



**JUSTICE  
NÉGOCIÉE :  
QUELLE PLACE  
POUR LA  
VICTIME ?**

Transparency International France est la section française de Transparency International, la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique. A travers l'action de plus d'une centaine de sections affiliées réparties dans le monde, ainsi que de son secrétariat international basé à Berlin, en Allemagne, Transparency International sensibilise l'opinion aux ravages de la corruption et travaille de concert avec les décideurs publics, le secteur privé et la société civile dans le but de la combattre.

**Auteurs :** Sara Brimbeuf, Laurence Fabre, Juliette Wangen

**Recueil et analyse de données :** Juliette Wangen

**Mise en page :** Laure Scheffel

**Remerciements :** Les auteures tiennent à remercier Catherine Champrenault, Véronique Magnier, Marc-André Feffer, Patrick Lefas, Jean-Pierre Zanoto pour leur relecture et leurs commentaires.

Tous les efforts ont été fournis pour vérifier l'exactitude des informations contenues dans ce rapport. Toutes les informations ont été jugées correctes au 1<sup>er</sup> juin 2024. Néanmoins Transparency International France ne peut être tenu responsable des conséquences de son utilisation à d'autres fins ou dans d'autres contextes.

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La corruption a longtemps été perçue comme une infraction sans préjudice autre que celui de la violation de l'ordre public. La reconnaissance des victimes de la corruption est ainsi apparue de manière tardive au cours des vingt dernières années, par à-coups et de façon limitée. La législation sur l'intérêt à agir des associations anti-corruption a certes constitué une véritable avancée<sup>1</sup>. Toutefois, avec le recul, ce progrès a d'avantage consisté à pallier une éventuelle inertie du parquet ou à corroborer l'action publique, plutôt qu'à réparer le préjudice des victimes de la corruption.

En témoigne par exemple la décision du Tribunal correctionnel de Paris du 27 octobre 2017 ayant condamné Teodorin Obiang, vice-président de Guinée Equatoriale, pour blanchiment de détournement de fonds publics. Dans cette affaire initiée par une série de plaintes déposées par plusieurs associations françaises, parmi lesquelles Transparency International France, le Tribunal, tout en reconnaissant à l'association Transparency International France un préjudice moral et matériel, rappelle que « *dans le contexte de blanchiment d'avoirs illicites, la peine patrimoniale ne peut cependant plus être envisagée sous le seul aspect de l'efficacité répressive qui ne prend pas en compte les victimes de la corruption.* » L'octroi de dommages-intérêts à la partie civile Transparency International France ne saurait suffire, aux yeux du Tribunal, à réparer le préjudice des premières victimes : la population équato-guinéenne<sup>2</sup>.

L'identification des victimes de la corruption, le calcul et la réparation de leurs préjudices présentent un double enjeu : il s'agit d'abord de s'assurer que les faits commis ont été jugés en prenant en compte

l'ensemble des dommages générés mais en outre, la non réitération des faits attendue implique que l'entreprise ait parfaitement mesuré, y compris sur le plan financier, l'importance des dommages causés par les comportements réprimés.

Le sort des victimes échappe pourtant souvent aux outils de la procédure pénale, malgré les progrès significatifs réalisés ces dernières années en matière de lutte contre la corruption : fin du monopole des poursuites du Ministère public en matière de corruption internationale, reconnaissance de l'intérêt à agir des associations anti-corruption, création du parquet national financier (PNF), création d'un statut légal de protection des lanceurs d'alerte, la création de nouveaux outils juridique, telle que la Convention Judiciaire d'Intérêt Public (CJIP).

En matière de justice négociée, les victimes de la corruption sont-elles mieux identifiées ? Leur préjudice est-il mieux réparé ? Quel est le profil des victimes ? Certaines sont-elles surreprésentées par rapport à d'autres ? Comment les victimes sont-elles identifiées et, le cas échéant, indemnisées ?

Pour tenter de répondre à ces interrogations, Transparency International France a étudié les cinquante-quatre CJIP conclues en France depuis la création de cet outil juridique par la loi Sapin II. A l'issue de cette étude, s'appuyant sur les résultats de cette analyse, ainsi que sur les réflexions de la doctrine et des exemples de droit comparé, Transparency International France formule une série de recommandations visant à renforcer la place de la victime dans la justice négociée.

## PRINCIPAUX CONSTATS

- L'identification des victimes se fait en majorité à l'initiative de ces dernières.
- Près de 45% des CJIP prévoient une indemnisation des victimes. La moitié de ces CJIP a été conclue en matière environnementale.
- Près de 40% des victimes identifiées ne sont finalement pas indemnisées. Les deux tiers des entreprises reconnues victimes ont été indemnisés.
- Les CJIP probité constituent la majorité des cas où aucun préjudice n'a été invoqué par les victimes.
- A peine plus de 40% des CJIP énoncent de manière explicite le montant ou la méthode de calcul du montant de l'indemnisation sollicitée.

<sup>1</sup> Cour de cassation, Chambre criminelle, 9 novembre 2010, 09-88.272 : Dans cet arrêt, la chambre criminelle estime recevable la constitution de partie civile de l'association Transparency International France et permet l'ouverture d'une information judiciaire dans l'affaire dite des « biens mal acquis ».

<sup>2</sup> TGI de Paris, Jugement du 27 octobre 2017, 32<sup>ème</sup> chambre correctionnelle

## TABLE DES MATIÈRES

### 6 / INTRODUCTION

### 8 / L'INDEMNISATION DES VICTIMES

- 10 • L'indemnisation des victimes selon le domaine de la CJIP
- 12 • L'indemnisation des victimes selon le nombre de victimes
- 13 • La typologie des victimes
- 16 • L'identification des victimes et les motifs de refus d'indemnisation
- 20 • Le montant de l'indemnisation et la part afflictive de l'amende
- 22 • L'indemnisation et la dimension internationale des CJIP

### 27 / CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

- 27 • Les propositions issues de la doctrine
- 29 • Les propositions issues du droit comparé et des organisations internationales
- 30 • Les propositions de Transparency International France

# INTRODUCTION

## RÉGIME DE LA CJIP

La convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) est un dispositif de justice négociée applicable aux personnes morales, introduit dans un premier temps par l'article 22 de la Loi Sapin II n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, et consacré aux articles 41-1-2 et 41-1-3 du Code de procédure pénale (CPP). La CJIP constitue une mesure alternative aux poursuites par laquelle le Ministère public propose, au stade d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire, la négociation d'un engagement de la part d'une personne morale mise en cause pour l'un des délits prévus par les articles précités. La CJIP peut imposer l'une ou plusieurs des obligations suivantes :

— Le versement d'une amende d'intérêt public au Trésor public, calculée de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements et prenant compte de facteurs majorants et minorants de l'amende ;

— La mise en œuvre, aux frais de la personne morale, d'un programme de mise en conformité sous le contrôle :

- De l'Agence française anticorruption (AFA) lorsque la CJIP concerne des atteintes à la probité ou à la fiscalité ;
- Des services compétents du ministère chargé de l'environnement et des services de l'Office français de la biodiversité (OFB) lorsque la CJIP concerne des atteintes à l'environnement ;

— L'indemnisation des victimes identifiées n'ayant pas déjà obtenu réparation de leur préjudice résultant des infractions commises. La réparation du préjudice écologique est également possible en matière environnementale.

Spécificité de la CJIP, aux termes des lignes directrices publiées par le Parquet National Financier le 16 janvier 2023<sup>3</sup>, l'indemnisation préalable des victimes peut être comptabilisée comme un facteur minorant de l'amende venant en réduire le montant, tandis que dans une procédure pénale « classique », l'indemnisation des victimes ne joue sur la peine que dans certains cas de figure<sup>4</sup>.

Lorsque la convention est conclue, le Ministère public saisit le président du tribunal judiciaire. Celui-ci, à l'issue de l'audition de la personne morale et, le cas échéant, de la victime, valide ou non la proposition de convention. Dans ce cadre, il vérifie le bien-fondé du recours à cette procédure, la régularité de son déroulement, la conformité du montant de l'amende aux limites prévues et la proportionnalité des mesures prévues aux avantages tirés des manquements.

La décision du tribunal n'est pas susceptible de recours. La validation de la CJIP n'emporte pas déclaration de culpabilité et n'a ni la nature ni les effets d'un jugement de condamnation. L'exécution des obligations prévues par la CJIP emporte l'extinction de l'action publique, mais pas de l'action civile, laquelle peut être engagée par les personnes ayant subi un préjudice du fait des manquements constatés. En revanche, le refus de validation de la CJIP ou la non-exécution par la personne morale de ses obligations emporte la mise en mouvement de l'action publique.

<sup>3</sup> Parquet national financier, Lignes directrices sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public, 16 janvier 2023

<sup>4</sup> En cas de dispense de peine (Article 132-59 du Code pénal) ou d'ajournement de peine (Article 132-60 du Code pénal)

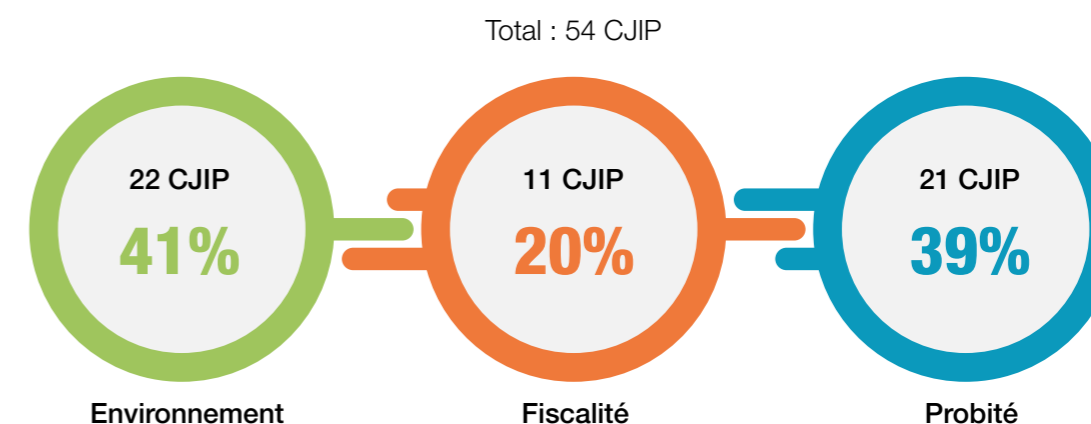
## CHAMP D'APPLICATION DE LA CJIP

Le champ d'application de la CJIP est initialement réservé à certaines infractions relatives à la **probité** : la corruption et le trafic d'influence, actifs et passifs, prévus aux articles 433-1, 433-2, 435-3, 435-4, 435-9, 435-10, 445-1, 445-1-1, 445-2 et 445-2-1, à l'avant-dernier alinéa de l'article 434-9 et au deuxième alinéa de l'article 434-9-1 du code pénal. Elle est également possible pour le blanchiment des infractions liées à la fraude fiscale prévues aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts ainsi que les infractions connexes.

Son champ a progressivement été étendu aux infractions principales de **fraude fiscale** prévues aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts (loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018) et aux délits prévus par le code de l'**environnement**, aux infractions connexes (loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020, créant l'article 41-1-3 du CPP), ainsi qu'au **blanchiment** de toute infraction prévue par l'article 41-1-2 du CPP.

Dans la présente étude, nous nous référons donc aux CJIP « probité », « fiscalité » et « environnement ».

### CHAMP D'APPLICATION DES CJIP

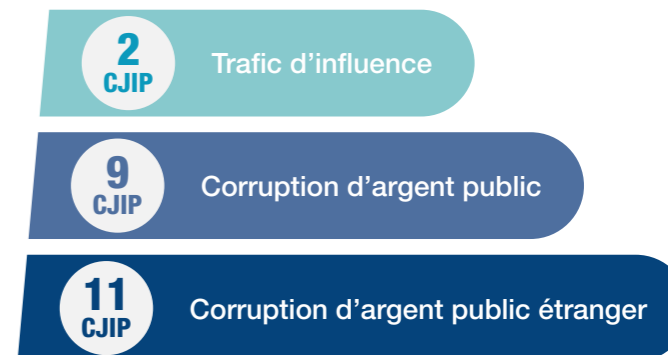


À ce jour, 54 CJIP ont été signées. Bien que la « CJIP probité » soit mise en œuvre depuis 2018 et la « CJIP environnement » depuis 2021, le nombre de CJIP conclues en matière environnementale dépasse celui des CJIP en matière de probité, témoignant d'un attrait certain du Ministère public pour la justice environnementale négociée.

### INFRACTIONS PRINCIPALES VISÉES PAR LES CJIP PROBITÉ

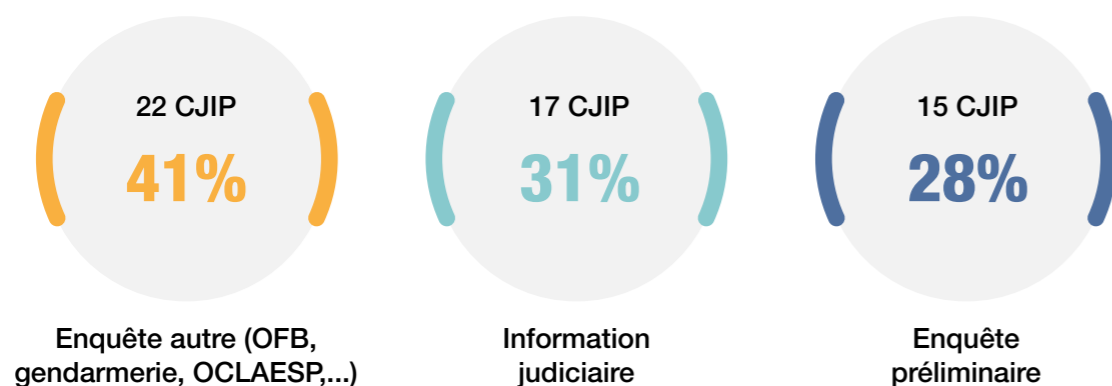
En matière de probité, 3 infractions principales ont été sanctionnées à ce jour. La corruption d'agent public, national ou étranger, occupe une place prédominante dans la justice négociée.

*Nota bene* : ce graphique comptabilise 22 infractions et non 21 car la CJIP conclue avec la société Airbus en 2022 visait à la fois la corruption d'agent public et la corruption d'agent public étranger.



La négociation d'une CJIP peut être déclenchée par suite de tout cadre d'investigation :

### CADRES D'INVESTIGATION À L'ORIGINE DE LA CJIP



Le nombre de 22 CJIP conclues suite à une enquête « autre » correspond exactement au nombre de CJIP environnement. Celles-ci ont pour la plupart été ouvertes à la suite d'une enquête de l'Office Français de la Biodiversité (OFB), parfois en coordination avec l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) ou la gendarmerie, et pour certaines, des suites d'une enquête de la gendarmerie maritime. En matière de **fiscalité** et de **probité**, les CJIP ont été conclues, à proportion quasi égale, à la suite d'informations judiciaires ou d'enquêtes préliminaires.

## L'INDEMNISATION DES VICTIMES

Transparency International France porte une attention particulière à la place de la victime dans le cadre de la justice négociée en ce que la reconnaissance et l'indemnisation de son préjudice constituent des aspects essentiels à l'équilibre et à l'acceptabilité de ce mécanisme, dérogoatoire au droit commun.

Rappelons que le Conseil d'Etat s'était prononcé en défaveur du projet de loi qui consacrait l'absence initiale de dispositions concernant la victime, estimant qu'elle se trouvait « *privée d'une participation personnelle au procès pénal.* »<sup>5</sup>

Aussi, l'article 41-1-2, alinéas 5 et 6 du CPP prévoit en ce sens que, « *[si] la victime est identifiée, et sauf si la personne morale mise en cause justifie de la réparation de son préjudice, la convention prévoit également le montant et les modalités de la réparation*

*des dommages causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à un an. La victime est informée de la décision du procureur de la République de proposer la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public à la personne morale mise en cause. Elle transmet au procureur de la République tout élément permettant d'établir la réalité et l'étendue de son préjudice.* »

Par ailleurs, si une victime est identifiée et/ou indemnisée dans le cadre de la CJIP, le procureur de la République l'informe de la saisine du président du tribunal aux fins de validation de la CJIP. Elle est également invitée à faire ses observations sur le montant de la réparation retenu lors de l'audience publique et est notifiée de la décision du président du tribunal.

<sup>5</sup> Association des professionnels du contentieux économique et financier, « *La réparation du préjudice économique et financier par les juridictions pénales* », 2019, p. 51.

Dans l'analyse qui suit, seront ainsi distinguées :

— Les victimes qui ont simplement été **identifiées** comme telles dans le cadre de la CJIP, sans pour autant être **indemnisées**.

— Les victimes qui ont été indemnisées dans le cadre de la CJIP.

La présente analyse se penchera également sur :

— L'indemnisation de la victime par la personne morale, préalablement à la conclusion de la CJIP.

— L'indemnisation complémentaire de la victime par la voie civile postérieurement à l'ordonnance d'homologation de la CJIP, qui ne concerne qu'une seule CJIP à ce jour. L'affirmation du PNF, selon laquelle la validation de la CJIP « *ne fait pas échec au droit de la victime de recourir aux juridictions civiles* »,<sup>6</sup> mérite en effet d'être notée. L'indemnisation d'EDF obtenue par le biais de la CJIP ainsi que par le biais des juridictions civiles le confirme.

### ENCADRÉ N° 1

#### L'obligation d'indemniser dans le cadre de la CJIP n'empêche pas l'obtention d'une indemnisation complémentaire

Le 18 septembre 2019, le tribunal de grande instance (TGI) de Nanterre a condamné 38 personnes physiques pour des faits de corruption. En l'espèce, un préposé de la société EDF subordonnait l'octroi de marchés de travaux au versement de commissions par 9 PME du secteur de l'isolation, du désamiantage et de la maintenance industrielle. Ce premier a été condamné pour corruption active et les responsables des 9 sociétés l'ont été pour corruption passive et abus de biens sociaux. Trois de ces sociétés avaient par ailleurs conclu des CJIP avec le parquet du TGI de Nanterre en 2018 (SAS Set Environnement ; SAS Kaefer Wanner ; SAS Poujaud), dont le montant total des amendes d'intérêt public s'élevait à 3 930 000 euros et qui prévoyaient chacune l'obligation d'indemniser EDF à hauteur de 30 000 euros.

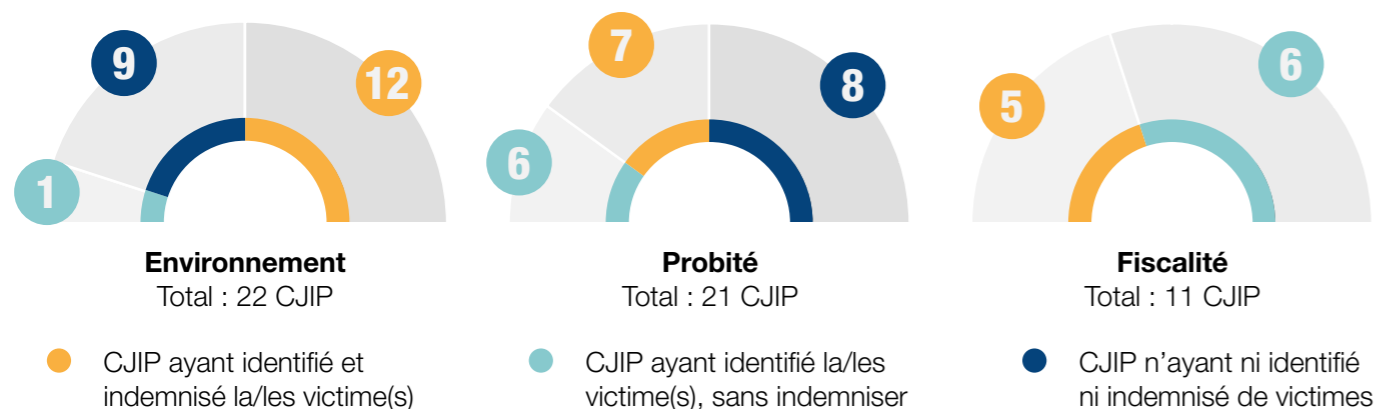
**Or, le TGI de Nanterre a déclaré recevable la constitution de partie civile d'EDF dans le cadre du procès visant les 38 personnes, y compris à l'encontre des trois entreprises ayant conclu des CJIP. Le tribunal a ainsi écarté toute autorité de la chose jugée de la CJIP sur l'action civile, estimant notamment que la victime ne participe à aucun débat contradictoire lors de la négociation de la CJIP et ne dispose d'aucun recours pour contester la décision de l'indemniser, ou non, ni le montant de l'indemnisation prévu dans ce cadre. Elle continue donc à bénéficier de son droit d'obtenir réparation intégrale de son préjudice. Dès lors, le TGI de Nanterre a reconnu le préjudice d'EDF découlant du montant des commissions illicites ainsi que son préjudice moral égal à 20 000 euros.<sup>7</sup>**

<sup>6</sup> Parquet national financier, Lignes directrices sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public, 16 janvier 2023, p. 21.

<sup>7</sup> Voir en ce sens Ghislain Poissonnier, « *Procès au fond et convention judiciaire d'intérêt public : quelle coexistence possible ? Jugement rendu par Tribunal de grande instance de Nanterre 15e ch. corr.* », Recueil Dalloz 2019, p. 2137 ; Bruno Quentin, François Voiron, « *La victime dans la procédure de CJIP : entre strapontin et siège éjectable ?* », AJ Pénal 2021, p. 15.

## L'INDEMNISATION DES VICTIMES SELON LE DOMAINE DE LA CJIP

### PROPORTION DE CJIP AYANT IDENTIFIÉ, INDEMNISÉ OU NON LA/LES VICTIMES



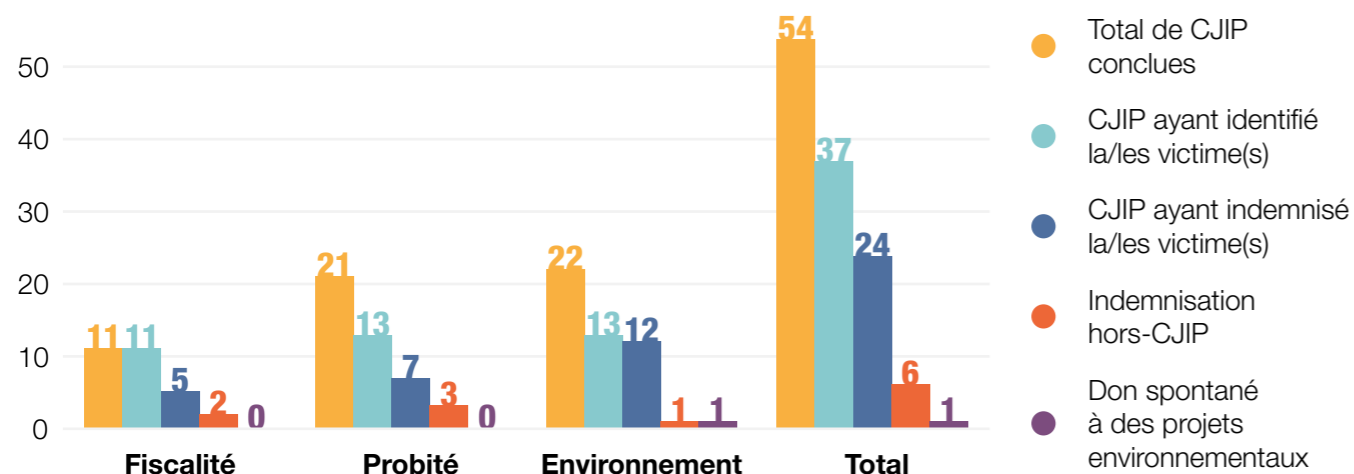
Au total, 24 CJIP sur 54 prévoient une indemnisation, soit un pourcentage de 44,44%, dont la moitié est conclue en matière environnementale. Plus précisément, 12 des 22 CJIP environnementales prévoient une indemnisation des victimes, contre 5 sur 11 en matière de fraude fiscale et 7 sur 21 en matière de probité, soit un pourcentage de 54,54% des CJIP environnementement indemnisant les victimes par rapport à 45,45% des CJIP fiscalité et 33,3%, ou un tiers, des CJIP probité.

La typologie précise des victimes identifiées et indemnisées sera abordée dans la partie C (page 12 et suivantes). Toutefois, il mérite d'être noté que

l'identification systématique des victimes dans le cadre des CJIP fiscalité découle principalement du fait qu'en matière de fraude fiscale, la victime est aisément identifiable : il s'agit de l'Etat français. Ainsi, le procureur adresse quasi systématiquement à l'Etat français une notification de la décision de proposer une CJIP en matière fiscale, permettant à ce dernier de se porter partie civile en cas de préjudice subi.<sup>8</sup>

Par ailleurs, la proportion relativement faible d'indemnisation des victimes dans le cadre de la CJIP probité peut s'expliquer par la difficulté d'identifier les victimes de la corruption et de quantifier leur préjudice (voir encadré n° 3).

### APERÇU DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES



<sup>8</sup>Parquet national financier, Lignes directrices sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public, 16 janvier 2023, p. 21.

Au total, 37 CJIP ont identifié des victimes et, parmi celles-ci, 24 ont été indemnisées. Certaines CJIP ne prévoient pas d'indemnisation en raison de l'indemnisation préalable obtenue par la/les victime(s). Pour l'une d'entre elles, cette indemnisation a été obtenue par décision d'un tribunal étranger (voir encadré n° 7) ; pour les cinq autres, c'est par le biais d'un accord transactionnel conclu entre l'entreprise et la/les victime(s) que l'indemnisation a été perçue (voir par exemple encadré n° 5). Enfin, dans le cadre de la CJIP conclue avec la société TUI CRUISES GmbH, le don spontané fait par l'entreprise à des projets environnementaux a été comptabilisé comme un facteur minorant (voir encadré n° 2 ci-dessous).

#### ENCADRÉ N° 2

### CJIP TUI CRUISES GmbH - Des dons volontaires en soutien à des projets environnementaux retenus comme compensateurs de l'impact environnemental

Le 27 octobre 2018, une inspection du centre de sécurité des navires de Marseille a vérifié les émissions de soufre rejetées par le navire de croisière MEIN SCHIFF 2 à son arrivée au port de Marseille depuis celui de la Spezia (Italie). Il a été établi que le navire avait utilisé un combustible d'une teneur en soufre de 3,5% de masse en Zone Economique Exclusive en Méditerranée lors de sa navigation. Or, l'article L. 218-2 du code de l'environnement fixait le taux maximal de teneur en soufre dans cette zone à 1,5%.

Une procédure d'enquête a été diligentée par le Groupement de Gendarmerie Maritime Méditerranée de Marseille sur le fondement du délit d'utilisation par un navire au-delà de la mer territoriale de combustible dont la teneur en soufre est supérieure aux normes autorisées et constituant une pollution de l'air, faits réprimés par le code de l'environnement. TUI CRUISES, société de droit allemand, était l'armateur propriétaire et l'opérateur commercial du navire MEIN SCHIFF 2. Celle-ci a expliqué avoir fait une mauvaise interprétation des normes applicables.

Le 17 mai 2022, le président du tribunal judiciaire de Marseille a validé la CJIP conclue le 15 avril 2022, aux termes de laquelle TUI CRUISES s'engageait à verser une amende d'intérêt public de 60 000 euros. Ce montant a été fixé en considération de l'application de facteurs majorants (la nocivité des rejets d'oxydes de soufre dans l'atmosphère) et minorants (la régularisation rapide pour se mettre en conformité avec la législation applicable et l'engagement et les actions concrètes prises en matière de protection environnementale). **Au titre des mesures concrètes prises, TUI CRUISES avait notamment effectué des dons à hauteur de 194 820 euros en 2019 pour soutenir des projets environnementaux. La CJIP estime que ces actions « pouvaient être appréciées comme partiellement compensatrices de l'impact environnemental de leur activité.**

## L'INDEMNISATION DES VICTIMES SELON LE NOMBRE DE VICTIMES

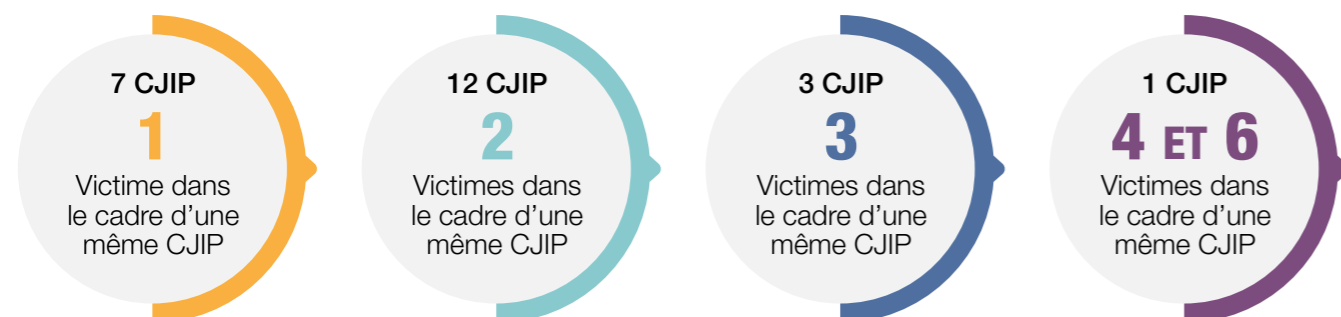
Le graphique ci-dessous recense, sous deux formes différentes, l'indemnisation des victimes. La ligne supérieure comptabilise le nombre de CJIP prévoyant une indemnisation, tandis que la ligne inférieure comptabilise plus précisément le nombre de victimes indemnisées, toutes CJIP confondues. Il en ressort qu'une seule CJIP peut prévoir l'indemnisation de plusieurs victimes.

### GRAPHIQUE COMPARATIF : NOMBRE DE VICTIMES INDEMNISÉES EN PROPORTION DU NOMBRE DE CJIP



Ainsi, 50 victimes ont été indemnisées au total, dans le cadre de 24 CJIP ; et 81 victimes ont été identifiées au total, dans le cadre de 37 CJIP. **Ce sont donc 61,7% des victimes identifiées qui ont été indemnisées.**

### PROPORTION DE VICTIMES INDEMNISÉES PAR CJIP

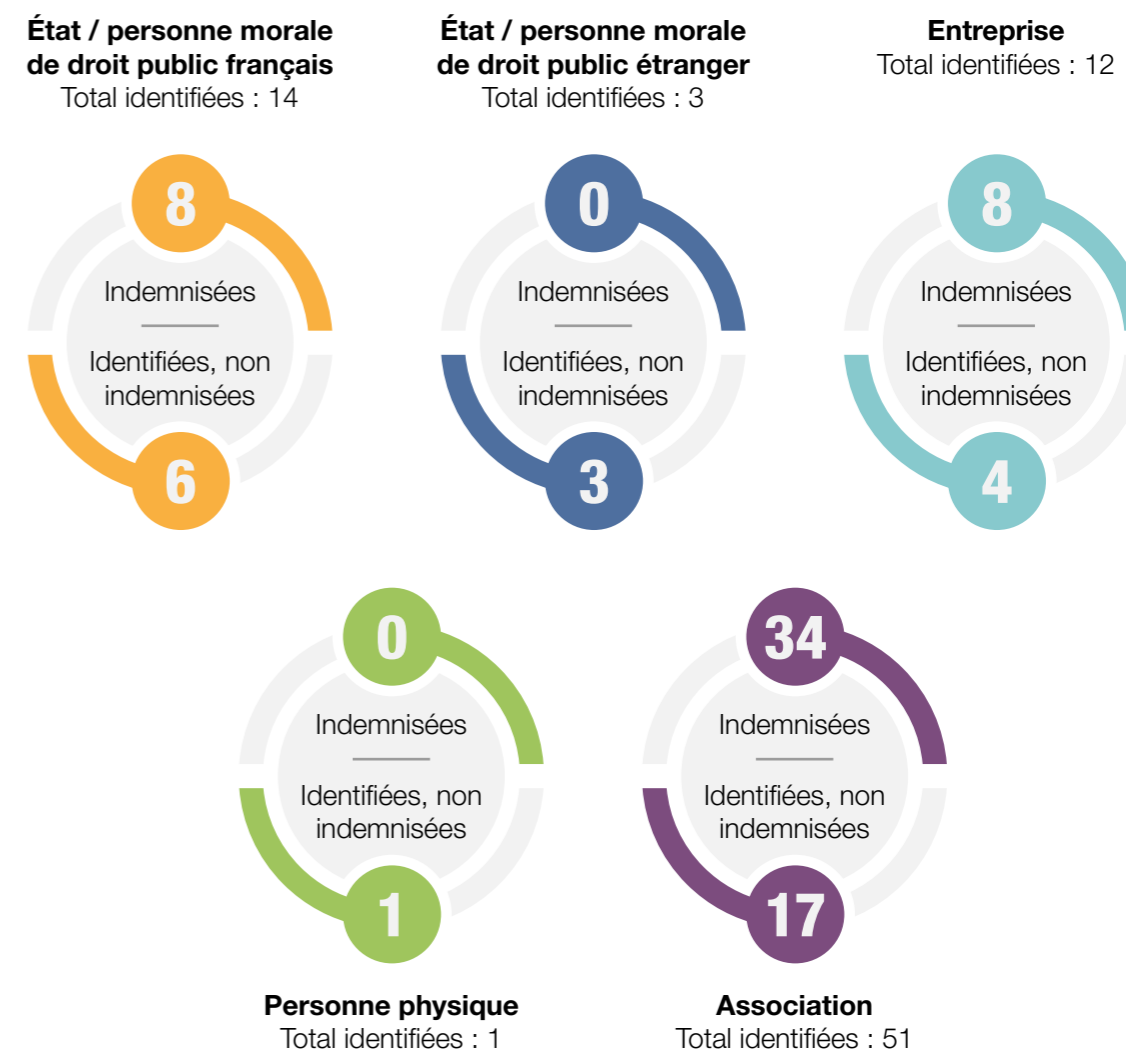


Comme il a été indiqué ci-dessus, une unique CJIP peut renfermer l'obligation d'indemniser plusieurs victimes. Il ressort principalement en matière environnementale une tendance à indemniser plusieurs victimes dans le cadre d'une même CJIP. Précisément, et jusqu'ici, aucune « CJIP environnement » n'a indemnisé qu'une seule victime. Cela aboutit à une moyenne de 2,75 victimes indemnisées par CJIP environnement, contre 1,57 en matière de probité et 1,2 en matière fiscale – en gardant à l'esprit qu'en matière fiscale, une unique victime, l'Etat, est usuellement identifiée. De manière générale, la moyenne s'établit à 2,08 victimes par CJIP.

## LA TYPOLOGIE DES VICTIMES

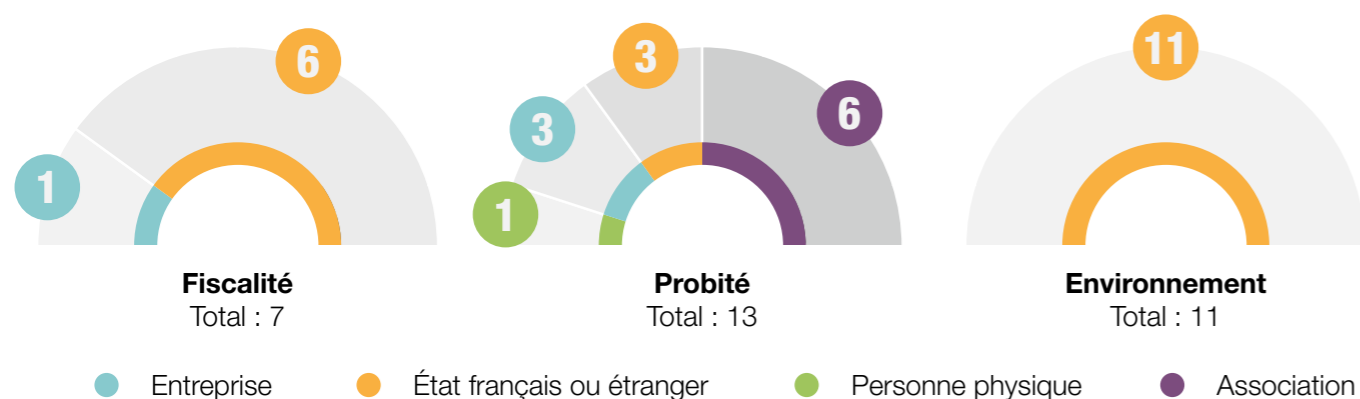
L'identité de la victime est un paramètre utile à l'appréciation du bien-fondé du dispositif de la CJIP en ce qui concerne la réparation du préjudice subi. Cinq grandes catégories de victimes ressortent dans le graphique ci-dessous :

### GRAPHIQUE COMPARATIF : NOMBRE DE VICTIMES INDEMNISÉES EN PROPORTION DU NOMBRE DE VICTIMES IDENTIFIÉES

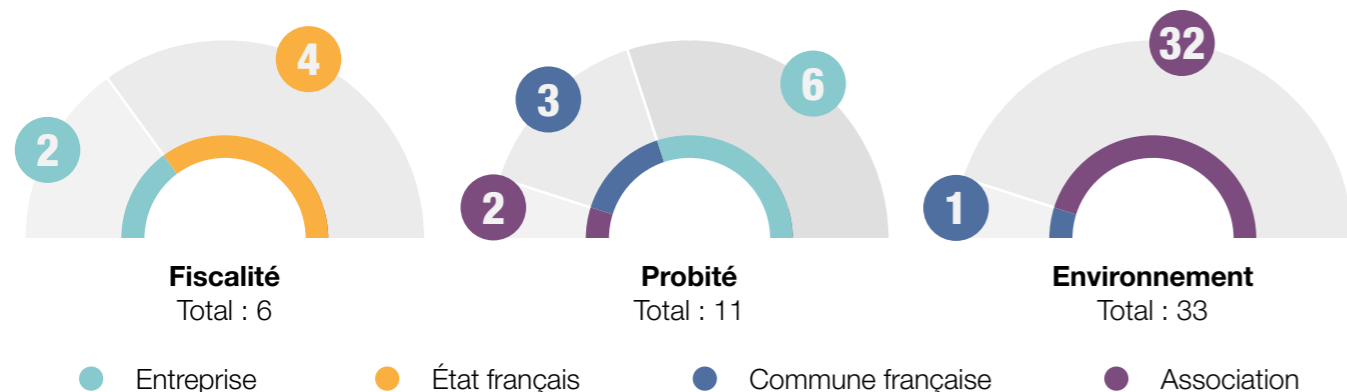


Ces chiffres sont toutefois à étudier avec un regard croisé des graphiques détaillés par domaine, présentés ci-dessous. Ainsi, l'Etat français semble occuper une place importante dans l'éventail des victimes, mais il est en grande majorité reconnu comme tel dans le cadre des CJIP fiscalité. De même, les associations sont les victimes les plus identifiées, et indemnisées. Toutefois, c'est principalement en matière environnementale que celles-ci sont effectivement indemnisées.

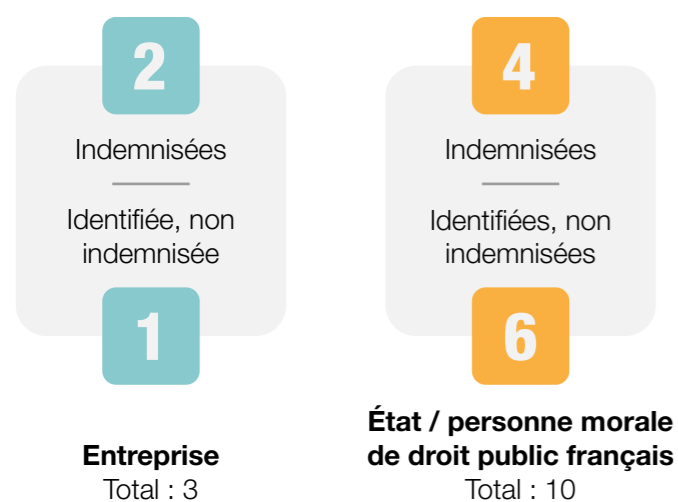
## VICTIMES IDENTIFIÉES, NON INDEMNISÉES



## VICTIMES INDEMNISÉES



## TPOLOGIE DES VICTIMES EN MATIÈRE FISCALE

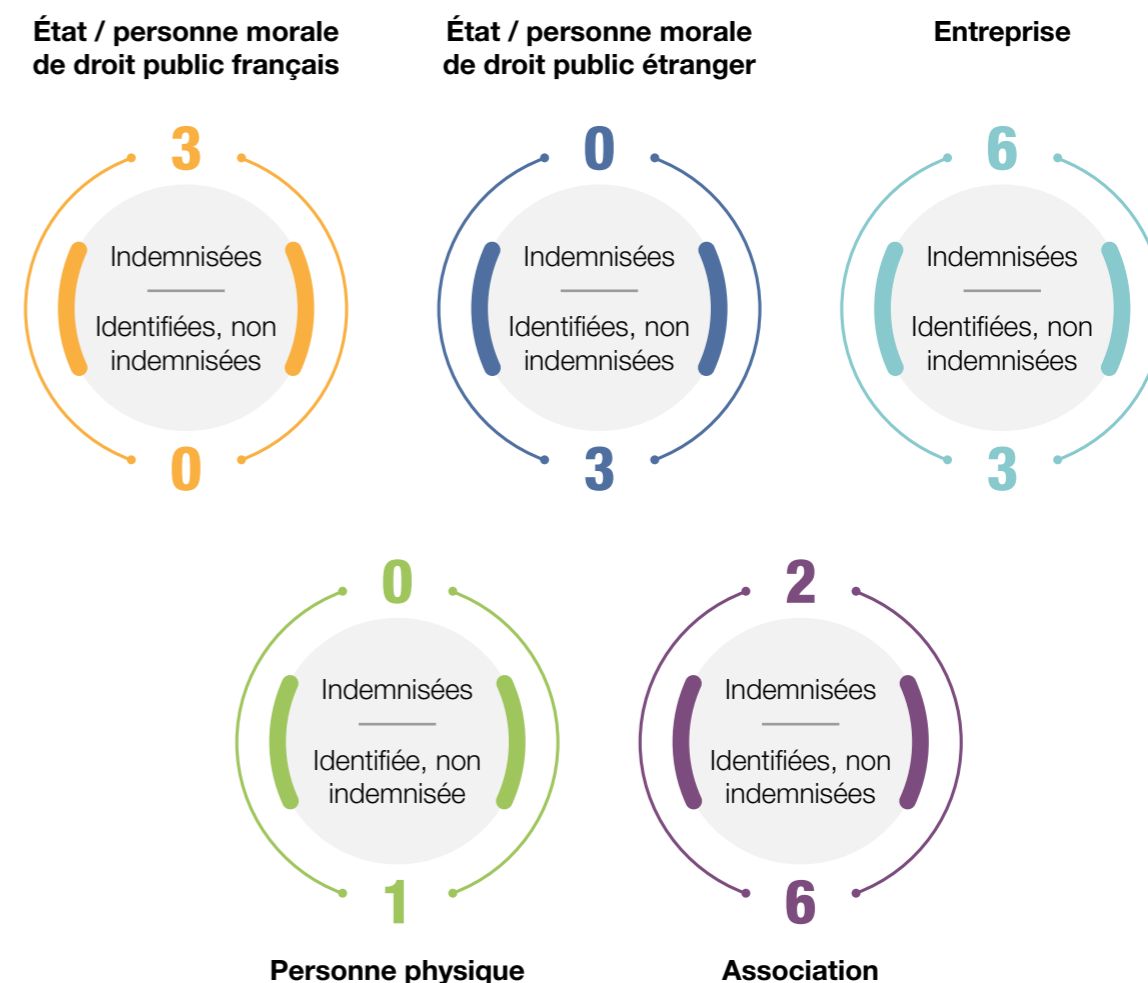


En ce qui concerne les CJIP fiscalité, l'administration fiscale est le plus souvent identifiée comme victime. En effet, sur 11 CJIP, 10 identifient la Direction générale des finances publiques, ou l'Etat français, comme victime. Toutefois, les Lignes directrices du PNF précisent que la réparation du préjudice causé au Trésor public est généralement assurée par les majorations et amendes fiscales. Ainsi, « il n'est généralement pas prévu d'indemnisation à ce titre dans la CJIP »<sup>9</sup>, ce qui justifie l'identification mais la non-indemnisation de l'Etat dans la majorité des cas.

Une seule CJIP identifie d'autres victimes : c'est celle conclue avec la société La Financière Atalian (LFA), qui identifie les sociétés VINCI ENERGIES France, VINCI SA et CAP VERT comme victimes. En l'espèce, des filiales de LFA avaient émis des fausses factures qui avaient permis la cession ou la tentative de cession de sociétés du groupe pour un prix gonflé. Quoique

la CJIP répondait principalement au délit de blanchiment de fraude fiscale, les délits connexes d'escroquerie et de tentative d'escroquerie commis en bande organisée, à l'origine des préjudices causés aux trois sociétés victimes, y ont été intégrés. Aux termes de la CJIP, seules VINCI ENERGIES France et VINCA SA ont été indemnisées, la société CAP VERT n'ayant pas répondu à l'avis à victime de la part du parquet et n'ayant en tout état de cause pas subi de préjudice apparent en sa qualité d'acquéreur potentiel.

## TPOLOGIE DES VICTIMES EN MATIÈRE DE PROBITÉ



Les trois personnes morales de droit public français sont en réalité la même commune qui a été indemnisée dans le cadre de 3 CJIP distinctes mais liées par une même situation de fait.

En ce qui concerne les personnes morales de droit public étranger, les victimes sont la Libyan Investment Authority, l'Etat libyen et la République Démocratique du Congo. Aucune d'elles n'a été indemnisée : la première et la dernière ont été indemnisées au préalable tandis que la deuxième n'a pas donné de suite à sa volonté initiale de se constituer partie civile.

Par ailleurs, un quart des associations reconnues victimes a été indemnisé (2 sur 8) : ce sont les associations SHERPA et ANTICOR (voir encadré n° 8 ci-dessous). ANTICOR s'est également constituée partie civile dans 3 autres CJIP – liées par une même situation de fait – mais n'a pas apporté d'éléments permettant d'établir son préjudice.

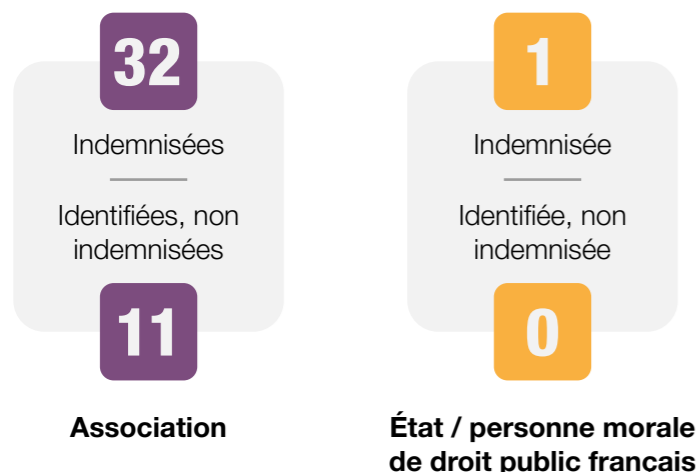
En revanche, deux tiers des entreprises reconnues victimes ont été indemnisé (6 sur 9) : ce sont en réalité deux entreprises – EDF et SEMIVIM – chacune ayant été indemnisée par trois CJIP différentes visant un

<sup>9</sup> Parquet national financier, Lignes directrices sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public, 16 janvier 2023, p. 21.



même ensemble de faits. Dans les deux cas, un employé de l'entreprise était impliqué dans des schémas de corruption (voir encadré n° 1 en ce qui concerne EDF). En ce qui concerne les trois autres entreprises victimes, l'une d'elles était une filiale du groupe qui a entrepris des schémas de corruption, l'autre était une cliente de la personne morale mise en cause et la dernière était une entreprise qui avait déposé plainte contre la personne morale mise en cause et dont la dernière a tenté d'obtenir des informations (voir encadré n° 4). Ces deux dernières n'ont pas invoqué de préjudice ; tandis que pour la première, la CJIP ne mentionne pas les modalités de son identification ni les raisons du refus d'indemnisation.

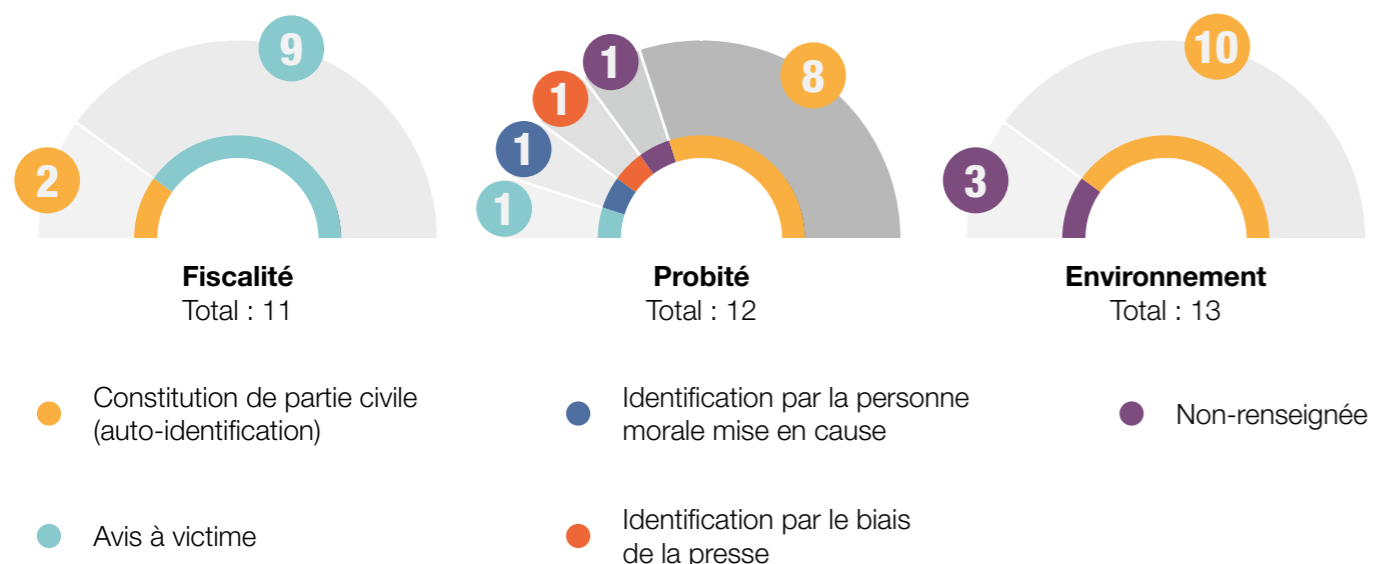
### TYPLOGIE DES VICTIMES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT



La CJIP environnement se fait remarquer par le fait qu'elle indemnise davantage de victimes que les CJIP fiscalité et probité. Les victimes indemnisées – mais aussi celles qui sont simplement identifiées – sont pour la plupart des associations. On y compte notamment des fédérations départementales et associations agréées de pêche, de protection du milieu aquatique, de protection animale, ainsi que des sections locales de France Nature Environnement. Dans un unique cas de figure, une commune a également été indemnisée du préjudice causé par les rejets d'un bac de traitement de bois dans le cours d'eau présent sur son territoire.

## L'IDENTIFICATION DES VICTIMES ET LES MOTIFS DE REFUS D'INDEMNISATION

### MODE D'IDENTIFICATION DES VICTIMES IDENTIFIÉES

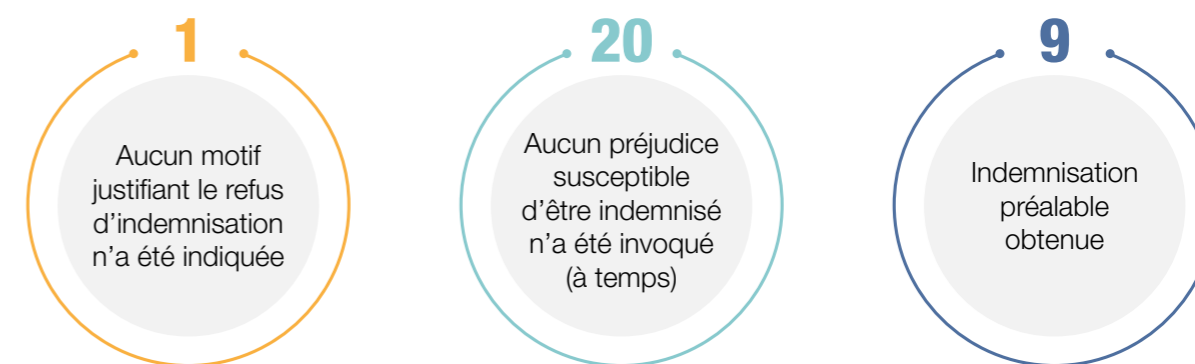


### MODE D'IDENTIFICATION DES VICTIMES FINALEMENT INDEMNISÉES



La question de l'indemnisation des victimes ne peut être approfondie sans soulever celle des modalités concrètes de leur identification. Malgré l'opacité du processus qui donne lieu à des statistiques incomplètes, l'historique des CJIP conclues à ce jour démontre que **l'identification des victimes se fait en majorité à l'initiative de ces dernières**. En effet, sur les 36 CJIP ayant identifié des victimes, 20 font suite à une constitution de partie civile, soit 55.55% ; et sur les 24 CJIP ayant indemnisé des victimes, le nombre de constitutions de partie civile est de 18, soit 75%. Ces pourcentages sont assez peu représentatifs, étant donné qu'en matière de fiscalité le procureur adresse quasi systématiquement à l'Etat une notification de la décision de proposer une CJIP, victime aisément identifiable dans ce cadre.<sup>10</sup> Il apparaît, à partir des éléments précités, que, dans l'immense majorité des CJIP, les procureurs et les entreprises n'assument pas leur rôle partagé dans l'identification des victimes.

### MOTIFS DE REFUS D'INDEMNISATION RELEVÉS (SUR LA BASE DU NOMBRE DE VICTIMES IDENTIFIÉES, NON INDEMNISÉES)



<sup>10</sup> Parquet national financier, Lignes directrices sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public, 16 janvier 2023, p. 21.

La probité constitue la majorité des cas où le préjudice n'a pas été invoqué : 8 victimes d'infractions relatives à la probité n'ont pas invoqué de préjudice susceptible d'être indemnisé, ou ne l'ont pas indiqué à temps. Cela pose à nouveau la question de la difficulté de la caractérisation des préjudices indemnisables en matière de corruption :

### ENCADRÉ N° 3

#### La difficile indemnisation des victimes de la corruption

La victime dans le procès pénal est uniquement appréhendée à travers la notion de partie civile, c'est-à-dire la partie ayant personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction<sup>11</sup>. C'est donc la réparation du préjudice, ou plutôt les critères permettant la réparation du préjudice, qui définissent ce qu'est la victime. Celle-ci ne peut être que celle souffrant directement et personnellement du dommage résultant de l'infraction poursuivie. A travers le caractère direct et personnel du dommage subi, s'opère alors un tri parmi les victimes.

La preuve de la corruption est difficile à rapporter en raison du caractère occulte de cette infraction assuré par la mise en place de montages financiers complexes. Dans ce contexte, les acteurs économiques gravitant autour des parties impliquées dans le schéma de corruption litigieux, tels que l'entreprise dont l'employé aurait versé un pot de vin ou les actionnaires lésés par une entreprise condamnée pour avoir versé un pot de vin, sont plus à même d'avoir connaissance du pacte de corruption et de rassembler les preuves leur permettant de réclamer ensuite réparation.

Ainsi, dans le contentieux anti-corruption, les victimes ayant le plus de chances d'espérer obtenir réparation de leur préjudice sont les acteurs économiques et financiers. Les associations anti-corruption jouent surtout un rôle en matière de déclenchement des poursuites.

Pourtant, et a fortiori en matière de corruption internationale, au rang des victimes de la corruption figurent les populations les plus défavorisées. La corruption prive ces populations d'un accès à l'eau potable, aux soins de santé primaires, à l'éducation de base, à des routes praticables et à un logement décent. Alors que les populations les plus favorisées peuvent compenser cette défaillance de l'Etat, les populations les plus pauvres peuvent seulement subir les effets de la corruption.

Le prisme majoritairement économique à travers lequel est apprécié le préjudice de la corruption couplé aux difficultés techniques tenant à l'identification des victimes et à l'établissement d'un lien direct entre leur préjudice et l'infraction de corruption écartent donc du club très fermé des victimes de la corruption les populations les plus pauvres qui voient leurs droits fondamentaux piétinés et leurs ressources spoliées, conséquences directes de la corruption de leurs dirigeants.

Il semble par ailleurs que l'indemnisation hors-CJIP – par la signature de protocoles transactionnels (voir encadrés n° 5, 6) ou encore des litiges portés devant les juges civils étrangers (voir encadré n° 7) – constitue encore aujourd'hui un filet de sécurité lorsque la victime dispose des moyens et de la capacité de l'exiger : dans le cadre de 6 CJIP, 9 victimes ont obtenu une indemnisation préalable, dont 4 en matière de probité (voir encadrés n° 5, 6, 7). Il est donc regrettable que l'obligation d'indemniser les victimes, l'un des trois leviers de la CJIP, peine encore à être appliqué en pratique.

<sup>11</sup> Article 2 du Code de procédure pénale : « L'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction. »

Enfin, le délai accordé aux victimes pour faire état de leur préjudice et du montant sollicité en réparation semble être insuffisant au regard de la difficulté d'établir ce préjudice. Le délai exact alloué n'est précisé que dans 3 CJIP : les victimes ont respectivement eu 10 jours (voir encadré n° 4 ci-dessous), 14 jours et 20 jours – avec un délai complémentaire accordé de 40 jours – pour faire état de leur préjudice et/ou du montant sollicité à compter de l'avis à victime adressé par le parquet.

### ENCADRÉ N° 4

#### CJIP LVMH – Un délai de 10 jours est accordé aux victimes pour faire valoir leur préjudice

Une information judiciaire ouverte en février 2011 des suites d'un signalement TRACFIN visait des faits de trafic d'influence commis à compter de 2008 auprès d'institutions ou d'autorités publiques. Au cœur de cette affaire se trouvait l'ancien Directeur Central du Renseignement Intérieur, Bernard Squarcini, devenu consultant et qui à ce titre effectuait des missions de conseil et d'assistance au bénéfice de LVMH. Celui-ci a notamment illégalement obtenu des renseignements sur des procédures judiciaires initiées suite à des plaintes déposées par HERMES contre LVMH, ainsi que des informations sur l'association FAKIR et ses membres, dont leur données personnelles, collectées à partir de surveillances organisées par des personnes sans agrément.

Le 17 décembre 2021, le tribunal judiciaire de Paris a validé la CJIP conclue entre le parquet de Paris et la société LVMH deux jours plus tôt. Elle prévoit le versement d'une amende d'intérêt public d'un montant de 10 000 000 euros au Trésor public.

**Trois victimes identifiées par la CJIP ont été destinataires d'un avis à victime les invitant à faire valoir tout élément de nature à établir la réalité et l'étendue de leur préjudice : la société HERMES INTERNATIONAL, le député François RUFFIN et le journal indépendant FAKIR. Toutefois, HERMES INTERNATIONAL n'a pas fait valoir de préjudice susceptible d'être indemnisé, et les deux autres victimes ont « laissé expirer le délai de dix jours » alloué pour formuler leur demande d'indemnisation. Cela semble poser la question du délicat équilibre entre l'intérêt prédominant de la célérité du dispositif de la CJIP au détriment des intérêts des victimes. Toutefois, il est à noter que les victimes n'ont pas demandé de report du délai alloué et ont été avisées de la tenue de l'audience.**

## LE MONTANT DE L'INDEMNISATION ET LA PART AFFLICTIVE DE L'AMENDE

Sur les 24 CJIP ayant indemnisé des victimes (et a fortiori, les 37 en ayant identifié), seules 10 énoncent de manière explicite le montant ou la méthode de calcul du montant de l'indemnisation sollicitée, soit un pourcentage d'environ 42%. Cette opacité nuit à la compréhension des éléments de la CJIP et à la prévisibilité de cet instrument pour les victimes.

Lorsqu'une CJIP fait suite à une indemnisation préalable de victime(s), le parquet national financier a décidé d'en faire un facteur minorant de la part afflictive de l'amende d'intérêt public. En effet, l'amende est d'abord calculée selon les avantages tirés des manquements aux obligations juridiques de la personne morale. Une fois ce montant calculé, s'y ajoute ou déduit un pourcentage en fonction de facteurs majorants et minorants. Les Lignes directrices sur la mise en œuvre de la CJIP publiées le 16 janvier 2023 par le parquet national financier l'énoncent ainsi :

### L'évaluation de la part afflictive de l'amende d'intérêt public

Le parquet apprécie la gravité des manquements constatés et la qualité de la coopération de l'entreprise mise en cause selon un ensemble de critères susceptibles de majorer ou minorer le montant de l'amende.

Chaque critère pertinent pour le cas d'espèce donne lieu à la détermination d'un facteur majorant ou minorant dans la limite de son plafond.

Facteurs majorants	Plafond	Facteurs minorants	Plafond
Toute forme d'obstruction à l'enquête	30%	Révélation spontanée	50%
Entreprise de grande taille	20%	Unicité de l'occurrence	10%
Insuffisances du programme de conformité (entreprise soumise à investigations internes l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016)	20%	Pertinence des investigations internes	20%
Caractère répété des actes	50%	Coopération active	30%
Historique judiciaire, fiscal ou réglementaire	20%	Mesures correctives	20%
Utilisation des ressources de la personne morale pour dissimuler	20%	Efficacité du système d'alerte interne	10%
Création d'outils pour dissimuler	30%	Reconnaissance non équivoque des faits	20%
Implication d'un agent public	30%	Indemnisation préalable des victimes	40%
Trouble grave à l'ordre public	50%		

La somme des facteurs majorants (FM) et des facteurs minorants (Fm) détermine un coefficient appliqué à la base de calcul de la part afflictive de l'amende d'intérêt public égale au montant des avantages tirés des manquements (ATM) comme suit :

$$\text{Part afflictive de l'amende} = \text{ATM} * (1 + \text{FM} - \text{Fm})$$

## CJIP GUY DAUPHIN ENVIRONNEMENT – L'indemnisation préalable permet une réduction significative du montant de l'amende d'intérêt public

Des plaintes déposées en 2014 par deux associations locales de défense de l'environnement ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête préliminaire confiée à l'OCLCIFF. Celle-ci visait des faits de trafic d'influence commis par la société GUY DAUPHIN ENVIRONNEMENT (GDE) en vue d'obtenir la délivrance d'une autorisation d'installation d'un centre d'enfouissement de résidus de broyage automobile dans l'Orne.

Le 17 mai 2023, le président du tribunal judiciaire de Paris a validé la CJIP conclue le 15 mai 2023 entre le PNF et GDE, en vertu de laquelle la société s'engageait à :

- Verser au Trésor public une amende d'intérêt public d'un montant de 1 230 000 euros ;
- Mettre en place un programme de mise en conformité de 3 ans sous le contrôle de l'AFA, dont les frais à hauteur de 922 599,78 euros seraient supportés par la société.

Aucune indemnisation n'est prévue, le PNF s'étant assuré que les deux associations à l'origine de la plainte, SAUVEGARDE DES TERRES D'ELEVAGE et NONANT-ENVIRONNEMENT, avaient préalablement été indemnisées de leur préjudice financier. Celle-ci résulte d'un protocole transactionnel signé en 2019, aux termes duquel GDE verserait 500 000 euros à l'association SAUVEGARDE DES TERRES D'ELEVAGE en contrepartie du désistement d'instance par les deux associations des actions intentées à l'encontre de la société. La CJIP ne révèle pas un autre aspect de cette indemnisation : les associations ont obtenu la vente du site d'enfouissement par GDE au profit d'une SCI constituée des principaux membres fondateurs de celles-ci.<sup>12</sup>

Le PNF a retenu cette indemnisation préalable au titre des facteurs minorants. Ainsi, selon les coefficients prévus par les Lignes directrices du PNF, la caractérisation de cette indemnisation comme facteur minorant permet une économie pour GDE en ce qui concerne la part afflictive de l'amende. En effet, les avantages tirés des manquements ont été évalués à 1 100 000 euros et l'indemnisation préalable des victimes peut permettre jusqu'à 40% de réduction sur ce montant, ce qui revient à un montant d'environ 440 000 euros économisés.

Nota bene : Par ailleurs, preuve que la CJIP peut s'articuler avec des poursuites pénales à l'encontre des personnes physiques impliquées : le président du conseil départemental de l'Orne de 2007 à 2017 et son directeur de cabinet seront jugés au tribunal correctionnel du 16 au 23 octobre 2024 des faits de trafic d'influence dans ce même dossier.<sup>13</sup>

L'inclusion de l'indemnisation préalable des victimes au titre des facteurs minorants permettant de réduire le montant de l'amende est déroutante. En effet, dans l'hypothèse où la personne morale n'a pas préalablement indemnisé les victimes identifiées et que celles-ci justifient d'un préjudice quantifié, le montant de l'indemnisation vient s'ajouter au montant de l'amende d'intérêt public, qui ne se trouve donc pas affecté d'un facteur minorant. En revanche, lorsque la personne morale a préalablement indemnisé les victimes, ce paramètre est pris en compte comme facteur minorant de l'amende d'intérêt public. Le montant de son amende peut ainsi être réduit jusqu'à 40%, véritable récompense pour la personne morale.

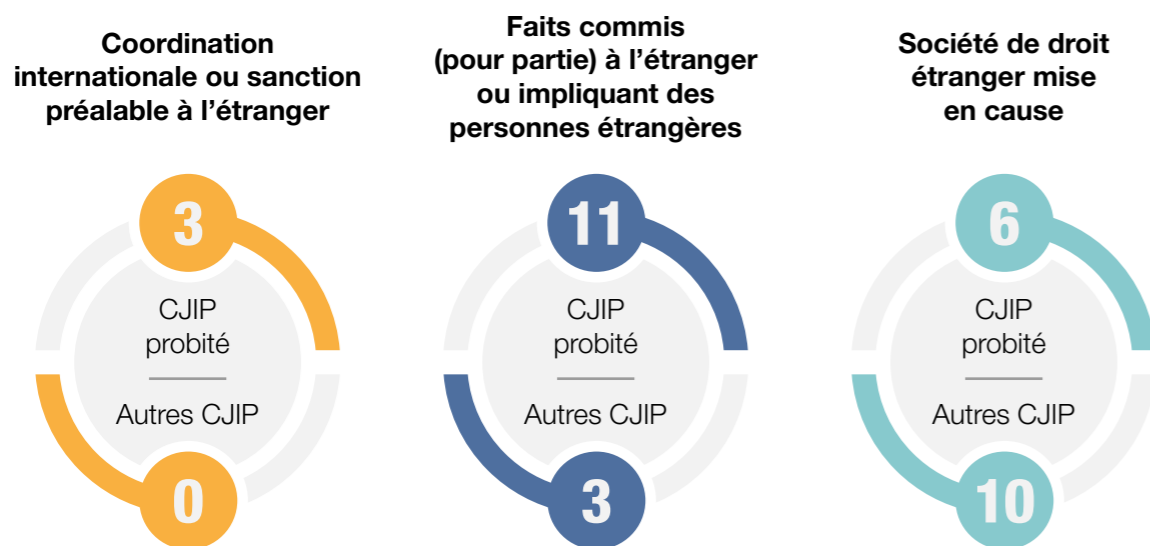
<sup>12</sup> Alexandra Huctin, « GDE lâche prise à Nonant-Le-Pin et s'apprête à vendre les terrains du centre d'enfouissement aux éleveurs de la région », France 3 Région Normandie, 26 juin 2019, disponible ici : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/normandie/orne/gde-lache-prise-nonant-pin-s-apprete-vendre-terrains-du-centre-enfouissement-aux-eleveurs-region-1691158.html> ; Eric Mas, « Nonant-le-Pin. Rachat du site GDE : c'est signé ! », Tendances Ouest, 17 décembre 2019, disponible ici : <https://www.tendanceouest.com/actualite-345139-nonant-le-pin-rachat-du-site-gde-c-est-signé> ; Marie Lenglet, « GDE dans l'Orne. L'ex- centre d'enfouissement vendu à ses opposants », Ouest France, 17 décembre 2019, disponible ici : <https://www.ouest-france.fr/normandie/nonant-le-pin-61240/gde-dans-l-orne-l-ex-centre-d-enfouissement-vendu-une-association-d-opposants-6658861>

<sup>13</sup> Marie Dumesnil Adèle et David Frotté, « Plongée inédite au cœur de la lutte des anti-GDE à Nonant-le-Pin », France 3 Région Normandie, 10 janvier 2024, disponible ici : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/normandie/orne/alencon/video-plongee-inedite-au-c-ur-de-la-lutte-des-anti-gde-a-nonant-le-pin-2903687.html>

Cette pratique peut surprendre en ce que l'indemnisation des victimes et l'amende d'intérêt public sont par nature différentes et répondent à des intérêts distincts : l'amende est d'intérêt public tandis que l'indemnisation de la victime répare l'intérêt privé, « personnel », de cette dernière. L'on peut donc s'interroger sur le bien-fondé d'une telle plasticité dans le calcul du montant de l'amende : pourquoi les fonds obtenus par la victime à titre d'indemnisation préalable justifient-ils le versement d'une amende d'un montant plus faible au Trésor public ? L'absence d'indemnisation préalable de la victime devrait-elle donc constituer un facteur majorant de l'amende ? Il nous semble que l'indemnisation des victimes pourrait au contraire être entièrement distinguée de la question du montant de l'amende afin de préserver l'essence différente de ces deux obligations. Le risque posé par la pratique de réduction de l'amende en fonction de l'indemnisation préalable des victimes est de voir disparaître la voie ouverte à ces dernières de se faire une place dans le dispositif de la CJIP.

## L'INDEMNISATION ET LA DIMENSION INTERNATIONALE DES CJIP

### DIMENSION INTERNATIONALE DES CJIP

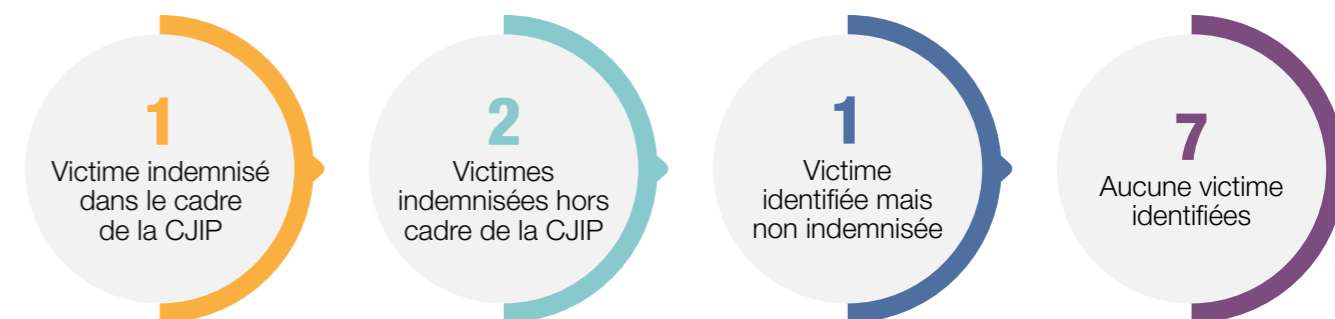


Sans surprise, les CJIP probité comptent une dimension internationale forte. En effet, les faits de corruption d'agent public étranger comportent par définition une dimension internationale. Dans ces cas, il est souvent difficile d'établir si les pays concernés ont entamé des poursuites propres à leurs agents ou aux faits commis sur leur territoire (voir p. 22 et suivantes).

En l'état des données exploitées, aucune poursuite pénale dans le pays de l'agent public étranger n'a été identifiée dans le contexte de CJIP à dimension internationale. Cela pose la question de la possible articulation des mécanismes de justice (négociée ou non) entre Etats. En témoignent par exemple les récriminations de l'Indonésie dans l'affaire dite « Airbus I » conclue en janvier 2020. Dans cette affaire, Jakarta, bien qu'ayant contribué à l'enquête menée par les autorités britanniques à l'encontre de l'avionneur européen, dénonce le fait de ne pas être convié<sup>14</sup> aux négociations tripartites ayant eu lieu entre Paris, Washington et Londres, qui ont donné lieu au versement par Airbus de la plus grosse amende d'intérêt public jamais versée par une entreprise en matière de corruption d'agent public étranger.

<sup>14</sup>P. Hollinger, *The fight against global corporate graft needs to aim higher*, The Financial Times, 28 février 2023

### INDEMNISATION DES VICTIMES DANS LE CADRE DES CJIP PROBITÉ À DIMENSION INTERNATIONALE



Le très faible taux d'indemnisation visualisé dans ce graphique démontre les limites du dispositif dans le cadre de CJIP probité à dimension internationale. Dans l'hypothèse de la corruption d'agent public étranger, il existe plusieurs types de victimes potentielles, telles que les entreprises concurrentes, l'Etat étranger ou les personnes morales publiques de droit étranger (voir encadrés n° 6, 7 ci-dessous), les victimes individuelles ressortissantes ou résidentes de l'Etat étranger ainsi que les associations anti-corruption (voir encadré n° 8 ci-dessous).

#### ENCADRÉ N° 6

### CJIP SEVES, SEDIVER – Un Etat étranger obtient réparation de son préjudice à travers la Banque Mondiale avant la conclusion de la CJIP

En avril 2017, le commissaire aux comptes de SEDIVER a adressé une révélation au procureur de la République de Nanterre, ayant découvert que la société avait fait l'objet d'une enquête de la part de la Banque Mondiale en lien avec un marché de réhabilitation d'une ligne électrique en République Démocratique du Congo (RDC), financé par la Banque Mondiale, sur lequel elle avait soumissionné puis avait été retenue comme fournisseur d'isolateurs.

Une enquête préliminaire visant la corruption d'agent public étranger a été initiée par le parquet de Nanterre en octobre 2018, puis confiée au parquet national financier et à l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales. L'enquête a révélé que SEDIVER a versé des commissions destinées, au moins en partie, à des agents publics congolais par le biais d'intermédiaires afin d'influencer le processus de sélection du fabricant d'isolateurs en sa faveur. Des investigations élargies ont établi des faits similaires relatifs à l'Algérie, à la Libye et au Nigéria.

Le 4 décembre 2023, le président du tribunal judiciaire de Paris a validé la CJIP conclue le 28 novembre 2023 entre le procureur de la République financier et les sociétés SEVES GROUP et SEDIVER. La CJIP prévoit la mise en place, au sein du groupe SEVES, d'un programme de mise en conformité de trois ans sous le contrôle de l'Agence française anticorruption dont le coût est supporté par la société SEDIVER à hauteur de 500 000 euros. Elle prévoit également une amende d'intérêt public d'un montant total de 13 373 000 euros, l'amende ayant été majorée par le caractère systémique des comportements et l'implication d'un agent public, et minorée par la révélation spontanée des faits, la coopération active de la société et la pertinence des investigations internes menées, ainsi que la reconnaissance non équivoque des faits.

**Au titre des facteurs minorants a aussi été prise en compte la réparation du préjudice subi par la RDC aux termes d'un protocole d'accord transactionnel. Il est énoncé, sans plus de précision, que la RDC a été bénéficiaire de la réparation de son préjudice « au travers de l'indemnisation perçue par la Banque Mondiale de la part de deux filiales du Groupe SEVES » à hauteur de 6,8 millions d'euros.**

Par ailleurs, le champ d'application de la CJIP est particulièrement élargi dans ce dossier : elle « porte effet sur les faits de corruption d'agent public étranger de même nature susceptibles d'être intervenus en Albanie, Algérie, Ethiopie, Géorgie, Kenya, Libye, Macédoine, Mozambique, Nigeria, République Démocratique du Congo, Sénégal, Serbie, Slovaquie, Afrique du Sud, Soudan, Tanzanie, Ukraine, Ouzbékistan, et au Yémen entre 2009 et 2015 et d'être reprochés à SEDIVER, sous réserve que ces faits n'aient pas été sciemment dissimulés au PNF [...] ». **Il est donc étonnant de ne pas voir davantage de victimes identifiées alors que les faits couvrent 19 pays différents.**

### **CJIP SOCIETE GENERALE – L'indemnisation préalable de la victime exonère la personne morale de l'obligation de réparer dans le cadre de la CJIP**

Le 18 novembre 2016, le parquet national financier a ouvert une enquête préliminaire du chef de corruption d'agents publics étrangers à propos de relations d'affaires nouées entre la SOCIETE GENERALE S.A et la Libyan Investment Authority (LIA) entre 2007 et 2010. L'enquête a été ouverte sur la base d'articles de presse publiés en 2014 et faisant état d'un litige commercial entre la LIA et la Société Générale devant la *High Court of Justice of England and Wales*, selon lequel plusieurs placements effectués dans des produits financiers proposés par la banque résultaient d'actes de corruption.

Le 4 juin 2018, le président du tribunal de grande instance de Paris a validé la CJIP signée le 24 mai 2018 par le procureur de la République financier et la Société Générale. Elle prévoit une amende d'intérêt public d'un montant total de 250 150 755 euros ainsi qu'un programme de mise en conformité de deux ans sous le contrôle de l'Agence française anticorruption. La CJIP a été conclue en coordination avec le DOJ, qui a également mené une enquête aboutissant à un *deferred prosecution agreement* qui prévoit une amende du même montant que celui de la CJIP, au bénéfice du Trésor des Etats-Unis.

**La CJIP constate par ailleurs la réparation du dommage causé à la LIA, victime, dans le cadre du litige commercial précité, à Londres. La CJIP indique donc qu'il « n'y a pas lieu de prévoir, dans la présente convention, l'obligation d'indemniser la LIA. » En effet, il ressort du litige que la Société Générale a accepté de verser la somme de 963 millions d'euros à la LIA et a publié un communiqué de presse dans lequel elle exprime « ses regrets quant au manque de prudence observé par certains de ses collaborateurs » et présente ses excuses à la LIA.**

### **CJIP AIRBUS SE, DITE « AIRBUS II » – Des associations anti-corruption parmi les victimes**

Trois informations judiciaires ouvertes entre 2007 et 2013 à l'encontre de la société AIRBUS SE sont à l'origine de la CJIP : elles portaient sur des faits de corruption d'agents publics et de corruption d'agents publics étrangers à l'occasion de contrats conclus entre 2006 et 2011, impliquant l'intervention et la rétribution d'intermédiaires et portant sur la vente d'avions commerciaux, d'hélicoptères et de satellites en Libye et au Kazakhstan.

Le 30 novembre 2022, le président du tribunal judiciaire de Paris a validé la CJIP conclue le 17 novembre 2022 entre le procureur de la République financier et AIRBUS, par laquelle la société s'est engagée à verser une amende d'intérêt public d'un montant de 15 856 044 euros et à indemniser deux victimes.

**Précisément, les associations ANTICOR et SHERPA se sont constituées partie civile dans deux informations judiciaires distinctes. Elles ont reçu un avis à victime les informant de la décision du procureur de la République financier de proposer à AIRBUS la conclusion d'une CJIP et les invitant à faire valoir tout élément de nature à établir la réalité et l'étendue de leur préjudice. La CJIP précise explicitement les sommes sollicitées par les associations : 20 000 euros pour ANTICOR au titre de la réparation de son préjudice (non spécifié) – ainsi que 5 000 euros au titre de ses frais de procédure – et 1 euro symbolique pour SHERPA au titre de son préjudice moral.**

**Par ailleurs, l'Etat libyen avait fait part au magistrat instructeur de sa volonté de se constituer partie civile dans l'une des procédures, ayant précisé qu'il désignerait un avocat en France pour représenter ses intérêts. Toutefois, aucun avocat ou représentant de l'Etat libyen ne s'est ensuite manifesté, y compris après remise d'un avis à victime au procureur général de Tripoli.**

*Nota bene* : cette convention s'inscrit dans la continuité d'une première CJIP conclue avec AIRBUS en 2020, en ce que les faits s'inscrivaient ici « dans le même contexte temporel, la même logique décisionnelle et le même schéma organisationnel et infractionnel, porté par les mêmes personnes physiques au sein d'AIRBUS que ceux visés par la première CJIP. » Dans le cadre de la première CJIP, AIRBUS s'était engagée à verser au parquet national financier une amende d'intérêt public de 2,083 milliards d'euros et à se soumettre à un programme de conformité de 3 ans sous le contrôle de l'Agence française anticorruption.

Outre la poursuite d'un idéal de justice, l'identification préalable de la victime et la réparation de son préjudice présentent une garantie de prévisibilité, particulièrement chère aux entreprises négociant une CJIP. De premiers exemples provenant des juridictions américaines témoignent du contrecoup que peut représenter une action en justice initiée par des victimes laissées en dehors des accords de justice préalablement négociés :

#### ENCADRÉ N° 9

### L'affaire Och-Ziff et le dédommagement d'actionnaires victimes quatre ans après l'accord mettant fin aux poursuites négociées avec le Department of Justice américain

En septembre 2013, Och-Ziff Capital Management Group LLC (Och-Ziff), un gestionnaire d'investissements alternatifs et de fonds spéculatifs basé à New York, et sa filiale, OZ Africa Management GP LLC (OZ Africa), ont conclu un accord de poursuite différé (deferred prosecuted agreement - DPA) avec le Department of Justice (DoJ) américain. Dans le cadre de cet accord, ils reconnaissant leur implication dans un vaste schéma de corruption impliquant des fonctionnaires en République démocratique du Congo (RDC) et acceptent de payer une amende pénale de plus de 213 millions de dollars<sup>15</sup>.

Dans le cadre de ce pacte de corruption, le gouvernement congolais avait retiré à la société minière canadienne Africo Resources son permis d'exploitation d'une mine de cuivre pour l'octroyer ensuite à la filiale africaine d'Och-Ziff, OZ Africa.

En 2020, près de quatre ans après la conclusion de l'accord de poursuite différé, un tribunal américain a ordonné à la filiale africaine d'Och-Ziff de verser 138 millions de dollars de dédommagement aux anciens actionnaires de la société minière canadienne Africo Resources. Aux dires des experts et praticiens, **cette décision constitue un revers pour Och-Ziff qui non seulement ne parvient à purger ce contentieux, mais qui se voit également contraint de payer bien plus que ce qui avait été convenu dans l'accord de 2016 avec le DoJ**<sup>16</sup>.

Tout au long de cette procédure, RAID UK, une organisation non-gouvernementale (ONG) basée à Londres qui se bat contre les crimes économiques, a tenté de convaincre la Société Financière Internationale (SFI), organisation du Groupe de la Banque mondiale consacrée au secteur privé et comptant parmi les actionnaires d'Africo Resources, de se joindre à l'action en justice et de rejoindre les autres actionnaires. Selon l'ONG britannique, la reconnaissance du statut de victime de la SFI et la réparation de son préjudice aurait pu contribuer à lutter contre la pauvreté et la corruption en RDC en réallouant le dédommagement obtenu à l'investissement social dans les communautés affectées<sup>17</sup>.



## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le mécanisme de la CJIP tel qu'il est réfléchi et mis en œuvre aujourd'hui peine à atteindre l'un de ses objectifs : la réparation du préjudice des victimes de la corruption.

### LES PROPOSITIONS ISSUES DES PRATICIENS :

Le magistrat Ghislain Poissonnier trouve plusieurs raisons à la place limitée de la victime dans le cadre du dispositif de la CJIP : « l'inertie des parquets et des services enquêteurs sur cet aspect, les difficultés à identifier les victimes d'infractions par définition assez techniques, l'information insuffisante des victimes potentielles [et] les délais trop courts entre le projet de conclusion de la CJIP et sa conclusion et entre sa conclusion et sa validation. »<sup>18</sup> Sur ce premier et troisième aspect, Astrid Mignon-Colombet et Lola Elbaz, toutes deux avocates au barreau de Paris, ajoutent : « le défaut de sollicitation des associations est de nature à rendre la [CJIP environnement] moins attractive. [...] L'enjeu essentiel de la nouvelle [CJIP environnement] est de mieux informer les associations de ce nouveau dispositif. »<sup>19</sup>

Plusieurs praticiens relèvent par ailleurs l'absence de contradictoire dans la procédure de la CJIP. Celui-ci est reflété dans le contenu des CJIP, lesquelles ne précisent souvent pas le montant sollicité par la victime ni l'écart entre celui-ci et le montant finalement

obtenu, ni les raisons pour lesquelles il est conclu que la victime n'a fait valoir « aucun préjudice susceptible d'être indemnisé. » Cela revient-il à dire que la victime n'a pas formulé de demande ou que le préjudice allégué n'a pas été considéré comme pouvant ou devant être réparé ?

Pour remédier à ces déficiences, l'Association des professionnels du contentieux économique et financier préconise de transposer à la CJIP le régime de la victime en matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). Dans cette hypothèse, un débat contradictoire aurait lieu devant un juge de l'homologation, dont la décision aurait d'ailleurs autorité de chose jugée ce qui permettrait à la fois un recours de la victime à son encontre et une meilleure prévisibilité pour la personne morale qui n'aurait plus à craindre une action en réparation civile.<sup>20</sup>

Certains avocats voient plus loin encore, préconisant un régime dualiste qui verrait émerger une CJIP tripartite où la victime serait conviée aux négociations et pourrait signer un accord transactionnel relatif à son action civile. Si la victime et la personne morale ne s'accordent pas, la victime conserverait alors l'action civile et la CJIP pourrait tout de même être signée entre le parquet et la personne morale. Cette solution favoriserait une meilleure prévisibilité juridique pour toutes les parties ainsi qu'un meilleur équilibre en ce qui concerne la place de la victime dans la procédure pénale.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> US Department of Justice, "Och-Ziff Capital Management Admits To Role In Africa Bribery Conspiracies And Agrees To Pay \$213 Million Criminal Fine", 29 septembre 2016, disponible ici : <https://www.justice.gov/usao-edny/pr/och-ziff-capital-management-admits-role-africa-bribery-conspiracies-and-agrees-pay-213>

<sup>16</sup> Dylan Tokar, "Restitution Battle Throws Three-Year-Old Och-Ziff Settlement Into Limbo", The Wall Street Journal, 7 septembre 2019, disponible ici : <https://www.wsj.com/articles/restitution-battle-throws-three-year-old-och-ziff-settlement-into-limbo-11567810832>

<sup>17</sup> RAID UK, "US court orders \$135 million for shareholders of stolen DR Congo mine, but local communities left out", novembre 2020, disponible ici : <https://raid-uk.org/us-court-orders-135-million-for-shareholders-of-stolen-dr-congo-mine-but-local-communities-left-out/>

<sup>18</sup> Ghislain Poissonnier, La convention judiciaire d'intérêt public, état des lieux d'une alternative aux poursuites pénales en développement, AJ Collectivités Territoriales 2022, p. 497.

<sup>19</sup> Astrid Mignon Colombet, Lola Elbaz, Feu vert pour la convention judiciaire d'intérêt public environnementale. Réparer, surveiller, punir ?, La semaine juridique, Edition générale, n° 30-34, 31 juillet 2023, p. 1479.

<sup>20</sup> Association des professionnels du contentieux économique et financier, La réparation du préjudice économique et financier par les juridictions pénales, 2019, p. 56.

<sup>21</sup> Bruno Quentin, François Voiron, La victime dans la procédure de CJIP : entre strapontin et siège éjectable ?, AJ Pénal 2021, p. 15.

## LES PROPOSITIONS ISSUES DU DROIT COMPARÉ ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES :

### 1. Pratiques au Royaume Uni :

Le *Serious Fraude Office* (SFO - le service britannique de répression des fraudes graves) a émis des Principes généraux visant à indemniser les victimes étrangères (y compris les États) dans les affaires de corruption et de criminalité économique.<sup>22</sup> Selon ces Principes, l'opportunité et les modalités possibles d'une indemnisation des victimes doivent être évaluées à un stade précoce des enquêtes ou poursuites. Le rôle du SFO est ainsi de veiller à ce que la question de l'indemnisation soit systématiquement examinée et d'utiliser « tous les mécanismes juridiques disponibles » pour garantir sa mise en œuvre effective.

Lorsque des victimes étrangères sont identifiées dans un dossier, la Division de la stratégie et des politiques doit en être informée afin de décider de l'implication d'autres départements gouvernementaux et de réfléchir à la méthode d'évaluation du préjudice subi par les victimes et à la meilleure façon de présenter ces informations au tribunal. Ainsi, le SFO peut être amené à collaborer avec le département pour le développement international (DFID), le bureau des affaires étrangères et du Commonwealth (FCO), le ministère de l'intérieur (HO) et le ministère des finances (HMT) dans les cas pertinents pour :

— Identifier les personnes qui doivent être considérées comme des victimes potentielles à l'étranger ;

— Evaluer le bien-fondé d'une indemnisation ;

— Obtenir des preuves qui peuvent inclure des déclarations à l'appui des demandes d'indemnisation ;

— Veiller à ce que le processus de versement de l'indemnisation soit transparent, responsable et équitable ;

— Identifier un moyen approprié par lequel l'indemnisation peut être versée afin d'éviter le risque de corruption supplémentaire. Par exemple, le gouvernement britannique et les départements

concernés peuvent volontairement décider de rechercher un accord avec les partenaires gouvernementaux à l'étranger afin que les fonds reçus au titre d'une décision de confiscation soient versés en lieu et place de l'indemnisation de la victime.

### 2. Constats et recommandations des organisations internationales :

#### a. La Banque Mondiale et l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime :

Que deviennent les profits illicites confisqués et les amendes versées dans le cadre des accords de justice négociée ? Dans un rapport publié en 2014, intitulé « *Left Out of the Bargain* »<sup>23</sup>, la Banque Mondiale et l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime se sont penchés sur cette question et ont examiné 395 cas de décisions de justice négociée intervenues en matière de corruption internationale entre 1999 et la mi-2012.

Ces cas ont abouti à un total de 6,9 milliards de dollars américains de sanctions pécuniaires. Près de 6 milliards de ce montant ont été recouvrés par les pays d'origine des entreprises corrompues. Sur ces 6 milliards de dollars, seulement 197 millions de dollars, soit 3,3 %, ont été restitués aux pays dont sont originaires les agents publics corrompus.

S'appuyant sur ce constat, la Banque Mondiale et l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime formulent les recommandations suivantes :

— Les pays négociant des accords de poursuite différés devraient, dans la mesure du possible, transmettre spontanément des informations aux autres pays concernés concernant les faits de base de l'affaire, conformément à l'article 46, paragraphe 4<sup>24</sup>, et à l'article 56<sup>25</sup> de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC).

— Le cas échéant, les pays poursuivant des affaires de corruption devraient informer les autres pays potentiellement concernés des voies légales disponibles pour participer à l'enquête et/ou réclamer des dommages-intérêts subis en raison de la corruption.

— Les pays devraient envisager de permettre à leurs tribunaux ou autres autorités compétentes de reconnaître les revendications des autres pays concernés lors des décisions de confiscation dans le cadre des règlements, conformément à l'article 53(c) de la CNUCC<sup>26</sup>.

— Les pays devraient en outre partager de manière proactive les informations sur les règlements conclus avec les autres pays potentiellement concernés. Ces informations pourraient inclure les termes exacts du règlement, les faits sous-jacents de l'affaire, le contenu de toute auto-divulgation et les preuves recueillies par l'enquête.

#### b. Le groupe de travail anti-corruption de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) :

Que se passe-t-il dans les pays situés du côté de la demande de pots-de-vin ? Le groupe de travail anti-corruption de l'OCDE s'est penché sur cette question dans un rapport publié en 2018 intitulé « *Foreign Bribery Enforcement: What happens to the public officials on the receiving end?* »<sup>27</sup>.

Cette étude se penche sur les conséquences des poursuites engagées dans les pays situés du côté de l'offre de pots-de-vin – c'est-à-dire les pays d'origine des entreprises corrompues – dans les pays situés du côté de la demande de pots-de-vin – c'est-à-dire les pays d'origine des agents publics corrompus. En d'autres termes, cette étude se demande si les agents publics corrompus ont été poursuivis ou sanctionnés à la suite des poursuites engagées à l'encontre des entreprises corrompues.

Sur la base d'un questionnaire adressé aux Etats membres du groupe de travail anti-corruption de l'OCDE, cette étude observe que :

— **Les poursuites initiées dans les pays situés du côté de l'offre ne s'accompagnent pas systématiquement de poursuites dans les pays situés du côté de la demande.** Les réponses des Etats membres au questionnaire ont permis de réunir suffisamment d'information pour 33 affaires. Sur ces 33 affaires initiées dans les pays du côté de l'offre, 30 ont entraîné l'ouverture d'enquêtes dans les pays du côté de la demande. Dans seulement 1/5<sup>ème</sup> des cas, les agents publics ont été sanctionnés pénalement.

Lorsque des agents publics n'ont pas été sanctionnés, les réponses à l'enquête l'attribuent souvent à des problèmes classiques : insuffisance des preuves (5 cas) et prescription de l'action publique (4 cas). Dans 1 cas, aucune sanction n'a été imposée parce que « les effets des infractions poursuivies sur la société étaient insignifiants ». Enfin, dans 2 cas, aucune sanction n'a été imposée parce que les paiements en question n'étaient pas considérés comme illégaux en vertu de la législation du pays du côté de la demande.

— **Le partage d'information entre les autorités d'enquête et de poursuite de pays du côté de l'offre et leurs homologues du côté de la demande est souvent très lent.** Les réponses des Etats membres au questionnaire ont permis de rassembler des informations sur les dates auxquelles les pays du côté de la demande ont eu connaissance de l'affaire pour 28 cas. Dans 11 de ces 28 cas, le pays du côté de la demande a déclaré avoir pris connaissance de l'affaire au moment de la clôture des poursuites du côté de l'offre - soit du fait de la négociation d'un accord de poursuite différé ou de l'imposition d'une sanction pénale. Dans 5 cas, le pays du côté de la demande a pris connaissance de l'affaire 25 mois après la clôture des poursuites du côté de l'offre. Dans 12 cas, le pays du côté de la demande était informé de l'affaire avant la clôture des poursuites du côté de l'offre. Dans ces cas, le délai moyen entre la détection de l'affaire par le pays à la demande et l'imposition de sanctions par la juridiction du côté de l'offre était de 45 mois.

— **L'échange d'informations entre les autorités chargées de l'application de la loi du côté de la demande et du côté de l'offre n'a pas été une source de détection dans cet échantillon de cas.** Aucun des pays du côté de la demande n'a détecté les pots-de-vin impliquant leurs agents publics par le biais de communications formelles ou informelles avec les autorités d'enquête ou de poursuites du côté de l'offre. Les médias jouent un rôle majeur dans la circulation internationale de l'information.

— **Les médias ont été la principale source de détection pour les autorités situées du côté de la demande,** puisqu'ils ont été à l'origine de 14 cas. Les autres sources de détection du côté de la demande étaient : les rapports des institutions gouvernementales (4 cas), l'autodénonciation par l'auteur de l'infraction (2 cas) et les lanceurs d'alerte (2 cas).

<sup>22</sup> SFO, Compensation Principles to Victims Outside the UK (« Principes d'indemnisation des victimes hors du Royaume-Uni »), avril 2019, disponible ici : <https://www.sfo.gov.uk/download/general-principles-to-compensate-overseas-victims-including-affected-states-in-bribery-corruption-and-economic-crime-cases/> et ici : <https://www.sfo.gov.uk/download/general-principles-to-compensate-overseas-victims-including-affected-states-in-bribery-corruption-and-economic-crime-cases/>.

<sup>23</sup> Oduor, Jacinta Anyango, Francisca M. U. Fernando, Agustin Flah, Dorothee Gottwald, Jeanne M. Hauch, Marianne Mathias, Ji Won Park, and Oliver Stolpe, « *Left out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery* », 2014, World Bank.

<sup>24</sup> Article 46.4 de la CNUCC : « Sans préjudice du droit interne, les autorités compétentes d'un État Partie peuvent, sans demande préalable, communiquer des informations concernant des affaires pénales à une autorité compétente d'un autre État Partie, si elles pensent que ces informations pourraient aider celle-ci à entreprendre ou à mener à bien des enquêtes et des poursuites pénales, ou amener ce dernier État Partie à formuler une demande en vertu de la présente Convention. »

<sup>25</sup> Article 56 de la CNUCC : « Sans préjudice de son droit interne, chaque État Partie s'efforce de prendre des mesures lui permettant, sans préjudice de ses propres enquêtes, poursuites ou procédures judiciaires, de communiquer, sans demande préalable, à un autre État Partie des informations sur le produit d'infractions établies conformément à la présente Convention lorsqu'il considère que la divulgation de ces informations pourrait aider ledit État Partie à engager ou mener une enquête, des poursuites ou une procédure judiciaire ou pourrait déboucher sur la présentation par cet État Partie d'une demande en vertu du présent chapitre de la Convention. »

<sup>26</sup> Article 53(c) de la CNUCC : « Chaque Etat Partie, conformément à son droit interne, prend les mesures nécessaires pour permettre à ses tribunaux ou autorités compétentes, lorsqu'ils doivent décider d'une confiscation, de reconnaître le droit de propriété légitime revendiqué par un autre Etat Partie sur des biens acquis au moyen d'une infraction établie conformément à la présente Convention. »

<sup>27</sup> OECD, « *Foreign Bribery Enforcement: What Happens to the Public Officials on the Receiving End?* », 2018, disponible ici : [www.oecd.org/corruption/foreign-bribery-enforcement-what-happens-to-the-public-officials-on-the-receiving-end.htm](http://www.oecd.org/corruption/foreign-bribery-enforcement-what-happens-to-the-public-officials-on-the-receiving-end.htm)

## LES PROPOSITIONS DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE

Afin de permettre une véritable prise en compte des préjudices subis par les victimes du fait de la corruption, le dispositif de la CJIP pourrait être amélioré comme suit :

**1** Mettre en œuvre une publicité et une sensibilisation large de la société civile à l'existence de ce dispositif avec une pédagogie appuyée sur les recours ouverts aux victimes dans ce cadre.

**2** À l'instar du SFO, établir des lignes directrices pour l'indemnisation des victimes dans les affaires de corruption transnationale, que ce soit dans le cadre du procès pénal ou de la CJIP. Celles-ci devraient prévoir une information rapide des victimes, la reconnaissance de nombreuses catégories de victimes et de préjudices très divers, l'ouverture des actions en indemnisation aux personnes privées et à leurs représentants et des règles relatives à la restitution des avoirs de manière transparente et redevable.

**3** Rendre plus transparente la méthode d'identification des victimes lorsque celles-ci ne se constituent pas parties civiles. Une meilleure publicité est également requise quant aux montants sollicités par les victimes, au nombre de victimes qui se sont manifestées et à la méthode d'évaluation de leur préjudice.

**4** Renforcer la place de la victime dans la CJIP :

- À chaque stade du dispositif : veiller à l'identification systématique des victimes d'atteinte à la probité, à leur indemnisation effective en y accordant une attention spécifique dès l'ouverture des négociations avec l'entreprise.
- Au stade de la notification de la négociation d'une CJIP aux victimes : ouvrir un délai suffisant aux victimes pour évaluer et faire valoir leurs préjudices.
- Assurer une large publicité à la décision d'homologation pour permettre aux victimes non identifiées dans le processus d'enquête puis de négociation de pouvoir, à défaut, saisir le tribunal civil aux fins d'indemnisation.





