

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

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.