

LOUIS FUGÈRE

## *Les voies et moyens de la corruption*

L'article 177 du Code pénal punit tout fonctionnaire public qui, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions, juste ou non mais non sujet à salaire, « aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons et présents ».

Respectueux du principe *nullum crimen sine lege*, les commentateurs s'interrogent sur le sens et la portée de ces termes : pour être punissables, les « dons ou présents » doivent-ils avoir une valeur appréciable en argent ? Les « offres ou promesses » que vise l'article 177 doivent-elles, pour être répréhensibles, avoir pour objet des dons et présents appréciables en argent ? Y a-t-il ou non corruption du fonctionnaire, auquel on promet ou accorde des titres honorifiques, un avancement, des décorations ou des relations sexuelles ?

Corrupteurs et corrompus paraissent peu préoccupés de ces distinctions d'école dans le choix de leurs moyens. Ce choix semble essentiellement dicté par des considérations d'intérêt, de commodité et de discrétion. On le constate en feuilletant les recueils de jurisprudence et les mémoires d'hommes politiques et de fonctionnaires dont la lecture révèle, chemin faisant, l'évolution des mœurs administratives.

\* \* \*

Depuis toujours, la remise d'espèces de la main à la main — opération simple et discrète — a été le procédé préféré des corrupteurs et des corrompus. C'est sous cette forme que le fermier des jeux de Paris, pendant le Premier Empire, récompensait la faveur que lui avait faite le préfet de police Dubois en lui en octroyant la concession.

Le fait nous est connu par les mémoires du chancelier Pasquier, successeur de Dubois (1) : « A la fin du premier mois de mon établissement à la préfecture de police, y écrit-il, je vis arriver le fermier des jeux. Il m'apportait une somme de 5 000 F, qu'il était d'usage de remettre, disait-il, tous les trente jours à M. Dubois. Je lui demandai pour quel motif. Il me répondit que c'était une rétribution volontaire, mais qui devait être regardée comme un droit de ma place. Je lui dis de garder son argent jusqu'à nouvel ordre. Mais, comme cette dépense était nécessairement entrée dans le calcul de ses frais lorsqu'il avait traité du bail, je ne crus pas devoir le laisser jouir du bénéfice de son retranchement et, en rendant compte du fait au ministre de la police chez lequel on versait le prix convenu pour cette odieuse exploitation, je le priai de vouloir bien prendre les ordres de l'Empereur... »

La conclusion de l'affaire peut surprendre aujourd'hui. Il n'y eut pas de poursuite judiciaire, ni même, semble-t-il, résiliation du bail des jeux. Le chancelier Pasquier poursuit ainsi son récit : « J'avais eu soin en même temps d'avertir l'archichancelier (2) et M. Maret, ne me fiant que très peu au compte que rendrait le duc de Rovigo. Il fut tel cependant que je pouvais le désirer. « Je savais « bien, dit l'empereur, en l'écoutant, que le cher Dubois tirait de « tous côtés et c'est pour cela que, malgré ses instances, je n'ai « jamais voulu élever son traitement au niveau de celui du préfet « de la Seine. » Peu de jours après, l'empereur ordonna au ministre de la police de recevoir cette somme avec le reste du prix du bail et de l'ajouter à mon traitement. »

Augmentation de traitement que Pasquier ne refusa pas, malgré son origine impure.

C'est aussi une somme d'argent en espèces que, cinquante ans plus tard, le conseil municipal de Paris offrit de remettre au baron Haussmann, alors préfet de la capitale, à l'occasion du mariage de sa fille aînée. Cette démarche était certes étrangère à toute idée de corruption et n'aurait pu tomber sous le coup de l'article 177 du Code pénal. Elle n'en était pas moins inspirée, en partie au moins, par le désir de conseillers municipaux désignés par le Gouvernement de conserver les bonnes grâces du tout-puissant préfet de Paris. Celui-ci raconte ainsi le fait dans ses mémoires (3).

« Lors du mariage de ma fille aînée, en 1860, M. Dumas, président

(1) Chancelier Pasquier, *Mémoires*, t. 1, p. 429-430.

(2) Qui était Cambacérès.

(3) Baron Haussmann, *Mémoires*, t. 2, p. 181-182.

du conseil municipal, prit l'initiative d'une démarche dans laquelle je ne pus voir qu'une marque de sympathie, bien qu'elle m'eût vivement contrarié.

« La dot que nous devions, ma femme et moi, constituer à la future, était naturellement inférieure à celle du futur. M. Dumas, l'ayant appris, réunit officieusement les membres du conseil municipal et, avec leur assentiment, alla demander à l'empereur l'autorisation de m'allouer, au nom de la ville, à titre d'indemnité extraordinaire, une somme comblant la différence.

« Dès que ce projet vint à mes oreilles, je m'empressai de faire savoir au président que, pénétré de reconnaissance par des intentions si flatteuses pour ma famille et pour moi, je ne saurais néanmoins pour une foule de raisons admettre rien de semblable.

« Vainement, M. Dumas vint essayer de vaincre ma résistance. Croyant aller au devant d'une de ces raisons sur lesquelles je refusais de m'expliquer, il me dit même que le Conseil entendait bien assurer à ma fille cadette ce qu'on voulait faire pour l'aînée. Je fus inébranlable et j'insistai résolument pour que les choses n'allassent pas plus loin.

« Je me rendis chez l'empereur, afin de le remercier de l'accueil bienveillant qu'il avait fait à la démarche de M. Dumas et fis connaître à Sa Majesté le plus puissant des motifs de mon refus que je ne pouvais confier à personne d'autre : l'impossibilité morale où je serais de garder mon indépendance complète vis-à-vis du conseil municipal, si j'acceptais son offre, et le détriment qu'éprouverait le Service de mon Maître.

« L'empereur, fort touché de cette considération, approuva ma conduite, ajoutant : « Mais ce que la ville ne fera pas, je le ferai, moi ». »

Le chèque n'existait pas en 1810 et était encore peu en usage sous le Second Empire. Lorsque la pratique s'en généralisa à la fin du siècle dernier, il devint un instrument de corruption. Une image d'Épinal antiparlementaire, du temps du scandale du Panama, met en scène sous le nom de « Maincrochue Le Chéquard » un député prévaricateur « voyageant toujours en coupé-lit et s'achetant fermes et maisons », qui vend ses votes, « comme ses électeurs vendent leur fumier ». Corrupteurs et corrompus préférèrent toujours cependant le recours au versement plus discret d'espèces. Ainsi fit en 1929 l'inspecteur principal de la sûreté nationale Bonny, mêlé plus tard à l'affaire Stavisky, qui s'était entremis pour faire obtenir à un étranger, nommé Volberg, un sursis à un arrêté d'expulsion et une carte d'identité : Volberg, qui avait réglé au tailleur de Bonny le

prix de vêtements livrés à ce dernier s'élevant à la somme de 4 000 F, avait promis en outre à Bonny une importante somme d'argent, dont celui-ci exigea le versement en espèces, dans des conditions que relate l'arrêt de la Cour de cassation (Chambre criminelle, 7 septembre 1935) : « ... Au cours du mois d'avril 1929, Volberg a donné rendez-vous à Bonny près de la station du métropolitain « Madeleine » pour lui remettre les fonds qu'avait demandés celui-ci comme rémunération de la délivrance d'une carte d'identité d'étranger ; tous deux furent exacts à ce rendez-vous, mais Bonny refusa le chèque que lui tendait Volberg, n'entendant recevoir, au titre de ce dernier, que de l'argent liquide... En l'état de ces constatations se trouve suffisamment caractérisée l'acceptation d'offres ou promesses prévue et réprimée par l'article 177 du code pénal (4) ».

Les prêts et ouvertures de crédit sont un moyen séduisant — puisqu'ils impliquent en principe obligation de remboursement — de se concilier les faveurs d'un fonctionnaire ou d'un juge. Ce fut un magistrat qui en prit l'initiative dans une affaire qui donna lieu à un arrêt de cassation (Chambre criminelle, 27 août 1896) : « Il ressort en termes exprès de l'exposé des faits retenus à la charge du Chaband... qu'en 1893 à Toulon, où il occupait la fonction publique de président du tribunal de commerce, après avoir fait demander par un intermédiaire à un Sieur Graindorge dont le père, récemment déclaré en faillite, s'était réfugié à l'étranger pour se soustraire à l'emprisonnement, de lui consentir un prêt de 20 000 F et lui avoir fait comprendre par la même voie qu'en déférant à son désir, il assurerait le retour de son père qui bénéficierait d'un sauf-conduit, il a agréé l'offre de ce prêt par Graindorge et s'en est constitué débiteur envers lui... »

Les cadeaux occupent aussi une place importante dans l'arsenal des moyens de corruption. Une place importante qui est aussi une place singulière. La lecture des tables de jurisprudence pourrait donner à penser que les cadeaux sont habituellement utilisés pour corrompre des fonctionnaires subalternes ou besogneux, tels ce capitaine de recrutement qui avait reçu une montre à répétitions d'une société de pères de conscrits ou ce garde général de la forêt de Bellême renvoyé en cour d'assises — c'était en 1812 — pour avoir accepté des cordes de bois de chauffage provenant d'arbres abattus en délit dans cette forêt ainsi que plusieurs livres de plumes offertes

(4) Bonny soutenait à l'appui de son pourvoi qu'il avait refusé le chèque et qu'il ne résultait pas des faits exposés par l'arrêt de la chambre d'accusation de la cour de Paris que des dons ou promesses aient été reçus ou acceptés par lui pour accomplir un acte rentrant dans ses fonctions.

par des paysans qui faisaient paître en contravention leurs oies dans la même forêt.

Il est souvent impossible d'incriminer la remise de menus cadeaux, qui a lieu postérieurement à l'intervention favorable du fonctionnaire gratifié, et ne constitue pas généralement une contrepartie promise pour cette intervention. Qui songerait à accuser de corruption les agents des postes et les éboueurs qui, à la fin de l'année, passent dans les immeubles qu'ils desservent pour toucher leurs « étrennes » (5) ?

Des cadeaux plus importants peuvent avoir aussi un caractère purement propitiatoire et être sans rapport avec un acte déterminé d'un fonctionnaire. Le donateur veut seulement être bien vu d'un agent public qui devra peut-être dans l'avenir traiter une affaire le concernant. La remise de tels cadeaux échappe presque toujours, sinon toujours, à l'application de l'article 177 du code pénal. Elle est cependant moralement choquante, car elle supprime ou diminue l'indépendance du fonctionnaire gratifié. Elle l'est plus encore lorsque ce fonctionnaire peut obliger un jour ou l'autre un grand nombre de personnes et que, de ce fait, la somme de multiples petits cadeaux constitue pour lui un profit important. Un commissaire de police muté dans l'Ouest dut ainsi ajouter un camion à son convoi de déménagement pour transporter sa cave constituée par 2 000 bouteilles de vins de grands crus qu'il devait à la générosité intéressée de ses administrés.

Il est aussi des cadeaux moins innocents et qui exposeraient leurs bénéficiaires à des poursuites pénales, si la preuve de leur remise et des raisons de celle-ci n'était pas dans la plupart des cas impossible. Dons d'œuvres d'art de grande valeur, de fourrures de prix, faits le plus souvent aux proches de la personne corrompue, qui s'empresse habituellement d'en tirer argent.

Les mécanismes financiers modernes permettent d'avoir recours à des procédés de corruption plus sophistiqués. Voici, à titre d'exemple, les propos tenus par un banquier à un haut fonctionnaire par l'intermédiaire duquel il espérait obtenir un rendez-vous d'un ministre important : « Nous avons à placer quelques centaines d'actions d'une importante société. Nous hésitons à les offrir à nos clients qui sont très nombreux et parmi lesquels il serait difficile de faire un choix sans mécontenter l'un ou l'autre. Aussi préférons-nous les

(5) Pratique si bien admise par l'administration postale que celle-ci a pris en compte dans l'évaluation des dommages subis par un de ses agents, victime d'un accident de la circulation à la fin de l'année, le manque à gagner résultant pour lui du fait qu'il n'avait pu faire sa tournée d'« étrennes ».

offrir à des personnes bien connues de nous, mais n'appartenant pas à notre clientèle. Nous en tenons dès aujourd'hui trente à votre disposition (*un silence*). Elles sont émises en nominal de 1 000, mais vaudront très vraisemblablement 5 000, dès le lendemain de leur très prochaine introduction en bourse. »

Achevons cet inventaire en évoquant un procédé de corruption plus classique : l'exigence ou l'offre de relations sexuelles. Les fonctionnaires de police y sont plus exposés que d'autres, car on espère obtenir ainsi leur silence. Un fait divers récent relaté par le jugement d'un tribunal pour enfants le prouve. Le gendarme M... avait surpris deux jeunes gens qui venaient de commettre un outrage public à la pudeur dans une automobile : « Le gendarme M... ouvrit la portière, braqua sur eux une lampe de poche, les invita à s'habiller et à lui présenter leurs papiers ; après leur avoir indiqué les peines qu'ils encouraient, il leur déclara qu'il dressait procès-verbal et que son chef était seul habilité à décider de la suite à réserver à cette affaire, que la jeune fille devait l'accompagner dans sa voiture à la gendarmerie et que son compagnon devait l'attendre avec son propre véhicule près de la poste de X... ; M... fit monter la jeune Y... dans sa voiture à côté de lui ; peu après, la jeune fille se mit à pleurer et pria le gendarme de classer cette affaire pour éviter toute émotion à sa mère, atteinte d'une maladie cardiaque ; le gendarme stoppa alors sa voiture en pleine forêt et, lui faisant remarquer qu'il était aussi un homme, lui demanda si elle n'avait pas de propositions à lui faire en vue d'un arrangement ; Y... lui proposa alors de l'argent pour prix de son silence, mais par suite de son refus d'accepter de l'argent et ne voyant aucune autre possibilité d'étouffer cette affaire, la jeune fille acquiesça au désir du gendarme d'entretenir avec elle des relations sexuelles » (6).

Ils furent tous deux reconnus coupables de corruption.

(6) Cf. *La Semaine juridique*, 1968, jurisprudence n° 15.359 avec une savante note de M. Sigalas, qui présente une analyse approfondie des dispositions de l'article 177 du code pénal.