.

Quant au sujet de l'inspection des bateaux, le cas de l'Erika est extrêmement intéressant. Seulement 25 % des bateaux étaient surveillés, et seul l'aspect général du bateau compte. En France, lors de l'affaire de l'Erika, ce chiffre était de 8%, soit en dessous des marges de l'accord de Paris. L'inspection à terre se charge d'examiner les documents de bord – toujours impeccables car il existe aussi des sociétés de classification de différentes catégories – pour vérifier l'épaisseur des tôles et l'importance de la rouille à l'intérieur des ballasts ou des cuves. Mais lorsque la cargaison est chargée, personne ne peut descendre. Personne ne vérifie donc réellement l'état du bateau.

Il ne s'agit donc pas de corruption mais de l'existence d'un système opaque, gris à minima. Il subsiste de nombreuses zones d'ombre à l'instar des accommodements avec le ciel dans le meilleur des cas et des fraudes dans un certain nombre d'autres cas.

## REFERENCES

**Anne-José Fulgères** exerce les fonctions de conseillère spéciale auprès du Président du Directoire du groupe Natixis, en charge des questions de conformité. Après avoir exercé des fonctions judiciaires en tant que magistrat au sein de la Section financière du Parquet de Paris, service dont elle a assuré la direction de 1995 à 2000, elle a rejoint le Cabinet Ernst & Young où, pendant cinq ans, elle a créé et développé une activité de prévention de la fraude et du risque pénal au service de nombreux établissements financiers et groupes industriels. Anne-José Fulgères a été régulièrement requise, en qualité d'expert, pour l'évaluation, par l'OCDE, du dispositif français de lutte contre la corruption, et pour de nombreuses missions auprès de l'ONU et du FMI. Elle a rejoint en avril 2007 le conseil d'administration de Transparence-International (France).

## Corruption et financement de la vie politique

*Anne-José Fulgères, ancien chef du Parquet financier de Paris*

En prévision de cette réunion, pour me faire une idée de l'évolution de la corruption dans le financement politique, je me suis livrée à une rapide recherche sur les mises en examen et condamnations intervenues dans ce domaine au cours des six ou sept dernières années, soit depuis que j'ai quitté mes fonctions à la tête du parquet financier de Paris.

Bonne surprise : alors que la fin du millénaire avait été marqué par de retentissantes affaires politico-judiciaires ayant mis au jour de véritables systèmes de financements occultes s'accompagnant de corruptions et de trafic d'influence, ayant touché toutes les grandes formations politiques du pays, la justice financière n'a ensuite pratiquement plus été saisie. Si des bulles nauséabondes remontent encore régulièrement à la surface, comme récemment à propos de la fille de l'ancien président de la République dans le dossier des emplois fictifs de la ville de Paris, il s'agit presque toujours de faits remontant aux années 1990.

Emerveillée, mais aussi un peu intriguée par ce qui semblait refléter un brutal accès de vertu, je me suis attachée à en trouver la cause dans les réformes législatives.

Et là, nouvelle bonne surprise : le législateur n'a pas compté sa peine, depuis 1988, mais aussi au long des années 1990, et son effort s'est prolongé de façon très soutenue jusqu'à ce jour pour imposer plus de transparence dans le financement de la vie politique et plus d'indépendance de nos élus dans leurs relations avec le monde économique.

Une bonne douzaine de lois ont été votées qui prévoient :

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

- Interdiction aux personnes morales de prendre part au financement de la vie politique
- Plafonnement des dépenses électorales
- Obligation, pour tout candidat qui entend recueillir des dons pour le financement de sa campagne, de passer par un mandataire financier, qui établira un compte de campagne certifié par un expert comptable
- Dispositif très avancé d'aide financière publique aux partis politiques et de prise en charge des dépenses de campagne
- Mise en œuvre des règles confiée à une commission indépendante, la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques, dite CCFP
- Obligation pour les élus de déclarer leur patrimoine à une autre instance tout aussi indépendante, la Commission pour la Transparence Financière de la Vie Politique (CTVP)
- Sans parler de la réglementation des marchés publics

... bref, un volet de mesures très riche, assorti de sanctions variées, et qui pourrait encore prochainement s'enrichir puisque a été déposé une nouvelle proposition de Loi destinée à ce que la transparence s'applique, non seulement aux partis et aux candidats, mais également aux titulaires des fonctions électives et gouvernementales.

Bref, une rafale de textes pertinents et utiles de nature à expliquer la moralisation apparente du financement de la vie politique, à condition bien sûr que les moyens soient donnés d'en contrôler le respect et d'en sanctionner la violation.

C'est là que mon euphorie a été douchée parce qu'en y regardant de plus près, le doute s'est insinué dans mon esprit.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que les commissions chargées de veiller au respect de ces dispositions ne semblent pas avoir les moyens de leurs devoirs. La Commission pour la transparence financière de la vie politique, de son propre aveu, ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation et n'exerce aucun contrôle sur les déclarations de patrimoine des élus. La dernière campagne présidentielle nous a pourtant démontré que, s'agissant de leur patrimoine, les élus ont une singulière tendance à l'approximation ou à faire fi des évolutions du marché immobilier...

## QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Or, s'il est un domaine où l'angélisme n'est pas de mise, c'est bien celui du financement de la vie politique, les occasions sont encore très nombreuses et les tentations intactes.

Notre pays, pour différentes raisons que je n'ai pas le temps de développer ici, présentes des paramètres et des facteurs qui favorisent la multiplications d'occasions de monnayage du pouvoir et donc de tentations corruptrices.

J'ai donc été tentée de supposer que, derrière le respect formel des dispositions sur le financement de la vie politique, certains pouvaient avoir encore la tentation de continuer, sous des formes plus sophistiquées et moins détectables, à monnayer frauduleusement leur pouvoir... et donc que, s'ils ne le faisaient pas, comme semble en témoigner l'effondrement de l'activité répressive, c'est en raison du caractère dissuasif de nouveaux moyens de détection et de répression de la corruption, lesquelles avaient du échapper à ma vigilance.

Je savais que les raisons juridiques rendant difficile la démonstration d'un pacte de corruption, dans un délai très court de la prescription, n'avaient pas évolué.

Mais, le nerf de la guerre en matière de répression de la corruption politique étant la détection et le recours à divers secrets et immunités rendant impossible l'administration de la preuve, j'ai supposé que, sans que j'y ai pris garde, des progrès décisifs avaient été réalisés sur ces terrains. C'est là que ma désillusion a été grande.

Il est clair que la corruption ne faisant pas de victimes apparentes, qui soient en mesure de s'en plaindre, et donc que sa détection ne peut reposer que sur ceux qui sont au plus près des opérations et des marchés, et sur leur capacité à en saisir la Justice.

Le dispositif de lutte contre le blanchiment qui impose aux établissements financiers et à un nombre grandissant d'autres professions, dans un nombre grandissant de pays, de déclarer les opérations suspectes ou opaques et la vigilance particulière exercée par les banques à l'égard des personnes politiquement exposées, pourrait jouer un rôle. Il a toutefois, pour l'instant, essentiellement et très rarement, servi à détecter des corruptions ou malversations de chefs d'Etat de pays exotiques et, s'agissant des autres, il semble plus de nature à les conduire à faire preuve de créativité pour déjouer cette nouvelle vigilance qu'à les contraindre à la vertu.

Plus sérieux peut être l'apport des juridictions financières, naturellement bien

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

placées pour mettre au jour les monnayages du pouvoir, en particulier les magistrats qui, au sein des chambres régionales des comptes, contrôlent la gestion des fonds publics et les conditions de passation des marchés publics. Ce sont eux qui, malgré des moyens humains et matériels dérisoires, ont dans les années 90, détecté et transmis aux Parquets d'innombrables affaires de détournements... Or, une loi de 2001 a limité leur pouvoir d'investigation, leur interdisant de se prononcer sur le bien fondé d'une dépense et leur imposant de se limiter à juger les comptes. L'un des principaux moyens de détection et de saisine de la Justice a ainsi disparu.

Parallèlement, l'une des propositions qu'avait faites Corinne Lepage en 2004, de permettre aux juges des tribunaux administratifs de révéler aux procureurs de la République les faits de nature pénale constatés dans le cadre de leurs missions, n'a pas, à ma connaissance, été suivie d'effet.

Le Service Central pour la Prévention de la Corruption (SCPC), a été dès sa création privé de tout pouvoir d'investigation et, sans mettre en cause la qualité et l'utilité de son travail, n'est pas configuré pour être un outil de détection.

Compte tenu de la faiblesse des moyens de détection, je serai curieuse de connaître la nature des affaires de corruption soumises pour investigations aux services de police récemment dédiés à la lutte contre la corruption.

Si l'on n'ose plus trop parler d'amnistie, rien de fait non plus quant à un encadrement plus strict du recours aux moyens institutionnels d'opacité, immunités, fonds secrets ou secret défense permettant à un responsable politique de s'opposer à des investigations judiciaires.

Il m'a même semblé percevoir un durcissement de la position du Conseil Constitutionnel sur le sujet de l'immunité présidentielle.

Si l'on ajoute à ce tableau la paralysie qui frappe la Justice pénale financière, on aboutit au sentiment pénible que la raréfaction des affaires de corruption politique est davantage à mettre sur le compte du désarmement des institutions répressives que sur celui des effets bénéfiques des textes supposés imposer la transparence du financement de la vie politique.

La réduction envisagée du délai de prescription en matière d'abus de biens sociaux, qualification qui a souvent été utilisée pour atteindre des faits de corruption, viendrait encore réduire la capacité des autorités répressives à détecter la corruption politique.



## QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Il est donc encore un peu tôt pour prétendre que la corruption politique et ses formes supposées anodines que sont les financements illicites des partis appartiennent au passé.

Ce sentiment semble d'ailleurs partagé par nos concitoyens si j'en crois une récente enquête réalisée par le groupe de recherche de Sciences Po : 60% des personnes interrogées estiment que les élus et dirigeants politiques sont plutôt corrompus.

Cette perception très négative de la vertu de notre classe politique n'a pas empêché pourtant, à plusieurs reprises, la réélection, à la tête de grandes mairies, d'hommes politiques condamnés pour atteintes à la probité publique.

Au fond, une sorte de tolérance résignée, comme si les citoyens ne se sentaient pas personnellement victimes de tels agissements, faute de percevoir l'étendue des préjudices collectifs qui en résultent.

Certains semblent même s'être laissé convaincre que le monnayage de leur pouvoir par les élus, lorsqu'il était destiné au financement de leur parti, était un mal nécessaire ; que pour favoriser la vitalité du débat démocratique, les partis doivent disposer de budgets, que le seul financement public, nécessairement réduit pour ne pas trop peser sur le budget de l'Etat, ne peut leur assurer.

Les formations politiques se trouveraient donc, par exigence républicaine, dans l'obligation de collecter des fonds par des moyens détournés, seul l'enrichissement personnel étant réellement nuisible et moralement condamnable. Ce critère d'enrichissement personnel m'a toujours paru heurter le bon sens et la raison, comme si le braqueur de banque, dès lors qu'il destine son butin à une œuvre caritative, devrait échapper à la sanction.

La pertinence d'une telle position ne résiste pas à un examen, même superficiel, des préjudices de la corruption :

- Préjudice financier, parfois considérable, qui engendre un préjudice collectif pour les usagers des établissements privés des fonds publics qui leur étaient destinés : quand, par exemple, il y a quelques années, plusieurs formations politiques ont ponctionné plus de 100 millions d'euros sur les marchés d'entretien des 150 lycées d'Ile de France (soit environ 660 000 € par établissement et quelques 770 € par élève) plutôt que de les affecter, par exemple, à l'élimination de l'amiante ou à l'amélioration de la sécurité.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

- Préjudice plus difficile à évaluer est celui qui résulte de distorsions des processus décisionnels normaux, procédant de la poursuite d'objectifs particuliers au détriment du seul intérêt collectif. Cette distorsion peut prendre des formes assez subtiles, et pour cette raison, communément tolérées ; telle que certaines actions souterraines et non avouées de lobbying, que favorise le fonctionnement en réseaux de notre société. Légion sont les anciens ministres qui, ayant conservé une influence politique considérable au sein de réseaux actifs, vendent, fort cher d'ailleurs, leur « expertise » à des entreprises. Si l'influence monnayée se révèle fausse, l'entreprise « victime » ne se plaindra pas d'un préjudice somme toute modeste. Mais si l'influence est réelle, ce type de lobbying inversé fausse les rapports de forces, le jeu normal des institutions et de la concurrence. C'est de cette façon considérée comme anodine, le fonctionnement de notre démocratie qui se trouve menacé.
- le financement illicite de la vie politique et la corruption qui l'accompagne souvent, du seul fait de l'opacité des moyens utilisés, avec leurs cortèges de secrets divers et de recours à des circuits financiers douteux, constituent un danger mortel pour la démocratie. La relation aussi tenue et indirecte soit-elle, entre les professionnels de l'opacité et les institutions d'un pays démocratique, est porteuse d'un danger majeur de pression, de chantage et donc d'aliénation du pouvoir.

De plus, l'illégalité des procédés rend le pouvoir politique vulnérable, les cadavres enfermés dans les placards des différents partis étant parfois connus de leurs adversaires.

Plus grave encore : coupables d'agissements réprimés par la loi, les responsables politiques concernés, qu'ils soient au gouvernement ou au Parlement, peuvent être tentés, c'est humain, de se protéger d'éventuelles poursuites, en utilisant leurs pouvoirs pour s'opposer à l'exercice normal de la justice par des moyens détournés ou, plus généralement en ne s'engageant pas comme ils le devraient dans la lutte contre l'opacité des circuits financiers, les places offshore ou les moyens garantissant l'anonymat des transactions et en ne donnant pas à la justice répressive les moyens de lutter efficacement contre la corruption.

## QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

### **Conclusion**

Contrairement à ce que la production judiciaire et l'important travail législatif des dernières années peut laisser espérer, l'essentiel reste à faire. Les enjeux sont à la mesure des préjudices générés par ce type de corruption.

## REFERENCES

Rédacteur en chef de *Marchés tropicaux et méditerranéens*, **Lucas Patriat** est économiste et historien de formation. Il travaille sur les questions de développement depuis une quinzaine d'années, d'abord au sein d'ONG puis en tant que journaliste. En 1999, il part comme correspondant en Indonésie, où il est notamment amené à couvrir de façon extensive le tsunami et ses conséquences, notamment pour *La Tribune* et *La Croix*. Il rentre en 2006 pour prendre la rédaction en chef de *Marchés tropicaux et méditerranéens*, hebdomadaire de référence sur l'économie africaine.

## Corruption, aide au développement et action humanitaire

*Lucas Patriat, journaliste*

La gestion du tsunami qui a frappé l'Indonésie en décembre 2004 est symptomatique des risques de corruption encourus par l'action humanitaire. La catastrophe a été d'une telle ampleur que l'action d'aide engagée a été l'une des plus importantes de l'histoire. Parallèlement, l'Indonésie est l'un des pays classés par Transparency International comme l'un des plus corrompus au monde selon l'Indice de Perception de la Corruption.

Dans un pays très corrompu, la corruption est quotidienne. Il ne s'agit plus d'actes de corruption isolés, mais d'un véritable système au cœur même du fonctionnement de la société et de l'économie. La vigilance doit être constante car, dès que l'on agit, il est possible que le financement soit détourné. Il faut par exemple vérifier, lors d'un simple achat, que les sommes déboursées ne finissent pas dans la poche du vendeur et sont bien reversées à l'entreprise. Vivre un certain temps dans un pays corrompu permet à cette vigilance de devenir presque naturelle. Mais dans le cadre d'actions humanitaires, le personnel des organismes impliqués ne connaît souvent pas le pays et ses pratiques de captation.

### **Aide humanitaire et corruption**

En Indonésie, la plupart des humanitaires ont ainsi été très choqués de voir que, alors qu'ils apportaient de l'aide à une population dans une situation dramatique, certains essayaient d'en profiter pour s'enrichir ou détourner de l'argent ou des biens. Un observateur habitué aux réseaux de corruption porte le regard

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

inverse : la structure même de l'humanitaire la rend particulièrement sensible à la corruption.

Cela s'explique tout d'abord par une question de contexte. Lors de catastrophes naturelles telles que le tsunami de 2004, l'aide internationale arrive massivement dans des pays dans le besoin. La déconnexion est totale entre la source de l'aide et l'endroit où elle va arriver. Cet endroit n'a pas, par définition, les moyens de l'absorber rapidement. On constate dès lors une sorte de latence autour de l'argent.

Par ailleurs, les humanitaires n'ont pas les moyens d'agir seuls. Ils ont besoin de traducteurs, de chauffeurs, de gardiens, de personnes qui connaissent mieux le pays qu'eux. Dans un pays corrompu, la pression qui pèse sur ces personnes pour détourner l'aide est très forte. Il faut éviter la caricature, il est évident que tous ne sont pas corrompus, loin de là. Mais il est nécessaire de suspecter tout le monde. Cette latence autour des sommes disponibles et la nécessité d'avoir recours à des intermédiaires attire inmanquablement des personnes malhonnêtes.

Le premier constat est donc la fragilité immense du monde humanitaire. Celui-ci, qui en était bien conscient, a réalisé beaucoup de choses pour lutter contre.

### **Processus de captation de l'aide humanitaire**

Il y a trois types de corruption liée à l'humanitaire. Pour les deux premiers, il est nécessaire de comprendre le fonctionnement de l'aide humanitaire lors de catastrophes naturelles où le nombre de victimes est énorme et la reconstruction cruciale.

L'aide se décompose en deux phases distinctes : l'aide d'urgence puis la reconstruction. Dans la pratique de l'humanitaire, ces deux phases font appel à des pratiques très différentes. Dès lors, la corruption s'adapte à ces deux phases.

#### **• Phase d'urgence**

Dans le cas de l'urgence, les premiers jours sont à considérer comme un compte à rebours, dans la mesure où le principal est de sauver des vies. Dans cette phase, la corruption est peu importante en raison de la rapidité d'action et du fait que les corrupteurs eux-mêmes sont pris dans le drame, soit en tant que victimes soit en tant que soutien aux victimes. Après une dizaine de jours

## QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

– toujours dans la phase d’urgence – la survie commence à s’organiser sur une perspective de moyen terme. Il ne s’agit plus d’amener de l’eau et de la nourriture aux blessés mais de les faire parvenir tous les jours dans les camps de réfugiés. Des flux et des réseaux commencent alors à se développer et les premiers signes de corruption apparaissent. La captation de l’aide humanitaire se met en place.

L’enjeu pour les corrupteurs est de se situer dans une nouvelle relation de pouvoir. Le monde humanitaire ne dispose d’aucune hiérarchie formelle tout en disposant d’un pouvoir énorme. Lorsqu’il arrive sur un terrain dévasté, il a souvent plus de pouvoir que l’Etat. C’est donc là que pourront s’obtenir des prébendes que ce soit en termes financier, matériel ou de statut. L’enjeu est de se placer en intermédiaire afin de constituer un filtre entre l’aide et les victimes des catastrophes. Conséquence directe – même lorsqu’il n’y a pas de détournement d’argent ou de biens –, l’inégalité de traitement des réfugiés devient flagrante selon qu’ils connaissent certaines personnes, qu’ils proviennent d’un certain village, qu’ils sont proches de certains pouvoirs etc.

Par exemple, on a pu constater qu’une partie d’un camp de réfugiés devait payer pour avoir accès à l’eau alors que le reste du camp l’obtenait gratuitement. De même, des petites boutiques vendant du café et des denrées similaires se sont très vite installées dans les camps afin de reprendre une vie indépendante de l’aide humanitaire. Mais ni les humanitaires ni l’administration ne savaient qui avait choisi les personnes qui allaient avoir ces boutiques. Tout un rapport de force échappe donc aux humanitaires alors même que les boutiques ont parfois été construites par eux et qu’ils ont amené les premiers aliments. L’humanitaire qui, dans cette phase-là, doit aller vite, n’a pas le temps de tout contrôler et participe, bien malgré lui, à une sorte de redistribution des rôles et du pouvoir. Conscient de cette réalité, il essaie cependant d’y remédier au fur et à mesure son action.

### • **Phase de reconstruction**

Dans la seconde phase, le type de corruption est beaucoup plus sévère dans la mesure où il touche aux marchés publics. Les sommes en jeu deviennent nettement plus importantes. La reconstruction d’un pays dévasté est extrêmement compliquée. Des problèmes se posent en termes de droits de propriété, d’approvisionnement et de transport de l’aide. Dès lors, tout est propice à

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

des négociations avec les pouvoirs en place. Une fois l'urgence passée, l'Etat reprend en effet ses prérogatives qu'il avait abandonnées à contrecœur.

La province d'Aceh était au moment du drame en situation de guerre civile, sous contrôle de l'armée. Disposant de beaucoup de pouvoir, notamment pour se déplacer, l'armée était l'acteur incontournable pour atteindre certaines populations. Son intervention les tous premiers jours après la catastrophe, avant l'arrivée de l'aide humanitaire, a permis de sauver un nombre considérable de vies. Le fonctionnement de l'armée indonésienne est atypique en ceci que seule une minorité de son budget est fourni par l'Etat. L'essentiel est produit par les entreprises privées qu'elle détient à travers le pays. Elle possède notamment des droits d'exploitation de forêts et des mines, des usines, etc. A cela s'ajoutent des prébendes et des passe-droits dans de nombreux secteurs dans le cadre de contrats de « surveillance » d'usines par exemple.

Dans un pays fédéral comme l'Indonésie, l'Etat central a eu tendance à considérer le tsunami comme une responsabilité vis-à-vis de ses citoyens, mais aussi comme une opportunité : celle de reprendre pied dans une région irrédentiste et sous contrôle militaire. L'administration a été renforcée. Les réseaux se sont constitués. Dans ce contexte, l'aide humanitaire a tout de suite été considérée comme une source supplémentaire de revenus.

Par exemple, au niveau des marchés publics, un cas a fait grand bruit. Il concerne les constructions de baraques – logements intermédiaires en contreplaqué – destinées à sortir les personnes déplacées des tentes. Ces constructions faisaient toujours l'objet d'appels d'offre. On s'est aperçu après la première série de constructions faite en collaboration avec l'armée que les devis avaient été systématiquement majorés de 15 à 20 %. Pour une autre zone de baraques, le devis avait bien été établi. En revanche, 10 % du financement ayant disparu, le bois manqua pour achever la construction des bâtiments.

Pour lutter contre ces dérives, il est nécessaire de vérifier, revérifier et encore vérifier. La phase de reconstruction est lente par nature, en raison de la complexité des situations à gérer. Or la pression est énorme, notamment de la part des victimes. Ces populations, installées dans les camps de réfugiés, voient des centaines de personnes en train de s'activer sans en voir les bénéficiaires arriver. De l'autre côté, les médias et les donateurs veulent savoir (et surtout voir) ce qu'est devenu l'argent de l'aide. La contradiction est dès lors évidente entre le besoin de lenteur pour contrôler la corruption et la pression pour aller vite.



## QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

### • Phase de négociation

Enfin, un troisième type de corruption plus insidieux et plus indirect peut être relevé. L'action humanitaire est un enjeu diplomatique anticipé par les Etats. Ces derniers utilisent notamment les négociations autour de l'action humanitaire pour la résolution d'autres enjeux diplomatiques. C'était le cas en Indonésie.

Sans en avoir la preuve, on sait que l'armée, une fois passée la phase d'urgence dans laquelle elle était extrêmement active, a commencé à mettre des barrières à l'action humanitaire. La zone d'Aceh qui a été touchée était l'une de ses principales rentes en raison d'une guerre civile à l'œuvre depuis 20 ans. Des sources concordantes affirment qu'elle y cultivait de la marijuana sur les hauteurs et avait des contrats de protection avec les raffineries sur le plateau. Au cours des négociations, elle a proposé d'arrêter la guerre et de laisser l'aide humanitaire opérer en échange de la levée de l'embargo américain sur les armes. L'embargo, auquel le pays est soumis depuis la guerre au Timor, a été levé quelque temps après. Actuellement, l'armée indonésienne est en négociation avec les Etats-Unis pour des contrats d'armement. Selon certaines sources, l'armée aurait par ailleurs eu le droit d'avoir les coudées franches sur l'autre province irrédentiste de l'Indonésie, à l'extrémité Est du pays, la province de l'Irian Jaya (Papouasie occidentale). Cette région est connue pour ses forêts, ses mines d'or, de cuivre et sa population en situation de faiblesse car à l'écart des réseaux de pouvoir et de redistribution économique. Aujourd'hui, la forêt de Papouasie est exploitée par l'armée. Ce troisième type de corruption fait donc des victimes collatérales à des milliers de kilomètres de celles concernées par le tsunami.

### L'aide humanitaire en question

Le financement général de l'aide humanitaire fait l'objet d'un grand débat. Les bailleurs de fonds doivent-ils laisser la libre disposition des fonds versés en attendant de pouvoir vérifier les comptes à la fin des opérations ? Faut-il au contraire verser l'argent à des personnes et à des filières spécifiques, en surveillant les destinataires ? En l'occurrence, les sommes en jeu étant très importantes, il fallait faire les deux.

Dans le cas du tsunami, les organisations ont engagé un véritable travail pour

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

résister à la corruption dont leur action pâtissait. Dès le mois de mars 2006, les premiers rapports ont été publiés. Pour la première fois, l'ONU a commandé un rapport sur la corruption dans une action humanitaire. Ce sujet était omniprésent dans le milieu humanitaire. L'information était diffusée sur le terrain, par exemple sur la question de l'approvisionnement en bois et des problèmes de déforestation. Au niveau plus global, des négociations fréquentes se sont déroulées au niveau étatique, bilatéral, multilatéral, avec la rencontre de l'ensemble des bailleurs de fonds afin de faire pression sur l'Indonésie.

Les associations humanitaires, même si elles n'ont pas vraiment été des victimes, ont été fortement gênées par les présomptions de corruption – souvent avérées – dans la mesure où elles ont dû rendre des comptes à leurs bailleurs au point d'être gênées dans leur action. Plusieurs associations étaient financées par trois ou quatre institutions qui envoyaient chacune un auditeur qui, pour vérifier les comptes, mobilisait une personne à temps plein auprès de lui pendant plus d'un mois. Ces vérifications, qui paraissent légitimes et inévitables, mettaient une pression supplémentaire sur les organisations. Elles ont permis d'éviter beaucoup d'erreurs mais dans le même temps ont freiné l'action humanitaire.

## Table ronde 3

### Quels moyens d'action pour les victimes ?

Introduction aux débats et modération :

*Marie Nigon, administrateur de Transparency-International (France)*

La protection de la Communauté européenne  
contre la corruption

*Sébastien Combeaud, OLAF*

L'alerte éthique, « whistleblowing »

*Pierre-David Labani, administrateur de Transparency-International (France)*

Action collective et dommages punitifs

*François Franchi, conseiller près la Cour d'appel de Paris*

La restitution des avoirs détournés

*William Bourdon, président de l'association Sherpa*

Dispositifs « ALAC » de Transparency International :  
centres d'assistance juridique aux victimes de la corruption

*Julien Coll, chargé d'études, Transparency-International (France)*

## REFERENCES

Après des études littéraires et juridiques conduites en France (Paris1-Panthéon-Sorbonne), en Allemagne (Bonn) et aux Etats-Unis (Columbia University of New York), **Marie Nigon**, lauréate de droit comparé, exerça ses activités auprès d'organismes publics et d'organisations internationales : COB, OCDE, Nations Unies. Suite à l'éclatement du système soviétique, elle fut appelée à de nombreuses missions de coopération avec les pays de l'ex-bloc soviétique, mit au point une méthode d'évaluation des projets de coopération et développa parallèlement un enseignement de droit comparé sur les privatisations à l'université de Paris 1. Après avoir exercé un mandat d'élu local (maire) de six ans, Marie Nigon devint administrateur de la Section française de Transparency International, en charge des actions relatives à l'éducation, l'enseignement et la formation. Elle fut sollicitée pour intervenir à HEC et dans plusieurs grandes écoles, ainsi que pour créer, avec l'Université Paris XII-Créteil, un enseignement sur les risques et la prévention de la corruption dans les affaires internationales. Elle intervient actuellement dans divers enseignements sur la prévention de la corruption, entre autres dans le séminaire de droit international à l'université Paris 1. Marie Nigon est membre du Conseil National du Développement Durable, Secrétaire générale de l'association pour l'enseignement et la recherche de la responsabilité sociétale des entreprises (ADERSE) – où elle a développé en 2002 la notion de responsabilité sociétale des organisations – membre de plusieurs groupes de travail de l'Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE), membre de la Commission de certification du conseil de certification internationale des auditeurs Spécialisés (CCIAS), membre de la Commission d'élaboration de la future norme internationale de responsabilité sociétale de l'AFNOR. Elle intervient ponctuellement pour le Cercle d'Ethique des Affaires et le Cercle Européen des Déontologues.

## Introduction aux débats et modération :

*Marie Nigon, administrateur de Transparency-International (France)*

Les discussions de cet après-midi nous ont fait percevoir la grande panoplie des victimes de la corruption : concurrents évincés, actionnaires et autres parties prenantes, tout autant issues de la société corruptrice que la société victimisée, contribuables, usagers des services publics, donateurs et destinataires de l'aide au développement dont les espoirs sont floués...

En cette matière, qui sera défini comme ayant un intérêt légitime à faire valoir ses droits ? Quels seront alors les moyens les plus efficaces pour faire valoir leurs droits ?

L'Etat est l'acteur naturellement désigné pour faire valoir l'intérêt du plus grand nombre de victimes. Ses lois pénales sont répressives et censées être dissuasives. Encore faut-il que ces lois soient efficacement mises en œuvre et leurs sentences appliquées. Il est permis d'émettre quelques doutes à ce sujet. Dans un livre récent, Eva Joly a fait valoir le fait que les amendes infligées aux personnes condamnées pour corruption ne sont pas payées par les condamnés et que les peines de prison ne sont pas ou fort peu exécutées. Si, à cette situation s'ajoute le pouvoir discrétionnaire du procureur de poursuivre ou de ne pas poursuivre, pouvoir auquel répondent les délais extrêmement courts pour la prescription des délits de corruption, l'Etat peut-il encore jouer le rôle qui lui est dévolu ?

Certes, au Royaume Uni, l'affaire BAE Systems a fait scandale, et ceci à juste titre. Néanmoins, peut-on nier le fait qu'en France, l'invocation du secret-défense ne parvienne à un résultat similaire, au moins pour ce qui concerne les freins à l'instruction ?

Qu'en est-il en France de la possibilité de se constituer partie civile ? Cette possibilité a, comme on le sait, été écartée formellement par la loi française lors

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

de la transposition dans sa loi nationale de la convention OCDE sur la corruption des agents publics étrangers dans les affaires internationales...

Néanmoins, il semble que l'action civile soit davantage adaptée au cas des victimes de la corruption. En cette matière, la convention civile du Conseil de l'Europe peut fournir des éléments intéressants. Mais, bien qu'adoptée dès 1999, elle n'a pas encore été ratifiée par nombre d'Etats européens. De plus, certaines de ses dispositions sont optionnelles et dépendent de la volonté des Etats à les intégrer dans leur système juridique national.

Le nombre d'obstacles qui s'opposent à l'action civile individuelle (risques, délais, coûts...) fait que l'action s'oriente davantage vers des systèmes d'action collective, comme on peut le voir en matière de droit de l'environnement, de la consommation.... Faudrait-il prévoir un moyen analogue en ce qui concerne les affaires de corruption ? Dans ce cas, qui aurait intérêt (et droit) à agir ?

En réponse à cette problématique, faudrait-il prévoir des moyens extrajudiciaires qui visent à sensibiliser l'opinion ? Faudrait-il certifier les bonnes pratiques et montrer du doigt les contrevenants ? Serait-il adéquat de prévoir un médiateur, qui serait spécialisé pour les affaires impliquant la corruption ? Comment peut-on efficacement protéger les témoins d'actes de corruption des actions de représailles ?

En fin de compte, quel est le rôle et la fonction de la société civile ? Certes, Transparency ne dispose pas d'un monopole pour la lutte anti-corruption, elle a seulement accumulé de l'expérience sur le terrain de la prévention et de la sensibilisation. Aujourd'hui, on peut se poser la question : est-ce qu'elle se donne vraiment les moyens d'agir ? Quelles sont les alliances qu'elle pourrait ou devrait conclure pour améliorer l'efficacité ?

Les conventions internationales existantes sont également des moyens d'action. La convention des Nations Unies, celle du Conseil de l'Europe contiennent des approches novatrices, en matière, notamment, de restitution des avoirs détournés ou des recours possibles. Mais si ce sont les Etats qui décident, alors quels seront les moyens dont ils se doteront pour donner suite à ces conventions ?

La troisième table ronde se propose de discuter ces problématiques.

DANIEL DOMMEL

# FACE À LA CORRUPTION

**PEUT-ON L'ACCEPTER ?**

**PEUT-ON LA PRÉVENIR ?**

**PEUT-ON LA COMBATTRE ?**

La section française de Transparency International, que l'auteur a présidée de 1996 à 2003, a ressenti l'intérêt qu'il y aurait à disposer d'un document de synthèse offrant une trame d'enseignement sur la corruption et les moyens d'y faire face. Cet ouvrage se nourrit des réflexions et des actions conduites dans le cadre de cette ONG, créée en 1993 pour combattre la corruption et aujourd'hui présente dans près d'une centaine de pays.

Editions Kharthala, 2003  
22-24, bd Arago – 75013 Paris

**<http://www.karthala.com>**

ISBN : 2-84586-426-4

## REFERENCES

**Sébastien Combeaud** est administrateur à la Commission européenne, où il a occupé plusieurs postes au sein de la Direction Générale « Justice, Liberté et Sécurité » et auprès de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Il est actuellement assistant du directeur général de l'OLAF, à Bruxelles. Précédemment, il était en fonction en France à l'Inspection générale de l'administration. Il est diplômé de Sciences-Po, licencié en droit de l'Université Panthéon-Sorbonne, ancien élève de l'ENA. Il a notamment publié en 2001 « L'OLAF et les autorités judiciaires : quelle répression contre la fraude communautaire ? » dans la *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, « Le procureur européen, contribution aux actes du séminaire d'octobre 2003 *Quelle justice pour l'Europe ?* » en 2004, « From the Corpus juris to the European Public Prosecutor » en collaboration avec Lothar Kuhl en 2004, « Les opérateurs économiques face aux contrôles communautaires antifraude » dans la *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* en 2005 et « Implementation of the European arrest warrant and the constitutional impact in the Member States », dans *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant* en 2006. La *Revue internationale de droit pénal* devrait enfin publier courant 2007 « Première réussite pour le principe de reconnaissance mutuelle : le mandat d'arrêt européen ».



# La protection de la Communauté européenne contre la corruption

*Sébastien Combeaud,  
Office européen de lutte antifraude (OLAF)*<sup>1</sup>

La question des moyens d'action pour les victimes de la corruption mérite aussi d'être posée niveau européen, dans la mesure où l'Europe peut elle-même être victime de la corruption. Il ne s'agit pas ici de traiter de l'action générale de l'Union européenne en matière de corruption<sup>2</sup>, qui est un sujet beaucoup plus large, mais bien des situations où la victime de la corruption est plus ou moins directement l'Union européenne. Le sujet ainsi cerné, il demeure nécessaire de préciser quelle figure peut prendre la victime selon qu'il s'agit de la Communauté européenne, en tant que personne morale, ou bien d'individus concrets qui sont en relation avec elle, agents publics ou personnes privées.

Pour répondre au défi représenté par la lutte contre la corruption, l'Europe dispose de moyens institutionnels, qu'il s'agisse d'instruments juridiques comme la Convention pour la protection des intérêts financiers communautaires du 26 juillet 1995, ou d'un service d'enquête spécialisé et indépendant, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)<sup>3</sup>. La réponse est apportée au niveau de la Communauté mais aussi des Etats membres lesquels collectent toutes les ressources propres du budget de l'Union européenne et gèrent 80% de ses dépenses. Les

---

1. Les opinions exprimées sont propres à l'auteur et ne sauraient engager l'institution à laquelle il appartient.

2. Par exemple, Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, JO C 195 du 25 juin 1997 ou Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, qui a abrogé l'action commune du 22 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne relative à la corruption dans le secteur privé, JO L 358/2 du 31 décembre 1998.

3. [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html).

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

pays tiers sont également concernés par la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers communautaires, au titre par exemple des droits de douanes ou de l'aide extérieure, l'Union européenne et ses Etats membres constituant ensemble le premier donneur sur le plan mondial.

A côté de cette réalité institutionnelle, la dimension individuelle de la question des victimes de la corruption mérite d'être considérée. Comme tout acteur international doté de moyens financiers d'intervention, la Communauté européenne est une victime directe d'actes de corruption. Mais en pratique la victime ne prend pas seulement la figure abstraite d'une personne morale, elle revêt aussi le visage de personnes individuelles, « victimes » collatérales ou indirectes:

– L'agent public, qu'il soit dénonciateur ou accusé mais présumé innocent, le rôle de l'OLAF, étant à cet égard non seulement de détecter les fraudeurs, mais aussi de rétablir la réputation de ceux qui ont fait l'objet d'allégations non justifiées ;

– La personne privée, qu'elle soit un informateur ou seulement un opérateur économique pris dans une affaire de corruption, dont les intérêts légitimes doivent être également préservés.

### **L'Europe, une victime comme une autre de la corruption**

La fraude et en particulier la corruption sont reconnues en tant qu'activités illégales au niveau européen. Si le traité de la Communauté européenne n'évoque que la lutte contre la fraude de manière générique (article 280 TCE), le droit dérivé met bien en lumière la corruption comme une des formes d'activités illégales à combattre (Règlement n°1073/1999 par exemple)<sup>4</sup>.

La corruption portant atteinte au budget communautaire est définie juridiquement. Dans le premier protocole à la Convention précitée du 26 juillet 1995, pour être constituée, la corruption, qu'elle soit passive ou active, comporte toujours au moins trois caractéristiques : un élément d'intentionnalité, l'implication d'un fonctionnaire et une atteinte aux intérêts financiers européens.

---

4. Règlement n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), JO 1999, L 136, p. 1.

**Protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention du 26 juillet 1995, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes<sup>5</sup>**

Article 2  
Corruption passive

1. Aux fins du présent protocole, est constitutif de corruption passive le fait intentionnel, pour un fonctionnaire, directement ou par interposition de tiers, de solliciter ou de recevoir des avantages, de quelque nature que ce soit, pour lui-même ou pour un tiers, ou d'en accepter la promesse, pour accomplir ou ne pas accomplir, de façon contraire à ses devoirs officiels, un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction, qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes.  
[...]

Article 3  
Corruption active

1. Aux fins du présent protocole, est constitutif de corruption active le fait intentionnel, pour quiconque, de promettre ou de donner, directement ou par interposition de tiers, un avantage, de quelque nature que ce soit, à un fonctionnaire, pour lui-même ou pour un tiers, pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, de façon contraire à ses devoirs officiels, un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes.  
[...]

En mars 2007 par exemple, grâce à la coopération des autorités belges, françaises, italiennes et de l'OLAF, trois personnes de la même nationalité ont été arrêtées : un entrepreneur immobilier, un fonctionnaire de la Commission euro-

5. JO C 313 du 23 octobre 1996, p. 2-10.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

péenne et un assistant d'un membre du Parlement européen. Ils étaient accusés de faits de corruption, active et passive, dans l'attribution frauduleuse de marchés publics passés pour le compte de délégations de la Commission européenne, dans certains pays tiers, en vue de l'acquisition de biens immobiliers ou de sécurité. Cette affaire constitue un bon exemple car elle réunit deux secteurs vulnérables : les marchés publics et les délégations à l'étranger. Plus on s'éloigne du centre, qu'il s'agisse du siège des institutions ou des procédures standard de gestion publique (dans le cas par exemple des agences européennes ou des délégations dans les pays tiers), plus l'activité est proche du secteur privé (par exemple dans le domaine de la recherche), plus les risques de corruption sont forts. Ces facteurs de risque sont connus.

Cependant, en pratique, la corruption ne représente qu'une petite partie de l'action de l'OLAF qui s'occupe de tous les types d'irrégularités et de fraudes portant préjudice au budget communautaire. Sur une année, les irrégularités au budget européen sont environ au nombre de 12 000, ce qui comprend la totalité des cas recensés et transmis à la Commission européenne par les Etats membres, y compris les erreurs non intentionnelles. Ces irrégularités représentent moins de 1% du budget total qui compte pour plus de 125 milliards d'euros. Sur ces irrégularités (moins de 1% du budget), seuls 15% peuvent être considérés comme de la fraude, à caractère intentionnel et donc susceptibles de qualification pénale. Enfin, sur cette fraude répréhensible, seuls quelques cas par an concernent au sens précis des faits de corruption ; il n'existe même pas encore de statistique précise à ce sujet. Néanmoins, l'impératif politique fixé depuis plusieurs années est une tolérance nulle par rapport à ces cas dits « internes » et la Commission prépare une nouvelle initiative dans le droit fil de cette ligne.

L'expérience prouve qu'il n'y a pas plus de risque de corruption au sein des institutions européennes qu'ailleurs, du fait du renforcement des audits internes, des contrôles et de l'influence de l'OLAF. Ainsi, la Chambre des Lords du Royaume-Uni a soumis la Commission européenne à un examen détaillé<sup>6</sup> et a conclu qu'aucun des éléments examinés ne permettait d'établir l'existence d'une corruption significative au sein de la Commission. Les Lords ont également conclu que le niveau de fraude affectant le budget de l'Union européenne n'est pas supérieur à celui affectant des programmes de dépenses publiques comparables au Royaume-Uni.

6. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/270/27002.htm>

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

En réalité, la corruption peut être aussi bien interne aux institutions, qu'externe, lorsqu'elle se situe dans les Etats membres ou les pays tiers, comme dans les cas de corruption impliquant l'aide au développement. A titre d'exemple, dans le cas de l'aéroport de Pristina, une commission spéciale composée des Nations Unies, de l'OLAF et de l'Italie a permis de révéler non seulement de la fraude dans la construction de l'aéroport kosovar, mais par la suite des faits de corruption dans le secteur de l'énergie.

### **Les moyens de lutte contre la corruption de la Communauté européenne**

Pour lutter contre ce phénomène de corruption, tout à la fois répertorié et relatif, la Communauté peut chercher d'une part à sanctionner, de l'autre à obtenir réparation.

#### **• La détection et la sanction de la corruption**

Pour punir, il faut d'abord détecter. Cette détection s'effectue à travers les enquêtes de l'OLAF qui sont des enquêtes administratives conduites en toute indépendance en vue de l'établissement des faits et de leur transmission systématique aux autorités compétentes. Les enquêtes peuvent être conduites à l'intérieur des institutions, dans les Etats membres ou même dans certaines conditions dans les pays tiers.

Le cas échéant, les informations recueillies et les conclusions tirées sont ensuite directement transmises aux autorités judiciaires compétentes. En principe, cette transmission est obligatoire dans le cadre des enquêtes internes et facultative dans le cadre des enquêtes externes. Dans la pratique, la transmission est systématique.

Juridiquement, l'OLAF est l'interlocuteur direct des autorités judiciaires nationales. A titre d'illustration, il est loisible de citer le cas du Lesotho dans lequel une enquête mettait en cause un haut fonctionnaire impliqué dans une affaire de corruption concernant d'importants travaux de génie hydraulique financés notamment par l'Union européenne et la Banque mondiale. Les autorités judiciaires africaines ont fait appel à l'OLAF pour obtenir auprès d'un Etat membre la documentation dont elles avaient besoin dans le cadre de leurs investigations. Cette documentation montrait que les entreprises

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

soupçonnées avaient déjà été condamnées, parfois de manière très sérieuse, dans un Etat membre de l'Union européenne. L'OLAF a également permis, par l'agrément d'une déclaration, que ces éléments de preuve soient acceptés dans la procédure de *common law* de cet Etat africain. Trois entreprises ont été finalement condamnées grâce à une coopération internationale exemplaire. En moyenne depuis 2004, les cas traités par l'OLAF ont conduit les juridictions nationales à prononcer chaque année quelques 25 condamnations à des peines de prison et près de 200 millions d'euros d'amendes. Une fois encore cependant, la corruption n'est en cause que dans une proportion marginale de ces cas.

- La réparation et le recouvrement

Les poursuites judiciaires ne sont pas tout. Le recouvrement des sommes perdues et la prévention des pertes financières potentielles sont également importants pour la victime. Le règlement financier des Communautés européennes permet une exclusion pouvant aller jusqu'à 5 ans de l'opérateur économique qui s'est rendu coupable de corruption.<sup>7</sup>

Mais la transmission aux autorités judiciaires peut retarder la mise en œuvre de sanctions administratives telle que l'exclusion du bénéfice de contrats ou de marchés publics futurs. Il s'agit donc d'un arbitrage délicat à effectuer en pratique. Par ailleurs, à partir de quand rompt-on le contrat litigieux ? Cette question peut se poser notamment lorsque la Communauté européenne bénéficie d'une prestation, parfois vitale et en cours d'exécution. La victime doit donc elle-même établir la balance de ses intérêts.

S'agissant de la réparation du dommage, la Commission peut se porter partie civile avec le soutien technique de l'OLAF, là où cette voie juridique existe. Un exemple bien connu concerne les irrégularités qui ont touché l'Office européen de statistiques, Eurostat, avec 13 enquêtes transmises au pénal au Luxembourg et en France, cette dernière s'étant précisément constituée partie civile en 2003.

Cette question concerne aussi le recouvrement. De manière générale, sur les dernières années, les investigations de l'OLAF ont aidé les services de la Commission à recouvrer environ 200 millions d'euros par an. A noter que les dépenses de fonctionnement de l'Office représentant 50 millions d'euros, le

---

7. Art. 96 du Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002.

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

retour sur investissement apparaît largement positif pour la victime qu'est la Communauté. Néanmoins la part du recouvrement faisant suite à des affaires de corruption est certainement peu significative au regard des sommes en jeu dans des cas de fraude notamment douanière.

Enfin dans les cas de corruption comme en matière de fraude en générale, le fonctionnaire ou le membre de l'institution doit également rembourser les sommes indûment utilisées. Ainsi récemment, un parlementaire européen a été obligé de rembourser à son institution 160 000 euros pour avoir abusé de ses allocations parlementaires. L'article 22 du statut de la fonction publique européenne prévoit le recouvrement à l'égard du fonctionnaire qui s'est mal conduit.

### **Statut des fonctionnaires des Communautés européennes**

#### Article 22

Le fonctionnaire peut être tenu de réparer, en totalité ou en partie, le préjudice subi par les Communautés en raison de fautes personnelles graves qu'il aurait commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

La décision motivée est prise par l'autorité investie du pouvoir de nomination, après observation des formalités prescrites en matière disciplinaire.

La Cour de justice des Communautés européennes a une compétence de pleine juridiction pour statuer sur les litiges nés de la présente disposition.

### **Instruments à la disposition des individus**

Qu'ils en soient directement victimes ou témoins, les individus disposent eux-aussi de moyens d'agir face à la corruption portant préjudice aux Communautés européennes.

#### **• L'agent public**

Le fonctionnaire européen peut se faire dénonciateur comme le prévoit le système d'alerte contre les dysfonctionnements ou whistleblowing, importé de la tradition britannique et prévu aux articles 22 bis et ter du statut des fonctionnaires.

**Statut des fonctionnaires des Communautés européennes**

Article 22 bis

1. Le fonctionnaire qui, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, a connaissance de faits qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle, notamment une fraude ou une corruption, préjudiciable aux intérêts des Communautés, ou une conduite en rapport avec l'exercice de ses fonctions pouvant constituer un grave manquement aux obligations des fonctionnaires des Communautés, en informe immédiatement son supérieur hiérarchique direct ou son directeur général ou encore, s'il le juge utile, le secrétaire général, ou toute personne de rang équivalent, ou directement l'Office européen de lutte antifraude. Toute information mentionnée au premier alinéa est transmise par écrit. Le présent paragraphe s'applique en cas de manquement grave à une obligation similaire commis par un membre d'une institution, toute autre personne au service d'une institution ou tout prestataire de services agissant pour le compte d'une institution.

2. Le fonctionnaire recevant l'information visée au paragraphe 1 communique immédiatement à l'Office européen de lutte antifraude tout élément de preuve dont il a connaissance, pouvant laisser présumer l'existence des irrégularités visées au paragraphe 1.

3. Le fonctionnaire qui a communiqué l'information visée aux paragraphes 1 et 2 ne subit aucun préjudice de la part de l'institution, pour autant qu'il ait agi de bonne foi.

4. Les paragraphes 1 à 3 sont inapplicables aux documents, pièces, rapports, notes ou informations, quel qu'en soit le support, détenus aux fins, créés ou communiqués au fonctionnaire dans le cadre du traitement d'une affaire juridictionnelle, pendante ou clôturée.

Article 22 ter

1. Le fonctionnaire qui divulgue les informations visées à l'article 22 bis au président de la Commission, au président de la Cour des comptes, au président du Conseil, au président du Parlement européen ou au médiateur européen, ne subit aucun préjudice de la part de l'institution à laquelle il



## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

appartient, pour autant que les deux conditions énumérées ci-après soient remplies :

a) le fonctionnaire estime, de bonne foi, que l'information divulguée, et toute allégation qu'elle recèle, sont essentiellement fondées, et

b) le fonctionnaire a préalablement communiqué cette même information à l'Office européen de lutte antifraude ou à son institution et a laissé à l'Office ou à cette institution le délai fixé par l'Office ou par l'institution, compte tenu de la complexité de l'affaire, pour engager l'action qui s'impose. Le fonctionnaire est dûment informé de ce délai dans les 60 jours.

2. Le délai visé au paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque le fonctionnaire peut démontrer qu'il n'est pas raisonnable compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

3. Les paragraphes 1 et 2 sont inapplicables aux documents, pièces, rapports, notes ou informations, quel qu'en soit le support, détenus aux fins du traitement d'une affaire juridictionnelle, pendante ou clôturée, créés ou communiqués au fonctionnaire dans le cadre d'un tel traitement.

Le dénonciateur d'éventuels comportements irréguliers ne peut en aucun cas obliger l'OLAF à ouvrir une enquête sur lesdits comportements.<sup>8</sup> A l'inverse les garanties statutaires octroyées au dénonciateur par les articles 22bis et 22ter du statut ne sont nullement remises en cause lorsque l'OLAF décide de clore sans suite l'enquête ouverte sur la base des informations qu'il lui a transmises ; en effet, même dans cette circonstance, l'informateur continue d'être protégé par ces garanties s'il satisfait aux conditions posées par lesdits articles.<sup>9</sup>

Dans la pratique, le dispositif du whistleblowing est connu mais rarement invoqué par les informateurs. Il est à la source de moins de 1% des informations de l'OLAF, alors que 40% d'entre elles proviennent spontanément de fonctionnaires communautaires par la voie hiérarchique normale. Cette situation découle de l'obligation statutaires de dénoncer les irrégularités, notamment la corruption, équivalent de l'article 40 du code de procédure pénal français. Loin d'être une faiblesse du whistleblowing, ce dernier est à juste titre compris comme un filet de sécurité. Celui qui a besoin de contourner sa hiérarchie et qui a besoin d'être

8. TPI, ordonnance « Strack », T-4/05, 22 mars 2006.

9. TPI, ordonnance « Gomez Reino », T-215/02, 18 décembre 2003.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

protégé dans sa carrière peut y avoir recours. Il doit alors demander la protection de manière explicite. L'OLAF met à sa disposition un numéro d'appel unique auquel un agent spécialisé ayant une expérience de magistrat lui donne les premiers conseils pour l'orienter dans sa démarche.

Par ailleurs, si son principe est acquis, le whistleblowing n'est pas sans poser quelques difficultés pratiques. Dans les petites structures, par exemple les agences européennes, il est très difficile d'assurer la mobilité d'un déclencheur d'alerte pour le protéger dans sa carrière suite à ses dénonciations. Au sein d'une grande institution en revanche, il peut être déplacé plus facilement. En outre il peut être difficile de démontrer un lien de cause à effet en cas de contestation ultérieure. Il est en effet fréquent que des individus ne soient pas satisfaits de leur carrière. La dénonciation n'en est pour autant pas toujours la cause. En dépit de ces limites, le whistleblowing reste un bon système, dont l'existence est connue selon un récent sondage par 80% des agents de la Commission européenne.

### • L'agent privé

Les opérateurs privés sont également, en tant qu'informateurs ou personnes impliquées, à la source de 20% des informations d'irrégularités. Dans l'affaire de corruption précitée des marchés publics de certaines délégations, la dénonciation a procédé d'un entrepreneur finlandais. Ce dernier bénéficie d'une protection de son anonymat, comme c'est le cas par exemple en matière de droit de la concurrence.

En pratique, des efforts techniques sont faits pour permettre la dénonciation anonyme. Mais le téléphone vert mis en place depuis une dizaine d'années ne représente aujourd'hui qu'une source résiduelle d'information pour l'OLAF, avec un rôle dans à peine plus de 1% des cas ouverts par l'Office. La mise en place dans l'avenir d'un système de notification des fraudes, outil d'information accessible par Internet permettant aux informateurs de faire part de leurs suspicions, de manière interactive, tout en gardant l'anonymat, devrait permettre de maximiser le recours aux informateurs extérieurs.

L'opérateur économique impliqué dans une affaire de fraude ou de corruption sous enquête de l'OLAF est présumé innocent. Il peut être une « victime collatérale » en cas de soupçons publics ayant nuit à sa réputation et s'avérant finalement infondés. C'est aussi pourquoi il bénéficie d'un certain nombre de garanties, telles que notamment une protection juridictionnelle effective, le droit à se faire assister d'un conseiller légal, le droit de connaître et, le

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

cas échéant, de contester un compte-rendu d'audition relatant ses propos, la protection des informations qu'il consent à donner.<sup>10</sup> En revanche son droit d'accès aux documents relatifs au contrôle est limité, dans la mesure où il s'agit d'actes préparatoires et non d'une décision lui faisant grief.<sup>11</sup>

Enfin, la dernière figure individuelle de la victime est en fin de compte le citoyen et son droit à l'information. L'information du public et la transparence que promeut la Commission<sup>12</sup> ont en effet un caractère préventif. Les juridictions des Communautés européennes ont d'ailleurs rendu une jurisprudence contrastée dans ce domaine. D'un côté, le tribunal de la fonction publique européenne s'est prononcée en faveur du développement d'une culture de responsabilité reconnaissant à l'OLAF le droit de publier ses propres communiqués de presse, distincts de ceux de la Commission européenne.

### **Affaire F-23/05, 2 mai 2007**

165. Ceci étant, il y a lieu de constater qu'une culture de responsabilité s'est affirmée au sein des institutions communautaires, répondant notamment au souci du public d'être informé et assuré de ce que les dysfonctionnements et les fraudes soient identifiés et, le cas échéant, dûment éliminés et sanctionnés. Cette exigence a pour conséquence que les fonctionnaires et agents titulaires de postes à responsabilité au sein d'une administration telle que la Commission doivent prendre en compte l'existence possible d'un besoin justifié de communiquer certaines informations au public.

167. Compte tenu de l'existence possible d'un besoin justifié de communiquer certaines informations au public, l'intensité du devoir de sollicitude qui incombe à l'administration à l'égard de ses agents doit être accrue. [...]

173. D'une part, le fait que la Commission ait pris l'initiative de publier son propre communiqué de presse, en plus du communiqué publié par l'OLAF annonçant l'ouverture de l'enquête, constitue une pratique relativement exceptionnelle [...]<sup>13</sup>

10. S. Combeaud, *Les opérateurs économiques face aux contrôles communautaires antifraude*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n°486, éditions techniques et économiques, Paris, mars 2005, pp. 177-188.

11. TPI, ordonnance « Gomez Reino », T-215/02, 18 décembre 2003.

12. [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/transparency\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_fr.htm)

13. TFPUE, Giraudy ./ Commission, F-23/05, 2 mai 2007.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

De l'autre, dans une décision de septembre 2007, le tribunal de première instance a estimé que la personne mise en cause dans une enquête de l'OLAF ne devait pas pouvoir être reconnue publiquement alors qu'il s'agissait d'un membre de la Cour des Comptes des communautés européennes contre lequel des allégations avaient déjà été publiées dans la presse.<sup>14</sup>

### Conclusion

La Communauté européenne est face à un paradoxe. D'un côté, elle est de plus en plus efficace pour détecter la fraude et partant la corruption, particulièrement si on la compare à d'autres organismes internationaux souvent bien moins proactifs. De l'autre, lorsque des malversations sont fort logiquement mises à jour, les institutions européennes même lorsqu'elles ne sont pas directement concernées font régulièrement l'objet d'attaques publiques. Ainsi l'ultime victime de la corruption est-elle peut-être l'idéal européen.

Pourtant, l'Union européenne reste un fer de lance en matière de lutte contre la corruption. Elle constitue la seule organisation internationale à pouvoir se prévaloir d'un dispositif anti-fraude aussi développé. L'OLAF, fort de plus de 400 personnes, est réputé à travers le monde, au point que l'Office a été sollicité pour son expertise dans des contextes aussi variés que par exemple lors du scandale des déchets à Abidjan, par la Commission Volker à la Banque Mondiale, par le service d'investigation interne de l'ONU. La Communauté européenne est également la seule organisation régionale partie à la Convention des Nations Unies contre la Corruption, dite convention de Mérida.<sup>15</sup> Demain, le nouveau traité dont l'Union européenne cherche à se doter devrait permettre, au moins à certains Etats membres, de créer un Parquet européen, moyen sans précédent, pour protéger le patrimoine commun des Communautés y compris contre les faits de corruption.<sup>16</sup>

En contrepoint, le caractère relativement avancé du dispositif anti-corruption de l'Union européenne, qui doit continuer à être perfectionné, ne doit pas conduire à une sur-réaction et une exagération du phénomène de

14. TPI, Kalliopi Nikolaou / Commission des Communautés européennes, T-259/03, 12 septembre 2007.

15. A la suite de la décision du Conseil du 10 mai 2005, cette convention a été signée au nom de la Communauté européenne le 15 septembre 2005. Les préparatifs en vue de sa conclusion sont en cours.

16. Art. 86 du traité de Lisbonne, JO C 306, 17.12.2007.

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

corruption. La dénonciation à des fins politiques de la fraude ne peut tenir lieu de programme politique, faute de quoi l'opinion croira bon de rejeter en bloc le projet européen. Si le souffle des pères fondateur devait se réduire de nos jours au simple « sifflement » du whistleblowing et aux simplifications populistes, l'Europe pourrait bien être victime de la corruption - au sens général du terme- de son idéal. Pour y résister, une coopération constructive entre le Parlement, les services d'investigation, dont l'OLAF, et le journalisme d'investigation permettrait de porter secours à la victime potentielle que risque d'être, si l'on n'y prend garde, l'intégration politique de notre continent.

## REFERENCES

**Pierre-David Labani** est journaliste à *Liaisons sociales*, responsable du service économique depuis 2004. De 1997 à 2002, il a exercé les fonctions de secrétaire confédéral à la CFDT (Confédération française démocratique du travail), chargé des questions économiques et sociales. Entre 2002 et 2004, il a travaillé auprès de Philippe Herzog, député européen et vice-président de la commission économique et monétaire du Parlement européen. Il est titulaire d'un diplôme de 3ème cycle en gestion financière et d'un diplôme d'études supérieures européennes. Il est co-auteur avec Joao Viegas, avocat à la Cour, du rapport « Favoriser le déclenchement d'alerte en France » de Transparence international France (octobre 2004) ; « Le whistleblowing dans les entreprises » – *Liaisons sociales* magazine n°46 (mai 2005) ; « Le déclenchement d'alerte : les expériences étrangères » in *La lettre de Transparence* n°26 (juillet 2005) ; Entretien avec Paul-Henri Antonmattéi, auteur du rapport « chartes d'éthique, alerte professionnelle et droit du travail français : état des lieux et perspectives » in *la Lettre de Transparence* n°32 (mars 2007) ; « Charte éthique et alerte professionnelle : la balle est dans le camp des partenaires sociaux » avec Joao Viegas in « Charte éthique et alerte professionnelle » – *Semaine sociale Lamy*, supplément n°1310 (juin 2007)

## L'alerte éthique, « whistleblowing »

*Pierre-David Labani, administrateur de Transparence-International (France)*

Lorsqu'un individu est témoin d'un acte de corruption, le premier moyen d'action à sa disposition est de révéler l'information. Témoigner n'est cependant jamais un acte facile à effectuer. Il faut savoir à qui s'adresser et prendre conscience que la révélation peut entraîner des représailles, ces dernières pouvant alors être dissuasives. Bien que les autorités policières et judiciaires soient des interlocuteurs et des recours possibles, le plus souvent, elles interviennent lorsque les actes délictueux ou les crimes sont déjà commis. C'est la raison pour laquelle les entreprises et les administrations ont un rôle à jouer en amont et une responsabilité dans la prévention des actes de corruption.

### **Le whistleblowing en France**

Aujourd'hui, selon la CNIL, environ 600 entreprises ont mis en place des mécanismes d'alerte (e-mail ou ligne téléphonique gratuite) dédiés à recueillir le témoignage de collaborateurs qui auraient constaté des faits graves portant atteinte à l'intégrité de l'entreprise. Alors que cette pratique du whistleblowing est assez couramment mise en place dans les pays anglo-saxons, son introduction en France a suscité controverse. Sur cette question, la société française reste culturellement marquée par la période de l'Occupation et le gouvernement de Vichy. Pourtant l'acte de donner l'alerte est un acte civique dès lors que, par exemple, la vie d'autrui est mise en danger.

Depuis deux ou trois ans, le regard porté sur les mécanismes de whistleblowing évolue. Sur le plan juridique toutefois, la situation est loin d'être satisfai-

sante en matière de protection du déclencheur d'alerte. Par conséquent, le fonctionnement et l'efficacité des systèmes d'alerte existants sont fortement pénalisés. Dès 2004, TI France a, dans son rapport sur le déclenchement d'alerte, souligné cette réalité et élaboré des propositions toujours d'actualité.

Les règles qui s'appliquent en France en matière de déclenchement d'alerte ne sont pas les mêmes dans la fonction publique et le secteur privé.

- **Dans la fonction publique**

L'article 40 du code de procédure pénal prévoit que « tout officier public et fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, a acquis la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République ». Les agents publics ont donc non seulement le droit, mais aussi l'obligation de dénoncer les crimes et délits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. En contrepartie, le statut général de la fonction publique leur octroie une protection. Ce statut général indique que « la collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. La collectivité publique est tenue d'accorder sa protection au fonctionnaire ou à l'ancien fonctionnaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. » Il prévoit également de réparer le cas échéant le préjudice qui en est résulté. Dans la fonction publique, le système du whistleblowing est donc encadré par un arsenal juridique.

- **Dans le secteur privé**

Dans ce secteur en revanche, la situation est tout autre. Jusqu'en 2005, elle se caractérisait par un vide juridique quasi complet. Et c'est finalement du législateur américain qu'est venue l'évolution de la situation en France. En adoptant la loi Sarbanes-Oxley en juillet 2002, le législateur américain a imposé aux entreprises américaines, mais aussi étrangères, cotées à New York de se doter d'un système d'alerte professionnelle permettant au salarié de dénoncer anonymement les fraudes et malversations comptables dont ils pourraient avoir connaissance. Les entreprises françaises avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2006 pour adopter ce dispositif. Pour ces entreprises, la question s'est alors posée



## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

de la compatibilité de ces dispositifs avec la législation française et plus particulièrement avec la loi Informatique et libertés concernant la protection des libertés individuelles et des données personnelles.

L'adaptation à la loi américaine s'est faite dans un premier temps de manière difficile. En mai 2005, la CNIL a rendu deux délibérations sur deux demandes d'entreprises voulant mettre en place des lignes téléphoniques « éthiques ». La CNIL y refusait cette mise en place estimant ces dispositifs disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis. Elle estimait en outre que ces lignes pouvaient conduire à un système organisé de délation professionnelle. Par conséquent, ces dispositifs ne pouvaient appeler qu'à une réserve de principe. Cette position de la CNIL ne permettait pas de résoudre la situation des entreprises françaises cotées à New York et soumises à la loi Sarbanes-Oxley. Après une série de consultations, la CNIL, s'étant aperçue que sa prise de position était excessive, a opéré un revirement total. En novembre 2005, elle a, dans une délibération à portée générale cette fois, déclaré ne plus avoir de réserve de principe, sous certaines conditions. Le droit des personnes directement mises en cause ou indirectement dans le cadre d'une alerte doit notamment être garanti au regard de la loi Informatique et libertés.

Dans ce document, la CNIL a par ailleurs énuméré un ensemble de conditions que les entreprises et administrations doivent respecter pour assurer la conformité de ces dispositifs vis-à-vis de la loi Informatique et libertés :

- L'alerte a un caractère facultatif : les entreprises n'ont aucune obligation de les mettre en place et les salariés ne sont pas contraints de les utiliser s'ils existent au sein de leur entreprise. Un salarié ne peut donc être sanctionné s'il n'utilise pas le dispositif. Ce dispositif d'alerte est ainsi considéré comme un mécanisme complémentaire, s'ajoutant au recours aux représentants du personnel et, dans le cadre de l'entreprise, à l'inspection du travail ;
- L'alerte doit répondre à deux types d'obligation : soit à une obligation législative de droit français, soit doit correspondre à un intérêt légitime de l'entreprise. Le respect de la loi Sarbanes-Oxley et la lutte contre la corruption rentrent dans cette catégorie ;
- L'alerte doit être faite auprès d'une organisation dédiée : l'entreprise doit se doter d'une organisation pour traiter et recueillir les témoignages qui lui sont faits. Cette organisation doit être composée de personnes en nombre limité, spécialement formées et astreintes à une obligation renforcée de confidentialité ;

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

– Sauf indication contraire de l'entreprise, toutes les personnes employées, quel que soit leur statut, peuvent utiliser ce dispositif ou en faire l'objet. Elles peuvent témoigner anonymement mais aussi de manière confidentielle. L'anonymat n'est pas une obligation. Dès lors que la personne révèle son identité, cette identité demeure confidentielle au sein du service qui a réceptionné l'alerte. Ce choix de privilégier la confidentialité plutôt que l'anonymat relève du bon sens. Il s'agit d'éviter le recours abusif à l'anonymat afin de prévenir des utilisations malveillantes du système, notamment les dénonciations calomnieuses. Il s'agit aussi de responsabiliser les utilisateurs du dispositif quant aux conséquences de leurs déclarations.

Ces règles définies par la CNIL sont d'une extrême importance. Elles permettent de légitimer l'existence de dispositifs d'alerte et de sortir de la diabolisation systématique dont ils faisaient l'objet. Elles permettent ensuite de définir un cadre d'utilisation du dispositif à la fois valable pour l'utilisateur – éviter les intentions malveillantes – et pour l'entreprise – éviter que ces dispositifs conduisent à un mécanisme de délation. Enfin, elles rééquilibrent les charges de la preuve. Le témoin d'actes de corruption n'est plus le seul à devoir apporter la preuve de ce qu'il avance. L'entreprise a aussi un pouvoir voire un devoir d'investigation lorsque l'alerte est grave et qu'elle est effectuée de bonne foi.

### **Les limites du whistleblowing**

Deux points obèrent le fonctionnement de ces dispositifs d'alerte.

- **Protection du déclencheur d'alerte**

Dans la fonction publique, les textes prévoient une obligation de dénonciation en contrepartie de protection. Mais l'existence d'une règle ne suffit pas à en garantir toujours l'efficacité. Les fonctionnaires qui dénoncent des agissements illégaux peuvent subir des représailles, parfois de leur hiérarchie. Ils se heurtent en outre souvent à la lenteur des procédures administratives pour faire reconnaître leurs droits en cas de sanctions prises à leur encontre. Dans ces situations, il leur faut parfois souvent attendre entre deux et trois ans pour obtenir une décision de première instance, période pendant laquelle le fonctionnaire peut se trouver soumis aux brimades. Cela peut dès lors décourager les plus audacieux.

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

Dans le secteur privé, la situation du déclencheur d'alerte est encore plus précaire. Si l'installation d'un dispositif d'alerte est plus sécurisée grâce aux textes de la CNIL, les obstacles à leur utilisation ne sont pas levés. Aucune protection spécifique n'est prévue pour le déclencheur d'alerte de bonne foi. Par conséquent, il n'a guère d'autre choix que de rester anonyme, ce qui renvoie au risque d'abus du système et à la véracité plus incertaine de l'information recueillie.

### • **Dépendance vis-à-vis de l'employeur**

L'accès au dispositif d'alerte dans les entreprises peut être restreint par une simple décision unilatérale de l'employeur. S'il y a possibilité pour tous les agents publics de déclencher l'alerte, on ne peut pas en dire autant dans le secteur privé. D'une part, les mécanismes d'alerte restent facultatifs. D'autre part, le chef d'entreprise a toute latitude pour restreindre le champ des personnes pouvant utiliser et celles susceptibles de faire l'objet d'une alerte. Ce qui peut impacter in fine l'efficacité du dispositif.

### **Comment renforcer l'efficacité des dispositifs d'alerte ?**

La protection des déclencheurs d'alerte doit être significativement renforcée. Elle est consubstantielle à la levée de l'anonymat et ne doit pouvoir être invoquée que lorsque l'utilisation d'alerte a été faite de bonne foi. Plusieurs éléments pourraient être introduits dans la législation :

– Introduire une disposition dans le Code du travail pour donner au déclencheur d'alerte la même protection que celle accordée aux victimes de harcèlement sexuel ou moral. Cette disposition rendrait nulle toute mesure discriminatoire liée à l'utilisation de bonne foi d'un dispositif d'alerte ;

– Permettre aux agents publics, en cas de représailles suite à une alerte de bonne foi d'avoir un accès plus large aux procédures de référé lorsqu'ils entament une procédure administrative ;

– Améliorer l'information des utilisateurs sur leurs droits et devoirs lorsqu'ils ont utilisé les systèmes d'alerte ;

– Impliquer les représentants du personnel et les organisations syndicales dans la mise en place des systèmes pour en faire un enjeu de la négociation collective.

## **Conclusion**

Le whistleblowing est une réalité en France. L'argument, invoqué par ceux qui voudraient éviter la mise en place de tels dispositifs, de leur inadaptation à l'environnement économique, social et culturel français ne tient pas. Là où ils existent, ils constituent un instrument supplémentaire à la disposition des victimes d'actes de corruption. Leur utilisation doit être bien sûr encadrée pour éviter les abus. Il faut également que les conditions de leur efficacité soient réunies, et pour cela, garantir aux déclencheurs d'alerte une protection face à d'éventuelles représailles.

L'amélioration du cadre juridique français est nécessaire, de même qu'une approche concertée au niveau européen sur le sujet. L'internationalisation des activités de l'entreprise et l'intégration croissante des économies européennes militent en ce sens. Cette initiative pourrait s'inscrire dans le cadre de la moralisation des marchés économiques et financiers souhaitée lors du dernier G8. Deux textes pourraient fournir une base de réflexion commune ou de directive européenne sur le sujet :

– Le fait que la CNIL et ses homologues européens se sont mis d'accord sur une approche commune de ces dispositifs d'alerte. Un texte commun existe entre les 27 commissions nationales ;

– Les conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe sur la corruption de 1999, ratifiées par l'ensemble des Etats membres, qui constituent une vision partagée de l'utilité des mécanismes de whistleblowing.

DANIEL DOMMEL

# FACE À LA CORRUPTION

**PEUT-ON L'ACCEPTER ?**

**PEUT-ON LA PRÉVENIR ?**

**PEUT-ON LA COMBATTRE ?**

La section française de Transparency International, que l'auteur a présidée de 1996 à 2003, a ressenti l'intérêt qu'il y aurait à disposer d'un document de synthèse offrant une trame d'enseignement sur la corruption et les moyens d'y faire face. Cet ouvrage se nourrit des réflexions et des actions conduites dans le cadre de cette ONG, créée en 1993 pour combattre la corruption et aujourd'hui présente dans près d'une centaine de pays.

Editions Kharthala, 2003  
22-24, bd Arago – 75013 Paris

**<http://www.karthala.com>**

ISBN : 2-84586-426-4

## REFERENCES

Magistrat spécialiste de droit pénal des affaires, **François Franchi** a fait l'essentiel de sa carrière au Parquet de Paris, d'abord au sein de la section financière, puis à la tête de la section « banque et moyens de paiement » et de celle en charge de la « criminalité organisée ». Il est aujourd'hui Conseiller à la Cour d'appel de Paris. François Franchi assure parallèlement un important programme d'enseignement, comme chargé de cours en droit pénal des affaires à l'Université Paris I et à l'École de Formation du Barreau et comme conférencier dans différents instituts publics et privés. « Grande signature » de *Secure Finance*, François Franchi collabore également de façon régulière aux rédactions de plusieurs quotidiens et revues juridiques.

# Action collective et dommages punitifs

*François Franchi, conseiller près la Cour d'appel de Paris*

## **Action collective**

Le droit français est traditionnellement présenté comme favorable aux victimes puisque non seulement il leur reconnaît ;

– une action civile devant les juridictions civiles tendant à la réparation du préjudice subi, sur la base de l'article 1382 du Code civil, c'est-à-dire de la faute. (« Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. »)

– mais aussi une action civile dans la procédure pénale française, laquelle prévoit leur participation au procès pénal comme une partie : l'article 2 Code de procédure pénale prévoit la possibilité d'agir en justice de la personne qui a personnellement souffert d'un dommage directement causé par une infraction, c'est-à-dire de mettre en mouvement l'action publique, même en l'absence d'initiative du Procureur de la République en charge de mener l'action publique.

Cette action civile ouvre à toute victime lésée par un crime ou par un délit le choix entre deux voies distinctes :

– elle peut être exercée « en même temps que l'action publique et devant la même juridiction » (art. 3 du Code de procédure pénale) ;

– elle peut aussi l'être « séparément » (art. 4 du Code de procédure pénale) et de manière irrévocable (art. 5 du Code de procédure pénale) devant la juridiction civile compétente : dans cette hypothèse, cependant, le principe selon lequel « le criminel tient le civil en l'état » impose qu'il soit sursis au jugement tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique, si celle-ci a été mise en mouvement, même si la loi du 5 mars 2007 a assoupli cette règle.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Ce principe de l'accès de la victime au juge pénal lui permet, concrètement, de surmonter l'inaction éventuelle du ministère public, en s'adressant directement à des magistrats du siège, réputés indépendants, le Parquet ne pouvant s'opposer à cette action que pour des motifs de droit (art. 85 et suivants du Code de procédure pénale)

Dans les cas de jonction de la victime à l'action publique ou d'enclenchement par elle-même de l'action publique, elle pourra se constituer partie civile et réclamer des dommages-intérêts, correspondant à l'ampleur du préjudice subi (art. 371 et 464 du Code de procédure pénale), sur lesquels les juges du fond ont un pouvoir souverain d'appréciation, tenant compte, le cas échéant, du comportement de la victime.

C'est sans doute ce qui explique que les pouvoirs publics, en soumettant à la ratification du Parlement, pour les intégrer dans l'ordre juridique interne, les conventions internationales en matière de corruption, notamment la convention civile du Conseil de l'Europe et la convention ONU, dite de Merida, ont considéré que les dispositions de ces traités n'apportaient aucun élément nouveau à notre droit interne, qui dispose d'ores et déjà de tous les moyens dont ces conventions recommandent la mise en œuvre.

### **Mais quels sont les engagements internationaux pris par la France ?**

- La Convention des Nations Unies contre la corruption, dite de Merida, aborde dans son article 35 la question de la réparation du préjudice : chaque État Partie prend les mesures nécessaires, conformément aux principes de son droit interne, pour donner aux entités ou personnes qui ont subi un préjudice, du fait d'un acte de corruption, le droit d'engager une action en justice à l'encontre des responsables dudit préjudice, en vue d'obtenir réparation.

- La convention civile du Conseil de l'Europe demande aux États de permettre aux personnes, physiques ou morales, qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption :

- de défendre leurs droits et leurs intérêts, voire d'obtenir des dommages-intérêts dans le cadre d'une action civile ;
- d'obtenir la réparation intégrale de leur préjudice (article 3), à condition de prouver qu'ils ont subi un dommage, que le défendeur a agi de façon déli-



## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

- bérée ou par négligence et, enfin, qu'il y a un lien de causalité entre l'acte de corruption et le dommage (article 4) ;
- d'engager l'action en responsabilité aussi bien contre les personnes qui participent directement, en connaissance de cause, à la corruption, qu'elles donnent ou reçoivent la commission occulte ou qu'elles poussent ou contribuent à la corruption, que contre les personnes qui, alors qu'elles étaient en situation de prendre des mesures pour empêcher la corruption, auraient omis de le faire, tenus solidairement à la réparation allouée à la victime ;
  - de mettre en place les « procédures appropriées » pour permettre aux victimes, lorsque l'acte de corruption est commis par un agent public, de demander réparation à l'Etat dans des conditions procédurales efficaces et des délais raisonnables (article 5).

Dans quelle mesure le dispositif français permet-il, effectivement, de remplir les objectifs desdites conventions internationales ?

Si l'on passe de la théorie à la pratique, les choses sont cependant différentes et les embûches pour les victimes multiples.

1) l'action civile devant les juridictions civiles repose sur les articles 1382 du Code civil et suivants, c'est-à-dire la faute. L'existence d'une faute, c'est-à-dire de la violation d'une obligation, est patente en présence d'un phénomène de corruption. Mais la mise en œuvre de ces articles suppose la démonstration de l'existence de cette faute, d'un préjudice et d'un lien de causalité entre cette faute et ce préjudice et ce, à l'encontre d'une personne identifiée.

Le caractère clandestin de la corruption et les précautions prises pour le dissimuler derrière des paravents juridiques et financiers rend cette démonstration difficile, voire impossible, dès lors qu'il n'existe pas en France de procédure civile équivalente à la « discovery » américaine ou la « disclosure » britannique, la « mise en état » n'étant, comme son nom l'indique, qu'un moyen de vérifier l'échange des conclusions et pièces par les parties et l'obtention du juge de la mise en état de mesures d'instruction se heurtant à des obstacles insurmontables : on ne peut demander que des pièces dont on connaît l'existence – on ne peut franchir l'obstacle du secret des affaires pour obliger un tiers à la procédure à produire un document.

2) la corruption est un phénomène clandestin et le préjudice n'est pas forcément détecté par la victime immédiatement, ce qui favorise la prescription des

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

faits, et explique le recours, par certains juges, à d'autres qualifications pénales, telles que l'abus de biens sociaux, l'abus de crédit ou l'abus de pouvoirs, et leur recel pour échapper à cette règle.

Cependant, pour faire face à cette réalité, la Cour de cassation a adapté sa jurisprudence sur la corruption en posant en règle que le point de départ de la prescription pour les délits dissimulés devait être fixé au jour où les agissements ont été révélés. Malgré les critiques actuelles contre cette jurisprudence, il convient de rappeler que la convention civile du Conseil de l'Europe prévoit que la prescription est de trois ans, courant du jour où la victime du dommage a eu ou aurait dû avoir raisonnablement connaissance de ce dommage ou de l'acte de corruption et de l'identité de la personne responsable.

3) en matière de corruption internationale, le législateur français a réservé l'enclenchement des poursuites en France au Ministère public.

Le Ministère public est, en effet, seul compétent pour déclencher des poursuites du chef de ce délit. Cette privation du droit d'agir proprio motu pour les victimes s'explique par deux raisons :

- éviter la mise en œuvre de poursuites dont le seul objectif serait de nuire gravement à la réputation d'entreprises françaises présentes sur des marchés étrangers fortement compétitifs, ou de faire échec à des négociations en cours ;
- assurer une équivalence entre les entreprises des différents pays signataires de la convention de l'OCDE, la possibilité pour une victime de déclencher l'action publique n'étant pas prévue dans tous les Etats.

L'OCDE s'était inquiétée, en 2004, du risque d'absence de mise en œuvre des poursuites par les parquets et le gouvernement français a répondu en invitant, dans une circulaire du 21 juin 2004, les parquets à :

- examiner avec attention les plaintes simples des entreprises, notamment avec la même attention que si elles étaient adressées à un juge d'instruction ;
- renoncer à un classement en pure opportunité ;
- aviser tout plaignant d'une éventuelle décision de classement sans suite de la procédure, afin de lui permettre d'exercer, contre cette décision, un recours hiérarchique auprès du Procureur général.

A la fin du mois de mars 2006, seulement une dizaine de procédures avaient cependant été engagées sur le fondement de ce délit.

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

4) en matière de corruption internationale, il est difficile pour les victimes d'agir à l'étranger.

Une entreprise française sur trois a perdu un ou plusieurs contrats, sur les 12 derniers mois, au profit d'un concurrent ayant versé un pot-de-vin, affirme une étude du cabinet de conseil Control Risks et du cabinet d'avocats Simmons and Simmons ; 43% des sociétés dans le monde ont été victimes de la corruption, et jusqu'à 76% à Hong Kong. L'étude s'appuie sur la consultation de 350 firmes dans sept pays (Allemagne, Brésil, Etats-Unis, France, Hong Kong, Pays-Bas, Royaume-Uni). Selon presque 10% des personnes interrogées, le montant des pots-de-vin versés peut représenter jusqu'à la moitié de la valeur du contrat, et 7% rapportent qu'il peut même être supérieur. L'industrie du pétrole, du gaz, des mines et de la construction sont les secteurs les plus exposés, en raison de l'importance des contrats, qui se chiffrent au moins en centaines de millions de dollars.

S'il n'est pas juridiquement impossible d'enclencher en France des poursuites dès lors que :

- l'un des faits constitutifs du délit a été commis en France (article 113-2cp),
- l'auteur est français (article 113-6cp),
- la victime est française (article 113-7cp),

et à condition, chaque fois, que le Ministère public assume les poursuites (article 113-8cp), rien n'est moins certain que les poursuites aboutissent : il s'agit en effet de rassembler des preuves qui se trouvent également à l'étranger, ce qui est aujourd'hui :

- possible au sein de l'Union européenne,
- plus complexe au sein des pays ayant ratifiées les conventions OCDE sur l'entraide répressive en matière pénale,
- et généralement impossible ailleurs, c'est-à-dire précisément dans les pays où la corruption sévit.

5) en matière de corruption franco-française, il n'est pas évident de rentrer dans le statut de la victime.

### **Le cas de la corruption publique franco-française**

L'art 5 de la convention civile du Conseil de l'Europe prévoit que chaque Etat Partie doit organiser, dans son droit interne, des procédures appropriées permet-

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

tant aux personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption, commis par un de ses agents publics dans l'exercice de ses fonctions, de demander à être indemnisées par l'Etat ou, dans le cas où la Partie n'est pas un Etat, par les autorités compétentes de cette Partie.

Si l'infraction de corruption publique était considérée comme étant une infraction d'intérêt général au début du XX<sup>e</sup> siècle, cette théorie, critiquée par une partie de la doctrine, n'a plus cours depuis que la chambre criminelle considère que « si le délit de corruption passive institué par l'article 177 du code pénal l'a été principalement en vue de l'intérêt général, il tend également à la protection des particuliers qui peuvent... subir un préjudice direct et personnel dont ils sont fondés à obtenir réparation devant les juridictions pénales ». Cass. crim., 1<sup>er</sup> déc. 1992).

S'il n'est donc plus question aujourd'hui de dire que la corruption est une infraction générale visant à protéger la société, il est clair que le préjudice n'est pas subi par une personne bien déterminée mais par un groupe abstrait de personnes.

A titre d'exemple, un représentant d'une collectivité territoriale peut conclure un pacte de corruption avec une entreprise à l'occasion d'un marché public ; le coût de la corruption sera bien supporté in fine par les contribuables, mais leur préjudice, certain, est indétectable. La victime est donc la collectivité publique au regard du droit pénal qui exige un préjudice direct et certain.

Ce peut être :

- une collectivité territoriale ; Les infractions de corruption commises par un fonctionnaire territorial ou par un élu de la collectivité territoriale sont de nature à causer un préjudice à celle-ci, d'où elle est admise à se constituer partie civile.
- Ce peut être L'Etat, si le corrompu est membre d'une administration dépendant directement de l'Etat. Mais en ce cas, la chambre criminelle limite la réparation de l'Etat au préjudice moral résultant de l'atteinte à sa réputation ce dernier pouvant se retourner contre le fonctionnaire, en sus de la mise en œuvre de l'action disciplinaire.

Le citoyen n'est donc pas considéré comme la victime directe.

Il a cependant l'un des droits de la victime : le droit d'agir, encore que ce droit soit enfermé dans un cadre étroit: le Code Général des Collectivités Territoriales prévoit l'exercice par un contribuable des actions appartenant à la commune :

– article L2132-5 : tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer.

- article L2132-6 : le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire détaillé. Le maire soumet ce mémoire au conseil municipal, lors de la plus proche réunion tenue en application des articles L. 2121-7 et L. 2121-9.
- article L2132-7 : lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

Par ailleurs, on l'a déjà dit, les magistrats recourent souvent pour sanctionner les pratiques corruptrices mettant en jeu des entreprises à l'abus de biens sociaux, les agents publics devenant receleur desdits abus (cf. l'arrêt rendu dans l'affaire Carignon par la Chambre criminelle de la Cour de cassation le 27 octobre 1997 où il a été jugé qu'un fait illégal et notamment de corruption était nécessairement contraire à l'intérêt social), délits dans lesquels la « victime » est l'entreprise et non le contribuable.

### **Le cas de la corruption privée**

En France, ce n'est qu'après la première guerre mondiale, qui avait vu se multiplier la pratique des « pots de vin » dans le secteur privé, que fut adoptée la loi du 16 février 1919 réprimant la corruption de salariés au sein des entreprises (dispositions insérées dans le Code du travail par la loi n° 92-1236 du 16 décembre 1992 à l'article L. 152-6).

Mais, le 22 juillet 2003, l'Union européenne a adopté une décision-cadre incitant les Etats à se doter d'un dispositif législatif ou à renforcer leur dispositif législatif existant en matière de lutte contre la corruption dans le secteur privé (décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, JO L192 du 31 juillet 2003).

La France a donc introduit de nouvelles dispositions dans son ordre juridique par la loi n° 2005-750 du 4 juillet 2005, dans un chapitre consacré spécifiquement à « la corruption passive et active des personnes n'exerçant pas une fonction publique » du code pénal (articles 445-1 et 445-2).

Ces articles élargissent le champ d'application du délit et aggravent les sanctions encourues.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

- il n'est plus nécessaire que la personne corrompue soit le salarié d'une entreprise. Ainsi, le dirigeant – mandataire social de l'entreprise, l'associé, les membres des professions libérales, tels que les avocats, les notaires, les commissaires aux comptes, pourront désormais être poursuivis.
- l'infraction pourra être appliquée aussi bien dans le secteur privé lucratif que non lucratif puisque sont visées les «activités professionnelles ou sociales...».
- il n'est plus nécessaire que l'acte ait été opéré à l'insu de l'employeur et sans son autorisation ; un salarié pourra désormais être poursuivi pour des faits de corruption passive alors même que son employeur en avait connaissance et était même d'accord.
- la peine a été portée de 2 ans d'emprisonnement et 30.000 euros d'amende à 5 ans d'emprisonnement et 75.000 euros d'amende pour les personnes physiques et 375.000 euros pour les personnes morales, outre les peines complémentaires.

Désormais, toute violation, par une personne du secteur privé, de ses «obligations légales, contractuelles ou professionnelles», motivée par un avantage financier, est susceptible d'être qualifiée de corruption. C'est dire que tous les agents économiques doivent procéder à un examen attentif de leurs partenariats commerciaux. En particulier, chaque fois qu'il y a prescription d'un service ou d'un produit à leurs clients ou prospects, les entreprises en général et plus encore les professions réglementées devront s'interroger sur la licéité de la perception d'une commission d'apport au double regard de sa motivation économique et de sa transparence.

La ratification par la France de la convention de Merida, dont l'article 12 prévoit que chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, des mesures pour prévenir la corruption impliquant le secteur privé, renforcer les normes de comptabilité et d'audit dans le secteur privé et, s'il y a lieu, prévoir des sanctions civiles, administratives ou pénales efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de non-respect de ces mesures, n'impliquait pas d'évolution du droit interne.

Il n'existe pas, à ce jour, de jurisprudence sur la base de ces nouveaux articles, mais leur mise en œuvre par les victimes ne devrait pas faire problème, sachant, toutefois, que les victimes directes sont ici, non les consommateurs, mais :

- les concurrents,
- l'employeur du salarié corrompu,
- l'employeur du salarié corrupteur, à condition que le dirigeant ou la per-

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

sonne morale ne soit pas attrait dans les poursuites, et même si cet employeur est alors cité comme civilement responsable.

Par contre, la victime qui participe au concert frauduleux ne peut se constituer contre le commettant du corrupteur, sur le fondement de 1384 al 5 code civil (chambre civile 2 22/05/03).

Ajoutons que, là encore, la difficulté des investigations à l'étranger, dans une économie mondialisée, est un frein à l'efficacité du dispositif et la faiblesse des réparations allouées en France un non-encouragement à leur utilisation.

6) Quant au terrain de l'art 1382 du code civil, il se révèle tout aussi semé d'embûches pour les victimes.

Elles auront, en effet, bien du mal à connaître l'existence du phénomène de corruption, clandestin par nature, à faire la preuve d'un préjudice direct et personnel et à l'évaluer, d'autant qu'elles agissent isolément et n'ont pas accès aux preuves d'un fait auquel elles ne participent pas.

Il est cependant évident qu'en étant ainsi réunies du fait que leurs situations dommageables sont en de nombreux points comparables, il leur sera possible de rendre vraisemblable l'existence d'un processus dommageable et de convaincre le juge que leurs dommages ont la même cause.

Il est tout aussi évident que, dans la recherche des preuves nécessaires à l'établissement de leurs prétentions en justice, et partant de la causalité, les victimes se trouvant en position d'infériorité par rapport à un défendeur qui a la maîtrise de son activité et en connaît les mécanismes et éventuelles défaillances, sont conduites à saisir la juridiction pénale, devant laquelle elles bénéficieront, par le biais de l'instruction, d'une aide inestimable tant financièrement que par les moyens à disposition du juge pénal, sauf à moderniser la procédure civile en introduisant un système de production forcée des pièces, sous contrôle de l'opportunité du juge.

Ainsi, la place de la victime de la corruption, entendu comme étant le citoyen, est en réalité quasi-inexistante en droit français.

Est-ce compensé par la reconnaissance du droit à agir au plan pénal de groupements censés représentés, non l'intérêt général, mais des intérêts particuliers, dignes d'être protégés ?

Dès 1920, la Cour de cassation avait autorisé les syndicats à exercer les droits reconnus à la partie civile pour la défense d'intérêts collectifs. Puis elle en a fait de même avec les ordres professionnels, et le mouvement a été amplifié avec les

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

associations, à compter des années 70, le législateur prévoyant, dans les art 2-1 à 16 du code de procédure pénale, le droit d'agir de celles qui se donnent, préalablement à la commission des faits, un objet, correspondant à un intérêt apparu au législateur comme particulièrement sensible et digne par conséquent d'être juridiquement protégé :

- le racisme et la discrimination fondée sur l'origine (2-1) ;
- les violences à la personne et les violences sexuelles (2-2) ;
- l'enfance martyrisée (2-3) ;
- les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre (2-4) ;
- l'apologie des crimes de guerre ou de collaboration, la destruction de monuments, la violation de sépultures, la diffamation ou les injures (2-5) ;
- les discriminations fondées sur le sexe ou les mœurs (2-6) ;
- l'incendie volontaire de forêt (2-7) ;
- la discrimination en raison de l'état de santé ou du handicap (2-8) ;
- le terrorisme (2-9) ;
- l'exclusion sociale ou culturelle (2-10) ;
- les anciens combattants, victimes de guerre morts pour la France (2-11) ;
- la délinquance routière (2-12) ;
- la protection des animaux (2-13) ;
- la défense de la langue française (2-14) ;
- les accidents dans les transports collectifs et locaux ouverts au public (2-15) ;
- la toxicomanie et le trafic de stupéfiants (2-16),

Mais ces articles ne visent pas la corruption.

Cependant, certaines associations peuvent être qualifiées de « généralistes » : c'est le cas notamment des associations agréées de consommateurs qui sont habilitées à agir au civil comme au pénal pour tous les faits de nature à porter atteinte « à l'intérêt collectif des consommateurs » ; et l'impossibilité de circonscrire la notion de consommateur et les formes qu'elle prend a conduit le juge à interpréter leur champ d'action de manière assez large.

C'est ce qu'a fait la chambre criminelle, dans une décision du 8 avril 1999, confirmant un arrêt de la Cour d'appel de Grenoble : elle a validé la condamnation des prévenus, définitivement déclarés coupables de corruption active, à payer des dommages intérêts à l'Union Fédérale des Consommateurs/Que Choisir, considérant que les usagers de l'eau de la ville de Grenoble, représentés par l'UFC/Que Choisir, avaient subi un préjudice collectif distinct à la fois du préjudice matériel de chacun d'eux et du préjudice social relevant de l'action publique.



## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

Il y a là la reconnaissance d'un droit pour demander réparation d'un dommage qui n'est subi ni personnellement ni directement : le législateur français autorise ainsi des groupements à exercer les droits reconnus à la partie civile pour la défense d'intérêts collectifs certes, mais, en principe, distincts de l'intérêt général : ceux d'une profession, d'une institution ou d'une cause sociale, humanitaire, etc. Entre l'intérêt général qui guide la société et l'intérêt particulier des personnes qui la composent, existe une catégorie intermédiaire ou mixte, empruntant à l'un et à l'autre certains caractères.

Le droit d'agir des associations est souvent subordonné à :

- une condition d'ancienneté dont la justification est d'éviter la création de toutes pièces, dans un but contentieux parfaitement identifiable,
- un contrôle administratif préalable : celui-ci prend la forme, le plus fréquemment, d'un agrément, plus rarement d'une reconnaissance d'utilité publique et parfois des deux à la fois.

L'action est cependant peu utilisée en matière de corruption, les associations de consommateurs se joignant en général à l'action publique après l'engagement des poursuites, en raison du caractère clandestin de la corruption et d'une absence de correspondance entre l'objet de leur activité et celle des ONG spécialisées en matière de corruption.

Et, la réparation du préjudice subi se limite cependant à un préjudice moral correspondant à l'atteinte portée à l'intérêt protégé. Il ne peut permettre d'obtenir la réparation du préjudice réel causé par l'acte de corruption et n'a pas vocation à être redistribué aux véritables victimes.

Il ne s'agit donc pas d'une action collective.

L'action collective ou class action est une procédure permettant à une ou plusieurs personnes, avec ou sans mandat, d'exercer au nom d'un groupe de personnes ayant subi, du fait d'une même personne, des préjudices identiques ayant une origine commune, une action en justice aboutissant au prononcé d'une décision ayant autorité de chose jugée à l'égard des membres du groupe.

La class action n'existe pas en France : un projet timide d'introduction d'une action de groupe limitée avait été initié dans la douleur par le précédent gouvernement à la demande de l'ancien président de la République.

Le projet de loi lancé par des parlementaires français, puis enterré en février 2007 par le gouvernement de Dominique de Villepin, était à des années-lumière de la class action à l'américaine. Il était limité au droit de la consommation. Son

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

exercice aurait été filtré par des associations « agréées », n'aurait pas pu déboucher sur des *punitive damages* et ne se serait pas appuyé sur l'équivalent du « discovery ». Certes, le nouveau code de procédure civile prévoit, dans son article 145, qu'un plaignant puisse demander à un juge de recueillir des éléments de preuve, mais cela ne fait pas peur à grand monde : il n'existe pas, en droit civil français, d'outils efficaces et contraignants d'investigation, ce qui ne parait pas déranger nos élites, puisque le Groupe de travail ayant établi le rapport sur l'action de groupe n'hésite pas à écrire : « la procédure de « discovery », ..., ne peut être transposée dans d'autres systèmes de droit. Elle tend, en effet, à remettre en cause les principes directeurs du procès civil selon lesquels il incombe à chaque partie de prouver, conformément à la loi, les faits nécessaires au succès de sa prétention. En outre, pour être efficace, une telle procédure suppose l'existence de sanctions civiles et pénales punissant la partie qui n'a pas spontanément communiqué la liste des éléments de preuve en sa possession. Il n'est ni souhaitable ni demandé de faire évoluer en ce sens notre système juridique. »

Le chantier de la class action doit cependant être repris à nouveau par le ministère de l'économie et des finances à la demande du nouveau président de la République, cette fois en contrepartie, en quelque sorte, d'une dépénalisation du droit des affaires.

Espérons que le texte sera plus conséquent que le précédent car :

- il convient de rappeler que l'économie de marché, fondée sur la libre confrontation de l'offre et de la demande et, sur le plan international, sur la liberté des échanges, si elle a démontré sa supériorité par rapport à tout autre mode d'organisation économique, doit avoir pour corollaire des mécanismes de régulation efficaces et qu'il n'y a pas de système libéral sans confiance dans les règles de droit et leur bonne application. Or, les événements récents et la révélation de pratiques comptables ou financières critiquables qui sont, dans le fond des choses, des formes particulières de corruption, sont à l'origine d'une crise de confiance forte de la société civile dans la mesure où, en dernier ressort, les victimes sont les citoyens : consommateurs, épargnants, investisseurs, retraités ou contribuables. Il s'agit donc d'équilibrer le droit au profit des plus faibles, en mettant en place une véritable instruction en matière de procédure civile, ne nécessitant pas de recourir, de façon systématique, à la voie pénale et permettant d'envisager une réparation véritablement intégrale du préjudice subie par les victimes.

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

Et la voie pénale n'est pas satisfaisante à cet égard dans la mesure où, lorsque l'action civile vient au soutien de l'action publique, le but du Ministère public est d'établir la réalité de l'infraction et non la réalité du préjudice, et que le juge pénal se trouve souvent confronté à une incapacité des victimes à chiffrer leur préjudice et à un système de réparation qui, comme on le verra, répare le dommage mais ne rétablit pas l'équilibre des situations.

- Par ailleurs, il faut être conscient qu'aujourd'hui les entreprises françaises sont passibles de class action à l'étranger :
  - une bonne centaine sont en cours,
  - Le Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), adopté le 19 décembre 1977, sanctionne pénalement la corruption active d'un fonctionnaire étranger par un citoyen américain. Son champ d'application a été étendu aux actes de corruption commis par des personnes physiques ou morales étrangères se trouvant sur le territoire américain par l'International Anti Bribery Act du 10 novembre 1998, pris pour l'application de la convention de l'OCDE.

Ainsi :

- DaimlerChrysler pourrait devoir verser 640 M USD d'amendes aux autorités américaines pour mettre fin à une enquête pour corruption et démontrer l'efficacité de ses nouvelles procédures de contrôle interne et de sa déontologie, dans le cadre d'une enquête lancée, en août 2004, par la SEC et la justice américaine qui ont découvert des comptes bancaires sur lesquels auraient circulé, pendant des années, plusieurs millions d'euros de pots-de-vin, à destination de pays d'Asie, d'Afrique et du Proche-Orient. Et, le parquet de Stuttgart, siège du constructeur, a ouvert, en mars, une enquête contre X, dans le cadre des enquêtes menées aux Etats-Unis, l'enquête allemande portant sur des livraisons de véhicules en Pologne, en Belgique et au Ghana, soupçonnées d'avoir été accompagnées de dessous de table.
- Quatre anciens cadres d'ABB ont sanctionnés pour corruption d'officiels nigériens par la SEC (amendes d'un montant total de 235 000 USD) au terme de « plea bargaining » de juillet 2006 (tentative d'obtention sur la période 1999-2001 d'un marché public de 180 M USD dans le secteur pétrolier, finalement attribué au groupe helvétique au début 2001). Le règlement de ce cas intervient deux ans après qu'ABB eut lui-même remboursé 5,9 M USD de bénéfices indûment perçus dans cette affaire. Parallèlement, ses filiales ABB Vetco Gray Inc, basée à Houston, et ABB Vetco Gray UK, sise à Aber-

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

deen, payaient une amende de 10,5 M USD pour violation de la loi américaine anti-corruption en Angola et au Kazakhstan.

Par ailleurs, les internautes sont invités à dénoncer les pratiques de corruption sur des sites

– Trace International, association sans but lucratif regroupant des multinationales américaines, vient de lancer un site Internet, [www.bribeline.org](http://www.bribeline.org), où les particuliers comme les entreprises peuvent signaler de façon anonyme les demandes de pots-de-vin émanant d'agents du gouvernement, d'organisations internationales, de forces de sûreté, ou d'entreprises d'État.

– un internaute a dénoncé la corruption sur YouTube au Maroc (juillet 2007) : pour s'attaquer à la corruption qui se répand dans son village, ce jeune marocain, se faisant appeler «El Kannas» (Ndlr : chasseur en arabe dialectal), a filmé des scènes montrant quatre gendarmes arrêtant des véhicules et encaissant des bakchichs à la sortie de Targuist, une localité du Rif (nord du Maroc). Avec 350.000 consultations, les vidéos de l'internaute n'ont pas échappé à la presse marocaine et surtout aux autorités marocaines. Une dizaine d'unités de surveillance ont, en effet, été envoyées pour surprendre les gendarmes en flagrant délit et les arrêter. Quelques jours seulement après la publication de la deuxième vidéo de l'internaute, le roi lui-même est venu effectuer une visite à Targuis (source : veille Secure Finance).

### **Dommmages punitifs**

Le paragraphe 2 de l'article 3 de la convention civile du Conseil de l'Europe précise l'étendue du préjudice indemnizable : les dommages-intérêts ne doivent pas être alloués forfaitairement, mais être fixés en fonction du préjudice effectivement subi ; les dommages-intérêts punitifs sont exclus.

Ainsi, sont susceptibles d'indemnisation :

- les « préjudices patrimoniaux » représentant la dégradation effective de la situation économique de la personne lésée,
- le « manque à gagner » représentant le bénéfice qu'elle aurait pu raisonnablement obtenir, mais n'a pas obtenu du fait de l'acte de corruption,
- les « préjudices non patrimoniaux » qui sont des pertes qui ne peuvent être immédiatement calculées, car elles ne représentent pas une perte économique

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

tangible ou matérielle, telle que, par exemple, l'atteinte à la réputation d'un concurrent.

En considération de la nature du préjudice, le mode d'indemnisation choisi sera modulable, au choix des Parties : ainsi, si le préjudice patrimonial suppose une indemnisation économique, le préjudice extrapatrimonial pourra être réparé d'une autre manière, par exemple par une publication d'un jugement par voie de presse.

L'article 6 précise l'incidence du comportement de la victime du dommage sur son droit à réparation. Ainsi, l'indemnisation pourra être réduite, voire supprimée, si le demandeur a, par sa faute, contribué à la survenance du dommage ou à son aggravation. La proportion de la réduction dépend des circonstances, ces dernières étant appréciées «in concreto», par le juge (cf. sur ce point le paragraphe 56 du rapport explicatif). Le fait non fautif de la victime reste, en revanche, sans incidence sur son droit à réparation.

Il apparaît ainsi que, sans utiliser le concept de dommages punitifs, la convention civile du Conseil de l'Europe prévoit une indemnisation très large des préjudices tirés d'une situation de corruption.

### **Que dit le droit interne ?**

L'article 3 du Code de procédure pénale autorise l'action civile «pour tous chefs de dommages (...) qui découleront des faits objets de la poursuite» et la Cour de cassation rappelle la liberté des juges du fond quant aux modalités et montant de la réparation, sur la base des art 1382 et suivants du code civil. Elle réaffirme régulièrement que «le juge justifie l'existence du dommage par la seule évaluation qu'il en fait, sans être tenu de préciser les éléments ayant servi à en déterminer le montant» ou que «les juges du fond apprécient souverainement les divers chefs de préjudice qu'ils retiennent et les modalités propres à en assurer la réparation intégrale».

C'est dire que la Cour de cassation se refuse, en principe, à contrôler les méthodes et les bases d'évaluation adoptées par les juridictions du fond. Elle précise d'ailleurs souvent qu'aucune règle ne prescrit aux juges d'employer une méthode déterminée pour estimer l'importance du préjudice.

Bien plus, elle admet que, sur cette question des méthodes d'évaluation, les juges du fond ne sont pas tenus de suivre les parties dans le détail de leur argumentation et elle les dispense ainsi parfois de répondre aux conclusions présentées devant eux.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Enfin, elle reconnaît aux juges la possibilité d'allouer plusieurs indemnités, sans avoir à justifier l'existence de plusieurs préjudices distincts. Et, à l'inverse, si, à la suite d'un fait dommageable unique, plusieurs préjudices se sont manifestés, elle se contente, en principe, d'une évaluation globale, sans exiger le détail des sommes allouées pour chaque chef de dommage.

Pourtant, il serait excessif d'affirmer aujourd'hui que la Cour de cassation n'exerce aucun contrôle.

1°) En effet, elle censure parfois la motivation par laquelle le juge a justifié son évaluation.

- la référence à un barème préétabli ou à une évaluation antérieure ou même à la «jurisprudence de la Cour» est prohibée. En effet la Cour de cassation estime qu'en procédant ainsi, les juges méconnaissent et abdiquent leurs propres pouvoirs. Pour réparer intégralement le dommage, ils doivent, affirme-t-elle, apprécier celui-ci «in concreto», c'est-à-dire en tenant compte de toutes les circonstances de fait qui ont pu influencer son ampleur. Or, cette démarche est, à son avis, inconciliable avec la référence pure et simple à un barème qui est lui-même nécessairement établi en fonction de cas semblables ou voisins, c'est-à-dire selon la méthode des standards que les juristes désignent généralement par la formule «appréciation in abstracto». Sont ainsi prohibés :
- La référence à un critère autre que l'ampleur réelle du dommage. C'est le cas, par exemple, si les juges affirment avoir tenu compte de la gravité ou, au contraire, de la légèreté de la faute pour moduler le taux de l'indemnisation.
- La prise en compte du souci de prévenir le renouvellement de faits délicatueux.
- La prise en compte des ressources respectives du responsable et de la victime.
- La référence à l'existence d'une assurance.
- La référence à l'équité.
- Le recours à une méthode d'évaluation incompréhensible ou manifestement erronée.
- La négligence d'un élément important pour l'appréciation du dommage réel.
- L'indemnisation d'un préjudice hypothétique.

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

Mais la perte de chance est indemnisable :

La réparation du préjudice est donc, en France, en conformité avec les règles des conventions internationales ratifiées par notre pays, mais on est loin de la possibilité, pour les victimes, d'obtenir la réparation du manque à gagner des préjudices extra-patrimoniaux visés à la convention du Conseil de l'Europe et encore plus loin de la notion de dommages punitifs.

Les class actions, si elles ne mènent jamais en prison, peuvent, en effet, aboutir à des dommages et intérêts extrêmement élevés, qualifiés de « punitive damages », souvent très supérieurs aux amendes infligées par les administrations ou les tribunaux français.

C'est que la conception des dommages et intérêts en droit anglo-saxon est très différente de celle qui prévaut dans le droit civil français, où il s'agit d'une réparation à la hauteur du préjudice subi, alors qu'en droit anglo-saxon, il s'agit de sanctionner une attitude, à des fins dissuasives.

La fonction première de la responsabilité est, en France, de rétablir l'équilibre détruit par le dommage et de replacer la victime dans la situation où elle se serait trouvée, si l'acte dommageable n'avait pas eu lieu.

Les dommages-intérêts punitifs se veulent exemplaires, afin de dissuader le responsable de reproduire les actes condamnés. Ce faisant, les dommages-intérêts punitifs dissuadent d'une éventuelle récidive, non seulement celui auquel ils ont été infligés, mais aussi tous les autres acteurs pouvant se trouver dans la même situation. Les dommages-intérêts punitifs ont donc un rôle préventif.

On n'ignore cependant pas tout à fait la notion de dommages punitifs en droit français, puisqu'on retrouve l'esprit de cette notion dans les sanctions prononcées par les Autorités Administratives Indépendantes : pour fixer l'amende prononcée, ces quasi-juridictions tiennent compte, en effet, de la gravité de la faute et de l'enrichissement dont a bénéficié l'entreprise auteur de la pratique frauduleuse. Mais il s'agit d'amendes et non de dommages-intérêts et celles-ci ne sont pas prononcées au bénéfice des victimes, qui ne participent d'ailleurs pas à la procédure devant ces organismes.

Signalons également que le droit de la réparation français se distingue également des lois civiles allemandes et anglaises qui contiennent de plus en plus de dispositions prévoyant au minimum la restitution des profits perçus par l'auteur de la faute.

Il importe donc que le droit français de la réparation évolue. Peut-il le faire ?

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

On observe que la jurisprudence a dû accepter, sous la pression des autres juridictions nationales, d'évoluer dans l'appréciation du préjudice.

Ainsi en matière de contrefaçon, autre fléau du monde globalisé, la Cour de cassation admet que le préjudice du concurrent est un manque à gagner et une perte subie, le manque à gagner étant constitué des bénéfices perdus sur les ventes manquées (la perte de parts de marché) et la perte subie consistant en la vulgarisation du droit en cause ( diminution de la valeur patrimoniale de la création).

La Haute Cour admet également le cumul de la confiscation des marchandises et des dommages-intérêts, alors qu'en l'espèce le préjudice avait été entièrement couvert par la somme allouée (Chambre commerciale 17/06/03), ce qui laisse penser que la mesure de confiscation ne tendait alors qu'à faire cesser la contrefaçon, objet différent de la recherche d'une indemnisation.

On voit donc que la Cour de cassation sait innover dans le cadre de l'article 1382 du code civil... dont la rédaction n'a pourtant pas changé depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.

Il apparaît donc possible de rester dans le cadre actuel de la responsabilité civile, en prenant en compte, dans la réparation du préjudice né d'un phénomène de corruption :

- d'une part le préjudice à venir, ce préjudice n'étant nullement hypothétique mais tout à fait certain, puisqu'il correspondait à un manque à gagner justifié par les investissements faits par le concurrent en pure perte ou par l'impossibilité du citoyen de profiter d'un service ou d'un bien public sur la période d'obsolescence de ceux-ci ; il s'agit d'arriver à une réparation « adéquate » et à ceux qui prétendraient que cela suppose que les victimes soient capables de chiffrer et de justifier ce préjudice, il est bon de rappeler qu'aux USA, patrie du libéralisme, on n'a pas hésité, pour y parvenir, à opter pour des mécanismes de renversement de la charge de la preuve. Ainsi, pour poursuivre sur le domaine de la contrefaçon, l'auteur et le titulaire de la marque doivent seulement faire la preuve du chiffre d'affaires ou du montant des ventes du contrefacteur qui constituera le montant des bénéfices indus réalisés par le contrefacteur, à charge pour ce dernier de faire la preuve de ses frais déductibles ou de la part des bénéfices imputable à d'autres facteurs que la contrefaçon. Et nous connaissons déjà, dans notre droit, un mécanisme de renversement de la charge de la preuve sensiblement parallèle en matière de preuve de discriminations au travail.
- d'autre part les bénéfices indument réalisés.



## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

Et il ne serait pas aussi saugrenu que certains le prétendent, d'introduire des dommages punitifs (ou « *exemplary damages* : dommages exemplaires » au Royaume-Uni) dans le projet de dépenalisation du droit des affaires lancé par le Président de la République : le juge ne prononce des dommages punitifs en droit anglo-saxon que s'il y a un comportement antisocial de l'auteur, lequel se mesure à travers des critères tels que l'intention frauduleuse – le comportement durant le procès – la durée du comportement antisocial – l'intention de causer un dommage – la dissimulation des faits). Cela permet de voir que le prononcé des dommages punitifs n'est pas la conséquence inéluctable d'une *class action* et que la bonne foi, qui ne joue aucun rôle dans l'appréciation d'une culpabilité en droit pénal français a une influence essentielle en droit anglo-saxon.

Certes, le Groupe de travail ayant établi le rapport sur l'action de groupe n'hésitait pas à conclure, pour rejeter les dommages punitifs que : « La voie pénale se révèle ainsi particulièrement bien adaptée à la sanction des comportements à l'origine des « préjudices diffus », en complément de l'introduction d'une action de groupe permettant d'indemniser chaque consommateur lésé. »

Mais, on peut rappeler que la notion de dommages punitifs figure dans le droit positif de nos cousins canadiens : dans l'art 1621 du code civil du Québec, article qui précise qu'ils ont un but préventif et ne sont pas une peine, puisqu'ils ne visent pas à sanctionner le passé mais de préparer l'avenir, en évitant une nouvelle inexécution de l'obligation.

Il serait donc nécessaire de s'intéresser à l'efficacité des *class actions* et des dommages punitifs si l'on veut lutter efficacement contre la corruption, en évitant de toujours pénaliser les déviances, sauf enrichissement personnel ou recherche d'un intérêt personnel, d'autant que :

- un rapprochement est souhaitable dans une économie globalisée, si l'on ne veut pas voir les procès se dérouler à l'étranger, même contre les entreprises françaises ;
- la procédure d'action de groupe permet, en pratique, de renforcer les droits des consommateurs, qui n'ont souvent qu'un intérêt financier très limité à agir individuellement en justice, concernant des litiges portant sur des dommages d'un faible montant. C'est là un moyen de rééquilibrer les rapports entre professionnels et consommateurs, au profit de ces derniers » (avis du conseil de la concurrence du 21/09/ 2006) ;

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

- cela permettrait une meilleure application du droit, comme le souligne la Commission européenne en matière de concurrence, matière intéressante car, là également, les consommateurs ne sont pas des victimes directes des pratiques restrictives de concurrence : à partir du diagnostic établi par le rapport Ashurst et des premières discussions, la Commission a identifié les obstacles à la mise en place d'un système plus efficace d'introduction des actions en dommages et intérêts par les victimes de pratiques anticoncurrentielles, dans le cadre d'un Livre vert publié le 21 décembre 2005, avec l'objectif suivant : « le fait de faciliter les demandes d'indemnisation doit permettre aux consommateurs et aux entreprises victimes d'une infraction aux règles sur les pratiques anticoncurrentielles, d'être plus facilement indemnisés par l'auteur de l'infraction, mais renforcera aussi l'application de ce droit. En ayant la possibilité d'introduire effectivement une demande d'indemnisation, chaque citoyen européen, que ce soit une entreprise ou un consommateur, deviendra plus proche des règles de concurrence et pourra participer plus activement à leur application » ;
- leur introduction serait de nature à faciliter le droit d'action des victimes de la corruption, car si l'existence d'une faute, l'inexécution d'une obligation est nécessaire, l'existence d'un préjudice n'est pas une condition d'ouverture de la procédure.

Ainsi, s'il y a une volonté politique vraie, on pourra arriver à un contrôle citoyen de la corruption, qui évitera les critiques de textes fondamentaux pour le fonctionnement loyal des marchés en économie ouverte, au motif de l'utilisation concurrentielle de ces textes dans un jeu complexe de délation.

# BON DE COMMANDE

A photocopier et à retourner sous enveloppe affranchie à :  
SECURE FINANCE, 12, RUE HENRI ROCHEFORT 75017 PARIS

Titre	Prix unit.	Nb ex.	TOTAL
La corruption : un risque actuel pour les entreprises	30 €		

**TOTAL TTC**

MR.  MME.  MLLE.

PRÉNOM

SOCIÉTÉ

ADRESSE DE FACTURATION

CODE POSTAL

VILLE

ADRESSE DE LIVRAISON (SI DIFFÉRENTE)

CODE POSTAL

VILLE

CI-JOINT MON RÈGLEMENT DE LA SOMME DE ..... A L'ORDRE DE SECURE FINANCE  
UNE FACTURE SERA JOINTE À TOUT ENVOI.

DATE :

SIGNATURE :

## REFERENCES

Avocat au Barreau de Paris, **William Bourdon** est spécialiste de la défense des droits de l'homme et des victimes de la mondialisation. Secrétaire général de la Fédération internationale des droits de l'homme de 1995 à 2000, il crée en 2001 l'association Sherpa vouée à favoriser, par le biais d'instruments juridiques, la concrétisation de la notion de responsabilité sociale des entreprises. Il est également, depuis décembre 2006, coprésident de la Société des lecteurs de Libération (SLL). Il a publié en 2000 « La Cour pénale internationale – Le Statut de Rome ».

## La restitution des avoirs détournés

*William Bourdon, président de l'association Sherpa*

Il apparaît peu discutable que, à quelque niveau que l'on se trouve, les flux financiers liés à la grande criminalité progressent dans le monde. Personne ne peut non plus sérieusement récuser le fait que cette accélération est allée de pair avec une opacification des motus operandi. Ainsi, parmi l'argent blanchi, on trouve nécessairement les dessous de table qui empruntent les mêmes circuits complexes difficiles à démanteler.

Les plus grandes multinationales qui obtiennent les faveurs de tels ou tels hauts fonctionnaires qui sollicitent, à coup de prébendes, le soutien d'hommes d'affaires interlopes agissent dans tous les secteurs d'activité, essentiellement les ressources énergétiques, les travaux publics, la construction.

La question que nous nous posons est celle de la place de la victime dans la lutte contre la criminalité financière.

Les intervenants qui m'ont précédé ont contribué à poser les enjeux de ce débat.

Pour l'instant, la seule victime déclarée et reconnue comme telle dans les cabinets des juges d'instruction c'est l'Etat, toujours enthousiaste à l'idée, en prenant la posture de la partie civile et par conséquent de la victime, de se purifier et de trouver ainsi l'occasion de «vendre» de façon plus efficace son nouvel «amour» pour la lutte contre la corruption auprès des institutions financières internationales qui ne cessent de réclamer des signes de bonne gouvernance.

Il est vrai que les enjeux sont de taille car, tant du côté du Nigéria que du Congo-Brazzaville, on fait des pieds et des mains pour démontrer qu'on chasse

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

puissamment des corrupteurs, condition d'un rééchelonnement de la dette, voire de l'octroi de nouveaux deniers publics internationaux.

De la même façon que l'arsenal juridique de lutte contre la corruption peut apparaître comme un leurre, ces gesticulations de nouveaux dirigeants qui deviennent providentiellement vertueux en sont tout autant.

Il est vrai que la loi française, sur ce point, n'est guère en conformité avec la lettre et l'esprit des conventions internationales qui ont été signées par nos dirigeants.

En effet, dans le cadre de la loi du 30 juin 2000, il a été décidé que la poursuite des délits de corruption d'agent public étranger (hors Union européenne) ne pouvait être exercée qu'à l'initiative du ministère public. Cette dérogation au droit commun a pour conséquence d'interdire à une entreprise écartée d'un marché étranger de déposer plainte avec constitution de partie civile pour corruption d'agent public étranger. Ce régime spécifique est reformulé et maintenu, pour les délits de corruption au personnel judiciaire, dans le nouveau projet de loi relatif à la lutte contre la corruption qui doit être discuté prochainement à l'Assemblée Nationale.

Cette disposition est de nature à entraver les poursuites en ce domaine. Je vous donne un exemple : mandaté par des villageois camerounais, j'avais déposé plainte, le 22 mars 2002, entre les mains du Doyen des juges d'instruction de Paris, à l'encontre des dirigeants français de la filiale de droit camerounais de l'une des principales sociétés forestières françaises, cotées à la Bourse de Paris.

Cette plainte a été la première initiative judiciaire prise dans le cadre des activités de l'Association SHERPA, qui venait alors de se constituer.

Les infractions dénoncées étaient les suivantes : destruction de biens appartenant à autrui, faux et usage de faux, escroquerie, recel et corruption de fonctionnaire. Au terme d'une discussion avec le Parquet de Paris, ce dernier a conclu à l'irrecevabilité au visa des articles 113-6 et 113-8 du code pénal qui prévoient que la poursuite des délits commis par des Français à l'étranger ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public.

Persiste donc un principe d'opportunité qui permet au Parquet de ne pas poursuivre certains délits commis par des Français à l'étranger, au motif, – ce sont les propos qui ont été tenus à l'avocat – que « les dommages subis par les villageois camerounais ne justifiaient pas d'encombrer un juge français, lui-même déjà saturé, de tâches et de missions... »

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

Ce monopole du Parquet constitue ainsi un verrou. On oppose, du côté des politiques, que ce verrou est indispensable pour éviter une instrumentalisation de la lutte contre la criminalité financière par des entreprises concurrentes des entreprises françaises.

C'est le même argument aux accents «nationalistes» qui est opposé par certains groupes, et notamment des groupes pétroliers français, lorsque leurs dirigeants sont poursuivis pour corruption, quand ils invoquent l'affaiblissement de leur position par rapport aux entreprises américaines.

Mais si l'on considère que la lutte contre le chômage en France implique un dumping éthique par le bas, il faut le dire et renoncer définitivement à signer quelque convention internationale que ce soit.

La position de la France a été critiquée. En effet, le groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales, le 22 janvier 2004 avait, dans un deuxième rapport, critiqué la France, dans les termes suivants :

« Les examinateurs principaux considèrent que la loi et la jurisprudence françaises confèrent une large compétence territoriale aux tribunaux français en matière de corruption. Toutefois, des doutes subsistent quant à l'efficacité de la compétence personnelle sur ce délit, du fait de la subordination des poursuites au dépôt d'une plainte de la victime ou d'une dénonciation officielle préalables, ainsi qu'au vu de la nature de l'infraction en cause et des réticences que peuvent avoir certaines autorités étrangères à dénoncer les agissements de leurs propres agents publics. Les examinateurs principaux invitent les autorités françaises et le Groupe de travail à suivre et réévaluer cette question au vu de la pratique.

Pour contourner ses difficultés, nous avons saisi le Parquet de Paris en avril 2007 d'une plainte du chef de recel de détournements d'argent public.

Cette plainte exposait ce qui suit :

Depuis de très nombreuses années, différents observateurs ont recueilli un certain nombre d'informations faisant état du fait que des dirigeants d'Etats africains et/ou certains membres de leur famille avaient, alors qu'ils étaient en fonction ou postérieurement, acquis et/ou fait acquérir des biens immobiliers sur le territoire français.

Il est certain également que, pour partie, ces mêmes dirigeants africains ont plus ou moins simultanément constitué des patrimoines immobiliers, c'est-à-

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

dire ont logé des avoirs bancaires en France, auprès de banques françaises et/ou de banques étrangères ayant des activités en France.

Il est également certain et non contestable que différents Etats africains, ces dernières années, n'ont pas hésité, à la suite de successions de régimes, à lancer des commissions rogatoires internationales et, plus généralement, à requérir l'entraide de la communauté internationale, pour solliciter, parfois avec succès, le rapatriement au profit des trésors publics nationaux concernés des avoirs bancaires détournés par ceux des dirigeants africains qui avaient été démis de leurs fonctions ou avaient perdu des élections, voire même qui étaient décédés.

On pense notamment aux démarches entreprises par le gouvernement nigérian, s'agissant des avoirs bancaires détournés, pour un montant absolument considérable, par l'ancien Président Sani Abacha, ceci n'étant rappelé qu'à titre d'exemple.

Ces mêmes démarches judiciaires ont non seulement parfois visé les avoirs bancaires ainsi détournés, mais également ont eu pour objet de tenter d'identifier le ou les biens immeubles acquis par ces mêmes dirigeants africains.

Il est vrai que ces démarches n'ont pas toujours été couronnées de succès, tant les propriétaires réels et/ou apparents de ces patrimoines immobiliers ont eu quasiment toujours le souci de s'entourer, de façon très prudentielle, d'un certain nombre de précautions pour tenter d'opacifier et la réalité de la propriété de ces biens et leurs modalités de financement.

Néanmoins, les associations, à la suite de différentes enquêtes qu'elles ont effectuées ou en collationnant des informations recueillies par différents observateurs, ces dernières années, ont pu établir comme suit la preuve, ou en tous les cas la très grande probabilité, de la détention sur le territoire français et notamment à Paris, de biens immobiliers parfois d'une très grande valeur par des dirigeants africains toujours en fonction et en tous les cas par certains membres de leur famille.

Elles ont pu également acquérir cette preuve s'agissant de biens immobiliers qui étaient détenus précédemment par les dirigeants déchus et/ou décédés et dont la propriété est automatiquement revenue à leurs ayant droit.

Quel que soit le mérite de ces dirigeants et leurs compétences, personne ne peut croire sérieusement que ces biens immobiliers, dont la valeur est aujourd'hui, pour certains d'entre eux, de l'ordre de plusieurs millions d'euros, ont pu être acquis par le seul fruit de leurs salaires.

Cette observation est encore plus valable s'agissant des membres de la famille



## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

de ces dirigeants africains, lorsqu'ils apparaissent comme propriétaires d'un certain nombre de biens puisque, dans bien des cas, ils sont sans profession ou leur profession est ignorée.

Il existe, à l'égard de certaines infractions telles le blanchiment une présomption légale de commission de l'infraction lorsqu'une personne ne peut justifier des ressources correspondant à son train de vie.

De manière parallèle, en matière d'abus de bien sociaux, il est admis que des fonds sociaux prélevés par le dirigeant social l'ont nécessairement été dans son intérêt personnel s'il n'est pas justifié qu'ils ont été utilisés dans le seul intérêt de la société (V. par exemple, Cass. crim., 11 janv. 1996, n°95-81.776).

Un tel raisonnement peut être appliqué, par analogie, pour un chef d'Etat, à l'égard du délit de détournement de biens publics et/ou de recel de détournement de biens publics.

Il est rappelé que le délit de détournement de biens publics est prescrit et réprimé par l'article 432-15 du Code pénal qui énonce que :

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende ».

S'agissant du recel de détournement de biens publics, il est réprimé par la combinaison des articles 432-15 et 321-1 du même Code, selon lequel :

« Le recel est le fait de dissimuler, de détenir ou de transmettre une chose, ou de faire office d'intermédiaire afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit.

Constitue également un recel le fait, en connaissance de cause, de bénéficier, par tout moyen, du produit d'un crime ou d'un délit ».

Il était joint à la plainte toute la jurisprudence pertinente applicable.

On conviendra néanmoins que, dans certains cas, quelques uns de ces chefs d'Etats aient pu bénéficier, de façon opaque bien sûr, de salaires plus ou moins mirobolants.

S'il est incontestable que le juge français ne peut pas être le juge du salaire des dirigeants africains, pour autant, pour chacun des dirigeants et de leur famille,

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

dont la situation va être examinée comme suit, on doit tenir compte également que ce patrimoine immobilier français s'est constitué plus ou moins simultanément avec un patrimoine immobilier local ou dans d'autres pays, dont il sera démontré qu'il est parfois d'une très grande consistance, tant en volume qu'en valeur.

Enfin et à ce stade, il sera souligné qu'il existe pour certains de ces dirigeants africains, dont la situation sera examinée cas par cas, de très sérieuses présomptions d'être ou d'avoir été les instigateurs de détournements de biens publics pour des montants absolument considérables.

A l'heure où je vous parle, nous restons dans l'attente de la position du parquet, mais nous savons que les pressions politiques ne manqueront pas de resurgir pour tenter d'éviter les auditions qui s'imposent des membres des familles Sassou N'Guesso et Bongo.. On sait et on comprend pourquoi...

On comprend ainsi que la lutte contre la corruption est prise dans une mâchoire entre le chantage des entreprises françaises qui hurlent quand on leur demande des comptes, qui agitent la menace sur l'emploi et les politiques qui sont sous la pression et le chantage de certains dirigeants africains avec, en toile de fond, l'indépendance énergétique de la France, les réseaux France-Afrique...

La place de la victime dans la lutte contre la corruption est des plus ambiguës, lorsque l'on aborde la question de la restitution des avoirs détournés par des dirigeants corrompus.

Cette restitution pose d'infinis problèmes. Certes, s'agissant des fonds kazakhs, ils iront finalement aux enfants kazakhs.

Pour la première fois, et la Suisse s'en est félicitée, a été mis en place un mécanisme qui permet d'envisager que l'argent détourné revienne aux victimes.

S'agissant de l'attribution finale des fonds, la perplexité reste encore aujourd'hui de mise.

Restent évidemment intactes les poursuites judiciaires contre l'ancien Président du Kazakhstan, l'enquête se poursuit.

**On sait également que récupérer l'argent mal acquis des anciens tyrans, est devenu une priorité de l'ONU.**

L'Organisation des Nations unies et la Banque mondiale se sont engagées, au mois de septembre 2007, aux côtés des pays en développement qui peinent

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

souvent à récupérer les trésors frauduleusement accumulés par leurs anciens dirigeants, pendant leur passage à la tête de l'Etat.

40 milliards de dollars sont pillés chaque année dans les pays les plus pauvres de la planète, le plus souvent du fait de personnes figurant aux plus hauts niveaux de l'Etat, ont avancé l'ONU et la BM, en lançant leur «initiative pour le recouvrement des actifs volés» (StAR, en anglais).

« Cette initiative va favoriser la très nécessaire coopération entre pays développés et pays en développement, entre secteur public et secteur privé, pour faire en sorte que les actifs pillés reviennent à leurs légitimes propriétaires», a indiqué le secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon. »

« Il ne devrait pas y avoir de sanctuaire pour ceux qui volent les pauvres», a ajouté le nouveau président de la BM, Robert Zoellick. Cette initiative est, selon lui, un avertissement lancé aux dirigeants corrompus, pour leur dire «qu'ils n'échapperont pas à la loi ».

« Pour chaque centaine de millions de dollars récupérés, on pourrait financer la vaccination complète de quatre millions d'enfants, l'adduction d'eau pour 250.000 foyers ou le traitement contre le VIH/sida de 600.000 personnes pendant un an», a expliqué à la presse Daniel Leipziger, vice-président de la BM, en charge de la réduction de la pauvreté et de la gestion économique. »

Ces citations proviennent d'une enquête faite par un journaliste de *La Tribune*, Monsieur Xavier HAREL.

L'ONU tente aujourd'hui de faire pression sur les pays récalcitrants pour qu'ils ratifient tous la convention contre la corruption de l'ONU (UNCAC), entrée en vigueur fin 2005 et qui oblige les pays signataires à renvoyer l'argent illégalement acquis dans son pays d'origine.

Mais la restitution des fonds saisis se heurte parfois à de grandes difficultés.

La Suisse a fait savoir, à l'automne 2007, qu'elle était prête à restituer aux nouvelles autorités congolaises un peu plus de 8 millions de francs actuellement bloqués en Suisse, mais sans collaboration de Kinshasa, le blocage des fonds doit intervenir à la fin de l'année 2008.

On aboutit à un paradoxe effrayant ; l'argent risque de revenir non pas dans les caisses de l'Etat, mais dans les poches des proches de l'ex-dictateur Mobutu.

Les mêmes questions se posent dans l'affaire des fonds Duvalier, car la Suisse ne veut pas répéter ce qui s'est passé dans les affaires Marcos ou Abacha.

A l'automne 2007, la Suisse a rappelé qu'elle ne pouvait ordonner la resti-

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

tution des avoirs de dirigeants corrompus que si le pays victime est en mesure d'intenter contre son ancien dirigeant un procès offrant un minimum de garanties légales.

Cette condition fait malheureusement souvent défaut.

Les États doivent faire preuve d'imagination. On peut imaginer que les fonds pourraient revenir aux pays victimes, dès lors qu'il serait acquis que les dysfonctionnements du système judiciaire ont été à l'origine directe de la politique abusive ou subversive du dictateur dont les fonds sont gelés.

Du côté de SHERPA, nous pensons qu'il faudra des années pour institutionnaliser la place de la véritable victime des fonds détournés dans le procès pénal national ou international.

Il a fallu 50 ans pour que les victimes des crimes contre l'humanité obtiennent une place dans le procès international. Elles devraient obtenir un statut proche du statut de partie civile dans les prochains procès devant la Cour Pénale Internationale qui siège à la Haye.

Nous allons tenter, dans les prochains mois, de voir déclarer recevables des constitutions de parties civiles faites aux noms d'ONG africaines luttant contre la corruption, dans le cadre d'informations ouvertes contre des grandes entreprises françaises, du chef de corruption d'argent public à l'étranger. Ces procédures sont actuellement confiées à des juges d'instruction du TGI de Paris.

Nous avons également proposé que des grandes ONG anti-corruption françaises et étrangères puissent légalement se voir reconnaître la possibilité de mettre en mouvement l'action publique ou de se constituer partie civile.

L'État a reconnu cette faculté progressivement aux associations qui luttent, par exemple, contre la maltraitance des enfants, le racisme, l'antisémitisme, etc.. l'évolution des mentalités doit conduire aujourd'hui à aligner le statut de ces ONG avec celles dont l'objet est de lutter contre ce qui est considéré comme un fléau social.

Or, de la bouche de tous les politiques, dans toutes les réunions du G8 et ailleurs, la criminalité financière est considérée comme une cause de l'humanité, les conséquences aujourd'hui doivent en être tirées.

C'est à ce prix – et sous réserve que disparaisse le monopole du parquet, que j'évoquais – que la lutte contre la criminalité financière ne sera pas un marché de dupes.

## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

Enfin, lorsqu'il sera question de restitution des avoirs détournés, il faut également que les représentants des communautés et des populations puissent s'exprimer sur la destination finale de ces fonds. Il y a là un immense chantier dans lequel, avec SHERPA, nous allons nous engager.

## REFERENCES

Diplômé en droit international et communautaire, **Julien Coll** s'est spécialisé sur les questions de responsabilité sociale de l'entreprise qui l'ont conduit à rejoindre Transparence-International (France) en janvier 2004, en qualité de chargé d'études responsable des relations avec les entreprises. Il est aujourd'hui responsable du secrétariat général de l'association.

# Dispositifs « ALAC » de Transparency International : centres d'assistance juridique aux victimes de la corruption

*Julien Coll, chargé d'études, Transparency-International (France)*

## **Introduction**

Les centres dits « ALAC » (soit en anglais « Advocacy and Legal Advice Centers ») sont un dispositif imaginé par Transparency International (ci-après « TI ») il y a maintenant 4 ans.

Le dispositif ALAC n'est pas à proprement parler une voie de recours juridique pour les victimes de la corruption. Son objectif est de faciliter l'exercice de ces voies de recours. ALAC fait cela de trois façons :

- En expliquant au grand public que tout individu confronté à la corruption dispose de droits à faire valoir, ce qui, dans les pays où ALAC existe, est loin d'être une évidence pour tous ;
- En proposant un conseil juridique gratuit pour l'exercice de ces droits ;
- En impulsant des réformes du dispositif global de lutte contre la corruption, à partir des informations recueillies directement auprès des particuliers lors de la phase d'assistance juridique (ces informations peuvent par exemple porter sur des obstacles qui limitent l'efficacité des lois et des organismes qui visent à prévenir la corruption).

Trois types d'activités sont développés autour d'ALAC :

- Campagnes médias grand public utilisant la presse, la TV et la Radio ;
- Conseil juridique pour les particuliers ;
- Actions classiques de plaidoyer.

## **Origine**

La création de ALAC est née d'un constat simple, fait dans les pays de l'Europe de l'Est post communiste. Dans ces pays, la corruption endémique, la méconnaissance par les citoyens de leurs droits et leur absence de confiance dans les institutions publiques dissuadent généralement les victimes et les témoins de la corruption d'agir en justice ou de la dénoncer.

L'objectif premier d'ALAC est de rompre cette apathie en tentant de convaincre les particuliers que la corruption n'est pas une fatalité et que chaque individu ou organisation qui y est confronté peut avoir la possibilité d'y résister.

## **Description du dispositif de conseil juridique**

Tout d'abord, il est important de rappeler ce que ALAC ne fait pas. TI n'a en effet pas vocation à conduire des enquêtes sur les cas qui lui sont soumis, ni à représenter en justice les personnes qu'elle assiste juridiquement.

L'accompagnement juridique proposé par ALAC consiste simplement à informer les particuliers de leurs droits, à les orienter vers les institutions devant lesquelles faire valoir ces droits, et, éventuellement, à les aider à préparer leurs demandes auprès de ces institutions.

ALAC aide aussi les demandeurs à évaluer le pour et le contre d'une action en justice, c'est-à-dire les chances de succès face aux risques encourus.

Le dispositif de TI Serbie constitue un bon exemple du fonctionnement d'un centre ALAC :

- Au départ, des bénévoles reçoivent les demandes qui arrivent par téléphone via un numéro gratuit, par email ou par lettre ;
- A l'occasion du premier contact, ces bénévoles – généralement des étudiants ou de jeunes diplômés en droit – donnent une première analyse juridique. Ils opèrent également un premier tri pour ne proposer un rendez-vous avec un conseiller que lorsque la demande porte réellement sur une question de corruption. En effet, environ la moitié des appels portent sur des lenteurs et des incompétences administratives ;
- Lors du rendez-vous, le conseiller juridique donne une analyse plus précise et il oriente le demandeur vers les administrations compétentes ;
- Pour les cas où les preuves de corruption sont les plus évidentes (ce qui cor-



## QUELS MOYENS D'ACTION POUR LES VICTIMES ?

respond à seulement environ 25% du total des appels de départ), le conseiller aide le demandeur à rédiger sa plainte ou sa demande ;

- Le conseiller prend aussi parfois directement contact avec les administrations pour lancer la demande ou pour exiger des explications lorsqu'un délai excessivement long s'est écoulé depuis le dépôt d'une première demande.

### **Exemples de cas d'assistance juridique**

Les exemples d'intervention des centres ALAC sont très variés.

- Bosnie Herzégovine : soutien apporté à un musicien de la Philharmonie de Sarajevo qui a voulu contester le détournement d'une aide internationale destinée à la reconstruction de la salle de concert de la ville ;
- Roumanie : soutien apporté à une personne licenciée sans motif valable de l'administration de protection de l'enfance. Cette personne avait dénoncé aux autorités de contrôle des fonctionnaires corrompus qui émettaient des faux dans le but de dissimuler des disparitions d'orphelins. A ce jour, cette personne n'a pas obtenu gain de cause mais elle continue à bénéficier de l'appui de TI Roumanie ;
- Roumanie : soutien à des propriétaires expulsés arbitrairement de leurs terrains alors que la construction de leurs logements était déjà à moitié achevée. Suite à l'action de TI Roumanie, ces propriétaires ont obtenu gain de cause et pu récupérer leurs biens.

### **Description du dispositif de plaidoyer**

Les demandes adressées à ALAC nourrissent une base de données statistiques à partir de laquelle les actions de plaidoyer sont réalisées. Cette base de données permet par exemple d'informer des autorités de contrôle que sur la période « t », « n » plaintes d'origines différentes ont mise en cause le même service de l'administration.

A titre d'exemple, TI Roumanie estime avoir contribué à l'amélioration de la protection des déclencheurs d'alerte grâce aux informations recueillies via son système ALAC.

## QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

### **Après 4 ans d'existence, quel est le bilan d'ALAC ?**

TI considère que le bilan présenté par les ALAC est extrêmement encourageant. ALAC convainc les bailleurs de fonds internationaux, dont la France, grâce au soutien desquels 16 centres répartis dans 12 pays ont aujourd'hui pu être créés en Europe de l'Est et en Asie centrale<sup>1</sup>.

En tout, plus de 15 000 personnes ont déjà bénéficié du soutien juridique gratuit.

Une évaluation commandée par TI en 2005 et portant sur les trois projets pilotes (Bosnie Herzégovine, Roumanie et Monténégro) a mis en évidence les conclusions suivantes :

- Une augmentation constante du nombre d'appels ;
- Pour ce qui est du bilan chiffré, les centres ALAC aident environ 25 % des personnes qui les contactent à préparer leurs actions devant la justice (dossiers regroupant le plus de preuves). Parmi ces dossiers, 14 % des procédures aboutissent à une décision administrative ou judiciaire (qu'elle soit ou non en faveur du demandeur) ;
- Alors que les premiers cas traités portaient sur de la « petite corruption », la notoriété grandissante des centres ALAC les a peu à peu amenés à traiter de dossiers plus importants touchant notamment aux privatisations et aux marchés publics (notamment en République Tchèque).

### **Limites au dispositif**

Le rapport d'évaluation en a distingué deux principales :

- Volonté politique de lutte anti-corruption : quelle que soit l'efficacité d'ALAC en termes de sensibilisation, de formation et de soutien juridique, cette efficacité n'aura qu'une portée immédiate et pratique très faible dans les Etats où il n'existe pas de réelle volonté politique de lutter contre la corruption ;
- ALAC ne parvient pas aujourd'hui à aider tous les types de population : les personnes qui contactent les centres sont dans leur grande majorité des urbains<sup>2</sup> ayant suivi des études.

1. Albanie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Bosnie Herzégovine, Croatie, République Tchèque, Moldavie, Monténégro, Pologne, Serbie, Slovaquie et Roumanie.

2. 77 %

## **Conclusion**

Malgré des résultats chiffrés encore modestes pour ce qui est des procédures arrivant à terme, les centres ALAC démontrent une réelle efficacité pour convaincre les différents acteurs concernés par l'action contre la corruption que l'impunité des corrompus n'est pas une fatalité, même là où la corruption est forte.

De plus, le grand intérêt d'ALAC est d'agir sur trois des composantes essentielles d'une démarche anti-corruption à l'échelle d'un territoire : l'éveil des consciences/la sensibilisation, la détection et la sanction de la corruption et, enfin, l'amélioration des cadres juridiques et institutionnels.

C'est sans doute pour cela qu'ils suscitent un tel enthousiasme auprès des sections de TI et un véritable intérêt du côté des bailleurs de fonds.

Enfin, une interrogation émerge naturellement concernant la France : existe-il dans notre pays, où les niveaux de corruption sont moins élevés qu'en Europe de l'Est et où l'état de droit est mieux garanti, un besoin qui justifierait la création d'un dispositif de type ALAC ? Les demandes d'aides reçues régulièrement par la section française de TI, alors même que celle-ci demeure relativement peu connue du grand public et qu'elle ne fait aucune publicité pour recevoir de telles demandes, prouvent, qu'à tout le moins, la question mérite d'être étudiée.

*Réalisation et impression : Graffic, Paris*