

TABLE RONDE N°2

Statut juridique et moyens d'action des victimes de la corruption

La protection des déclencheurs d'alerte

Michel Hunault, député de Loire-Atlantique, rapporteur du projet de loi sur la lutte contre la corruption du 13 novembre 2007

En mobilisant l'attention sur ce problème crucial qu'est la corruption, Transparency International (TI) joue un rôle important. Le combat de TI n'est pas vain comme en témoigne la réaction de la communauté internationale face à la crise financière qui souligne l'importance de la bonne gouvernance, de la réglementation et la nécessité de reconsidérer certaines questions, les paradis fiscaux et à la traçabilité des mouvements financiers notamment.

Face à cette problématique, qu'a fait le législateur français ?

Dans le domaine de la transparence et de la lutte contre la corruption, l'évolution de la législation est liée à la transposition de conventions ou de directives de l'Union Européenne. La loi de mai 1996 créant le délit de blanchiment est la transposition dans le droit interne français de la première Convention contre le blanchiment, adoptée en 1990 par le Conseil de l'Europe. Aujourd'hui, il existe trois directives de l'Union Européenne sur le blanchiment. La dernière, de mai 2005, n'a toujours pas été transposée en droit français. Le Parlement a toutefois autorisé le gouvernement à la transposer par voie réglementaire et elle est déjà opposable aujourd'hui.

En matière de corruption, la loi de novembre 2007 a permis de transposer deux conventions adoptées par le Conseil de l'Europe : la Convention pénale contre la corruption et la Convention civile contre la corruption. Ces deux instruments constituent une réaction de la communauté internationale face à l'exigence de bonne gouvernance. A travers le Conseil de l'Europe, constitué de 48 États, s'exprime une volonté de l'ensemble des délégations parlementaires d'avoir des normes et des règles communes en matière de lutte contre la corruption.

Les apports de la loi contre la corruption de 2007

Lors de la désignation par la Commission des lois du rapporteur de la loi de 2007, l'objectif était initialement de reprendre la convention du Conseil de l'Europe et de la transposer telle quelle. Un certain nombre de personnalités qualifiées ont néanmoins été auditionnées. Elles ont ainsi pu exposer leurs points de vue et leurs exigences. C'est à travers cette discussion que le président de Transparency-International (France) a souligné un certain nombre de points, certains repris par le rapporteur avec succès, d'autres avec moins de succès.

Dans l'élaboration de cette loi, le gouvernement français a montré une très bonne volonté dans la mesure où il a validé vingt amendements soumis par le rapporteur. Ces amendements ont permis d'améliorer considérablement le texte initial : à partir d'une convention cadre adoptée par le Conseil de l'Europe, le droit français répond aujourd'hui à une exigence en matière d'éthique qui s'applique à tous les acteurs. Reste à savoir si, à l'avenir, une évaluation des apports de la loi pourra être réalisée.

Lors de son audition, TI France a insisté sur deux thématiques :

• Permettre à des associations de lutte anti-corruption d'être parties civiles à des procès de corruption.

Cette proposition n'a pas été acceptée. Ce refus peut néanmoins être discuté sur le plan du droit. En effet, l'un des défis qui se posent est d'aider les victimes de la corruption, soit à déclencher une action publique, soit à se porter partie civile. Pour y faire face, le rôle d'aide aux victimes de la corruption joué par des associations ou des organisations comme TI France pourrait dans le futur être reconnu.

• Protéger le salarié ayant connaissance d'un acte qui concourt à la corruption afin qu'il puisse déclencher l'alerte sans risquer pour son sort personnel.

Ce deuxième amendement a eu beaucoup plus de succès. Adopté à l'unanimité du Parlement, il n'a pourtant pas été évident à faire accepter. L'adoption de cet amendement constitue une avancée considérable. Désormais, lorsqu'un salarié d'une entreprise a connaissance de faits de corruption – notamment dans des contrats assez complexes qui nécessitent le concours de certains collaborateurs spécialisés – ou qu'il se rend compte qu'il prête son concours à de tels actes, il est protégé.

L'apport de cette loi est donc significatif et considérable. Des améliorations peuvent néanmoins être apportées dans la mesure où, par exemple, la protection des déclencheurs d'alerte concerne le seul domaine privé. Dans la Convention pénale et la Convention civile du Conseil de l'Europe, ces deux aspects – agents privés et agents publics – coexistent. Etant donné la volonté politique exprimée en matière de lutte contre la corruption, de transparence et de bonne gouvernance – des appels assortis de recommandations pratiques en termes d'organisation des entreprises et de protection du personnel –, cette protection doit donc être étendue au domaine public.

Une telle évolution est d'autant plus utile que les formes de corruption sont de plus en plus complexes. Un certain nombre de contrats élaborés, de montages juridiques et financiers font aujourd'hui appel à des techniques qui rendent très difficiles une parfaite compréhension et la connaissance des acteurs impliqués, des bénéficiaires notamment. Aux obstacles connus – sociétés écran, paradis fiscaux, centres offshore – s'ajoute un certain nombre de sociétés juridiques derrière lesquelles se cachent des activités criminelles et/ou des individus corrompus. L'identification des différentes formes de corruption requiert dès lors un travail exigeant qui doit être remis en perspective.

La nécessité d'éthique

L'éthique est une exigence dans la vie économique, publique et financière. Un certain nombre de scandales, Enron par exemple, a montré que les sanctions du marché peuvent être très fortes. Par ailleurs, d'autres sanctions existent relevant de la nature du régime. En démocratie, la sanction de la corruption est le suffrage universel. La société dans son ensemble a donc intérêt – et ces débats dépassent les clivages politiques traditionnels – à cette exigence d'éthique et de bonne gouvernance.

Lors d'un colloque à l'Assemblée Nationale sur le réseau parlementaire de la Banque Mondiale, une table ronde avait pour thème l'exigence de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption dans les pays où sont extraites un certain nombre de richesses (pétrole, minerai). On s'aperçoit aujourd'hui que c'est un défi pour la bonne gouvernance et pour la bonne marche de l'humanité. Dans ce domaine, Transparency International a effectué un travail considérable dans la mesure où ses indices montrent l'existence d'un parallèle entre l'état de pauvreté et l'état de corruption. Sur l'échelle de la corruption, plus un pays est pauvre, plus il est corrompu. Cela s'explique en termes de manque de structures d'Etat, d'organisation et de contrôle. La carte publiée par TI superposant

carte de la corruption et carte des richesses naturelles est également révélatrice de l'ampleur de la corruption des Etats riches en ressources naturelles.

La loi de 2007 peut encore être améliorée

La loi sur le blanchiment a été votée à l'unanimité du Parlement en 1996 et la loi contre la corruption de 2007 n'a fait l'objet d'aucun avis contraire – bien que certains se soient abstenus estimant que la loi n'allait pas assez loin. Cela montre l'unanimité des partis politiques français pour aider le gouvernement à améliorer les textes d'origine européenne (directive ou convention). Si l'on étudie l'application de ces conventions par nos voisins européens, on peut constater qu'il existe une volonté politique partagée dans ce domaine, bien que les textes puissent être améliorés.

Le défi auquel nous sommes confrontés concerne le contrôle, et ce, à deux niveaux. Des moyens doivent être donnés aux magistrats. Le pôle financier du parquet de Paris mérite notamment d'être sensiblement renforcé. Sur le plan international – car la corruption ne connaît pas de frontières –, une spécialisation dans le cadre de la réflexion du G20 sur la bonne gouvernance est essentielle. Cela peut être par exemple le GAFI, créé en 1999 pour évaluer l'application des recommandations sur le blanchiment, auquel peut être donné une dimension sur la corruption. En effet, il n'est pas nécessaire de superposer des structures, un certain nombre ont fait leur preuve et sont une référence. On pourrait, en matière de corruption comme de blanchiment, avoir des normes standard et des éléments objectifs qui permettraient d'évaluer le respect de ces normes dans chacun des Etats, que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public.

Enfin, on se heurte à ce qui se passe dans les pays voisins. Des pays comme les Etats-Unis ou l'Angleterre se sont effacés, sous prétexte de secret défense, pour ne pas respecter les normes auxquelles ils sont parties prenante – que ce soit la convention de l'OCDE ou les textes de l'UE. Cela pose un vrai problème pour les entreprises françaises qui exportent et qui essaient de mettre en place un code de bonne conduite ou un plan de prévention de la corruption, affichant des principes et les déclinant avec leur salariés. Lorsque la concurrence internationale s'abrite derrière le secret défense pour contourner les règles, ces entreprises sont lésées. C'est tout là les limites et les difficultés des textes votés. Il est pourtant utile d'avoir des lois et des normes de plus en plus adaptées et effectivement appliquées, sans pour autant que cela ne se retourne contre les entreprises françaises.

La loi de 2007, malgré ses insuffisances, est incontestablement un progrès. Grâce à des initiatives comme celles de TI France, un certain nombre de pratiques et d'initiatives peuvent émerger afin que, lorsque viendra le bilan de la loi, celle-ci puisse être améliorée.