Globethics Repository



Les enseignements tirés des campagnes contre la corruption à travers le monde

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Book chapter
Authors	Transparency International
Publisher	Transparency International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-05 19:34:21
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177814

Deuxième partie

Rapports pays

7 Les enseignements tirés des campagnes contre la corruption à travers le monde

Cobus de Swardt[1]

De nombreux cas graves de scandales de corruption ont été enregistrés au cours de l'année écoulée. Au nombre de ces scandales, on peut citer la destitution du vice-président de l'Afrique du Sud intervenue suite à des accusations de corruption contre sa personne ; des enquêtes menées contre les chefs d'État ou des anciens dirigeants de partis politiques en Israël et au Costa Rica ; et d'importants procès de corruption qui se sont déroulés en France, au Népal et au Venezuela. Aucun pays n'est immunisé contre la pratique des pots-de-vin. Comme il a été démontré par la Nouvelle Zélande et la Finlande dans le *Rapport mondial sur la corruption 2006*, même les pays habituellement classés parmi les 10 premiers, selon l'Indice de Transparency International sur la lutte contre la corruption, souffrent de défaillances en matière de responsabilité. La corruption affecte tous les secteurs de la société, partant de celui de la construction (France et Malaisie dont fait état cet ouvrage), de l'éducation (Ouganda) et de la police (Malaisie, Népal, Papouasie Nouvelle Guinée), en passant par le secteur parlementaire (Japon), de la justice (Brésil, Burkina Faso, l'Équateur, Israël et le Népal) pour atteindre même celui de l'église (en Grèce). Tel que souligné dans le rapport sur l'Algérie, la corruption continue de constituer un obstacle aux investissements. Elle constitue un handicap à la gestion efficace des recettes émanant des ressources naturelles (Cameroun et Venezuela) et peut conduire au détournement des fonds destinés au secours dans les zones sinistrées (Sri Lanka). Mais, tout n'est pas négatif. Ces scandales révèlent le rôle de plus en plus croissant joué par la société civile et les médias dans le suivi de l'utilisation des fonds publics et dans l'exigence du devoir de responsabilité de la part des fonctionnaires d'État. La corruption n'est plus un sujet tabou dans certains pays, y compris le Koweït. Par ailleurs, au Maroc et en Ouganda, les médias jouent un rôle capital dans la dénonciation de ce fléau. La société civile est à pied d'œuvre pour instaurer de nouvelles formes de collaboration avec les gouvernements soucieux d'introduire des réformes destinées à favoriser la lutte contre la corruption. En Corée du Sud, un « courant » anti-corruption a vu le jour et s'est répandu à travers tout le pays, avec la participation du secteur privé, de la société civile et du gouvernement.

La corruption et les nouveaux gouvernements

Nous avons assisté à des revirements dramatiques dans plusieurs pays, en raison de l'émoi que suscite la corruption. Après la « révolution rose » de la Géorgie en 2003,

ce fut le tour de l'Ukraine d'imposer le changement par la victoire électorale, en janvier 2005, du leader de l'opposition, Viktor Yushchenko, puis celui du Kirghizstan avec la « révolution de la tulipe » de mars 2005. Ces nouveaux gouvernements n'ont pas tardé à s'engager dans la lutte contre la corruption. L'une des forces majeures soutendant ces changements a été l'outrage ressenti par le grand public face aux méthodes extrêmes dont se sont servies les régimes précédents afin de se maintenir au pouvoir, ainsi que la prise de conscience de l'importance capitale du rôle de la société civile. Ailleurs, dans le monde, en Amérique latine, deux présidents ont été contraints de démissionner en raison des évènements perçus comme étant liés à la corruption : l'indépendance de la justice en Équateur et le conflit d'intérêt qui s'est manifesté dans les secteurs pétrolier et du gaz en Bolivie.

Les nouveaux dirigeants font face à d'énormes difficultés pour satisfaire aux aspirations des électeurs. L'exemple du Kenya démontre combien il est difficile pour un dirigeant de conserver le rôle de réformateur anti-corruption. Traduire en justice les auteurs d'actes de corruption, anciens comme récents, s'avère une entreprise qui donne des cauchemars aux gouvernements des pays tels que le Kenya, le Kirghizstan, le Maroc et d'autres encore. La pression internationale constitue souvent une force qui conduit au changement : les efforts déployés par la Roumanie et la Croatie pour faire voter des textes anti-corruption sont motivés plus par la nécessité d'obtenir leur adhésion à l'Union européenne que par la volonté de satisfaire aux exigences de leurs populations. La pression exercée par les pays pairs se fait également sentir en Asie-Pacifique où l'Initiative de lutte contre la corruption de l'ADB-OECD a réuni 25 pays autour du thème de la lutte contre la corruption. En Amérique latine, le mécanisme d'évaluation de la lutte contre la corruption de l'OEA fournit un cadre valable aux groupes indépendants pour l'analyse des faits ayant trait à la corruption.

Des réformes au niveau de chaque pays

La réforme du système judiciaire constitue l'une des mesures les plus efficaces de lutte contre la corruption. En février 2005, la Géorgie a adopté une loi destinée à accroître l'indépendance des tribunaux, renforçant ainsi la capacité du gouvernement à poursuivre en justice des magistrats corrompus. Une série de scandales de corruption au plus haut niveau et impliquant des magistrats a provoqué des changements en Grèce et au Kenya. D'autre part, au Brésil, à travers de récentes réformes, l'accent a été mis sur le renforcement de la transparence au sein de l'institution déjà considérée comme totalement indépendante. Par contre, dans d'autres pays, tels que le Burkina Faso, l'Équateur et le Venezuela, c'est la tendance contraire qui s'est observée, à savoir, la capacité du système judiciaire à traiter des cas de corruption a été remise en cause.

On note une avancée remarquable en matière de l'adoption des réformes touchant d'autres domaines, parmi lesquels l'élaboration, le vote et la mise en œuvre des lois qui soutendent les efforts destinés à freiner la corruption. Des exemples tirés du *Rapport mondial sur la corruption 2006* comprennent :

- Le renforcement de la transparence dans la passation des marchés publics (Cameroun, Finlande, France, Guatemala, Malaisie, Corée du Sud et États Unis)
- La réduction de la corruption dans le système politique (Croatie et Slovaquie)
- Le renforcement de l'accès aux informations (Slovaquie, Suisse et Panama)
- La garantie de l'indépendance et de la transparence du système judiciaire (Brésil, Géorgie, Grèce, Pologne et Roumanie)
- Le renforcement de l'intégrité du secteur public à travers des codes de l'éthique et des règles touchant les conflits d'intérêts (Croatie, Nouvelle Zélande et Panama)
- La protection des dénonciateurs de scandales de corruption (Japon, Papouasie Nouvelle Guinée et Roumanie)
- Le renforcement de la transparence dans les services financiers (Irlande, Malaisie et Afrique du Sud)

Adhésion aux conventions internationales

L'attention de plus en plus croissante accordée par les gouvernements à la ratification des conventions sur la corruption constitue une autre tendance favorable. Chaque rapport pays mentionne les conventions signées et ratifiées par le pays concerné.

La Convention des Nations unies contre la corruption, signée au Mexique en décembre 2003 vient d'enregistrer le minimum requis de 30 ratifications. Elle pourrait donc entrer en vigueur dès le début de 2006. Tous les pays membres de l'OCDE ont ratifié la Convention de l'OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption, dont le but est de lutter contre la pratique des pots-de-vin. Selon les dispositions de cette Convention, le fait de donner ou de recevoir des pots-de-vin à l'étranger est considéré comme une offense criminelle pour les entreprises ou sociétés dans leur pays d'origine. Toutefois, sa mise en vigueur est, jusqu'ici, demeurée non effective dans plusieurs pays (dont le Japon et le Royaume Uni). En effet, le nombre très limité d'opérateurs économiques ayant pris connaissance de cette Convention constitue une autre difficulté soulignée dans le rapport sur la Nouvelle Zélande.

Réduire la pauvreté par la lutte contre la corruption

Il existe un consensus qui se renforce de plus en plus et selon lequel les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), qui visent la réduction de moitié du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de la pauvreté en 2015, ne peuvent être atteints sans le renforcement de la lutte contre la corruption. De toute évidence, la pauvreté et la corruption sont indissociables : la corruption engendre la pauvreté lorsque l'argent destiné à couvrir les nécessités de base, telles que les infrastructures sanitaires et d'éducation, finit par se retrouver dans les poches des fonctionnaires corrompus ; ou bien lorsque le secteur privé est affaibli, avec pour conséquence la baisse des investissements ; enfin, lorsque l'environnement est dégradé à travers des projets d'infrastructure entachés de corruption. La pauvreté peut aussi aggraver la

corruption, étant donné l'indisponibilité des fonds pour financer, de manière adéquate, les institutions chargées de lutter contre la corruption. Le sommet des dirigeants du G8 tenu en juillet 2005 confirme que la priorité doit être accordée à la prise des mesures de lutte contre la corruption dans les pays les plus pauvres d'Afrique afin de réduire la pauvreté. Mais, il ne suffit pas de combattre la corruption au niveau national. Les sociétés étrangères constituent souvent les pourvoyeurs de gros pots-de-vin dans le monde en développement. Il est donc d'importance capitale que les gouvernements des pays riches publient et mettent en vigueur leurs lois sur la corruption afin d'obliger les entreprises à cesser de percevoir le pot-de-vin comme un moyen acceptable de gagner des marchés. La nature multiforme de la corruption la rend difficile à combattre. C'est pour cette raison qu'il est indispensable que des initiatives de lutte contre la corruption soient lancées, suivies et mises en vigueur aux niveaux du gouvernement, de la société civile et du secteur privé.

Au sujet des rapports pays

Tout comme dans les précédentes éditions du *Rapport mondial sur la corruption*, les rapports pays reflètent une combinaison exceptionnelle du contexte historique, des climats politique, socio-économique, juridique et culturel permettant de présenter un pays qui fait face aux défis particuliers dans ses efforts pour combattre la corruption. Rédigés pour la plupart par les sections nationales de TI, le but de ces rapports est de présenter une vue d'ensemble des évènements clé intervenus dans la lutte contre la corruption à travers le monde.

Au fil des années, le nombre des pays couverts s'est progressivement étendu, de 34 en 2004, à 40 en 2005, et 45 cette année-ci. Une attention particulière a été consacrée à l'effort pour établir un équilibre dans la collecte des informations des pays développés et ceux en développement, indépendamment de leur taille. L'absence de tel ou tel pays en particulier, dans ce chapitre, ne signifie pas que ce pays a un taux très élevé ou très bas de corruption. Les rapports pays ne couvrent pas les mêmes sujets ; au contraire, ce sont des thèmes ayant une importance particulière à chaque pays qui sont présentés. Néanmoins, il y a de la cohérence dans la structure de ces rapports. Chacun de ces rapports commence par une liste des conventions contre la corruption signées ou ratifiées par le pays ; cette liste est suivie de celle qui fait état des changements juridiques et institutionnels intervenus entre juillet 2004 et avril 2005. Les rapports se penchent ensuite sur l'analyse des questions principales relatives à la corruption qui ont surgit au cours de la période passée en revue.

Note

1. Cobus de Swardt est directeur des programmes mondiaux auprès du Secrétariat de Transparency International.

8 Rapports pays

Afrique du Sud

Conventions :
Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en mars 2004 ; non encore ratifiée)
Protocole de la CDAA contre la corruption (ratifié en mai 2003)
Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée en novembre 2004)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en février 2004)

Changements juridiques et institutionnels

- La Loi sur la répartition des revenus est entrée en vigueur en avril 2005. Elle vise à promouvoir **la transparence et l'équité dans l'attribution des ressources** aux municipalités et aux provinces et à encourager la responsabilité en garantissant que toutes les ressources attribuées sont reprises dans leurs budgets. Cette loi veut tenter d'améliorer la gestion des dépenses publiques mais la Commission financière et fiscale a exprimé des craintes quant aux conditionnalités introduites par la loi pour l'attribution des fonds.
- La Loi sur les mécanismes de médiation des services financiers de 2004 a été promulguée en février 2005. Cette loi prévoit la reconnaissance des **mécanismes de médiation des services financiers,** définit les conditions minimales à respecter, encourage l'information des consommateurs et donne compétence au Médiateur en charge des fournisseurs de services financiers pour assumer la fonction de médiateur public dans certains cas. Bien que de nombreux fournisseurs de services aient participé à un système de recours librement consenti, des institutions sans scrupules n'adhérant pas à ce système ont pu, par le passé, vendre des produits inappropriés, donner de mauvais conseils ou tromper de toute autre manière des clients naïfs ou peu instruits.
- La Loi d'amendement sur les entreprises, promulguée en octobre 2004, met le droit des sociétés en conformité avec la Loi sur la prévention et la lutte contre les activités frauduleuses d'avril 2004. Cet amendement autorise le greffier du tribunal à exclure les **directeurs et autres cadres de société** qui ont été reconnus coupables de fraude ou de toute autre activité délictueuse dans le cadre de la gestion d'une société et de tenir un registre public de leur identité. La publication d'une telle liste noire doit avoir un effet dissuasif contre la fraude.
- Le deuxième Sommet national contre la corruption de mars 2005 a décidé d'inclure une **formation à l'éthique** dans les programmes scolaires afin d'améliorer la sensibi-

lisation des plus jeunes. Le Sommet a également demandé à la Commission du droit d'examiner la Loi sur les informations protégées, eu égard aux mesures de **protection** inadéquates **des dénonciateurs,** et d'adresser son rapport au parlement avant la fin de l'année (voir ci-dessous).

- L'**indice de responsabilité sociale** de la bourse de Johannesburg (Johannesburg Securities Exchange), créé en 2003, a été révisé en octobre 2004 en vue de mettre en œuvre les recommandations du rapport « King 2 » sur la gouvernance d'entreprise. L'indice exige désormais que les entreprises rendent compte de leurs dons politiques. La participation à l'indice est volontaire mais il constitue une référence et est, semble-t-il, le premier du genre dans le monde en développement.

Des députés compromis dans le scandale du « travelgate »

Chaque année, les députés reçoivent des bons pour couvrir leurs frais de déplacement entre leur circonscription et le parlement du Cap. Les premières allégations d'utilisation abusive de ces bons ont fait surface en 2003, donnant lieu à une enquête dans le cadre de laquelle plus de 100 députés et sept agences de voyage ont été interrogés durant 2004[1]. Les irrégularités soupçonnées portaient notamment sur l'échange des bons contre du liquide, leur utilisation par la famille et les amis, l'utilisation de billets d'avion pour payer des chambres d'hôtel ou la location de véhicules et l'octroi d'actions ou d'avantages financiers aux députés par les agences de voyage impliquées. Quand deux des agences de voyages incriminées ont été fermées, 40 députés ont négocié une réduction de peine avec l'unité d'investigation d'élite Scorpions[2]. Cinq premiers députés ont été condamnés en mars 2005 et sanctionnés par des peines allant de 40 000 rands (5 800$ US) ou un an de prison à 80 000 rands (12 000$ US) ou trois ans de prison[3]. En vertu de la Constitution, un député ne peut perdre son siège que s'il est condamné à plus de 12 mois d'emprisonnement, sans l'option d'une amende. L'Afrique du Sud découvre à présent que près d'un quart de ses députés seraient impliqués dans des comportements douteux.

Le rapport confidentiel sur l'enquête réalisée par PricewaterhouseCoopers (PwC) recommandait l'ouverture de nouvelles enquêtes et actions en justice. Le parlement a désigné un groupe de travail spécial pour examiner ces conclusions et le Bureau du procureur général (NPA), qui supervise l'unité d'élite anticriminelle Scorpions, mène également une enquête. Ce rapport signale que l'ensemble du système de traitement des billets d'avion destinés aux députés était supervisé par une seule employée, dont le travail n'était jamais contrôlé par ses supérieurs. Le rapport de PwC estime que les informations comptables disponibles sont insuffisantes pour déterminer si les députés étaient coupables de fraude, quelle était l'ampleur de la fraude et si les députés recevaient des avantages illégitimes de la part des agences de voyage[4].

Smuts Ngonyama, le porte parole du Congrès National Africain (ANC) au pouvoir, a déclaré que le parti engagerait des « mesures disciplinaires adaptées » contre ses députés et l'opposition a invité les députés condamnés à « agir de manière honorable et à démissionner »[5]. En juin 2005, l'ANC a annoncé que cinq des députés condamnés avaient démissionné tandis que trois autres députés ayant négocié leur peine ne siégeaient plus au parlement. Vingt-et-un autres députés, anciens ou toujours en place, doivent être jugés en juillet 2005.

Les retombées du Travelgate ont été diverses. D'une part, ce scandale a montré que les organes de lutte contre la corruption et le pouvoir judiciaire sont relativement indépendants et peuvent remplir leurs fonctions sans entraves, même quand des membres haut placés de l'ANC sont impliqués. D'autre part, l'affaire a été suivie de tentatives de « museler » les Scorpions en intégrant l'unité dans les forces de police ordinaires. Une commission d'enquête judiciaire a été créée pour décider de l'avenir des Scorpions. La décision qu'elle prendra sera révélatrice de la détermination du gouvernement à lutter contre la corruption au plus haut niveau.

Destitution du Vice-Président suite à des allégations de corruption

Le contrat d'armement de 5 milliards de dollars américains conclu en 2000 a commencé à être minutieusement épluché en 2003, quand l'ancien chef du NPA, Bulelani Ngcuka a annoncé que, bien que les Scorpions aient trouvé des indices probants de corruption contre le Vice-président Jacob Zuma, l'État ne le poursuivrait pas parce qu'un tel procès n'était pas « gagnable »[6]. Certains ont considéré que le procès engagé depuis octobre 2004 contre le conseiller financier de Zuma, Schabir Shaik, était en fait le procès de Zuma par procuration. Quand le juge Squires a établi qu'il existait « des liens généralement malhonnêtes » entre Shaik et Zuma, le Président Thabo Mbeki a démis Zuma de ses fonctions en juin 2005. Le NPA a annoncé qu'il prévoyait de mettre Zuma en examen et sa première audience au tribunal était prévue pour le 29 juin. Zuma qui continue de protester et de clamer son innocence, reste vice-président de l'ANC et bénéficie d'un large soutien populaire parmi les syndicalistes et les jeunes, qui jugent qu'il est victime d'une machination. Le juge a établi que Shaik avait sollicité un pot-de-vin, au nom de Zuma, auprès de la société française d'armement Thomson-CSF (depuis rebaptisée Thales) pour le protéger en cas d'enquête sur ce contrat[7]. Le procès s'est également penché sur les prêts douteux accordés par Shaik à Zuma pour un total de plus d'un million de rands (146 000$ US)[8].

Cette affaire a eu de lourdes conséquences pour l'ancien Vice-président et les institutions de contrôle du pays. Zuma a refusé de dire s'il se présenterait à la succession du Président Mbeki mais ses partisans soutiennent que l'enquête des Scorpions et le procès de Shaik visaient à le discréditer et à contrecarrer ses ambitions présidentielles. Le procès a mis en évidence les insuffisances et les dérives des mécanismes de contrôle du parlement, du bureau du procureur général, du protecteur du citoyen (médiateur) et du vérificateur général. L'Unité d'enquête conjointe (JIT), qui a initialement examiné le contrat d'armement en 2001, a jugé que, bien qu'il y ait eu corruption, celle-ci n'a pas influencé significativement le contrat[9]. La JIT étant composée d'enquêteurs issus de l'ensemble des organes de contrôle susmentionnés, le verdict du tribunal met en cause la rigueur de leurs enquêtes.

L'exécutif est soupçonné d'ingérence massive dans le rapport du vérificateur général.

L'Alliance démocratique (DA), un parti d'opposition, a demandé que l'ancien ministre de la défense, Pierre Steyn, témoigne devant la Commission permanente de contrôle des comptes du parlement (SCOPA). Steyn a démissionné en mettant en cause la légalité du contrat d'armement et en affirmant que le processus d'attribution du contrat était entaché d'irrégularités[10].

Le fait que la JIT ait délibérément court-circuité la SCOPA a empêché celle-ci de jouer son rôle d'organe de contrôle. Certains observateurs estiment que toute cette affaire a affaibli la SCOPA, l'éloi-

gnant de son rôle d'autorité de contrôle pour en faire un instrument de manipulation politique. D'après le député de l'Alliance démocratique Eddie Trent, « le parlement doit désormais s'assurer que l'exécutif et le vérificateur général seront amenés à rendre des comptes sur leur comportement dans l'affaire des contrats d'armement »[11]. Le procès Shaik a révélé que Zuma n'avait pas déclaré ses emprunts à Shaik à la Commission des comptes publics du parlement[12].

Le procès Shaik pointe aussi du doigt la responsabilité des multinationales en amont des pratiques de versement de pots-de-vin dans les transactions internationales. La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption de 1999 pourraient soumettre Thales et les autres sociétés d'armement à un contrôle plus attentif.

La loi sur les dénonciateurs jugée déficiente

En mars 2005, un directeur-général adjoint du Ministère de la justice, Michael Tshishonga, a intenté un procès en diffamation réclamant 2 millions de rands (292 000 dollars US) à l'ancien Ministre de la Justice Penuell Maduna, alléguant que Maduna l'avait traité d'« imbécile » et de « vestige des bantoustans » lors d'une déclaration télévisée en octobre 2004. Tshishonga a récemment été rétabli sans ses fonctions d'administrateur délégué du Président de la Haute Cour après avoir été suspendu par Maduna pour manquement au Code de conduite de la fonction publique[13].

Le bureau du Président de la Haute Cour est responsable de la nomination des liquidateurs des successions insolvables. En octobre 2003, Tshishonga a accusé publiquement Maduna, l'administrateur judiciaire Enver Motala et un haut fonctionnaire du bureau du Président, de corruption et de népotisme[14]. Tshishonga a accusé Maduna d'entretenir des rapports malhonnêtes avec Motala, lesquels auraient rapporté à ce dernier 50 millions de rands (7,8 millions de $ US) sur deux ans grâce aux affectations que lui aurait donné Leon Lategan, du bureau du Président de la Haute Cour. Tshishonga avait tout d'abord exprimé ses doutes concernant Motala au directeur général de la justice, Vusi Pikoli. En l'absence de réaction de celui-ci, il a dénoncé publiquement les faits. Tshishonga a ensuite été traduit devant une commission disciplinaire interne et suspendu par Maduna[15].

L'enquête interne reposait sur le Code de conduite de la fonction publique, qui stipule qu'un « employé doit utiliser les voies appropriées pour faire part de ses griefs ou exprimer des protestations officielles ». En juillet 2004, l'enquête a conclu que les déclarations de Tshishonga étaient protégées en vertu de la Loi sur les informations protégées (PDA) de 2000, qui défend les dénonciateurs d'actes de corruption.

Cependant, le Ministère de la justice a refusé de réintégrer Tshishonga au motif qu'il « étudie toujours les conclusions de la commission disciplinaire et qu'il décidera des mesures à prendre une fois ce processus parvenu à son terme ». Tshishonga a alors porté l'affaire devant le Tribunal du travail, qui a ordonné sa réintégration à dater de février 2005[16]. Motala a été arrêté pour fraude et corruption le 2 juillet 2004, en même temps que huit autres personnes. Lategan a été réaffecté « à la formation et à l'évaluation » en attendant les résultats de l'enquête. Les Sud-africains attendent maintenant de voir si Maduna sera poursuivi ou s'il s'en sortira indemne. Quant à Pikoli, récemment nommé directeur national du parquet, sera-t-il appelé à expliquer pourquoi il n'a rien fait quand Tshichonga, qui était alors son adjoint, l'a informé de ces irrégularités ? Quel message envoie-t-on ainsi aux dénonciateurs potentiels ?

Malgré de louables intentions, la Loi sur les informations protégées semble ne pas avoir tenu ses promesses à plusieurs occa-

sions, non seulement parce qu'elle prévoit à qui exactement le dénonciateur doit faire ses révélations, mais aussi comment il doit réclamer sa protection. La loi précise qu'un dénonciateur doit faire ce qu'elle appelle une « communication protégée » à un groupe précis de personne s'il souhaite éviter de subir un « préjudice professionnel ». La façon dont la communication doit être faite est également réglementée. C'est son apparent manque de respect des procédures qui a entraîné la prise de mesures disciplinaires contre Tshishonga. Ce manquement à la discipline – et la confusion juridique – découle toutefois des réglementations du service public et de ce qu'elles empêchent en termes de communication, en particulier en dehors des services publics. Il y a donc une incohérence entre ces réglementations et la PDA.

Reste à voir si la PDA sera efficace car de nombreuses tentatives potentiellement fructueuses de dénonciation risquent de rester ignorées ; la loi doit être révisée par le parlement fin 2005. Toutefois cette affaire met en évidence la difficulté d'appliquer la loi et l'ampleur des réticences à sanctionner des fonctionnaires haut placés.

Ayesha Kajee (TI Afrique du Sud)

Indications bibliographiques

John Daniel, Roger Southall et Jessica Lutchman (eds), *State of the Nation : South Africa 2004–2005* (L'état de la nation : Afrique du Sud 2004-2005) (Le Cap : HSRC Press, 2004)
Hennie van Vuuren, « National Integrity Systems : South Africa » (Systèmes nationaux d'intégrité : l'Afrique du Sud) (Johannesburg : Transparency Afrique du Sud, 2005)

TI Afrique du Sud : www.tisa.org.za

Notes

1. *Sunday Times* (Afrique du Sud), 1 août 2004.
2. *Mail and Guardian* (Afrique du Sud), 28 janvier 2005.
3. *Mail and Guardian* (Afrique du Sud), 18 mars 2005.
4. *Mail and Guardian* (Afrique du Sud), 4 mars 2005.
5. *Mail and Guardian* (Afrique du Sud), 18 mars 2005.
6. *Sunday Times* (Afrique du Sud), 24 août 2003.
7. *The Witness* (Afrique du Sud), 29 juin 2005.
8. *Mail and Guardian* (Afrique du Sud), 26 novembre 2004.
9. Gouvernement d'Afrique du Sud, « Joint Investigation Report into the Strategic Defence Procurement Packages » (Rapport d'enquête conjointe sur le programme d'approvisionnement de défense stratégique), novembre 2001.
10. *Pretoria News* (Afrique du Sud), 31 mars 2005.
11. *Pretoria News* (Afrique du Sud), 31 mars 2005.
12. *Business Day* (Afrique du Sud), 15 mars 2005.
13. www.iafrica.com/news/sa/237039. htm
14. www.armsdeal-vpo.co.za/articles07/pickle.html
15. www.info.gov.za/speeches//1999/9911091035a1017. htm
16. www.info.gov.za.speeches/2004/04080408151007. htm

Algérie

Conventions :
La Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
La Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée en août 2004)
La Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en octobre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- **Une unité chargée de traiter les informations financières**, établie par décret présidentiel en avril 2004, est devenue opérationnel au Ministère des Finances en décembre 2004. Cette unité est un organisme autonome ayant la responsabilité de recevoir, analyser et traiter des cas de suspicion se rapportant aux opérations bancaires ou financières pouvant être qualifiées de blanchiment d'argent ou de financement des activités liées au terrorisme.
- **Un projet de loi contre la corruption**, qui harmonise la législation en vigueur avec la Convention des Nations unies contre la corruption, a été soumis à la première lecture en janvier 2005 et adopté par le Conseil des Ministres en avril 2005, en attendant sa présentation au parlement. Ce projet de loi dispose de la création d'un organisme national investi des pouvoirs les plus étendus en matière de prévention et de lutte contre la corruption. En particulier, il aura la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Cet organisme aura le statut d'une autorité administrative autonome. Des critiques s'interrogent sur la sincérité de la volonté du gouvernement, compte tenu des dernières mesures répressives lancées contre les médias (voir ci-dessous). Des initiatives identiques ont été avortées dans le passé. En 1996, le gouvernement a créé un Observatoire national de lutte contre la corruption qui a été dissout en 2000 par le Président Abdelaziz Bouteflika.

Répression de la corruption – ou mesures répressives contre la presse ?

L'état d'urgence en vigueur en Algérie, de 1992 à nos jours, a eu de nombreuses conséquences, notamment sur les restrictions des libertés civiles, les restrictions imposées aux parties de l'opposition et aux organisations de la société civile. Les manifestations publiques sont fréquemment interdites, tandis que le droit de grève a pratiquement disparu. Les journalistes subissent souvent les pires formes de restrictions. En juin 2004, Mohamed Benchicou, éditeur en chef du quotidien *Le Matin*, a été condamné à deux ans de prison pour avoir rédigé un livre qui critique le président. Le journal fut contraint de cesser sa parution en juillet 2004, lorsque la société d'imprimerie de l'État a exigé, de manière subite, le payement de ses créances ; son site web a subi le même sort ; en outre, les bâtiments abritant ses locaux ont été vendus aux enchères par les autorités fiscales. Il est à retenir que *Le Matin* était en train de publier des enquêtes sur les accusations de corruption dans laquelle étaient impliqués de hauts fonctionnaires de l'État. Au cours de l'année écoulée, les autorités ont

émis une série de communiqués par lesquels elles réaffirmaient leur engagement d'éliminer la corruption, et ce, suite à une forte pression exercée par des institutions financières internationales, des partenaires commerciaux étrangers et le grand public en vue d'une action concrète dans ce sens. En effet, alors que le gouvernement prétendait travailler d'arrache-pied sur ce problème, il n'y a eu aucune action concrète de sa part. Cependant, les discours et les affirmations officielles tentent de donner une bonne impression, tout comme la ratification, en août 2004, de la Convention des Nations unies contre la corruption. Mais l'on redoute que ces discours et ces affirmations ne servent, en réalité, de raisons pour ne pas agir. À titre d'exemple, la Cour des comptes a été créée en 1980, avec pour responsabilité de publier des rapports annuels, conformément aux dispositions constitutionnelles y afférentes. Cependant, au bout d'un quart de siècle d'existence, il n'y a eu que deux rapports publiés. En dépit d'une ordonnance datant de juillet 1995 qui définit les termes de son mandat, le statut de ses enquêteurs reste encore à préciser clairement. L'association des agents de la Cour a, à plusieurs reprises, protesté contre sa marginalisation. Ce fut le cas tout dernièrement, lors d'une réunion publique tenue en août 2005, en présence de la presse. Malgré cela, les autorités ne se sont jamais résolues d'expliquer leur attitude à l'égard de la Cour des comptes.

Bien que garanti par la constitution, l'accès aux informations détenues par le gouvernement lui sera plus refusé qu'accordé. Malgré la ferme promesse d'éliminer la corruption, aucune loi susceptible de faciliter l'accès aux informations n'a été ni promulguée ni incluse dans un programme législatif. Au contraire, les différents services seront probablement tentés de restreindre l'accès aux informations, que ce soit pour la consommation du grand public ou pour l'exploitation de la presse. Cette dernière rencontre des difficultés à mener des enquêtes, en particulier dans le domaine de la corruption, face au refus systématique des autorités compétentes de fournir des renseignements ou d'en indiquer les sources. Cet état de choses constitue un sérieux handicap pour les activités des médias. En témoignent les nombreux procès en diffamation intentés contre eux. Les marchés publics sont également entachés d'irrégularités, parmi lesquelles l'usage excessif des contrats privés. Le Président Bouteflika en a fait allusion dans une allocution télévisée en avril 2005, en disant que de tels contrats seraient désormais interdits dans la procédure de passation des marchés publics. L'Algérie s'apprête à investir 55 milliards de $ US sur les infrastructures et d'autres travaux publics dans les cinq prochaines années. Mais, dans un rapport sur la politique budgétaire de l'Algérie, publié en mars, le FMI exprime ses réserves sur la manière dont les fonds publics sont utilisés. Il en conclut que l'Algérie n'observe que partiellement les normes relatives à la transparence fiscale. Il précise par ailleurs que la disponibilité des données relatives à l'exécution du budget est « rigoureusement limitée et sporadique », tandis que les mesures prévues par la loi en matière de transparence ne sont pas entièrement suivies[2]. La fuite des capitaux constitue également un problème majeur. On estime que 500 millions d'euros (environ 612 millions de $ US) sortent du pays chaque année, selon les chiffres obtenus de sources gouvernementales[3].

Malgré les efforts du gouvernement visant à attirer des investissements étrangers, le montant limité que reçoit l'Algérie peut se justifier, principalement par l'ampleur de la corruption qui prévaut au sein des services publics et au niveau des fonctionnaires de l'État. Selon la Banque Mondiale qui a mené des études sur plus de 1.400 investisseurs et sociétés en 2003, la « corruption représente un handicap

majeur en matière des investissements en Algérie, avec 75 pour cent des sociétés ayant signalé avoir payé des pots-de-vin »[4]. La Banque Mondiale a estimé que les sociétés en Algérie dépensent en moyenne 6 pour cent de leurs chiffres d'affaires sur la corruption, alors que l'OCDE et la Banque Africaine de Développement, dans un rapport conjoint, qualifient la corruption de « fléau endémique »[5].

L'État est l'actionnaire principal dans le riche secteur Algérien du pétrole et du gaz, à travers la participation de la Sonatrach, qui publie rarement des informations sur ses activités et ses recettes en provenance des investisseurs et partenaires étrangers. Les seules informations qu'elle met à la disposition du grand public se rapportent aux recettes d'exportation. La Sonatrach est une société sur laquelle il est difficile aux journalistes d'enquêter. Et toute tentative d'y mener une enquête est rapidement supprimée. La procédure de passation des marchés publics est également obscure. En avril 2005, suite à l'exemple du Président, le Ministre de l'Énergie et des Mines, Chakib Khelil, a exprimé, à son tour, ses inquiétudes à propos du nombre de plus en plus croissant des marchés publics qui sont remplacés par des contrats privés. Il a remarqué que « de plus en plus, de marchés publics sont attribués en privé. Cette procédure donne lieu à toutes sortes d'abus. En conséquence, il devient urgent d'éliminer la procédure de consultations restreintes du système d'attribution des marchés publics »[6]. Toutefois, ce même ministre a déposé une plainte en justice, pour diffamation, contre quatre journalistes du quotidien *Le Matin,* suite à un article publié en août 2003, critiquant le bien-fondé juridique d'une transaction de vente de bâtiments appartenant à la Sonatrach, tout en dénonçant les intérêts commerciaux d'un certain nombre de politiciens. Le rédacteur en chef, Youcef Rezzoug et les journalistes Yasmine Ferroukhi, Abla Cherif et Hassan Zerrouky ont été condamnés respectivement à deux et trois mois de prison, tandis que Mohamed Benchicou, qui avait déjà passé 10 mois en prison, a reçu une condamnation de cinq mois supplémentaires. La Fédération Internationale des Journalistes s'est plainte d'une campagne de « tracasserie judiciaire systématique » menée contre des journalistes en Algérie[7].

Depuis 2004, le gouvernement a annoncé un certain nombre d'initiatives pour combattre la corruption, en particulier suite à l'affaire dite Khalifa (voir ci-dessous). Par ailleurs, il a intenté des procès criminels contre des représentants élus et des hauts fonctionnaires de l'État impliqués dans des affaires de détournement de fonds. L'une d'elles concerne l'ex-préfet d'Oran, qui a été condamné à une peine de prison. En mai 2005, les projecteurs se sont tournés sur le préfet de Blida, qui fut contraint de démissionner. Son fils a été également accusé de corruption, dans une affaire où il est, lui-même, probablement impliqué[8]. Ce dossier a conduit à l'arrestation ou à des procès intentés contre plusieurs magistrats et hauts fonctionnaires du ministère de la justice et du cabinet du président. En mai, le ministre chargé des affaires religieuses a adressé une note aux *imams,* dans laquelle il leur a demandé de mettre l'accent sur la nécessité de combattre la corruption, au cours de leurs sermons de Vendredi, en se référant à la loi de la *sharia*. Face à ces diverses démonstrations de bonne volonté, les Algériens sont perplexes et s'interrogent sur l'existence d'une volonté politique réelle pour lutter contre la corruption. En effet, des campagnes menées contre la corruption dans le passé avaient rarement débouché sur des actions concrètes. Ce qui avait donné à croire qu'il ne s'agissait que des luttes d'influence au sein de la hiérarchie supérieure du gouvernement. Il appartient donc aux autorités de prouver que les efforts qu'elles déploient ces derniers temps ne constituent pas des exercices supplémentaires vides de sens.

L'Affaire Khalifa

Les révélations ne cessent de survenir à propos de cette affaire de corruption hors du commun, objet d'une étude détaillée dans le *Rapport mondial sur la corruption* 2004. Selon les documents fournis aux tribunaux français en juillet 2004 par les liquidateurs de la Banque El Khalifa, le groupe, dont le propriétaire est l'homme d'affaires Algérien, Rafik Khalifa, a transféré, de manière illicite, 689 millions d'euros (843 millions de $US) vers d'autres pays, entre 1998 et 2002.[9] Khalifa, qui a refusé tout commentaire sur l'écroulement de son groupe, a été condamné par coutumance, en mars 2004, à cinq ans de prison et à une amende de 6 milliards de dinar (85 millions de $ US) pour avoir violé la réglementation bancaire.

Financé par des investisseurs locaux, la Banque El Khalifa avait fourni des fonds aux filiales du groupe pour des opérations dans les domaines du transport aérien et des médias. Ces opérations ont éventuellement échoué. La Banque avait reçu des sommes d'argent de la part de nombreuses sociétés parce qu'elle offrait un taux d'intérêt de 17 pour cent et une forte commission aux nouveaux fournisseurs d'opportunités d'affaires. Les tribunaux français s'intéressent, en particulier, à l'achat des biens immobiliers effectué à Paris par Khalifa Airways, pour le compte des personnes proches du Président Bouteflika. La police a rédigé un rapport d'enquête relative à l'acquisition de deux appartements. Le premier a été acheté pour le compte d'un proche du président et le deuxième fut transféré à Abdelghani Bouteflika, le frère du président qui a également servi en tant qu'avocat du groupe Khalifa. Les autorités gouvernementales n'ont pas démenti ces allégations. Lors de la campagne pour les élections présidentielles en avril 2004, à l'issue desquelles Bouteflika fut réélu pour un deuxième mandat de cinq ans, les différents candidats ont accordé peu d'intérêt à l'affaire Khalifa. Mais cela ne suscita aucune surprise de la part des observateurs. En effet, la résolution de cette affaire risque de déclencher une chaîne de réactions si explosives que nul ne pourrait en tirer profit. Aucune des enquêtes successives menées sur cette affaire n'a mentionné les avantages excessivement généreux que les élites politique, économique et financière de l'Algérie ont accordé à Khalifa, ni examiné les facteurs qui ont conduit les autorités à ignorer les signes avant-coureurs jusqu'au point de non retour. Chaque fois, les tribunaux algériens affirment que les enquêtes sur cette affaire se poursuivent. Mais, le procès, d'abord prévu pour mars 2005, a été reporté à une date ultérieure. Ils ont émis un mandat d'arrêt international contre Rafik Khalifa, qui est encore en fuite. Quant aux enquêtes menées par les autorités françaises, elles portent principalement sur les transactions d'affaires de Khalifa dans ce pays, parmi lesquelles les transactions financières et ses généreux dons aux vedettes du cinéma et des médias. Selon le Procureur en chef de Blida, le tribunal en charge de l'affaire Khalifa, l'enquête est effectivement « en cours ». « C'est un scandale qui a causé des dommages très graves à l'économie nationale », a-t-il dit. « Tous ceux qui ont contribué à la réalisation de cette fraude, de près comme de loin, seront sévèrement punis »[10] Son prédécesseur, décédé en décembre 2004, espérait voir le procès commencer en mars 2005, mais, de sources judiciaires, on apprenait déjà, vers fin octobre, que l'enquête ne sera conclue qu'en juin 2005.[11] Les mêmes sources précisent que plus de 800 personnes étaient impliquées dans l'affaire Khalifa, dont 600 ont été déjà entendues et 20 traduites en justice.

Djilali Hadjadj (Association algérienne de lutte contre la corruption)

Indications bibliographiques

Lounis Aggoun and Jean-Baptiste Rivoire, Françalgérie : crimes et mensonges d'États (Paris : La Découverte, 2004)
Djilali Hadjadj, Corruption et démocratie en Algérie (Paris : La Dispute, 2001)
Reporters Sans Frontières, Algérie, livre noir (Paris : La Découverte, 2003) « Soir Corruption », une page dédiée aux nouvelles sur la corruption, a commencé à paraître dans le journal du soir, « Le Soir d'Algérie » tous les lundi depuis 2000. Voir : www.lesoirdAlgérie.com
Association algérienne de lutte contre la corruption (AACC) : www.chafafia.new.fr

Notes

1. Reporters Sans Frontières, communiqué de presse, 2 février 2005, disponible sur www.rsf.org/article.php3 ?id_article=12443
2. *Liberté* (Algérie), 3 mars 2005.
3. *El Watan* (Algérie), 12 mars 2005.
4. Banque Mondiale, *World Development Rapport 2005* (Washington, DC : Banque Mondiale, 2004).
5. L'OCDE et la Banque Africaine de Développement : un aperçu sur l'économie africaine, (OECD and African Development Bank, *African Economic Outlook)*, mai 2005.
6. *Liberté* (Algérie), 17 avril 2005.
7. Agence France-Presse (France), 19 avril 2005.
8. *Jeune Afrique L'Intelligent* (France), 5 juin 2005, et *El Watan* (Algérie), 22 mai 2005.
9. *Le Monde* (France), 8 février 2005.
10. *Liberté* (Algérie), 24 mars 2005.
11. *El Watan* (Algérie), 31 octobre 2004.

Bangladesh

Les Conventions :
La Convention des Nations unies contre la corruption (non encore signée)
La Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (non encore signée)
Plan d'Action BAD-OCDE pour l'Asie et le Pacifique (approuvé en novembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- **La Commission de lutte contre la corruption**, longtemps attendue, a été mise sur pied en novembre 2004, fournissant au gouvernement l'occasion de s'attribuer le mérite de tenir ses engagements électoraux, tout en répondant aux exigences de la société civile et des bailleurs de fonds internationaux (voir *Rapport Mondial sur la Corruption 2005*). Mais un démarrage pénible, des politiques douteuses en matière de gestion du personnel et une indépendance financière contrôlée ont amené TI Bangladesh et d'autres ONG à s'interroger sur la capacité potentielle de la Commission de réduire la pratique des pots-de-vin (voir ci-dessous).
- Une session du Conseil des Ministres tenue en décembre 2004 a approuvé la nomination d'un **ombudsman fiscal** (adoptée en loi en juillet 2005), dont les principales tâches consisteraient : à recevoir les plaintes des contribuables, exiger du Conseil National des Impôts (NBR) des comptes rendus et proposer des mesures de redressement dans des cas d'injustice ou de malversation. La corruption très répandue au sein

du NBR est, en partie, la cause du niveau très faible des recettes fiscales. Par ailleurs, les collecteurs d'impôts ont la réputation d'aider les contribuables à frauder le fisc contre perception de pots-de-vin. Au moment de la rédaction de ce rapport, la nomination de l'ombudsman fiscal attendait encore l'approbation du Ministère de la Justice, de la Législation et des Affaires Parlementaires. La société civile et le monde des affaires ont depuis longtemps lancé des appels pour la création de ce poste. Toutefois, faute d'informations sur son indépendance, ses pouvoirs d'enquêter et ses ressources, il est douteux que l'ombudsman fiscal devienne la solution adéquate face à la corruption qui prévaut sein du NBR (voir ci-dessous).

La nouvelle commission de lutte contre la corruption déçoit les attentes

Lors de sa création en novembre 2004, la Commission de lutte contre la corruption (ACC) a été accueillie comme une réforme institutionnelle venue à point nommé, une preuve éloquente que le gouvernement s'est résolu à combattre le fléau de la corruption. Mais, depuis lors, il n'y a presque aucun jour qui passe sans que les rapports dans les médias ne fassent état du scepticisme qui prévaut au sujet des objectifs louables de la ACC[2]. En effet, étant donné que l'impulsion clé qui a conduit à la création de la commission a eu pour origine aussi bien les exigences de la société civile que la pression exercée par les donateurs internationaux, l'on pourrait juger que le gouvernement a fait cette concession à contre cœur, plutôt que par volonté politique digne de foi[3].

Le manque d'impartialité observé dans les procédures adoptées pour choisir les trois commissaires de l'ACC, dont l'un a été nommé Président de cette commission, a suscité de sévères critiques dès le début. Selon les dispositions de la Loi de février 2004 portant création de la Commission de lutte contre la corruption, la nomination des commissaires devrait être approuvée par le président, sur recommandations d'un jury de sélection composé de magistrats. Cependant, aussitôt annoncée, la nomination des membres de la commission a provoqué un tollé général de la part des critiques qui ont souligné que des considérations d'ordre politiques ont prévalu sur les recommandations du jury. L'éligibilité du président de la commission a été également remise en cause, étant donné qu'il avait précédemment servi en tant que Commissaire Électoral en Chef (CEC) et Magistrat à la Cour Suprême. Des experts en matières des questions constitutionnelles et des anciens commissaires électoraux ont jugé que la nouvelle nomination constituait une violation de la constitution, qui interdit aux anciens commissaires électoraux en chef et aux magistrats d'occuper d'autres fonctions publiques[4]. Un recours en faveur des intérêts publics a été introduit, en mars 2005, auprès du Haut Tribunal, remettant en cause la validité juridique de cette nomination. Quelque soit la suite qui sera donnée à ce recours et le résultat du débat constitutionnel relatif à ce dossier, des controverses de ce genre constituent de mauvais présages sur l'avenir de la commission de lutte contre la corruption (ACC). Des contestations relatives au recrutement du personnel ont suivi les controverses mentionnées ci-dessus, du fait que la Commission (ACC) n'observe aucun règlement précis en matière de recrutement du personnel. Une autre décision plus controversée prise par la commission est celle relative au re-engagement du personnel de l'ancien Bureau de lutte contre la corruption, qui fut dissout à cause de son inefficacité et manque

d'autonomie.[5] Éventuellement, la commission a annulé cette décision, mais non sans avoir porté atteinte à sa crédibilité. En outre, contrairement aux dispositions de la loi portant création de la commission de lutte contre la corruption, des décisions relatives aux recrutements et aux affectations des membres du personnel ont été prises sans concertation au niveau des trois membres de la Commission, ce qui suscite des doutes énormes sur leur capacité à faire preuve de leadership, qualité tant souhaitée de leur part face aux nombreux défis qui les attendent. Cependant, la question la plus problématique concerne l'indépendance de la Commission (ACC), étant donné que le gouvernement détient l'autorité sur la politique en matière des questions clé, telles que celles relatives au budget, au recrutement du personnel et à la structure organisationnelle. En fait, à présent, la commission doit obtenir l'approbation du cabinet avant l'application de toute décision prise par elle.[6] Malgré les pouvoirs dont elle est investie, la commission n'a pas réussi à prendre des mesures spécifiques en matière de politique au cours des cinq derniers mois, ni à faire connaître au public le contenue de sa stratégie de lutte contre la corruption. En revanche, elle a réduit son mandat à la prise des décisions ad hoc qui démontrent de son manque de vision et sa médiocrité. Par exemple, la commission a retenu des accusations contre un certain nombre d'ordres d'affectation émis par des hauts fonctionnaires de l'État, sans pouvoir les suivre jusqu'au bout.[7] De la même manière, elle a annoncé son intention d'enquêter sur l'utilisation non autorisée des véhicules officiels, le détournement du domaine foncier de l'État (appartenant aux chemins de fer) et l'importation de riz pourri.[8] Aucune mesure concrète n'a été prise en dehors des lettres adressées aux services concernés.

La corruption au service des douanes

Selon une étude publiée en septembre 2004 par TI Bangladesh, la corruption règne au sein du service des douanes, placé sous la tutelle du *National Board of Revenue*, le Conseil National des Impôt. L'étude a été menée au port de Chittagong, qui accueille environ 75 pour cent des importations et exportations du pays. Des sociétés de chargement sont tenues de déclarer la liste de leurs marchandises, soit dans un Manifeste général d'importation (*Import General Manifesto*) (IGM) ou dans un Manifeste général d'exportation (*Export General Manifesto*) (EGM), conformément à la réglementation en vigueur. L'étude a révélé que des incitations illicites pour l'obtention des autorisations (de chargement ou de déchargement) étaient acceptées sans objection, pour autant que cette pratique s'est institutionnalisée, avec des pots-de-vin payés dans 100 pour cent de cas, aussi bien pour les Manifestes généraux d'importation (IGM) que pour les Manifestes généraux d'exportation (EGM). Des pots-de-vin ont été également exigés dans 100 pour cent des cas pour amender les IGM ou les EGM, pour diverses raisons.[9] Selon la réglementation, si un conteneur chargé de marchandises importées n'est pas dédouané dans les 45 jours, le contenu doit être vendu aux enchères. Des chercheurs ont découvert que les importateurs ont offert des pots-de-vin aux agents des douanes afin de retarder le processus de la vente aux enchères dans le but de profiter des fluctuations de prix sur le marché. Par ailleurs, pour obtenir des autorités douanières les autorisations d'enlèvement des marchandises importées, les agents de transit et de consignation doivent payer des pots-de-vin à un minimum de 16 à 37 différents niveaux du personnel des douanes. Selon l'étude, le montant des pots-de-vin payés par les importateurs et exportateurs aux fonctionnaires du

port de Chittagong est estimé à environ 8 milliards de takas (130 millions de $ US) par an.[10]

Suite au rapport de TI Bangladesh, le Comité Parlementaire Permanent sur le Ministère des Finances a demandé, en octobre 2004, que les autorités douanières réduisent le nombre d'étapes à franchir par les importateurs et les exportateurs dans leurs démarches pour obtenir l'autorisation d'enlever leurs marchandises. L'Autorité du Port de Chittagong (CPA) a mis sur pied une équipe d'enquête composée de cinq membres pour étudier les affaires de corruption révélées dans le rapport. En Janvier 2005, l'Autorité a institué un « guichet unique » à l'intention des importateurs et exportateurs dans le but de réduire la corruption. Il est trop tôt d'évaluer l'impact que ces initiatives pourraient avoir sur la lutte contre la corruption. Mais, déjà, les opérateurs économiques ont accueilli ces mesures avec soulagement. D'autres recommandations ont été faites, au nombre desquelles la privatisation de la gérance du port, la réorganisation de l'Autorité du Port de Chittagong (CPA), l'introduction des procédures de dédouanement plus souples ainsi que la privatisation des services de manutention des marchandises et la gestion de la main d'œuvre. Le tout dans le but de faciliter un système d'incitation à la performance et réduire l'influence superflue des intérêts privés. Il est possible que d'autres mesures soient prises, telle que l'introduction des représentants des usagers du port au sein du Conseil d'Administration de l'Autorité du port de Chittagong (CPA), pour démarrer ainsi le processus de sa transformation en une organisation véritablement autonome.

Le professionnalisme de la police remis en cause

Au cours de ces dernières années, il y a eu de plus en plus de préoccupation sur le rôle de la police en tant qu'organe de maintien de l'ordre et de l'application de la loi. En effet, non seulement la police a échoué dans l'accomplissement de cette mission, mais elle a été souvent complice, de manière passive, dans des cas de violation des lois, et parfois avec la participation active de ces agents. Une étude conduite par TI Bangladesh, en septembre/octobre 2004 et rendue publique en avril 2005, a révélé que 92 pour cent de toutes les personnes sondées, qui ont déposé des plaintes auprès de l'administration de la police, ont dû payer des pots-de-vin, tandis que 80 pour cent ont offert des pots-de-vin pour obtenir des certificats de bonne conduite à des fins diverses. Selon cette étude, le montant payé par des foyers à la police, chaque année, est estimé à 15.3 milliards de takas (260 millions de $ US).[11] Des agents de la police ont été impliqués dans des affaires d'extorsion, de pots-de-vin, d'arrestation arbitraire et même de torture sur des personnes gardées à vue et, éventuellement, leur meurtre. Dans l'un des cas, un officier de police a tué un homme au Badda thana (commissariat de police), suite au refus de ce dernier de payer un pot-de-vin. Une action en justice a été intentée contre cet officier auprès du tribunal d'instance.[12]

En juillet 2003, le gouvernement a créé le Bataillon d'Intervention Rapide (*Rapid Action Battalion RAB*), une sorte d'équipe mixte composée d'agents de police, de soldats de l'armée, des forces aériennes et des paramilitaires. Cette équipe avait pour tâche, à titre exceptionnel, la lutte contre la criminalité. Neuf mois plus tard, le gouvernement a annoncé que cette unité pleine de controverses a réussi à promouvoir le respect de la loi et le maintien de l'ordre. Bien qu'elle ait saisi au total 718 armes, plus de 200 personnes ont été tuées dans des circonstances douteuses, qualifiées de situations de tirs croisés.[13] Rien qu'en mai 2005, la police a tué 24 personnes, tandis que 21 autres ont perdu la vie à cause du « RAB »[14] Ces séries de tuerie ont déclenché une chaîne de critiques de la part de la

société civile, des organisations des Droits de l'Homme, des parties de l'opposition et des bailleurs de fonds. D'autre part, le "RAB" aurait, selon des rapports, entrepris des actions d'extorsion, de vol et d'exigence de pots-de-vin.[15] Étant donné que le professionnalisme au sein de la police et d'autres agences de maintien de l'ordre et de la sécurité est un sujet d'importance capitale dans la lutte contre la corruption, des faits tragiques à l'image de ceux mentionnés ci-dessus sont loin de contribuer au renforcement de la bonne gouvernance au Bangladesh.

Iftekhar Zaman, Sydur Rahman and Abdul Alim (TI Bangladesh)

Indications bibliographiques

Asian Development Bank, *Controlling Corruption in Asia and the Pacific (*Banque Asiatique de Développement : le Contrôle de la corruption en Asie et dans le Pacifique) (Manille : ADB, 2004)
Centre for Policy Dialogue, *Reforming Gouvernance in Bangladesh* (Centre de Dialogue Politique : la Réforme de la gouvernance au Bangladesh) (Dhaka : CPD, 2002)
Centre for Policy Dialogue, *Business Competitiveness Environment Report* (Centre de Dialogue Politique : Rapport sur l'environnement compétitif des affaires) (Dhaka : CPD, 2004)
Transparency International Bangladesh, *Corruption Database* (Transparency International Bangladesh : Base de données sur la corruption) (Dhaka : TI Bangladesh, 2004)
Transparency International Bangladesh, *Parliament Watch* (Transparency International Bangladesh : Observatoire parlementaire (Dhaka : TI Bangladesh, 2005)
TI Bangladesh : www.ti-bangladesh.org

Notes

1. Dans un pays peuplé de 140 millions d'habitants, on n'enregistre qu'environ 1.5 millions de contribuables, dont à peine la moitié s'acquittent de leurs impôts. Voir *Daily Banglabazar* (Bangladesh), 17 janvier 2002.
2. *New Nation* (Bangladesh), 6 mars 2005.
3. Un signe du manque d'engagement du Bangladesh en matière de lutte contre la corruption se retrouve dans le fait de n'avoir pas délégué ses représentants à la 6e Réunion du Groupe Directeur de l'Initiative contre la corruption de la BAD-OCDE, tenue à Hanoi, Vietnam, en avril 2005. Pourtant, elle figure parmi les 25 pays de l'Asie-Pacifique à avoir approuvé cette initiative.
4. *Daily Star* (Bangladesh), 13 mars 2005.
5. *Independent* (Bangladesh), 15 mars 2005 ; *Daily Star* (Bangladesh), 18 février 2005 ; voir également *Global Corruption Report 2005 (Rapport Mondial sur la Corruption 2005)*.
6. *Global Corruption Report 2005 (Rapport Mondial sur la Corruption 2005) ; Daily Jugantor* (Bangladesh), 13 avril 2005.
7. *New Nation* (Bangladesh), 7 avril 2005.
8. *New Nation* (Bangladesh), 27 mars 2005.
9. TI Bangladesh, *Chittagong Port : A Diagnostic Study* (TI Bangladesh : *Port de Chittagong* : Étude diagnostique (Dhaka : TI Bangladesh, 2004).
10. Ibid.
11. TI Bangladesh, *Household Corruption Survey* (TI Bangladesh : Étude sur la corruption auprès des ménages) (Dhaka : TI Bangladesh, 2005).
12. *Daily Prothom Alo* (Bangladesh, in Bengali), 20 mai 2005.
13. *Daily Star* (Bangladesh), 29 Mars 2005.
14. *Daily Jugantor* (Bangladesh, in Bengali), 1er juin 2005.
15. Asian Human Rights Commission, Urgent Appeals Programme, (Commission asiatique des droits de l'homme, Programme d'appels d'urgence), 25 juillet 2005, www.ahrchk.net/ua/mainfile.php/2005/1182/

Bolivie

Conventions :
Convention Inter-américaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en février 1997)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Des membres du département de la justice et de la délégation présidentielle contre la corruption travaillent sur un **projet de loi portant sur les conflits d'intérêts** qui pourrait être approuvé en 2005. Cette loi, en cours de rédaction avec l'appui du programme de lutte contre la corruption financé par les États-Unis, a pour but de conformer la législation Bolivienne traitant de ce sujet aux textes de la Convention interaméricaine contre la corruption.
- **Un amendement au code pénal** est en cours de rédaction, suivant le même processus que celui sus-mentionné, et pourrait être également approuvé en 2005, si l'ordre du jour déjà bien chargé du parlement permet de tenir des débats à propos de ces changements. Le but visé est d'intégrer des nouveaux crimes lies à la corruption au code pénal afin de faciliter le procès des actes de corruption.

Conflits d'intérêts : relations entre les secteurs public et privé

Le débat relatif au futur rôle des sociétés multinationales opérant dans le grand secteur Bolivien des ressources naturelles a permis de découvrir un certain nombre de faits à travers lesquels des sociétés étrangères, qui interviennent dans l'exploitation des ressources naturelles, ont obtenu des contrats (d'exploitation) à des termes très avantageux, au détriment de l'État. Depuis lors, des questions ont été soulevées à propos de la nécessité de créer des mécanismes traitant des cas de conflit d'intérêts afin de protéger les décideurs contre l'abus d'influence de la part du secteur privé ou d'autres groupes d'intérêts.

Une pratique devenue monnaie courante consiste, pour des fonctionnaires de l'État, à aller occuper des postes dans le secteur privé – ou vice versa – dans le même domaine de travail. À titre d'exemple, des employés des sociétés d'État, le ministre chargé de l'énergie ou le médiateur national pourraient abandonner leur poste à la fonction publique pour aller rejoindre les sociétés du secteur privé, et vice versa. Ainsi donc, à partir de leur poste dans le secteur privé, ils sont chargés de conduire des négociations avec le gouvernement sur des affaires qui étaient placées sous leur responsabilité directe lorsqu'ils servaient en tant que fonctionnaires de l'État. Ce qui signifie qu'ils jouissent des avantages déloyaux en matière d'informations et d'expérience dans le domaine de négociation des marchés à des termes avantageux. En avril 2005, le journal *El Diario* a rapporté que le comité de la société civile chargé de la défense du patrimoine national (CODEPANAL) avait émis des plaintes

selon lesquelles Jaime Barrenechea, l'ancien président de la société pétrolière d'État Bolivien, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), était devenu directeur de service auprès de Repsol-YPF Argentina, tandis que Hugo Peredo et Arturo Castaños, anciens cadres de YPFB ont rejoint Repsol-YPF et la filiale Bolivienne de la société d'État brésilienne Petrobras, respectivement.[1] Eduardo Baldivieso, ancien médiateur national de l'industrie, a été impliqué dans un autre scandale éclaté tout récemment. Il a rejoint la société GAS del Sur pour en devenir le directeur général. Il a réussi à négocier un contrat avantageux pour l'exportation du gaz pétrolier liquéfié en faveur du GAS del Sur.[2]

Des situations semblables se sont produites dans le secteur de l'eau. *Aguas del Illimani et Aguas del Tunari*, deux sociétés détenant des concessions pour l'eau potable et le traitement des eaux souillées, ont bénéficié des membres du personnel qui ont quitté le secteur public, où ils occupaient des fonctions directement liées aux contrats qu'ils ont éventuellement négociés en faveur des sociétés privées qu'ils avaient rejoint. Suite aux protestations, le gouvernement a résilié les deux contrats, en 2005 et en 2000, respectivement. Ces affaires ainsi que beaucoup d'autres ont renforcé la nécessité de créer une loi qui régit les questions touchant aux conflits d'intérêts. L'utilisation des informations et des relations privilégiées par des personnes qui échangent des postes entre les secteurs public et privé dans le même domaine d'activité, a terni la crédibilité des deux secteurs et provoqué des protestations. Le Président Gonzalo Sánchez de Lozada a été contraint de démissionner en octobre 2003, suite aux protestations exigeant la nationalisation des réserves de gaz naturel de la Bolivie, occupant le deuxième rang en Amérique latine. Son successeur, Carlos Mesa, a démissionné en juin 2005. Alors que les protestations portaient sur la question de privatisation, le fait de savoir que des entreprises privées profitaient excessivement des contrats grâce aux relations avec le gouvernement a, apparemment, contribué à déclencher des mouvements de protestation.

L'enrichissement illicite au niveau des autorités locales renforce la nécessité d'adopter une nouvelle loi pour réduire ce phénomène

Au cours de ces dernières années, des cas d'enrichissement illicite, au niveau des autorités municipales, se sont multipliés, soulignant ainsi la nécessité des pouvoirs accrus permettant d'enquêter sur l'acquisition des biens par des fonctionnaires de l'État. Des cas d'enrichissement illicite de la part des autorités, aussi bien au niveau des institutions nationales qu'au niveau du gouvernement central, ne cessent de surgir. Mais, des preuves indexent les autorités municipales comme des auteurs de la corruption à une échelle inimaginable. À cet effet, plusieurs procès intentés contre des maires et conseillers locaux sont actuellement en cours dans les tribunaux. Des exemples types se présentent comme ci-après. Le maire de Achocalla, une petite municipalité située non loin des villes de La Paz et El Alto, fait face à des accusations de détournement de fonds publics. Sont également impliqués dans des affaires de détournement de fonds publics, les représentants des autorités locales à Tiquina, Viacha, Caranavi, Ayoayo, Yanacachi, Copacabana et Uyuni.[3] Le népotisme, le trafic d'influence et l'abus d'autorité se manifestent tant au niveau des autorités locales que du gouvernement central. Pourtant, il existe des lois pour combattre certains de ces vices. Un élément dont l'absence est cause d'embarras sur le plan juridique, rendant

problématique la résolution de ces formes de corruption, c'est la loi permettant aux autorités d'enquêter sur le patrimoine des fonctionnaires de l'État. Des projets de loi, définissant les voies et moyens par lesquels les autorités pourraient être en mesure de vérifier les biens et les revenus des fonctionnaires de l'État, ont été présentés au Congrès qui les a rejetés. Toutefois, il existe, au sein du bureau du médiateur bancaire, une Unité chargée des investigations financières qui possède la capacité d'enquêter sur les transactions de toute personne à travers le système bancaire. Cette unité peut identifier des cas éventuels d'enrichissement illicite et mener des enquêtes complémentaires. Des réformes introduites au sein du Conseil national routier, ayant pour but de combattre et réduire la corruption au sein du personnel, ont produit des résultats satisfaisants. Elles pourraient, éventuellement, servir de modèles-types en matière de réforme auprès d'autres organes étatiques. Au nombre des éléments clé de la réforme figurent : l'effort pour assurer une politique de recrutement sur concours ; des mesures fermes contre des employés accusés de corruption et l'introduction des procédures transparentes en matière de passation de marchés. En fin de compte, la manifestation de la volonté politique de la part des autorités est d'importance capitale pour le succès du processus de la réforme. La pression exercée par la société civile peut également contribuer à maintenir ce sujet en actualité. En fait, au cours de ces dernières années, un certain nombre d'organisations de la société civile ont été constituées pour suivre de près les autorités publiques, en particulier les pouvoirs locaux. Cependant, cette évolution n'est pas positive en soi. Ces organisations de la société civile doivent être, elles aussi, surveillées de près, afin de les empêcher de participer aux actes de corruption, ou de se faire associées aux groupes d'intérêt particuliers.

Les processus de passation de marchés publics constituent encore de sources de corruption

Les marchés publics sont régis par une réglementation et des mécanismes tels que les systèmes d'informations sur Internet qui permettent de faire annoncer des marchés et d'en recevoir des soumissions d'offres en ligne, afin de réduire le risque de corruption. Pourtant, alors que des affaires de corruption dans le secteur de passation de marchés publics semblent avoir baissé au cours de ces dernières années, elles continuent de se multiplier. En 2003, le gouvernement a envisagé l'adoption d'une loi pour réglementer, une fois pour toute, tous les problèmes liés aux processus de passation de marchés. Le projet de loi a été rejeté et transformé en décret présidentiel. Ce décret a tenté d'intégrer les principaux éléments de la loi, mais manque de poids et de force juridiques. Il contient également le code de l'éthique à l'intention des fonctionnaires de l'État chargés des marchés publics. En conséquence, il devient opportun d'entreprendre une réforme juridique en vue d'harmoniser et de simplifier les nombreuses lois, normes et décrets actuellement en vigueur**.** Il y a de nombreuses failles, ainsi que des domaines de corruption qui ne sont pas suffisamment couverts faute d'un instrument juridique qui les prend tous en compte. Jusqu'à présent, on est loin de la pratique par laquelle les autorités présentent des termes de référence transparents aux soumissionnaires. Tout en reconnaissant la nécessité de prendre d'importantes mesures supplémentaires pour renforcer la transparence des marchés offerts par l'État, aucune démarche identique n'a encore été envisagée par le secteur privé. Il y a très peu d'exemples valables de mécanismes d'intégrité, tels que les codes de conduite visant à em-

pêcher les tentatives de pression démesurée sur les décideurs de l'État, qui pourraient être mis à la disposition des sociétés privées.

Guillermo Pou Munt Serrano
(Centro de Desarrollo de Éticas Aplicadas y Promoción de Capital Social)

Indications bibliographiques

Andean Commission of Jurists, « Informe anual sobre la región Andina » (Annual Rapport on the Andean Region, January 2002) (Rapport annuel sur la région des Andes, janvier 2002)
Fundación Etica y Democracia, « Informe de evaluación ciudadana de implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción » (Report of Citizen Evaluation of the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption, 2004) (Rapport d'évaluation citoyenne sur l'application de la Convention inter-américaine contre la corruption)

Notes

1. *El Diario* (Bolivia), 24 avril 2005.
2. *CA$H* (Bolivia), 15 avril 2005.
3. Presidential Anti-corruption Delegation, « Registro de seguimiento de casos de corrupción » (Register of follow-up of cases) (Délégation présidentielle de lutte contre la corruption : Régistre de suivi des cas), 2005.

Brésil

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juillet 2002)
Convention de l'OCDE contre les pots-de-vin (ratifiée en août 2000)
Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée en juin 2005)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en janvier 2004)

Changements juridiques et institutionnels

- Une nouvelle loi dite « PPP » régissant **les partenariats secteur public/secteur privé (PPP)** a été approuvée en décembre 2004. La « PPP » est une méthode, relativement récente, de financement et de développement des infrastructures au Brésil. Des mécanismes ont été intégrés dans la nouvelle loi pour réduire les opportunités par lesquelles les sociétés du secteur privé influencent, de manière abusive, les termes d'un avis d'appel d'offres de la PPP.
- Après 13 ans de discussions et de négociations, le Congrès a voté un amendement constitutionnel en décembre 2004 visant **l'harmonisation du système judiciaire** et l'accélération du processus d'administration de la justice. L'amendement a introduit le concept d'un « précédent exécutoire » conçu en tant que moyen de garantir l'uniformité de la jurisprudence et de réduire des recours d'appel incessants. Cet amendement dispose également de la création d'un Conseil National de la Justice en tant que mécanisme externe de contrôle sur le système judiciaire (voir ci-dessous).

- **Un front parlementaire contre la corruption** a été créé à la chambre basse du Congrès en juillet 2004 afin de traiter des questions relatives à la corruption.

Le système judiciaire : qui veille sur le gardien ?

Contrairement à ce qui prévaut dans un certain nombre de pays d'Amérique latine où la nécessité de renforcer l'indépendance du système judiciaire, face à la pression politique, fait partie des défis à relever par ceux qui luttent contre la corruption, au Brésil, paradoxalement, c'est l'indépendance excessive du système judiciaire qui justifie les appels lancés pour réformer le secteur de la justice. Qualifiée une fois par le Président Lula da Silva comme une « boîte noire »,[1] le système judiciaire brésilien manque de transparence. En outre, il lui est souvent reproché d'être inaccessible, dévoué à la préservation des privilèges de groupes, ignorant tout devoir de responsabilité à l'égard de la société. Il est tout à fait compréhensible que, après deux décennies de régime militaire, il y ait eu des préoccupations pour le renforcement de l'indépendance du système judiciaire lors de la rédaction de la constitution actuellement en vigueur. Cependant, il lui a été accordé une latitude extrêmement large. La constitution a accordé au système judiciaire une large autonomie fonctionnelle et structurelle. Parallèlement, dans le but de protéger un certain nombre de droits sociaux, elle a permis l'exercice des droits illimités de recours en appel à différents niveaux du système judiciaire. De plus, le rejet du caractère exécutoire des décisions prises par les tribunaux de haute juridiction sur les tribunaux de juridiction inférieure constitue aussi un handicap majeur. Cette architecture constitutionnelle a engendré des conséquences désastreuses en ce qui concerne la responsabilité et la performance. Le système judiciaire est lent et inaccessible aux pauvres. L'une des preuves qui démontrent l'ampleur des abus qu'engendrent ces caractéristiques, fut la décision prise par José Serra, le nouveau maire de São Paulo, début 2005, de suspendre les paiements aux fournisseurs (de biens et de services), tout en reconnaissant la dette qui leur était due, soit 2 milliards de R (851 millions de dollars US). En effet, il savait que la justice prendrait 10 ans ou plus pour rendre son verdict, en raison de la lenteur exaspérante du processus judiciaire. L'inefficacité qui prévaut dans le système judiciaire conduit à l'impunité. Selon une étude réalisée par « Congresso em Foco » un site Internet spécialisé dans la diffusion des nouvelles législatives, 102 sur les 595 parlementaires font actuellement face aux accusations criminelles, administratives ou électorales, faisant l'objet de procès qui perdurent dans les tribunaux.

Au nombre des faits qui ternissent davantage l'image du système judiciaire désarticulé, il faut citer les cas de corruption, tel que celui dit « Scandale Anaconda » de 2003, dans lequel était impliqué un magistrat qui a « vendu » des sentences favorables aux criminels.[2] Tous ces facteurs ont provoqué des appels pour changer la structure et les procédures du système judiciaire. D'aucuns pensent que ce changement faciliterait l'accès aux services judiciaires, ferait accélérer les procédures, simplifierait le système des recours en appel, permettrait la résolution rapide des conflits et mettrait fin aux pratiques motivées par des intérêts égoïstes des magistrats. La réforme du système judiciaire s'est révélée très difficile à réaliser, du fait de la résistance des magistrats, en premier lieu. En fin, au bout de 13 années de discussion, le Congrès a approuvé un amendement à la constitution en décembre 2004. Un élément clé de cet amendement réside dans la disposition attribuant un « caractère exécutoire » aux jugements antérieurs, formulée comme

moyen de garantir l'uniformité de la jurisprudence et réduire la répétition des recours en appel relatifs à des cas similaires. Une autre évolution importante concerne le Conseil National de la Justice. Cet organe a été favorablement accueilli dans certains milieux, y compris au sein du gouvernement, et qualifié d'initiative porteuse d'espoir en vue d'introduire un « mécanisme externe de contrôle » sur le système judiciaire. Cependant, étant donné que ce Conseil fait partie du même système judiciaire et est composé, majoritairement, de magistrats (des quinze membres du Conseil, neuf sont des magistrats ; deux sont avocats ; deux sont procureurs et les deux autres des citoyens nommés par le Congrès), son indépendance reste à prouver. Par ailleurs, le Conseil n'a reçu que des pouvoirs limités, et ses décisions sont contestables, sujettes à cassation en justice. D'aucuns finissent par percevoir le Conseil comme un objet de décoration, plutôt qu'une institution plus responsable et plus efficace. Cette réforme, telle qu'adoptée, ne résout pas le grave problème qui afflige le système judiciaire brésilien, à savoir, l'absence des informations globales et comparatives sur ses méthodes d'intervention. Il est vrai que chaque décision judiciaire est rendue publiquement (et publiée sur Internet), les autorités judiciaires ne recensent ni ne publient des statistiques concernant ses interventions. Ce défaut rend impossible le suivi effectif du système judiciaire par des observateurs externes. Ainsi donc, la « boîte noire » du système judiciaire brésilien demeure encore fermée.

La plateforme de Lula contre les pots-de-vin secouée par des scandales de corruption

En 2004 et dans la première moitié de 2005, une série de scandales de corruption a secoué le Parti Travailliste (PT), au pouvoir, jetant des doutes sur sa capacité à conduire à bonnes fins sa campagne de lutte contre la corruption. Dans sa campagne, qui remportait du succès, le PT a milité pour l'intronisation de la probité fiscale et éthique. Ces scandales remontent au mois de février 2004, lorsque la nouvelle éclata, selon laquelle un proche collaborateur du Chef d'État Major, Jose Dirceu, Waldimiro Diniz, a reçu des pots-de-vin des opérateurs des salles de jeux bingo (voir *Rapport mondial sur la corruption 2005* pour une analyse de la corruption au sein de l'industrie des jeux de hasard au Brésil). Le gouvernement a bloqué les efforts visant à créer, au niveau du Congrès, une commission d'enquête sur ce scandale. Diniz occupait le poste de directeur de secteur de la loterie à Rio de Janeiro au moment où il aurait offert des privilèges de contrat concernant des jeux de loteries en-ligne et sur téléphone, en échange de dons pour financer les campagnes d'un certain nombre de candidat du PT lors des élections de 2002. Le rapport d'une enquête menée par le Congrès sur cette fraude a été adopté par l'Assemblée de l'État de Rio de Janeiro en octobre 2004. En juin 2004, « l'Opération Vampire » a été lancée contre des illégalités suspectes au Ministère de la Santé et dans quatre autres ministères, impliquant des fonctionnaires dans la vente illicite des stocks de sang d'une valeur de plus de 660 millions de dollars US, de 1990 à 2002.[3] Les contrôleurs de l'État ont lancé une enquête sur les prix exorbitants payés pour le sang. La suspicion portait sur le fait que des fonctionnaires de l'État achetaient du sang à un certain prix et facturaient l'État à un prix plus élevé. Plus tard, en août 2004, la revue hebdomadaire, *IstoÉ,* a rapporté que le président de la Banque centrale et un directeur ont déposé sur un compte secret à l'étranger, des avoirs appartenant aux autorités fiscales. Cet article provoqua le limogeage du directeur chargé de la politique monétaire à la Banque centrale, Luiz Augusto de Oliveira Candiota, non sans avoir terni la réputation du président de la

Banque, Henrique Meirelles. Aussitôt que les accusations ont été rendues publiques, un décret présidentiel fut pris aux termes duquel Meirelles (et tous les futurs présidents de la Banque centrale) reçoivent le statut de ministre au sein du gouvernement. Le but était de le mieux protéger contre des accusations portant sur le manque de probité. À présent, la Cour suprême enquête sur des allégations selon lesquelles il aurait fraudé le fisc et commis des infractions contre la règlementation des changes.

En mai 2005, la revue hebdomadaire *Veja* a découvert un scandale de pot-de-vin au sein du Service postal brésilien.[4] Les journalistes ont révélé l'existence d'une bande vidéo filmée en secret montrant l'ancien chef du service des marchés et d'approvisionnement, Maurício Marinho, en train de recevoir une « avance » de 1.250 dollars US des sociétés privées à la recherche de marchés. L'opposition a demandé une enquête parlementaire, pour laquelle le gouvernement a consenti après s'y être opposé au début. Roberto Jefferson, un membre du Congrès et président du Parti Travailliste Brésilien (PTB) – allié du parti au pouvoir – aurait été impliqué dans ce scandale. Jefferson a été également impliqué dans le scandale suivant. En mai 2005, les rapports publiés dans les médias faisaient état des allégations soulevées par Lídio Duarte, ancien président de l'Institut Brésilien des Réassureurs (IRB), un organisme d'État, selon lesquelles Jefferson aurait tenté d'exercer de la pression sur lui pour qu'il recrute un certain nombre de ses proches.[5] Le scandale a pris une tournure plus grave lorsque Duarte accusa Jefferson d'avoir exigé un pot-de-vin mensuel en faveur du PT, s'élevant à 400.000 R (170.000 dollars US) à titre de « remerciements » pour lui avoir attribué le poste qu'il occupait à l'IRB. En revanche, Jefferson a accusé le PT au pouvoir d'avoir utilisé des fonds non déclarés pour couvrir les frais de campagne et offrir des pots-de-vin aux parlementaires. Ne jouissant pas de la majorité au Congrès, le PT a été accusé de payer une indemnité mensuelle de 30.000 R (12.500 dollars US) aux membres du Congrès appartenant aux partis alliés, en échange de leurs votes. Les deux partis impliqués sont : le Parti Progressiste (PP), dirigé par Severino Cavalcanti, le président ultra-conservateur, modéré, de la Chambre des Députés ; et le Parti Libéral (PL), dont le président, Waldemar Costa Neto, devint le premier législateur à démissionner suite au déclenchement de ce scandale de corruption qui gagnait de l'ampleur. Dirceu a démissionné, en juin 2004, de son poste de chef d'état- major du président et repris son siège à la Chambre des Députés où il est sous examen devant le Comité de l'éthique. Face à l'escalade de la crise politique et aux multiples révélations sur des irrégularités entourant le financement des campagnes électorales, des appels de plus en plus persistants ont surgi de toutes parts pour exiger des réformes en matière de financement de campagnes électorales. Tout le monde s'accorde sur le fait que le plus important évènement que pourrait produire la pire crise politique du Brésil en une décennie, serait l'adoption des réformes politiques radicales et vastes, capables de résoudre les problèmes relatifs au financement privé, aux déclarations incomplètes des comptes de campagne et à l'incapacité (des pouvoirs concernés) à imposer des sanctions appropriées lorsque des infractions sont commises contre les règles de financement politique.

Ana Luiza Fleck Saibro (Transparência Brasil)

Indications bibliographiques

Rogério Bastos Arantes, *Ministerio público e política no Brasil* (Public Prosecutions and Politics in Brazil – Les Procès publics et la Politique au Brésil) (São Paulo : Sumaré, 2002)
David V. Fleischer, *Corruption in Brazil : Defining, Measuring, and Reducing (La Corruption au Brésil : Comment la définir, l'évaluer et la combattre)* (Washington DC : Center for Strategic and International Studies, 2002)
Transparência Brasil, « Vote Buying in the 2004 Elections » (« L'Achat des votes lors des elections de 2004 »), www.transparencia.org.br Transparência Brasil : www.transparencia.org.br

Notes

1. www.brazzil.com/2004/html/articles/jul04/p135jul04. htm
2. www.congressoemfoco.com.br/arquivo_especiais/12fev2004_rochamattos/rocha_respostas.aspx, and www.economist.com/world/la/displayStory.cfm ?story_id=2542089
3. UPI (USA), 6 octobre 2004.
4. *Veja* (Brazil), 14 mai 2005.
5. *Estado de São Paulo* (Brazil), 20 mai 2005.

Burkina Faso

Conventions :
Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (ratifiée en mars 2005)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mai 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En mars 2005, le Comité national de l'éthique a soumis son rapport pour l'année 2003 au premier ministre, après un an de retard. Il a mis en exergue l'absence de professionnalisme, une faible gouvernance et le règne de la corruption au sein de l'administration publique. Le comité a ensuite recommandé **l'adoption des codes de conduite du secteur public** à l'intention des départements ministériels de la fonction publique, de la santé, de l'éducation, de la sécurité et des finances. En outre, le comité, composé de neuf membres a organisé, durant toute l'année 2004, des séances de formation en matière d'éthique à l'intention des partis, des ministères, des parlementaires et des organisations de la société civile. Suite à la publication de son deuxième rapport, le comité jouit maintenant d'une certaine mesure de confiance de la part du grand public. Toutefois, il reste à savoir si ses recommandations seront appliquées.
- En décembre 2004, le gouvernement a adopté **un décret portant sur la conduite de la police nationale**. Ce décret définit les normes de conduite et prescrit les sanctions disciplinaires en cas d'infraction. On espère que ce décret contribuera davantage à la prise de conscience, par les membres du grand public, des devoirs des agents de la police et des droits des citoyens à porter plaintes contre des actes illégaux qui pourraient être commis par des agents ou officiers de la police, y compris des actes

touchant à la corruption. Malgré les promesses faites par le gouvernement de faciliter la campagne de lutte contre la corruption par la création de nouvelles institutions, et la ratification de plusieurs conventions internationales, la non publication des rapports d'enquête sur des affaires de corruption dans les milieux officiels et la culture de l'impunité relative jettent des doutes sur la réalisation de ces promesses au cours des années 2004–05.

Les Organes de lutte contre la corruption et les défis

Un cas de référence concernait le rapport 2004 de la Haute autorité de coordination de la lutte contre la corruption (HACLC), daté de mars 2005, qui a été classé à titre confidentiel tout comme le précédent rapport de janvier 2004, malgré l'accord selon lequel les résultats des travaux de la HACLC devraient être promptement rendus publics.[1] Pareillement, en mars, un document fixant les priorités d'une campagne nationale contre la corruption, lancé par la HACLC et validé au cours d'un séminaire tenu en décembre 2004, auquel participaient 200 personnes, a été présenté au gouvernement. Les deux principales recommandations de ce rapport portaient sur la création d'une assemblée nationale contre la corruption, ayant pour but de rassembler des représentants des secteurs public et privé ainsi que ceux de la société civile, et la création d'une haute autorité avec la responsabilité de déférer devant les tribunaux des affaires liées à la corruption.[2] Au moment de la rédaction de ce rapport, le gouvernement n'avait pas encore réagi par rapport à ces recommandations. La HACLC, qui a officiellement démarré ses activités en 2003, fait face à un certain nombre de défis relatifs à son fonctionnement effectif. Elle est perçue par certains comme étant plus faible que d'autres organes de lutte contre la corruption, tels que le Comité national de l'éthique et la Cour des comptes publics (voir ci-dessous). Son premier rapport signalait que plusieurs ministres et directeurs de projet étaient impliqués dans la malversation des fonds publics s'élevant à 3 milliards de F CFA (5.5 millions de dollars US).[3] La réaction des autorités gouvernementales a été timide, bien que trois affaires de corruption aient été déférées devant les tribunaux sur les instructions du premier ministre. Les critiques ont perçu ce geste comme une mesure politique destinée à gagner de la popularité en prélude aux élections présidentielles de novembre 2005, tout en situant sous un faux jour la campagne menée par l'opposition contre la corruption.

Lors de la soumission de son deuxième rapport, le président de la HACLC, Honoré Tougouri, selon les nouvelles, aurait dit : « la Commission n'a reçu aucune réponse tangible à ses recommandations contenues dans le rapport 2003, pris dans son ensemble, réponse qui l'aurait permis d'orienter, corriger, amender, réorganiser, dynamiser ou même ralentir ses activités ». Parlant des difficultés que rencontre la HACLC sur le plan opérationnel, Tougouri a souligné que le problème majeur réside dans la lenteur des autorités gouvernementales à donner suite à ses requêtes. En ce qui concerne son budget qui s'élève à environ 1 milliard de F CFA (1.8 million de dollars US), il a dit : « Même si le budget de la HACLC a légèrement augmenté, il ne couvre pas ses principales activités, à savoir celles justifiant sa création. »[4] Les problèmes de la HACLC ne sont pas limités au manque de ressources financières et humaines ; elle souffre également d'une absence d'orientation. Par exemple, il n'est pas précisé si elle devrait coordonner la lutte contre la corruption, tel qu'il est stipulé dans les dispositions qui régissent la Commission,

ou agir dans tous les domaines touchant à la corruption, tels que la sensibilisation, l'investigation, le plaidoyer et la coopération entre les diverses agences (de lutte contre la corruption). Ses activités devraient être mieux coordonnées avec les activités du Comité national de l'éthique, de la Cour des comptes publics (CCP) et d'autres tribunaux, de l'Inspection Générale de l'État et du Comité chargé du suivi des recommandations de l'IGE. Malgré ces difficultés, la HACLC mérite des félicitations pour avoir régulièrement établit des rapports d'activités et pour le professionnalisme de ses neuf membres. Par ailleurs, il y a eu un accroissement substantiel de la prise de conscience par le public de l'importance de la lutte contre la corruption. Ce qui amène maintenant les citoyens à s'attendre à un degré plus élevé d'intégrité dans les affaires publiques. La CCP, créée en 2002, a joué un rôle capital dans le contrôle de la gestion des finances publiques au cours de ces derniers mois. Elle a essayé de combler les lacunes de l'ancienne Cour des comptes en émettant trois projets de loi régissant les budgets de l'État pour les années 1999-2001, 2002 et 2003. Les rapports préparatoires de ces lois devraient être rendus publics. Pourtant, lorsqu'il est demandé à la Cour de les fournir, ses agents répondent qu'ils n'en sont pas autorisés. Toutefois, chaque parlementaire en a reçu un exemplaire et de larges ex-traits y afférents peuvent être trouvés dans la presse. Les investigations de la CCP ont permis de découvrir des irrégularités qui ont coûté très cher au trésor public. Selon un rapport produit en octobre 2004 par le Comité des finances et du budget de l'Assemblée Nationale, des vérifications de routine ont permis de découvrir que 151 fonctionnaires de l'État admis à la retraite, appartenant à différents ministères, percevaient encore leurs salaires.[5] N'ayant apparemment aucune information sur le départ à la retraite de ces fonctionnaires, le ministère des finances avait continué de payer leurs salaires, une bévue qui a coûté (à l'État) plus de 450 millions de F CFA (860.000 de dollars US). La CCP a envisagé de soumettre son premier rapport au Président Blaise Compaoré au cours du premier semestre de 2005. Les préparatifs relatifs à sa publication ont conduit à l'inspection des budgets d'un certain nombre d'institutions publiques, des autorités locales et des sociétés étatiques, plusieurs desquelles ont déjà fait l'objet des rapports de la presse faisant état d'une mauvaise gestion, des détournements de fonds et de la fraude.

Le système judiciaire sous le feu des critiques

Une série de scandales de corruption en 2004-05 ont suscité de l'espoir sur l'ouverture des procès contre les hauts fonctionnaires de l'État. Mais, les tribunaux n'ont rendu qu'un nombre limité de verdicts. De janvier 2004 à avril 2005, le Conseil des Ministres a imposé des sanctions sur des fonctionnaires accusés de corruption, licenciant certains et affectant d'autres à différents postes. Dans des cas très graves, des procès ont été intentés contre environ 20 comptables d'État, des contrôleurs financiers, des agents de recouvrement et des agents de greffe des tribunaux. Les sanctions les plus sévères ont été infligées aux maires de Ouahigouya et Zorgho, tous deux membres du Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), le parti au pouvoir. Ils ont été relevés de leurs fonctions et poursuivis pour corruption en février 2005. Ces mesures pourraient être qualifiées de règlements de compte au sein du CDP, étant donné que d'autres maires soupçonnés de corruption n'ont pas été poursuivis. En février, plusieurs affaires de détournement des fonds publics ont été également entendues devant les tribunaux criminels. L'une d'elles portait sur le détournement, par le comptable d'État,

Jean Paul Balbéogo, d'une somme s'élevant à environ 11 millions de F CFA (21.000 dollars US), d'un fonds public pour la santé et la nutrition. Il a plaidé coupable et fut condamné à une peine de cinq ans de prison.[6] Néanmoins, le système judiciaire a été largement critiqué pour avoir retardé des enquêtes sur la corruption dans laquelle étaient impliqués des hauts fonctionnaires de l'État, tels que les directeurs généraux, les hauts commissaires, les parlementaires et les ministres, et ce, même dans les cas où des preuves accablantes existaient contre eux. Le principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs n'est pas respecté à la lettre : les magistrats éprouvent des difficultés à entreprendre de telles enquêtes, tandis que des affaires de corruption sont rarement déférées devant les tribunaux. Cet état de choses a engendré une perception de la part du grand public selon laquelle des hauts fonctionnaires de l'État jouissent d'impunité. Et c'est le système judiciaire qui est indexé. Tout récemment, des accusations de corruption ont été levées contre le système judiciaire, dont la performance n'a jamais atteint un niveau aussi bas dans la classification annuelle sur la perception de la corruption éditée par REN-LAC, un réseau national de lutte contre la corruption composé de 30 organisations de la société civile. En décembre 2004, la revue *Événement* a publié les résultats d'une enquête sur la corruption dans laquelle des magistrats ont été accusés de tentative d'extorsion des parties en litige ; des avocats d'avoir escroqué leurs clients ; des agents de tribunaux d'avoir détournés des fonds ; et d'autres auxiliaires de justice d'avoir tripatouillé des dossiers (d'affaires en procès) et d'autres documents.[7] L'article provoqua un tollé général. Les associations professionnelles des avocats on dénoncé leurs collègues, tandis que d'autres ont soutenu la position du ministère de la justice qui nie l'existence de la corruption au sein du système judiciaire. Face à la montée de la pression du grand public, le Conseil Supérieur de la Magistrature, sous la tutelle du président, a créé, en juin 2004, une commission ad hoc pour étudier la question de la corruption dans le secteur de la justice. Présidée par Kadiatou Dakouré, qui préside également sur les réunions du Conseil d'État, cette commission a soumis les résultats (de ses travaux d'enquête) en mars 2005, confirmant que la corruption, à travers la pratique des pots-de-vin, était bien répandue. Il a été révélé que la corruption prédominait dans les tribunaux de Bobo-Dioulasso et de Ouagadougou, qui traitent des affaires les plus graves. La Commission a découvert plus de 30 affaires entachées de « pratiques douteuses » et de « comportement suspect » impliquant des magistrats, des avocats, des officiers de la police, des intermédiaires ou des « démarcheurs », ainsi que d'autres usagers du système judiciaire, parmi lesquels figurent les cabinets d'expertise comptable et les liquidateurs. Le rapport a tiré la conclusion selon laquelle aucune stratégie destinée à combattre la corruption ne réussirait sans une volonté politique ferme.[8] Entre temps, l'ordre des avocats a imposé des sanctions sur deux de ses membres en avril 2005. L'un des deux, Maître Djibril Lankoandé, a été soupçonné d'avoir extorqué la somme de 1 million de F CFA (2.000 dollars US) à un client, prétendant que cette somme était requise pour « motiver » le magistrat chargé de son affaire.[9] Le système judiciaire a été secoué par ce cas-ci et d'autres encore. Cependant, aucune mesure officielle n'a été prise pour exploiter les résultats (contenus dans le rapport) de la Commission d'enquête.

Luc Damiba (REN-LAC)

Indications bibliographiques

REN-LAC, *Rapport 2004 sur l'état de la corruption au Burkina Faso* (Ouagadougou : Éditions REN-LAC, 2005)
« Médiateur du Faso, Rapport final des conférences du médiateur du Faso sur la gestion du patrimoine public » (Ouagadougou, 2004)
HACLC, *Document cadre de la politique nationale de la lutte contre la corruption* (Ouagadougou : HACLC, 2004)
Conseil Supérieur de la Magistrature : « Rapport de la commission d'étude sur la corruption dans le secteur de la justice, mars 2005 » REN-LAC : www.renlac.org

Notes

1. *Global Corruption Rapport 2005*.
2. « Séminaire national sur le projet de politique nationale de la lutte contre la corruption », Résumé du rapport, 13-15 décembre 2004.
3. Conférence de presse de la HACLC, 10 janvier 2004, publiée dans *L'Observateur Paalga* (Burkina Faso) du 11 janvier 2004.
4. *San Finna* (Burkina Faso), 4 avril 2005.
5. Assemblée Nationale, Rapport No. 2004/030/AN/COMFIB, Dossier (File) No. 16 ; voir également Bendré (Burkina Faso), 17 octobre 2004.
6. www.aib.bf/siteaib/revuearch2. htm
7. *Événement* (Burkina Faso), 10 janvier 2005, www.cnpress-zongo.net/evenementbf/pages/dossier_1_59. htm
8. Conseil Supérieur de la Magistrature, « Rapport de la commission d'étude sur la corruption dans le secteur de la justice, mars 2005 ».
9. www.lefaso.net/article.php3 ?id_article=8270

Cameroun

Conventions :
Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (non encore signée)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Une loi adoptée en septembre 2004 a introduit **un nouveau code de passation de marchés** (voir ci-dessous).
- Un décret promulgué en février 2005 établit les règles à suivre par **un nouveau comité pour coordonner la lutte contre la fraude, la contrebande et la contrefaçon**. Ce comité a pour mission de réviser les règlements en vigueur et de proposer des changements appropriés ; initier des enquêtes administratives ; lutter contre l'importation et la vente des produits issus de la fraude, la contrebande ou la falsification ; concevoir et suivre la mise en œuvre des programmes de prévention ; protéger les sources de recettes douanières et fiscales et centraliser les informations sur les pratiques commerciales illicites. Le comité, présidé par le Ministre du Commerce, comprend les représentants d'autres ministères concernés, les syndicats, la fédération du

patronat, les services de sécurité et le département des recherches extérieures. En outre, il aura à sa disposition des inspecteurs pour entreprendre des activités dans les régions.

- Aux termes d'un décret présidentiel promulgué en février 2005, une **Direction spéciale de contrôle des services** a été établie au sein du **Service de la Sûreté nationale**. Elle a pour responsabilité d'étudier le « degré de confidentialité, l'état d'esprit, le moral et la loyauté des agents de la police aux niveau national et local ». Si ce nouvel organe est doté de pleins pouvoirs, il obtiendrait très tôt un renouvellement de la confiance du grand public, considérant que la police serait, de l'avis de beaucoup, l'un des foyers les plus pernicieux de la corruption au quotidien.[1] Cependant, des doutes planent sur l'efficacité de cette nouvelle structure. Un organe identique avait été mis sur pied dans le passé, mais dissout par la suite presque sans préavis, sans avoir eu le temps de démontrer sa valeur.
- En mars 2005, le gouvernement a promis de **lever le voile** couvrant **ses revenus pétroliers** en signant l'Initiative sur la transparence dans les industries d'extraction (*Extractive Industries Transparence Initiative*). Il a également promis de publier, trimestriellement, des chiffres détaillés, sur la production, les prix de vente et les revenus (voir ci-dessous).

Quel rôle pourraient jouer les vérifications Indépendantes dans la passation des marches ?

Seize mois après la ratification de la Convention des Nations unies contre la corruption, le gouvernement a, en septembre 2004, introduit un code de passation de marchés en remplacement des trois décrets promulgués en 1995 et 2002, qui avaient régi, de manière inadéquate, la passation des marchés publics. Le nouveau code accroît les responsabilités des entrepreneurs/fournisseurs, établit un mécanisme pour réglementer le système et renforcer le contrôle avant et après la passation des marchés, en soumettant ces derniers à l'analyse des observateurs neutres et d'un vérificateur indépendant. L'Article 2 consacre « l'égalité d'accès aux marchés publics », « l'égalité de traitement des soumissionnaires » et « la transparence des procédures » en tant que principes directeurs du code. Le but visé à travers ce code est de combattre les nombreuses pratiques corrompues relatives à la passation des marchés, au nombre desquelles : les infractions aux règles régissant la publication des offres, la restriction de la concurrence, le non-respect du principe de la confidentialité au niveau du dépouillement des offres ; l'absence des critères spécifiques par lesquels les candidats et les offres sont sélectionnés ; la participation indirecte au processus par les autorités de contrôle à travers des sociétés fictives montées pour la circonstance ; le truquage de la procédure de sélection ; l'abus de l'objectif des marchés ; des livraisons fictives ; le payement pour des marchés non exécutés ; et le morcellement des commandes pour éviter les procédures prescrites en maintenant le montant de chaque commande ainsi morcelée au dessous du plafond minimum autorisé. De telles pratiques sont régulièrement portées devant les tribunaux, plus particulièrement « l'affaire Mounchipou » en 2003. En effet, il a été alors découvert que l'ancien ministre des télécommunications était impliqué dans la passation frauduleuse d'un marché des travaux publics à propos duquel il y a eu morcellement des commandes, des livraisons fictives de marchés et de la surfacturation.[2] Pour lutter contre ce genre de

pratiques, le gouvernement a proposé deux mesures visant l'amélioration de la performance de la commission de passation des marchés (CPM), qui est chargée de fournir aux entrepreneurs/fournisseurs de l'appui technique et d'assurer leur supervision dans tous les services, y compris les sociétés étatiques et les missions diplomatiques. La première de ces deux mesures est la création d'une sous-commission au sein de la CPM. Cette sous-commission est chargée d'analyser et de classer les offres uniquement sur les plans technique et financier. Elle sera appuyée par quatre structures spécialisées ayant pour responsabilités : la supervision du suivi des procédures de passation de marchés en matière des infrastructures routières, des bâtiments et des infrastructures d'utilité publique, fournitures générales, et services intellectuels. La deuxième innovation du code porte sur le recrutement d'un observateur neutre, à travers un avis d'appel d'offres international à lancer par l'Agence de réglementation des marchés publics (ARMP), dont le rôle est d'assurer que tous les règlements, les règles de la transparence et les principes d'équité sont respectés dans les processus de passation de marchés. Par ailleurs, la ARMP recrutera un vérificateur indépendant ayant une « réputation impeccable » pour effectuer des vérifications annuelles de tous les marchés publics au-delà de 500 millions de FCFA (940.000 de dollars US), et un échantillon de 25 pour cent des marchés d'une valeur de 30 à 500 millions de FCFA. Certes, la méthode de recrutement permet d'assurer que l'observateur neutre le sera, au sens réel, le poids des habitudes administratives et la pression exercée par les hauts cadres politiques (telle que celle subie par l'ONG Global Witness lorsqu'elle a été nommée observatrice neutre dans le secteur forestier) pourrait compromettre son impartialité. Le Cameroun mérite d'être félicité pour avoir introduit ce nouveau code des marchés publics. Cependant, il reste à savoir dans quelle mesure il sera effectif en l'absence d'un système judiciaire indépendant, l'autorité à qui il revient, en dernier ressort, de mettre en vigueur la loi et d'imposer des sanctions contre des illégalités. Le manque de ressources humaines et financières, ainsi que la complexité des procédures engendrent inévitablement la lenteur des processus judiciaires, tout en émoussant l'intégrité des fonctionnaires de la justice. Pour assurer une application réussie (du nouveau code), il importe que le personnel des commissions créées par la nouvelle loi soit composé de personnes intègres, conformément aux dispositions de l'article 8 de la Convention des Nations unies contre la corruption.

De toute évidence, le maillon le plus faible de la chaîne de suivi (du nouveau code) est représenté par l'ARMP qui contrôle sa mise en œuvre, recrute les observateurs et vérificateurs externes et nomme les présidents des quatre organes de supervision. En tant qu'agence de l'État, elle entretient des relations étroites avec l'élite politique. À ce titre, elle ne jouit pas de l'indépendance requise pour remplir les précieuses responsabilités qui sont les siennes. De plus, il y a le danger de « dysfonctionnement » de la part de l'autorité de régulation. Au moment de la rédaction de ce rapport, les honoraires d'une première génération d'observateurs, nommés en 2001 pour contrôler les marchés publics, n'avaient été payés pendant environ deux ans. Il est évident que cet état de choses expose ces observateurs à la tentation.[3] Enfin, en ce qui concerne les marchés, les listes de prix des différents services ne peuvent servir d'instruments valables pour l'évaluation des factures des fournisseurs. Les agents de l'État sont bien habitués aux pratiques de corruption. À titre d'exemple, la liste officielle des prix applicables aux fournitures de bureau constitue, prima facie, une preuve de surfacturation, car, elle contient des prix quatre fois plus élevés que ceux en cours sur le marché. Les vérifications et

les révisions conduites par des structures externes sont impératives pour pouvoir éliminer les commissions qui grossissent les listes de prix, et ce, avant la mise en vigueur du nouveau code.

Le Cameroun adhère à l'EITI

Au cours d'un mois où 500 agents de l'État ont été déférés devant le conseil de discipline, accusés de fraude ou de détournement de fonds[4], avec les nouvelles signalant l'élimination de 3.000 agents fictifs des états salariaux, [5] le gouvernement a clairement démontré sa volonté de lutter vigoureusement contre la corruption en signant, le 17 mars 2005, le document intitulé : Initiative de Transparence dans le Secteur des Industries d'Extraction (EITI), Dans une lettre adressée au FMI le 30 mars, le Premier Ministre, Ephraïm Inoni, a réitéré cet engagement et promis d'afficher trimestriellement, sur le site web de la Société Nationale des Hydrocarbures, société d'État, des données remontant à 2000 sur la production du pétrole, les prix de vente et les revenus y afférents, dès fin juin 2005, et de les actualiser régulièrement. À la lumière de ces engagements, les organisations de la société civile envisagent de créer un groupe de contact afin de suivre la publication des revenus pétroliers. Ce groupe comprendra : le Centre pour le Développement de l'Environnement (CED), la Fondation des Femmes Camerounaises pour une Action Raisonnable sur l'Environnement (FOCARFE), Transparency International Cameroun (TIC), le Catholic Relief Service (CRS) et la Commission pour la Justice et la Paix de la Conférence Épiscopale du Cameroun (CJPCEC). L'initiative dite EITI est un cadre potentiel qui permet à la société civile de jouer le rôle d'un observateur objectif. Briser le mythe du secret qui entoure les revenus pétroliers aura un impact direct sur l'oléoduc Tchad-Cameroun récemment achevé. Cette avancée permettra de fournir aux communautés des régions traversées par cet oléoduc des informations d'importance vitale à partir desquelles pourrait se mesurer la performance du gouvernement en matière du développement du pays. On s'attend à ce que l'oléoduc produise un effet économique majeur. À titre d'évaluation, les salaires et les revenues obtenus, à travers la fourniture des biens et équipements au cours des trois années couvrant la phase de construction, ont augmenté le PIB de 2 pour cent. En outre, on anticipe une augmentation annuelle de 1 pour cent au cours de la durée de vie de l'ouvrage estimée à 25–30 ans.[6] En 2004, le « Cameroon Oil Transportation Company » (COTCO) (Société des Transports Pétroliers du Cameroun) a versé au trésor camerounais environ 23 milliards de FCFA (43 millions de dollars US) au titre de frais de transit, montant qui a été inscrit au budget conformément aux exigences des bailleurs de fonds internationaux, en particulier le FMI et la Banque Mondiale. De l'avis des observateurs, bien que des efforts durables soient requis pour réduire la corruption, l'initiative dite EITI fait partie d'un ensemble de mesures récemment introduites pour assainir la gestion du secteur public et développer l'éthique professionnelle. Cependant, l'épreuve décisive consistera à les mettre en application.

Jean-Bosco Talla and Maurice Nguéfack (TI Cameroun)

Indications bibliographiques

Le Programme National de gouvernance au Cameroun, *Cameroun : les chantiers de la gouvernance* (Yaoundé : PNG, 2004)

Lucien Ayissi, *Corruption et gouvernance* (Yaoundé : PUA, 2003) Charles Manga Fombad, « The Dynamics of Record-Breaking Endemic Corruption and Political Opportunism in Cameroun », (Les dynamiques de la corruption à une échelle sans précédent) in John Mbaku and Joseph Takougang (eds), *The Leadership Challenge in Africa : Cameroun under Paul Biya (Les défis du leadership en Afrique : le Cameroun sous Paul Biya)* (Trenton, NJ : Africa World Press, 2004)
Friedrich Ebert Stiftung, *Lutte contre la corruption : Impossible n'est pas camerounais* (Combating Corruption : Everything is Possible in Cameroun) (Yaoundé : PUA, 2002)
Pierre Titi Nwel (ed.), *De la corruption au Cameroun* (Corruption in Cameroun) (Yaoundé : Gerddes-Cameroun and Friedrich Ebert Stiftung, 2001)
Babikassana and Abissama Onana, *Les débats économiques du Cameroun et d'Afrique* (Yaoundé : Prescriptor, 2003)

Notes

1. Voir *Global Corruption Report 2005 (Rapport mondial sur la corruption 2005)*.
2. Ibid.
3. *Mutations* (Cameroun), 28 avril 2005.
4. *Cameroun Tribune* (Cameroun), 1er mars 2005.
5. *Le Messager* (Cameroun), 1er avril 2005.
6. Roger Tsafack (ed.), *Le pipeline Tchad-Cameroun et l'emploi. Quelles leçons ?* (The Chad–Cameroun Pipeline and Employment. What Lessons Can Be Learned ?) (Yaoundé : PUA/FES, 2003).

Chine

Conventions :
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2003)
Plan d'Action BAD-OCDE pour l'Asie et le Pacifique (approuvé en avril 2005)

Changements juridiques et institutionnels

- Le 19 septembre 2004, la quatrième session plénière du 16e Comité Central du Parti Communiste Chinois (CCPCC) a adopté une résolution sur **le renforcement de capacité de la gouvernance**, résolution qui exige des membres du Comité Central de la responsabilité accrue, fondée sur une plus grande participation des citoyens, une séparation nette et claire du gouvernement de la gestion des affaires et la création des systèmes d'évaluation plus démocratiques. La résolution fait également appel à **la protection des dénonciateurs**, droit officiellement consacré par une ordonnance entrée en vigueur le 24 octobre (voir ci-dessous).
- En janvier 2005, le Comité Central du PCC a énoncé des lignes directives pour un système national de prévention de la corruption qui comporte une approche en trois composantes, à savoir : **l'éducation sur la culture de l'éthique, le suivi de la responsabilité institutionnelle et civile**. Ce système deviendra opérationnel vers 2010. Pour la première fois, les dirigeants chinois ont établi un plan détaillé pour une campagne nationale contre la corruption (voir ci-dessous).

- Considérant que de plus en plus d'agents de l'État récompensent les membres de leur famille à l'étranger avant de les rejoindre avec leurs biens illégalement acquis, la Commission Centrale de l'Inspection Disciplinaire (CCID) a démarré l'application d'un plan, en juillet 2004, par lequel des hauts fonctionnaires de l'État sont désormais tenus de déclarer, par avance, **toute visite à l'étranger de leurs épouses et enfants**. Un projet pilote est à présent opérationnel à Xiangfan, Province de Hubei, Suzhou (Shanxi) et dans une usine et une centrale électrique appartenant au Groupe Shenhua. Les agents de l'Etat qui ne déclareront pas de telles visites ne seront pas promus dès qu'ils en auront le mérite.
- En avril 2005, le Comité permanent du 10e Congrès Populaire National (NPC) a approuvé la première loi du pays qui définit **les droits et responsabilités officielles des agents de l'État**. Cette loi couvre des domaines tels que les devoirs, les postes et leurs échelons ; le recrutement, la formation, les salaires et les évaluations (sur le rendement) ; les sanctions disciplinaires et les questions y afférentes. La loi stipule que tous les agents de l'État doivent être recrutés à travers des concours justes, ouverts et équitables. À présent, certaines personnes deviennent agents de l'État en se faisant embauchées ou affectées des organisations civiles Par ailleurs, la même loi prévoit un système plus stable de rémunérations et de compensations qui assure l'augmentation des salaires en fonction de l'évolution de la croissance économique.

Améliorations programmées du système stratégique de lutte contre la corruption

Shenzen, site de la première zone économique spéciale de la Chine, servira de terrain d'essais pour le programme de lutte contre la corruption au sein du CPC avant sa vulgarisation dans le reste du pays aux horizons de 2010. Le « plan d'action (comprenant des directives appropriées) pour l'établissement effectif d'un système national de répression et de prévention de la corruption », rendu public en janvier 2005, met l'accent sur la consolidation de la démocratie et le renforcement des institutions judiciaires dans le but d'amener les autorités à rendre compte de leurs actes au public. Parmi les objectifs visés par le plan d'action figurent : des stratégies de lutte contre la corruption ; des mécanismes plus élargis pour assurer le contrôle par le grand public et la société civile ; la protection des dénonciateurs et les droits de critique des citoyens ; ainsi qu'une transparence accrue des politiques de l'État. Cinq ordonnances ont été introduites en 2004 dans le but d'accroître le devoir de responsabilité des hauts fonctionnaires d'État, deux desquelles étaient destinées à promouvoir le système d'évaluation de mérite dans la sélection et la promotion des cadres du parti et des hauts fonctionnaires de l'État, et une autre qui précise les procédures à suivre par les membres du parti pour introduire des plaintes. Le plan d'action contient une directive qui exige l'amélioration des systèmes relatifs au devoir de responsabilité dans les secteurs de l'administration et de la justice, ainsi qu'un programme à trois composantes, à savoir : l'éducation sur la culture de l'éthique, la responsabilité institutionnelle et le suivi par la société civile. L'éducation sur la culture de l'éthique sera intégrée dans les programmes scolaires en général ; la Commission Centrale de l'Inspection Disciplinaire (CCID) s'occupera de la composante renforcement de capacité en matière de responsabilité ; tandis que le Congrès du Parti encouragera la dénonciation par les membres du parti, la prise de conscience en matière de responsabilité dans l'administration publique et l'élaboration d'un code de

conduite pour le secteur de la justice. En particulier, le plan d'action vise, en priorité, une meilleure vérification dans les secteurs et ministères cibles, et introduit le contrôle de l'efficacité au niveau des hauts fonctionnaires de l'État. Les résultats de toutes les vérifications seront publiés, suivant la tendance en cours qui vise l'établissement des processus de vérification plus dynamiques et plus transparents. Notamment, en juin 2004, le bureau national de vérifications a rendu public un rapport sur les dépenses du gouvernement central. Ce rapport a révélé que 41 sur les 55 départements administratifs du gouvernement central ont été soupçonnés de détournement de fonds publics, y compris les fonds alloués au Comité Olympique Chinois et au fonds de secours pour les catastrophes. Par la suite, des mesures disciplinaires ont été prises contre 545 personnes, avec plus de 80 procès intentés, dont les affaires impliquant l'ancien directeur du Bureau de Distribution d'Énergie de la Municipalité de Beijing et deux vice-présidents de la Banque de Développement Agricole. En juillet 2004, le bureau national de vérifications a annoncé des projets de vérification touchant tous les départements du Comité Central du PCC, ainsi que tous les ministères, toutes les commissions et tous les départements administratifs du gouvernement central qui ont reçu des fonds de l'État. Le plan d'action prévoit, d'autre part, la création d'une institution de contre-pouvoir afin d'assurer l'obligation de responsabilité des décisions d'investissement prises par les sociétés et agences étatiques, et le suivi de leurs projets. Ceux en charge des politiques d'investissement en seront tenus responsables. Suivant la même logique, le plan d'action prévoit l'introduction d'un système de comptes bancaires dénommé « titulaire authentique de compte » afin de limiter les transactions en espèces, un système d'avertissement permettant de détecter les mouvements de liquidité effectués sur des sommes importantes d'argent et une méthode de renforcement des échanges d'informations destinée à réduire le blanchiment d'argent.

Toutefois, il reste à savoir si les objectifs louables de ce plan d'action seront atteints. En effet, Beijing avait toujours tendance à ne formuler que des mesures essentiellement administratives pour lutter contre la corruption. Par ailleurs, il sera difficile aux enquêteurs du parti de mener des enquêtes sur leurs chefs hiérarchiques.

La corruption parmi les cadres du parti

Depuis la fin des années 90 où le chef du parti à Zhanjiang, Province de Guangdong, et deux maires dans la région autonome de Anyang, Province de Henan, ont été traduits en justice pour corruption, la pratique consistant à vendre les promotions contre de l'argent n'a fait que se répandre. Malgré l'adoption, en 2000 et 2002, d'une série de règlements destinés à simplifier son système de sélection et de nomination à des postes, le PCC n'a pas réussi à éliminer le « trafic d'influence ». Par contre, le taux de détection aurait légèrement baissé. En 2000, Ding Yangning a été reconnu coupable d'avoir trafiqué des postes contre de l'argent durant son mandat de trois ans en qualité de chef du parti à Zhenghe, Province de Fujian, une affaire dans laquelle 246 agents (du parti) ont été accusés de corruption sur fond de pratique de pots-de-vin. Ce « record » a été rapidement battu par Wang Hulin de la Cité de Changzhi, Province de Shanxi, qui aurait vendu 278 postes d'État ou du parti en un seul mois. En 2004, cinq autres ordonnances ont été prises, ayant pour but de combler les failles institutionnelles touchant la question de responsabilité des agents de l'État. Parmi ces ordonnances se trouvent la « réglementation provisoire sur la sélection des agents du parti et de l'État », « les dispositions provisoires sur la

promotion à travers un concours transparent » et une autre concernant « les agents du parti ou de l'État qui prennent des emplois occasionnels dans des entreprises ». Parallèlement à ces ordonnances, le Comité Central a envoyé cinq équipes en tournée d'inspection pour suivre de près les hauts cadres aux niveaux des provinces et des ministères. Une preuve signalant la persistance du trafic d'influence concernait l'affaire Ma De. Ancien chef du parti dans la cité de Suihua, Province de Heilongjiang, Ma De a été accusé en mars 2005 d'avoir reçu de 260 fonctionnaires des pots-de-vin s'élevant à la somme de 726.000 dollars US durant son mandat de six ans. La condamnation de Ma De – surnommé « chef de 10.000 yuan », en référence à son revenue journalier tiré des pots-de-vin – a ébranlé les milieux politiques, prenant dans le piège les chefs provinciaux du haut tribunal et le bureau du procureur, un vice-gouverneur, la présidence du congrès provincial et le chef du secrétariat local du parti. Tian Fengshan, un ancien ministre chargé des affaires domaniales et des ressources, y était également impliqué.

Les équipes d'inspection ont exposé l'étendue de la corruption qui régnait à tous les niveaux de l'administration. Les journaux *Xinhua et China Daily* ont publié des rapports, presque au quotidien, sur des fonctionnaires qui ont corrompu le système, à commencer par des agents de l'éducation de Xintian qui possédaient des voitures de luxe dans une localité administrative très pauvre de la Province de Hunan, ou des accusations selon lesquelles des agents de l'État à Fuzhou auraient dépossédé de pauvres propriétaires de leurs possessions domaniales sans aucune compensation et vendu les parcelles aux promoteurs immobiliers à des prix en deçà de leur valeur commerciale. Des exemples de ce genre sont légion. Le NPC (Congrès Populaire National) a publié l'arrestation des cadres corrompus du parti et les agents des banques et d'autres entreprises de l'État. Le Congrès a par ailleurs précisé que plus de 150.000 membres du parti ont subi des sanctions disciplinaires, tandis que des détournements de fonds publics, chiffrés à plus de 300 millions de dollars US, ont été découverts en 2004. D'autres preuves substantielles, attestant que l'absence de la culture de responsabilité est un problème endémique parmi les fonctionnaires sont fournies dans une étude réalisée par Wang Jianxin, expert à l'École de Droit, Université des Finances et de l'Économie de Jiangxi, Chine orientale, dont les résultats ont été publiés en janvier 2005.[1] L'étude conduite par Wang sur des fonctionnaires de l'État ou du parti, au niveau des villages, a révélé qu'il y a eu un accroissement des cas d'abus de pouvoir de la part de ces agents et fonctionnaires ainsi que d'autres crimes économiques, y compris de nombreux actes de corruption commis par des hauts cadres et des fonctionnaires des organes de base. De tels actes de corruption concernent des pots-de-vin se chiffrant à des milliers, des dizaines de milliers, voir même des centaines de milliers de yuan (soit de 240 à 1.2 millions de dollars US).

La corruption affecte le système bancaire chinois sur une grande échelle

Entre 2004 et 2005, le système bancaire chinois a souffert d'une série d'affaires de pots-de-vin impliquant des hauts cadres au sein des principales banques de l'État. Il a été également affaibli par d'importantes dettes douteuses et de faibles taux de capitalisation. En janvier, des enquêteurs ont découvert qu'il y avait un manque de milliard de yuan (120 millions dollars US) des dépôts de l'agence locale (d'une banque) dans la ville de Ha'erbin, après la fuite vers l'étranger du directeur de cette agence. En mars, il a été découvert qu'un membre du personnel de l'agence

de Dalian de la Banque de Chine (Bank of China) a détourné 6 millions de dollars US, tandis que des membres du personnel de l'agence de Baotou de la Banque du Commerce et d'Industrie de Chine (China's Industrial and Commercial Bank) ont été accusés d'avoir conspiré l'octroi illégale d'un prêt de 300 million de yuan (37 millions de dollars US). Le 16 mars, le président de la Banque de Construction de Chine (China Construction Bank), Zhang Enzhao, a démissionné, suite aux rapports selon lesquels il aurait reçu une ristourne de 1 million de dollars US et d'autres gratifications monétaires des sociétés des États-Unis d'Amérique, contre l'octroi de prêts. Une enquête est actuellement en cours contre Zhang. En 2002, son prédécesseur, Wang Xuebing, a été emprisonné pour corruption. La Banque de Construction de Chine (China Construction Bank), le premier pourvoyeur de fonds du pays, en matière de promotion immobilière, était devenue le cadre de canalisation des efforts de la Chine visant la réforme de son secteur bancaire surchargé de dettes. Elle a reçu 22.5 milliards de dollars US vers fin 2003 pour recapitaliser son bilan suite aux mesures hardies prises pour la réduction de ses prêts douteux. Selon une étude conduite par le Bureau d'Études de la Banque Populaire de Chine, (People's Bank of China), 81,5 pour cent de personnes pensent que des pratiques corrompues sont courantes dans le système bancaire chinois. En avril 2004, les médias ont mis à nu un autre scandale de prêt frauduleux. Deux ans plus tôt, une enquêteur interne de l'agence de Beijing, Banque de Chine (Bank of China), avait découvert une affaire de prêt dans laquelle la société Real Estate Ltd s'était servi des noms de ses employés, pour établir de faux contrats d'achat et de fausses déclarations de revenus afin d'introduire 199 différentes demandes de prêt auprès de la banque, pour un montant total de 645 millions de yuan (78 millions de dollars US). Cette fraude a eu pour conséquence l'abandon de 273 appartements de luxe non meublés. Ce scandale met en exergue la vulnérabilité du système bancaire de la Chine qui souffre sous le poids écrasant des prêts douteux. En 2004, le risque sur les crédits s'est accru parce que les opérations de prêt bancaires continuent d'accorder la priorité aux grands projets immobiliers et de construction à long terme, qui privilégient les prêts à moyen et long termes, ainsi que les industries de monopole telles que celles touchant les secteurs des autoroutes, des chemins de fer, des aéroports, de l'énergie et des communications. Le taux de viabilité du capital de la plupart des banques de Chine est totalement en dessous de 8 pour cent par rapport au plafond minimum requis. Ces deux facteurs constituent de sérieux obstacles à la poursuite des réformes du secteur bancaire. La Commission de Régulation Bancaire de Chine (CRBC) a annoncé la mise en place d'une nouvelle mesure de répression de la corruption, suite à la démission de Zhang Enzhao. La CRBC se propose de déclencher une série de vérifications, comprenant le suivi des hypothèques, des prêts relatifs aux projets dans les domaines des activités de consommation et des infrastructures, afin de contribuer à résoudre ces problèmes. En attendant, elle a prévenu les banques de la nécessité de renforcer leur système de vérification interne afin d'éviter l'apparition de nouvelles affaires de corruption. Entre 2001 et 2005, les tribunaux ont condamné 27.000 employés de banque pour des crimes financiers, dont 4.000 à des peines d'emprisonnement de plus de cinq ans, de réclusion à perpétuité et de mort. Les tentatives pour résoudre la question des dettes douteuses, par l'amélioration du suivi et des vérifications internes, ont échoué à cause des influences politiques sur les décisions d'octroi de crédits.

Guo Yong (Tsinghua University, China) and Liao Ran (Transparency International)

Indications bibliographiques

Wang Chaunli, *Feel the Pulse of Corruption – Studies of the Correlation between Frequency of Corruption and Control Intensity (Sentir le poids de la corruption – Études sur la corrélation entre la fréquence de la corruption et l'intensité du contrôle)* (Beijing : Qunzhong Publishing House, 2004)
Li Junjie, « The Current Status, Development Perspectives and Monitoring of China's Banking System » (Le Statut actuel : Perspectives de développement et du suivi du secteur bancaire chinois), *International Economic Review* 3–4, 2004
Chi Lo, « Bank Reform : How Much Time does China Have ? » (Combien de temps reste-t-il encore à la Chine ?), *China Business Review*, March–Avril 2004
Xie Ping and Lu Lei, « The Economics of Corruption in China's Financial Institutions : Behaviour and Mechanism Design » (L'Économie de la corruption dans les institutions financières chinoises) (Beijing : People's Bank of China, 2003)
Yan Sun, *Corruption and Market in Contemporary China (La Corruption et le marché dans la Chine contemporaine)*, (New York : Cornell University Press, 2004)
Zhong Wei, Ba Shusong, Gao Qinghui and Zhao Xiao, « Evaluation Report of China's Financial Risks » (Rapport d'évaluation des risques financiers en Chine), *China Reform* 3, 2004
Li Yifan, « Strategic Shift of China's Fight against Corruption » (Innovation stratégique dans la lutte contre la corruption en Chine), *China Outlook* 2, 2004
Guo Yong, « Strengthening International Cooperation to Deal Heavy Blows against Trans-Border Corruption » (Le renforcement de la coopération internationale pour combattre rigoureusement la corruption transnationale), *Studies of International Issues* 5, 2004

Note

1. Unpan1. un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan020124. htm

Corée du Sud

Conventions :
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en janvier 1999)
Convention des Nations unies contre la corruption (pas encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (non encore signée)
Initiative BAD-OCDE de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique (approuvée en novembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- L'amendement à la Loi sur la lutte contre la corruption proposé par la Commission coréenne indépendante contre la corruption (KICAC) en novembre 2004 est en cours d'examen par la Commission Justice et Législation. Cette loi ne s'applique qu'aux actes de corruption commis dans le secteur public. L'idée générale de l'amendement est d'étendre le champ d'application de la loi au secteur privé afin de dénicher les payeurs de pots-de-vin aussi bien que leurs bénéficiaires. Parmi les changements proposés, on peut citer l'**extension de la protection des dénonciateurs** aux employés du secteur privé pour les encourager à se manifester davantage.

- En décembre 2004, le gouvernement a soumis un projet qui prévoit la création d'un poste de **Médiateur des citoyens** au niveau des administrations locales afin

de renforcer la protection des droits de la population. L'un des principaux sujets de débats consiste à savoir s'il faut rendre cette fonction obligatoire. Certains leaders de la société civile estiment qu'elle doit être mise en place progressivement pour minimiser les résistances qu'elle devrait rencontrer au sein des conseils locaux, qui pensent que cette fonction menace leurs propres attributions. Un autre point de débat porte sur le niveau hiérarchique des médiateurs. Puisqu'ils doivent être indépendants, autonomes et neutres par rapport à l'administration en place, il est important que leurs qualifications et leur autorité soient suffisamment élevées pour qu'ils soient efficaces, mais pas trop pour que le projet reste réalisable.

- En novembre 2004, le Conseil d'État a adopté un projet de loi portant création du Bureau d'enquête sur la corruption (CIO) en vue de mener des **enquêtes sur les fonctionnaires de haut rang** suspectés de corruption. Le CIO sera créé sous l'autorité de la KICAC, sous la forme d'un organisme indépendant chargé d'enquêter sur les affaires de corruption impliquant des hauts fonctionnaires, membres de l'Assemblée Nationale, maires, gouverneurs, juges et procureurs. À l'heure où nous écrivons ces lignes, l'Assemblée Nationale devait encore débattre du mode de fonctionnement de cet organisme mais l'un des ses buts inexprimés sera de faire contrepoids au Bureau du procureur, la seule institution habilitée à prononcer des mises en examen. Les partisans du projet estiment que les plaintes auprès de la KICAC ont chuté du fait de son manque de pouvoir d'investigation. Par ailleurs, de gros efforts doivent être entrepris pour endiguer la corruption des fonctionnaires de haut rang qui, selon l'enquête annuelle de la KICAC sur les niveaux perçus de corruption, sont considérés comme le secteur qui nécessite les réformes les plus urgentes. Nombre d'experts doutent toutefois que, si cet organisme est créé sous l'autorité de la KICAC, qui dépend elle-même du Président, il soit réellement à l'abri d'une ingérence politique.

- En avril 2005, le **Conseil du Pacte pour la lutte contre la corruption et la transparence** a été intégré au Pacte coréen pour la lutte contre la corruption et la transparence (K-PACT) signé un mois plus tôt. Sa mission sera d'accroître la coopération entre les participants et de mettre en œuvre les programmes d'inspection, d'évaluation, de sensibilisation et de réforme. Créé à l'initiative de Transparency International Korea, le K-PACT est une alliance nationale de représentants de la société civile, des citoyens et des secteurs public et privé, déterminés à améliorer la transparence. Encourager les Coréens à souscrire à une Chartre du citoyen en 10 points sera la principale mission du Conseil car le K-PACT n'aura pas d'impact concret sans un large soutien public (voir ci-dessous).

K-PACT : un pacte social contre la corruption

Le 9 mars 2005, cent vingt personnalités ont assisté à la signature du Pacte coréen pour la lutte contre la corruption et la transparence. Cet évènement vaut d'être souligné vu le nombre de participants impliqués, mais aussi parce qu'il vient couronner six mois de travail visant à s'assurer que le K-PACT est une initiative collective, impliquant à la fois le secteur privé, la société civile et les pouvoirs publics. La raison d'être du K-PACT est la suivante : alors que la Corée du Sud dispose de nombreuses mesures de prévention de la corruption, les affaires de corruption

restent récurrentes. Les initiateurs du K-PACT, parmi lesquels TI Corée, estiment que la corruption pourrait être réduite si la population était impliquée dans l'établissement d'une société plus transparente et que la pression de l'opinion peut être un moyen de dissuasion efficace contre la corruption.

En janvier 2005, les acteurs de la société civile favorables au K-PACT se sont réunis à Ankook-Dong et ont invité le gouvernement à se joindre au mouvement réclamant un accord social sur la transparence sous le slogan « Ensemble : Plus propres ! ». Après que les participants ont remis leurs propositions au Président Moo-Hyun Roh, au Président de l'Assemblée Nationale, Won-Ki Kim, à la Fédération des industries coréennes et à la Chambre coréenne du Commerce et de l'Industrie, un certain nombre de comités directeurs sectoriels ont été mis en place pour examiner en détail le projet et répartir la charge de travail entre les quatre secteurs participants[1].

Suite à cela, le secteur public a effectivement entrepris de redéfinir les responsabilités des organes de lutte contre la corruption du pays, d'améliorer la transparence des administrations locales, de développer l'implication de la population, de réformer la législation sur la divulgation de l'information, de renforcer la sensibilisation à la lutte contre la corruption et d'améliorer la transparence des entreprises publiques. La classe politique a accepté d'adopter des restrictions à l'immunité, de donner plus de poids à la Commission d'éthique de l'Assemblée Nationale, d'introduire un système de fiducie sans droit de regard (voir ci-dessous) et d'éradiquer les financements politiques illégaux et le lobbying. Le secteur privé propose d'améliorer l'éthique d'entreprise, de réduire la corruption des sous-traitants, de renforcer le rôle des commissions d'audit, de protéger les dénonciateurs, d'améliorer la divulgation de l'information et de garantir le professionnalisme des administrateurs externes. La société civile consacre ses efforts à améliorer la responsabilité de la société civile et à instaurer la fonction de Médiateur des citoyens. Pour prévenir la résurgence de la corruption, le K-PACT contient une disposition qui limite le pouvoir d'accorder l'amnistie aux personnes reconnues coupables de corruption.

Le K-PACT ne pourra être suivi d'effet que s'il réussit à capter l'intérêt des Sud-coréens. La Chartre du citoyen en 10 points, qui comprend des déclarations d'intention sur certains aspects de la corruption allant de la fraude fiscale, du blanchiment d'argent et des pots-de-vin à l'information sur la corruption et la protection des dénonciateurs, contient des principes directeurs en matière de participation et de sensibilisation des citoyens. Le K-PACT comprend également un Code d'éthique des citoyens qui doit servir de référence pour mettre en œuvre les principes destinés à vaincre la corruption. Les particuliers peuvent s'impliquer indirectement en adhérant à la Chartre et au code ou, de manière plus active, en devenant inspecteurs pour contrôler la mise en œuvre du K-PACT. La société civile, la classe politique et les secteurs public et privé se sont engagés à mettre en place des groupes d'inspection pour évaluer leurs résultats et rendre compte de leurs progrès concernant la mise en œuvre du K-PACT.

Les observateurs politiques et groupes de citoyens doutent que le K-PACT influe peu ou prou sur le niveau de corruption existant dans le pays, même s'ils l'espèrent. Le Conseil du K-PACT, créé en avril 2005 pour assurer la coopération de l'ensemble des participants, est tributaire, pour bénéficier d'un soutien financier, des secteurs qu'il est justement censé surveiller, ce qui réduit évidemment sa marge de manœuvre. Il faudra compter sur la vigilance populaire comme instrument de campagne, dont l'influence est plus importante en Asie que dans d'autres régions du monde. Les Coréens connaissent généralement l'existence et l'objet du

K-PACT, même s'ils ne savant pas toujours comment ils peuvent jouer un rôle. À court terme, la principale mission du Conseil sera, par conséquent, de faire savoir ce que les Coréens peuvent faire pour s'impliquer.

Prévenir les conflits d'intérêts dans la fonction publique

Le problème des conflits d'intérêts dans les hautes sphères de la fonction publique a mobilisé l'attention au cours de ces dernières années, suite à une série d'allégations selon lesquelles les entreprises privées influencent l'élaboration des politiques, soit en finançant les partis politiques et en attendant des politiques favorables en retour, soit parce que certains hommes politiques ont des intérêts privés dans le succès de certaines entreprises. Des amendements au code d'éthique des élus et des agents de l'État, prévoyant notamment que les fonctionnaires nommés de haut rang confient leurs actions à un organisme de gestion indépendant d'actifs pendant la durée de leur mandat, ont été prévus pour tenter de résoudre ce problème.

L'opinion réclame des réformes. Le sondage JoongAng-EAI, réalisé en 2003, a montré qu'une personne sur trois citait les mesures contre la corruption parmi les besoins urgents de réforme alors que, sur le plan des préoccupations politiques, la « collusion entre la classe politique et les entreprises » arrivait en tête des préoccupations (41,3 %).

Depuis 2003, un code de conduite visant à préserver l'intégrité des agents de l'État réglemente les conflits d'intérêts des fonctionnaires, mais pas des représentants élus. Ce code, édicté par décret présidentiel, définit les règles de conduite à respecter à la fois par les fonctionnaires nationaux et locaux. Il couvre les questions relatives à la prévention des conflits d'intérêts, à l'interdiction d'utiliser une fonction publique à des fins privées et aux obligations de neutralité et d'impartialité. Il réglemente également l'acceptation de cadeaux dans le cadre d'une fonction publique. C'est un point particulièrement important puisque la présentation de cadeaux fait partie intégrante de la culture nationale. Toutefois, le code n'est guère respecté et la KICAC s'occupe seulement de définir une procédure pour traiter les sommes ou les objets de valeurs reçus en violation du code.

Par ailleurs, un autre instrument, la Loi sur l'éthique de la fonction publique, porte essentiellement sur la déclaration du patrimoine des hauts fonctionnaires et ne contient aucune disposition sur les conflits d'intérêts. Un projet d'amendement soumis à l'Assemblée Nationale y intégrerait des mécanismes de lutte contre les conflits d'intérêts tels que le système de la fiducie sans droit de regard.

Le but de cet amendement, soumis au parlement en mai 2005, est d'exiger que les fonctionnaires qui possèdent des actions excédant une valeur donnée les vendent, ou confient les titres excédentaires à un organisme indépendant de gestion d'actifs, à moins que la commission compétente ne juge que ces actions sont sans aucun rapport avec le travail du fonctionnaire en question. Les fonctionnaires de haut rang n'auraient pas le droit de négocier des actions ou d'influencer leur prix grâce aux informations obtenues grâce à leurs fonctions, leur permettant ainsi de se concentrer sur leurs obligations publiques.

La commission d'évaluation des fiducies sans droit de regard sera créée sous l'autorité du Ministère de l'administration et des affaires intérieures, pour déterminer si les fonctionnaires légalement tenus de déclarer la composition de leur patrimoine détiennent des actions liées à leur fonction. Cette commission sera composée de neuf membres, nommés par l'Assemblée Nationale et le Président de la Cour Suprême. Une fois qu'un contrat avec un organisme indépendant de ges-

tion d'actifs sera signé, les personnes tenues de déclarer leur patrimoine, et aucune autre partie, ne pourra acheter des actions jusqu'à la fin du contrat.

Si le système de fiducie sans droit de regard est une avancée positive, il est peu probable qu'il apaise réellement les craintes que certains hommes politiques profitent de leur position de pouvoir dans un intérêt privé. En effet, les discours du gouvernement sur la nécessité de séparer les intérêts du monde politique et ceux des entreprises n'ont pas toujours été cohérents. En mai 2005, le Président Moo-Hyun Roh a accordé une amnistie aux hommes d'affaires impliqués dans un scandale de financement illégal de parti politique dans la période qui a précédé les élections présidentielles de 2002[2]. Le Président, qui s'était précédemment engagé à démissionner s'il était prouvé que sa campagne avait bénéficié de plus de 10 % des fonds illégaux reçus par ses adversaires – a prétendu que cette amnistie, qui sera effective au 15 juillet, protégerait l'économie de la récession. Un certain nombre d'organisations de la société civile jugent que le soutien du secteur privé au K-PACT visait à accroître les chances d'amnistie. L'article 6 du K-PACT dispose que « le gouvernement doit mettre en place des mécanismes systématiques pour limiter le pouvoir d'amnistie présidentiel »[3].

Geo-Sung Kim (TI Corée du Sud)

Indications bibliographiques

TI Corée (du Sud) : www.ti.or.kr

Notes

1. Pour consulter le texte intégral, rendez-vous sur www.ti.or.kr/k-pact/
2. www.koreafocus.or.kr/chronology.asp ?vol=40
3. www.ti.or.kr/k-pact/

Costa Rica

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juin 1997)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003, non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en juillet 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- En octobre 2004, **une loi contre la corruption et l'enrichissement illicite dans l'administration publique** a été ratifiée. Cette loi définit et prévoit des sanctions pour des délits tels que le trafic d'influence, la corruption internationale et l'appropriation des dons en faveur de l'État qui n'étaient pas auparavant définis et faisaient donc rarement l'objet de poursuite judiciaire. La nouvelle loi prévoit également des mesures détaillées permettant aux agents de la fonction publique de déclarer leurs biens.

- **Le Bureau du Procureur spécial chargé de l'éthique et de l'administration publique** créé par la loi de 2002 est devenu opérationnel lorsque le poste a été pourvu en 2004. Le budget de fonctionnement de ce ministère a connu une augmentation suite à une série de scandales qui se sont éclatés en 2004 et qui ont impliqué de hautes personnalités (voir ci-dessous). Sa compétence s'est étendue et englobe désormais le contrôle de l'application de la convention de l'OEA contre la corruption et l'assistance au procureur de la république dans la conduite des enquêtes en cours sur les allégations de corruption à l'encontre de quatre anciens présidents.

La confiance aux institutions politiques baisse à la découverte de cas de corruption

Le Costa Rica, qui, jusqu'ici, était la démocratie la plus stable de l'Amérique latine, pouvait se targuer d'être un pays où le niveau de corruption était faible jusqu'à l'éclatement récent d'une série de scandales qui ont attiré l'attention de l'opinion publique sur des affaires de financements occultes des hommes et de partis politiques pendant des décennies. Le pays est entrain de relever actuellement le défi de restaurer la confiance des citoyens en ses institutions politiques. Le premier scandale éclata en octobre 2004 lorsque le président d'alors Miguel Angel Rodriguez a été obligé de démissionner de son poste de Secrétaire Général de l'Organisation des États Américains quelques trois semaines après sa prise de fonction. Il a démissionné suite à des allégations l'impliquant dans une affaire de pot-de-vin avec la société française de télécommunication Alcatel. Au milieu de l'année 2004, des informations ont fait état d'un marché qui aurait été attribué à la société Alcatel pour l'amélioration du système de téléphonie cellulaire du pays, après que ses fonctionnaires auraient réussi à verser un pot-de-vin pour un montant de 2.4 millions à José Antonio Lobo, un protégé du président Rodriguez et ancien directeur de la Compagnie Nationale d'Électricité, (*Instituto Costarricense de Electricidad (ICE*). Lobo a affirmé qu'il avait été « conseillé » par Rodriguez, qui a peu après exigé 60 pour cent, d'accepter l'argent offert. Une investigation poussée des transactions d'Alcatel a révélé que cette société avait essayé d'influencer également certains anciens hommes politiques costaricains. José Maria Figueres, ancien président, a été obligé de démissionner de son poste de responsabilité au Forum Économique Mondial basé à Genève, en octobre 2004, suite à des accusations selon lesquelles il aurait reçu d'Alcatel un pot-de-vin s'élevant à 900.000 dollars US pendant qu'il était fonctionnaire. L'actuel président Abel Pacheco a été sommé d'expliquer la provenance d'une somme non déclarée de 100.000 dollars US donnée par Alcatel pour sa campagne présidentielle. En somme, les autorités pensent que la société Alcatel qui détient presque le monopole du marché de télécommunications dans le pays a versé plus de 4 millions de dollars US aux responsables politiques et fonctionnaires costaricains.

Les gouvernements étrangers ont également financé les partis politiques. La société d'investissement appartenant à Rodriguez et basée au Panama, *Inversiones Denisse*, aurait encaissé deux fois la somme de 500.000 dollars US provenant de la Société *Friendship Company* qui avait une étroite liaison avec le gouvernement de Taiwan. Lorsqu'il était président, il aurait reçu à deux différentes occasions une somme de 200.000 dollars US de la part de Taiwan, et son parti, Parti de l'Unité Sociale Chrétienne a été interrogé au sujet de la somme de 500.000 dollars US, représentant des dons provenant de sociétés ayant des ramifications à Taiwan.

Un autre scandale a éclaboussé un autre ancien président, Rafael Angel Calderon, qui est accusé d'avoir perçu une somme d'environ 450.000 dollars US sur un prêt de 40 millions de dollars US contracté auprès du gouvernement finlandais, pour subventionner la caisse de sécurité sociale gérée par l'État (voir « la Grande corruption au Costa Rica » (« Grand corruption in Costa Rica »), chapitre 2, page 26). Ces scandales, étayés par des preuves fournies par la vérification des dépenses de campagne, montrent que les sommes d'argent « parallèles » qui échouent dans les caisses de campagne dépassent largement les sommes légalement déclarées et vérifiées par les autorités électorales. La loi actuellement en vigueur en la matière exige que les partis politiques produisent des rapports sur les dons en espèces qu'ils ont reçus et sur les dépenses de campagne. Elle fixe également le plafond de ces deux rubriques et interdit aux partis d'accepter des financements étrangers. Selon TI Costa Rica la plupart de ces règlements ont été violés dans le cadre des élections qui se sont tenues en avril 2002. Cependant, autorités de ce pays n'ont pas pu sanctionner ces abus. Les associations émanant de la société civile ont éprouvé des difficultés à obtenir des informations relatives au financement des partis politiques, informations qui devraient être rendues publiques. Le parlement a réagi face à cela en mettant sur pied des commissions spéciales pour enquêter sur des irrégularités qui ont entaché le financement de la récente campagne et pour élaborer des propositions de loi de réforme pour renforcer le cadre juridique. Cette initiative n'est qu'un début, et beaucoup reste à faire si l'on souhaite regagner la confiance de la population aux institutions politiques de leur pays, surtout compte tenu de la gravité des allégations portées à l'encontre des anciens présidents. On s'attend à des taux d'abstention élevés des électeurs lors des prochaines consultations électorales. Un sondage d'opinion effectué au premier trimestre de 2005 a révélé qu'une personne sur deux ne supporte aucun des éventuels candidats un an avant les élections, comparativement au résultat du sondage mené en 2001 qui donne la proportion d'une personne sur trois et celui de 1997 qui donne une personne sur cinq.[1] Selon un second sondage mené en janvier 2005, la corruption constitue la plus importante préoccupation nationale (37 % des personnes sondées l'ont placé en première position) tandis que la violence et la criminalité constituaient le souci majeur de 5 % des personnes interrogées. Un sondage effectué en juillet 2004 a révélé tout à fait le contraire avec 26 % de personnes considérant la violence et la criminalité comme étant leurs soucis majeurs et seulement 5 % concernant la corruption.[2] Deux actions positives ont eu pour effet de renforcer la participation de la population à la lutte contre la corruption. Il s'agit d'une marche géante contre la corruption organisée en octobre 2004 et le renforcement de la crédibilité du système judiciaire. Le procureur de la république a fait preuve d'une grande indépendance vis à vis des pressions politiques au cours de ses enquêtes et les sondages effectués par l'université de Costa Rica ont révélé un accroissement de la confiance de la population vis à vis du système judiciaire.[3]

Accès à l'information : l'instrument de lutte contre la corruption des citoyens

L'accès à l'information a été confirmé comme étant un important instrument de lutte contre la corruption grâce à une série de décisions rendues par la Cour Constitutionnelle, rejetant des tentatives de limitation de l'accès à l'information publique. Avant ces décisions, l'accès était limité uniquement aux informations autorisées par les autorités. L'un des progrès notables était également l'élaboration

des textes relatifs à la levée du secret bancaire. Cela a été possible par la prise d'une ordonnance contre les banques publiques et privées qui font recours au principe du secret bancaire pour empêcher l'accès à l'information. La Cour Constitutionnelle a décidé que le secret bancaire ne sera pas respecté lorsqu'il s'agira de fonds appartenant aux partis politiques et aux candidats aux élections. La décision a fait référence à une réforme constitutionnelle de 2000 qui établit que les institutions publiques doivent prendre leur responsabilité et se prêter aux vérifications publiques.

Le journal *La Nación* a demandé des informations à propos des pensions non contributives allouées aux membres du comité de direction de l'agence de service social, *Caja Costarricense de Seguro Social*. Les journalistes voulaient une copie électronique de la base de données, comprenant les noms des bénéficiaires et les informations relatives à leur droit à la pension. La requête fut rejetée en septembre 2002 sous prétexte que ces informations concernaient des tierces personnes dont la confidentialité devrait être respectée. Les journalistes déposèrent alors un ordre d'habeas corpus demandant ces informations qui, selon l'argument développé, sont publiques. La Cour leur donna raison en mars 2003 en affirmant que la transparence est une exigence constitutionnelle de l'administration publique à quelques exceptions près. Par conséquent, les journalistes eurent droit aux informations désirées. La Cour a décidé non seulement que les informations doivent être mises à la disposition de la population lorsque celle-ci en exprime le besoin, mais aussi que le gouvernement doit de façon active diffuser les informations qui sont d'intérêt public. Bien que les tribunaux jouent un rôle important en permettant l'accès aux archives nationales, des obstacles sont érigés pour empêcher l'accès des populations aux informations ; et d'où la nécessité d'élaborer une loi énonçant clairement le droit d'accès à l'information. Plusieurs avant-projets de lois relatives à l'accès à l'information existent mais ne sont pas encore adoptées.

Roxana Salazar (Transparencia Costa Rica)

Indications bibliographiques

Casals and Associates, *El financiamiento de los partidos políticos en Argentina, Chile, Costa Rica y México : Lecciones para América Latina* (Le financement des partis politiques en Argentine, au Chili et au Costa Rica et au Mexique : Leçons pour l'Amérique latine), 2004, www.respondanet.com/spanish/boletines/pdf/issue41. pdf

Carlos Eduardo Serrano Rodríguez, *La corrupción como fenómeno social en Costa Rica* (La corruption en tant que phénomène social au Costa Rica) (San José : Escuela de Administración Pública, 2004)

Roxana Salazar (ed.), *Corrupción : una visión desde la sociedad civil* (La corruption : une vision de la Société Civile) (San José : Editorial Fundación Ambio, 2004)

Roxana Salazar, *Mapas de riesgo de corrupción en el sector forestal* (Corruption Risk Maps in the Forestry Sector) (Les risques de corruption dans le secteur forestier) (San José : Editorial Fundación Ambio, 2004)

Jorge Vargas and Luis Rosero-Bixby, *La cultura política de la democracia en Costa Rica* (La culture politique de la démocratie au Costa Rica) (Nashville : Vanderbilt University, 2004), www.dec.org/pdf_docs/PNADB407. pdf

Transparencia Costa Rica (TI Costa Rica) : www.transparenciacr.org

Notes

1. *El Financiero* (Costa Rica), 28 mars 2005.
2. *Ojo* (Costa Rica), 12 et 30 janvier 2005.

3. University of Costa Rica, « Sondeo sobre corrupción de las élites políticas costarricenses : la ciudadanía valora positivamente las acciones contra la corrupción » (Étude sur la corruption des élites politiques costaricaines : réactions positives des citoyens aux actions de lutte contre la corruption), Instituto Investigaciones Sociales, Proyecto Investigación en Opinión Pública, Novembre 2004.

Croatie

Conventions :
Convention du Conseil Européen du droit civil sur la corruption (ratifiée en juin 2003)
Convention du Conseil Européen du droit pénal sur la corruption (ratifiée en novembre 2000 ;
Protocole additionnel ratifié en mai 2005)
Convention des Nations unies contre la corruption (ratifié en avril 2005)
Convention des Nations unies sur le Crime organisé transnational (ratifié en janvier 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- En septembre 2004, le parlement a voté une « **loi sur le financement de la campagne présidentielle** » interdisant l'acceptation de dons de campagne provenant des puissances étrangères, des sociétés publiques, des syndicats, des patronats, des organisations civiques, des institutions et sociétés appartenant en partie ou entièrement aux collectivités locales. Cette loi innove, de façon significative, en son article 6 qui exige que les candidats déclarent le montant et les sources de financement de leurs campagnes électorales. Bien que la loi ait fait des progrès pour garantir un processus électoral plus transparent, elle n'a cependant pas fixé un plafond pour les frais de campagne (voir ci-dessous).
- La loi sur la prévention des **conflits d'intérêts** dans l'exercice de la fonction publique (LPCI) qui fut adoptée en octobre 2003 a subi deux modifications en juillet 2004 et en avril 2005. La première modification réduit de 25 pour cent à 0,5 pour cent le montant du capital de base que peut détenir dans une société un agent public en service. Les amendes, en cas de violation de cette loi, ont été revues à la hausse et la liste des fonctionnaires passibles de telles amendes a été élargie au président croate, aux secrétaires de la cour suprême et de la cour constitutionnelle, aux secrétaires adjoints du parlement et du gouvernement. Le second amendement a comblé une lacune par rapport à la déclaration des dons en incluant les cadeaux d'une valeur de moins de 500 kunas (80 dollars US), les cadeaux offerts aux parents et les dotations reçues sur les plans national et international. Depuis le mois d'avril la loi fait obligation aux fonctionnaires de mentionner sur leurs fiches de déclaration personnelle la façon dont ils ont acquis leurs biens et les sources financières qui leur ont permis d'acquérir leurs propriétés (voir ci-dessous).
- En août 2004, le ministre de la justice et de l'Administration géodésique de l'État a lancé un projet coûtant de 62 millions d'euros pour la **numérisation du registre foncier** qui a pour double objectif la résolution de milliers de conflits domaniaux et la mise en place d'une base de données cadastrales correcte et plus accessible. Appuyé par un financement de l'Union européenne et un crédit de la Banque mondiale, le Ministère a installé 107 services du cadastre pour travailler avec 105 tribunaux s'occu-

pant du cadastre dans le but de trancher les 351.046 différends pendants à l'époque devant les tribunaux. L'ancien système d'enregistrement des propriétés était lourd et favorisait des actes de corruption pratiqués par les agents publics travaillant aux niveaux de l'administration foncière et du système judiciaire. À la date de février 2005, le nouveau système a réussi à satisfaire 62.000 réclamations liées au cadastre. La publication du premier registre foncier électronique était prévue pour juin 2005.[1]

- Un amendement apporté en février 2005 à la loi portant création du **Bureau pour la prévention de la corruption et du crime organisé** confère à ce service une compétence totale en matière de tous les délits relatifs à la corruption et au crime organisé. Les services judiciaires locaux et la police se chargeront d'entreprendre des enquêtes préliminaires sur les affaires liées à de tels délits. Ils porteront l'affaire au USKOK si la véracité des faits est établie. On espère que l'amendement qui avait été proposé par un groupe de travail de l'USKOK, mis sur pied en mars 2005, rendra le bureau plus efficace en rejetant les dossiers pour lesquels il n'est pas compétent. En 2004, l'USKOK a enquêté sur 117 affaires de corruption dont 65 ont été jugées. Parmi ces 65, seulement 20 ont conduit à des peines d'emprisonnement.[2]
- L'évolution de la mise en œuvre de la loi de 2003 sur **le droit à l'accès à l'information** a connu d'une part un ralentissement du fait du nombre élevé de requêtes et d'autre part à cause des délais non respectés et de défaut de rapport. Alors que le Bureau central de l'administration de l'État (COSA) a élaboré en bonne et due forme des textes relatifs à l'organisation des archives nationales, ce qui était un préalable à la mise en œuvre de la loi, le gouvernement a publié une liste d'institutions auxquelles la loi devra s'appliquer 6 mois plus tard. Le rapport sur la mise en œuvre de la loi, publié par le COSA en mai 2005, a révélé que les ministres avaient reçu ensemble 4.302 requêtes en 2004 dont 16 avaient été rejetées. D'autres bureaux du gouvernement ont reçu 1.174 et le COSA même a réexaminé 13 requêtes qu'elle avait déjà rejetées au préalable.[3] L'opposition a critiqué la brièveté du rapport sous prétexte qu'il ne fournissait pas des informations suffisantes quant aux raisons qui ont motivé le rejet de certaines requêtes. Un membre de l'opposition a formulé la plainte que 180 municipalités n'avaient pas déposé leurs rapports sur la loi et que certains n'ont même pas jugé bon de nommer des agents d'information pour traiter les requêtes.

Financement politique : une pagaille

Les élections présidentielles de janvier 2005 ont mis en vedette le caractère peu transparent du système de financement des partis politiques et des campagnes électorales en Croatie. Le financement du processus électoral se base sur deux lois : la Charte des partis politiques qui entra en vigueur en 1993 et la loi sur le financement de la campagne présidentielle adoptée en septembre 2004, en prélude aux élections présidentielles de janvier 2005. Compte tenu de la mauvaise volonté des hommes politiques à livrer des informations sur leur situation financière, aucune de ces lois n'a fourni des dispositions très satisfaisantes, bien que la plus récente fut sans aucun doute une amélioration.

La charte des Partis Politiques a expédié tout le sujet en quelques articles laconiques. L'article 19 définit les modes de dépense des fonds mis à la disposition des partis politiques par le budget national et l'article 20 fait obligation aux partis de déclarer leurs sources de revenus et leur utilisation dans une période d'un an. Mais la loi n'interdit ni les types particuliers de

financement (gouvernements étrangers, corporations, syndicats, etc.) ni ne détermine un taux au delà duquel un parti se verra dans l'obligation de déclarer l'identité du donateur. Il ne fixe non plus aucune limite dans les dépenses de campagnes électorales. La nouvelle loi sur le financement de la campagne électorale réglemente certains aspects de ces questions. Elle déclare illégaux les dons provenant de sources étrangères, de sociétés étatiques, de syndicats et d'institutions publiques, et l'article 6 exige que les candidats déclarent publiquement les fonds utilisés pour la campagne électorale et leurs sources. Cette loi constitue, sans nul doute, une amélioration de la charte des partis politiques de 1993, mais une fois encore elle a manqué de fixer un plafond aux dépenses électorales. L'une des plus importantes lacunes, assez connue par la population, est qu'il n'existe aucune structure indépendante chargée de vérifier si la déclaration de dépenses d'un parti politique et de ses sources de revenus est juste, et aucune disposition pour sanctionner en cas de fausse déclaration.

À titre d'exemple, la campagne présidentielle de janvier 2005 qui a suscité beaucoup de spéculations dans les médias au sujet des comptes de campagne de Jadranka Kosor, le candidat du HDZ (Union Démocratique Croatienne).[4] La société civile, représentée par l'ONG GONG (un observatoire du processus électoral) et TI de la Croatie, a demandé en janvier et février 2005 à la Télévision Nationale Croate (HTR) de publier le coût des vidéos promotionnels et de la propagande électorale de tous les candidats. Le HTR refusa sous prétexte que ce type d'information était protégé par les principes de confidentialité commerciale. Cet argument ne tenait pas dans la mesure où le HTR est une institution étatique ayant le devoir de communiquer toute information d'intérêt public, conformément à la loi sur le droit à l'accès à l'information. Le HRT refusa de livrer les mêmes informations à son propre Conseil, donnant l'impression que ses directeurs tentaient de soustraire un candidat de tout contrôle public.

Plus tard, le HDZ déclara que la candidate Kosor avait dépensé une somme de 6 millions Kunas (979.000 dollars US) pour sa campagne. Mais une agence d'étude de marché a, dans un rapport, estimé que les dépenses effectuées par la candidate sont deux fois plus élevées[5], malgré que cette estimation ait été une fois encore contestée. Grâce à la pression sociale, les informations sur les dépenses relatives à la publicité télévisuelle au cours des campagnes électorales de Kosor et d'autres candidats furent officiellement publiées en mai 2005. Mais il n'existe toujours pas une structure indépendante de régulation ayant le pouvoir d'enquêter et de contrôler les rapports de compte de campagne et d'appliquer des sanctions à ceux qui ont violé la loi. D'autres anomalies existent au niveau de la vérification des contributions financières de l'État aux partis politiques. Bien qu'il soit exigé de soumettre des rapports budgétaires à une commission parlementaire (Règlements intérieurs et système politique), cette information n'est pas publiée dans le journal officiel. Certains observateurs avertis affirment que plusieurs partis ne se conforment même pas aux dispositions légales minimales, mais n'ont pas été sanctionnés pour cela. Les partis qui déposent leurs rapports à temps, le font tout en sachant bien que ces rapports ne feront pas l'objet d'un contrôle indépendant. Il est clair que le cadre juridique régulant le financement électoral et celui des partis politiques a besoin d'une réforme en profondeur. La charte des partis politiques a besoin d'être révisée, en accordant une attention particulière à la source et au montant des dons, à la vérification publique de la contribution de l'État et du privé et à la création d'un organe indépendant de contrôle. C'est à cette seule condition qu'on renforcera la transparence de ce qui est généralement connu comme un processus électoral dépourvu de transparence.[6]

L'affaire « Imostroj »

Depuis sa promulgation en octobre 2003, aucun fonctionnaire de haut rang n'a été traduit en justice conformément à la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique (LPCI). Ceci, malgré la préoccupation de plus en plus vive manifestée par le grand public au sujet de la corruption et l'abus de pouvoir des hauts fonctionnaires. Cette situation est en partie due à la démission de la commission en charge de la mise en œuvre de la LPCI, vers la fin de 2004, à cause des dissensions politiques internes, entraînant son dysfonctionnement jusqu'en février 2005, lorsqu'elle a recommencé de fonctionner normalement. L'allégation la plus controversée qui a eu lieu dans les années 2004-2005 en matière de conflit d'intérêt fut « l'affaire Imostroj » dont le protagoniste principal était le ministre des affaires étrangères de l'époque, Miomir Žužul. La presse locale a accusé Žužul d'avoir reçu un pot-de-vin pour amener le cabinet à supprimer les dettes de Imostroj, une société qu'un homme d'affaire, ami à lui, cherchait à acquérir.[7] Bien que le Procureur de la République et la Cour des Comptes n'aient pas identifié un conflit d'intérêt, le public était resté sceptique. Au parlement, le Parti Social Démocrate (SPD) de l'opposition et le Parti Populaire Croate (PPC) ont exigé la démission du ministre. Le parti majoritaire, l'Union Démocratique Croate, renversa la vapeur en mettant sur pied une commission pour enquêter sur les conflits d'intérêt qui avaient opposé les autorités sous le gouvernement de coalition de 2000 à 2003. Zlatko Tomciç, leader du Parti des Paysans Croates (PPC) et ancien président de l'Assemblée, et Radimir Caciç, un ancien ministre des travaux publics et membre du PPC ont été cités pour faire l'objet d'enquête.

Miomir Žužul, considéré comme le bras droit du Premier Ministre Ivo Sanader et à la tête de l'équipe qui négociait l'intégration de la Croatie au sein de l'Union européenne, résista encore pendant deux mois à la sommation de démissionner. Mais, finalement il présenta sa démission en janvier 2005, plusieurs jours avant l'élection présidentielle. Dans sa lettre de démission, il clama son innocence mais reconnut que les allégations dirigées contre lui ont causé des préjudices politiques au gouvernement. Sa démission était une preuve de l'influence que la pression publique peut exercer en cas de conflits d'intérêts réels ou supposés. Néanmoins, il continua encore pendant quelques temps d'exercer sa fonction de coordonnateur des négociations avec l'Union européenne.

Alors que les allégations à l'encontre de Žužul sont survenues dans la période creuse avant la reprise de service de la commission d'enquêtes sur les conflits d'intérêt, ce cas a montré l'approche inconsistante de la Croatie face aux allégations d'indécence politique : en cas d'accusation de corruption, ils renvoient l'accusation à leurs auteurs. Malgré la loi sur la prévention des conflits d'intérêt dans l'exercice de la fonction publique et les récents amendements qu'on y a apporté, la technique semble marcher. Malgré qu'il fut obligé de démissionner, les allégations contre Žužul n'ont pas fait l'objet d'enquête et ne peuvent pas donc être prouvées.

Ana First (TI Croatia)

Indications bibliographiques

Davor Derencinoviç, *Comments on UN Convention against Corruption (Commentaire sur la Convention des Nations unies contre la corruption)* (Zagreb : University of Zagreb Law Faculty, 2005)

Viktor Gotovac and Đord–e Gardaševiç, *Regulation of Free Access to Information (La règlementation du libre accès à l'information)* (Zagreb : TI Croatia, 2004)
Josip Kregar, « Financing of Political Parties and Election Campaigns » (Le financement des partis politiques et des campagnes électorales), *Collected Papers of Zagreb Law Faculty No. 5/2004* (Zagreb : University of Zagreb Law Faculty, 2004)
Josip Kregar, *Introduction to the National Integrity System Country Study : Croatia (Introduction à l'étude locale du système national d'intégrité : la Croatie)* (Zagreb : TI Croatia, 2004)
TI Croatia : www.transparency.hr

Notes

1. www.pravosudje.hr
2. Transparency International Croatia, « Analysis of National Integrity System : Croatia 2005 » (Analyse du système national d'intégrité : la Croatie) (Zagreb : TI Croatia, 2005).
3. www.sabor.hr/Download/2005/03/22/IZVJESCE.pdf
4. www.gong.hr/eng/Downloads/Predsj_05_izborniproces_en.pdf
5. www.index.hr
6. Pour de plus amples informations, voir Josip Kregar sous « Indications bibliographiques ».
7. *Herault-Tribune International* (France), 5 janvier 2005.

L'Équateur (République de)

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juin 1997)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003, non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Le deuxième décret d'application de **la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique** a été élaboré par un groupe de travail composé du procureur général de la république, du contrôleur général des comptes, du procureur de la république, du ministre de la défense, du secrétaire général chargé de la sécurité nationale, des représentants des archives nationales, de la commission des femmes, des services d'impôts et de télécommunications et ceux de la société civile. La loi qui est entrée en vigueur en mai 2004 exige que toutes les institutions publiques, les entrepreneurs publics, des syndicats et des établissements publics des enseignements secondaire et universitaire rendent l'information publique. Le principe directeur de la loi est que toutes les informations du secteur public sont la propriété du grand public, à quelques exceptions spécifiées par la loi. La loi fut élaborée par l'Association équatorienne des directeurs de publication.

La crise démocratique en République de l'Équateur

La crise constitutionnelle qui a abouti à la démission du président Lucio Gutiérrez a obligé le pays à repenser ses institutions, en particulier la façon dont la politisation du système judiciaire avait rendu le pays vulnérable à la corruption. La crise débuta un an après l'investiture de Gutiérrez

en janvier 2003. Ancien instigateur de coup d'état, il avait battu campagne sur la base d'une plate-forme de promesses de réformes sociales et de lutte contre la corruption. Sa victoire était pour le moins surprenante dans la mesure où sa campagne, soutenue par des groupes de sympathisants locaux avait réussi à prendre de court les partis politiques traditionnels du pays. Cependant, avec son manque d'expérience politique et dans un état dont l'histoire récente montre des présidents qui ne réussissent pas à finir leur mandat, Gutiérrez ne tarda pas à négocier avec ses anciens opposants aux élections pour les rallier à sa politique. En décembre 2004, le gouvernement se débrouilla pour gagner les 52 voix nécessaires au parlement pour révoquer, par « une décision d'inconstitutionnalité », les 31 juges de la Cour Suprême et former une nouvelle cour. Le congrès décida également que le Conseil National Judiciaire chargé de l'administration de la justice soit restructuré dans un délai de quinze jours et que 3 candidats pour le poste de procureur général soient présélectionnés. Le Congrès a aussi rétabli ses pouvoirs d'accuser et de censurer les membres de la Cour Suprême et du Conseil National Judiciaire. Ces pouvoirs avaient été annulés après le référendum de 1997. La réaction de Gutiérrez par rapport à ces décisions a été d'affirmer que les membres de la cour à l'époque devraient officier pendant trois mois au cours desquels le gouvernement essayerait de faire accepter une réforme politique pour soutenir les changements. Il manifestait clairement ainsi les tentatives de l'exécutif d'influencer le système judiciaire. La Cour Constitutionnelle et la Cour Suprême Électorale avaient été également reconfigurées à l'avantage du gouvernement au cours de cette période. Ces décisions du Congrès ont violé la constitution à plusieurs égards. L'article 202 qui fixe le mandat des juges de la Cour suprême n'a pas été respecté, les postes vacants à la Cour Suprême ne doivent pas être pourvus à travers des négociations entre partis politiques, l'indépendance du système judiciaire ne doit pas être violée par des partis politiques cherchant à sauvegarder leurs propres intérêts. Les tentatives de manipulation du système judiciaire par le gouvernement pour satisfaire des intérêts partisans ont déclenché une crise de la démocratie. La population descendit alors dans les rues pour protester. Des groupes émanant de la société civile, y compris la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, section nationale de Transparency International demandèrent aux conducteurs de voiture de klaxonner en passant à coté de la Cour. Cela a créé un intérêt et une prise de conscience au sein de la population par rapport à des sujets tels que l'état de droit et la séparation des pouvoirs qui, habituellement, ne l'intéressent pas. La cote de popularité du gouvernement baissait au fur et à mesure que le nombre de manifestants augmentait. Le rapporteur spécial des Nations unies pour l'indépendance des juges et des avocats se rendit en Équateur et déclara que la destitution et le remplacement des magistrats de la Cour Suprême, de la Cour Constitutionnelle, de la Cour Électorale était anticonstitutionnel. Le rapporteur a recommandé le respect du principe des Nations Unis relatif à la nécessité pour le système judiciaire d'être indépendant de la politique, et à la transparence dans le choix des magistrats. En avril, la situation politique était devenue insoutenable à Quito où la plupart des manifestations se déroulaient. Le mécontentement de la population s'est transformé en une indignation générale lorsque la Cour de facto annula la poursuite judiciaire qui avait été engagée contre l'ancien président Abdalá Bucaram pour détournement de fonds, ainsi que les accusations de corruption formulées à l'encontre de l'ancien président Gustavo Noboa et de son ancien vice-président Alberto Dahik. À ce niveau, les manifestants ont cessé de protester

contre le non respect de l'état de droit pour exiger la démission de Gutiérrez. En avril, les manifestants ne se contentaient plus d'exiger la démission du président mais celui de toute la classe politique.

Les manifestants s'étaient organisés de façon dispersée et pacifique autour de Quito, en établissant des plates-formes pour permettre à la population d'exprimer son mécontentement et de proposer des solutions. Ces regroupements informels, bien que n'étant pas organisés sur la base de leur appartenance politique, suffisaient pour convaincre Gutiérrez à démissionner. Ceux-ci ont également exigé que le Congrès fasse le point de la situation par laquelle il a outrepassé la frontière qui le sépare du système judiciaire, provoquant ainsi une crise en premier lieu, et que le système judiciaire cherche une voie constitutionnelle pour réexaminer l'indépendance de ses membres afin de répondre aux préoccupations exprimées par la société. Les protestations de rue ont pris fin dès la démission du président, et les partis politiques ont désormais retrouvé leur place au cœur de la vie publique malgré qu'il leur reste à voir comment satisfaire le public qui réclame une meilleure probité et transparence dans leurs rôles. On espère que le nouveau gouvernement dirigé par l'ancien vice-président de Gutiérrez, Alfredo Palacio introduira de profondes réformes politiques, y compris des changements au niveau des structures gouvernementales qui sont particulièrement vulnérables à la corruption. Il y a un grand espoir que la société civile qui était si active en initiant des changements au niveau du gouvernement joue un rôle important en proposant des réformes très attendues dans le domaine de la corruption et de la transparence et en instaurant un débat autour de ces préoccupations.

Andrés Tobar (Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, TI Ecuador)

Indications bibliographiques

Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (TI Ecuador) : www.cld.org.ec

Espagne

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en mai 2005 ; non encore ratifiée)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en mai 2005 ; non encore ratifiée)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en janvier 2000)
Convention des Nations unies contre la corruption (non encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mars 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Un certain nombre de **programmes de lutte contre la corruption** ont été adoptés dans le cadre du Plan de réactivation économique présenté par le Ministère de l'Économie et des Finances en mars 2005. Le Conseil des Ministres a approuvé ce plan, lequel prévoit des mesures pour durcir les lois régissant le secteur public, améliorer l'accès à l'information et la réglementation des contrats dans les partenariats public-privé et adopter un code de conduite pour les marchés publics.

- Le Ministère de l'administration publique a approuvé un « programme d'action pour la bonne gouvernance » en février 2005 qui, s'il est adopté par le parlement, réglementera les **conflits d'intérêts** concernant les députés élus et les bureaucrates haut placés (voir ci-dessous).
- En février, un groupe d'experts conseillant le gouvernement sur la réforme de la **législation sur les médias** a recommandé que la télévision publique soit « réellement indépendante du gouvernement », bénéficie d'un financement mixte et propose des contenus de la qualité du service public. L'un des objectifs de ce groupe est de limiter l'utilisation abusive des médias publics par les politiques au pouvoir pour tenter d'être réélus.

Zapatero tente d'assainir la gouvernance

Le premier gouvernement socialiste espagnol depuis que Felipe González a perdu le pouvoir dans le contexte d'une série de scandales de corruption en 1996 est entré en fonction en avril 2004. Le Premier Ministre José Luis Rodríguez Zapatero a promis d'assurer une gestion propre des affaires publiques et de distancier son parti, le Parti Socialiste (PSOE), de ses méfaits passés. Zapatero ne dispose pas d'une majorité absolue au parlement et a donc besoin du soutien d'autres partis pour faire passer les lois prévues par son gouvernement.

Au cœur du programme de bonne gouvernance de Zapatero, un comité d'experts a proposé des mesures qui, si elles sont appliquées, contribueront à prévenir les risques de corruption. Parmi les mesures les plus importantes, on peut citer : la clarification des règles sur les conflits d'intérêts et le contrôle des situations incompatibles par un organisme indépendant, la déclaration du patrimoine et des revenus des politiques et des hauts fonctionnaires, la réforme de la législation sur le financement des partis (qui interdira notamment les dons des entreprises et plafonnera les dépenses de campagne), la création d'une agence nationale d'évaluation des politiques publiques, l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information et une plus grande indépendance pour la RTVE, la radiotélévision publique, dont l'impartialité politique sera contrôlée.

Deux projets de loi approuvés début 2005 constituent un premier pas vers la réalisation des deux premiers objectifs de cette liste. Il s'agit de la loi sur les conflits d'intérêts et d'un code de bonne gouvernance. La loi sur les conflits d'intérêts amende une réglementation de 1995 peu suivie d'effet. La seule sanction prévue en cas de manquement était un avis dans le journal officiel. L'organisme chargé d'enquêter sur les irrégularités supposées était handicapé par sa dépendance structurelle vis-à-vis du gouvernement et ne réussissait généralement pas à remplir sa mission. Le PSOE avait conscience de la nécessité de réformer la loi depuis longtemps et plusieurs projets de loi ont été présentés au parlement sans succès. Le projet actuellement soumis au parlement tient compte des recommandations de l'OCDE, des Nations unies et du Conseil de l'Europe.

Bien qu'il constitue une étape importante, ce projet de loi peut toujours être modifié par le parlement. Son point faible sera sa mise en œuvre : l'organisme chargé de sanctionner les conflits d'intérêts est subordonné à un ministère et ne sera probablement pas un objectif prioritaire. Les points les plus importants prévus par le projet sont : l'interdiction pour les fonctionnaires d'assumer une activité secondaire dans le secteur public ou privé,

un moratoire de deux ans pour les anciens fonctionnaires qui souhaitent accepter une fonction dans le privé en rapport avec leur travail dans l'administration, la déclaration du patrimoine des Ministres, secrétaires d'État et hauts fonctionnaires et la création d'un nouveau Bureau des conflits d'intérêts au sein du Ministère de l'administration publique. La découverte d'un conflit d'intérêts impliquant un entrepreneur national donnera lieu à une enquête et à une publication au journal officiel. Les personnes reconnues coupables de violation de la loi seront limogées, perdront droit à toute rémunération et devront rembourser les sommes perdues en conséquences de leurs actes. Une entreprise contractante qui emploiera un haut fonctionnaire pendant la période d'attente de deux ans perdra le droit de participer aux soumissions pour les marchés publics pendant une période équivalente. Les fonctionnaires qui ne respectent pas la loi auront interdiction de se porter candidat à une fonction publique pour une période de 5 à 10 ans.

L'autre texte législatif contre la corruption, le nouveau code de gouvernance, est entré en vigueur en mars 2005. Différents rapports établis par des organismes internationaux, notamment le rapport accablant du Groupe d'États contre la Corruption du Conseil de l'Europe en 2001, avaient appelé de leurs vœux l'élaboration de codes de conduite pour les fonctionnaires. Des lois sont en place pour proscrire les comportements délictueux des agents de l'État mais il manquait un ensemble de principes directeurs qui orientent les fonctionnaires lorsqu'ils s'aventurent dans les zones les plus floues de leurs fonctions tels que les conflits d'intérêts.

En vertu de ce nouveau code, qui était l'une des promesses électorales de Zapatero, les hauts fonctionnaires devront fournir régulièrement des informations sur le travail de leur service, conserver des copies de leurs documents pour qu'ils puissent être contrôlés par les gouvernements ultérieurs, s'abstenir d'accepter des fonctions qui sont contraires aux obligations impliquées par leurs fonctions publiques, s'abstenir d'abuser de leur autorité et refuser tout cadeau, faveur ou service susceptible d'affecter l'exercice de leurs fonctions.

Le code possède toutefois un certain nombre de failles. Il ne prévoit pas de mécanisme clair pour sanctionner les manquements au code et ne s'applique pas aux fonctionnaires de moins haut rang ou autres employés de l'État, quoiqu'un code complémentaire pour les employés de la fonction publique soit en cours de préparation.

L'immobilier, un nid douillet pour la corruption

Le 10 mars 2005, la police a organisé une opération coup de poing contre un réseau de blanchiment d'argent dans la station touristique de Marbella, l'aboutissement de 18 mois d'enquête impliquant les services de police de sept pays différents. Au centre névralgique du réseau : le cabinet juridique de Fernando del Valle, soupçonné d'avoir créé des centaines de sociétés écrans par lesquelles transitaient des investissements de plusieurs millions de dollars provenant de groupes liés au crime organisé. La majeure partie de ces sommes était réorientée vers le secteur immobilier sur le littoral méditerranéen, connu depuis longtemps par les polices européenne comme un haut lieu du crime organisé.

La police estime que plus de 600 millions d'euros (770 millions de $ US) ont été blanchis par l'intermédiaire des bureaux du cabinet del Valle, alimentant le boom phénoménal du secteur de la construction. La moitié des nouveaux projets de construction entrepris en Espagne ont eu lieu sur la côte méridionale, dans la région de Malaga, une ville affichant l'un des plus hauts taux de chômage du pays. La police soupçonne qu'un bien plus grand nombre

de cabinets juridiques soient impliqués dans le blanchiment d'argent.

Cette opération, baptisée « Opération baleine blanche », marque la première fois que la police établit un lien direct entre le crime organisé et les secteurs de la construction et de l'immobilier en Espagne. La corruption, quand elle touche les administrations locales, là où se prennent les décisions sur l'aménagement du territoire et les droits de propriété, fait de ce secteur un vecteur idéal pour le blanchiment d'argent.

Un rapport de 2003 de l'Institut andalou de criminologie de l'Université de Malaga met en évidence les rapports étroits existant entre les magnats de la construction et les municipalités, dont certaines tirent la majorité de leurs recettes municipales en octroyant des permis aux premiers[1]. Les transactions immobilières exigent que les propriétaires paient aux administrations locales des sommes souvent supérieures aux montants requis par la loi, en particulier si le propriétaire souhaite développer son bien-fonds.

Une étude réalisée en 2004 a révélé que presque tous les maires de la région littorale voyaient les accords de développement comme une source de revenus[2]. De tels accords laissent une large place aux « négociations ». Ne serait-ce qu'à Majorque, les municipalités ont modifié des accords à 227 reprises. Les constructions illégales et la modification des plans d'urbanisme sont peu contrôlées et les sanctions ne vont quasiment jamais jusqu'à la démolition. Un article du quotidien *La Vanguardia* laisse penser que des dizaines de milliers de propriétés de Marbella ne respectent pas la réglementation des constructions, 1 600 d'entre elles environ seraient illégales parce que construites sur des espaces verts[3].

Marbella arrive en haut de la liste des municipalités impliquées dans des scandales de corruption au cours des dernières années. Deux anciens maires, Jesús Gil et Julián Muñoz, se sont vus interdire d'occuper une fonction publique. Gil avait approuvé un plan d'occupation des sols illégal et était poursuivi pour 15 chefs d'accusation de corruption et de liens avec la mafia russe et italienne lorsqu'il est décédé en 2004. Début 2005, le gouvernement andalou a annoncé un plan de refonte complète du processus d'urbanification de la Costa del Sol. Ce nouveau plan retirerait aux administrations locales l'autorité de décider du plan d'occupation des sols et d'accorder les permis d'urbanisme puisqu'elles sont incapables de faire respecter les règlements et lois régissant la construction.

La Catalogne a également occupé les gros titres de journaux pour des affaires de corruption dans l'immobilier. Dans l'affaire dite « des trois pour cent », les enquêteurs ont mis à jour un lien entre la corruption dans le secteur de la construction et le financement des partis politiques. En février 2005, le Président de Catalogne a accusé l'ancien gouvernement d'avoir exigé une commission de 3 % sur les travaux publics entrepris pendant la période qu'il a occupé à la tête de l'administration régionale. Ces sommes auraient été utilisées pour financer la coalition qui a dominé la région pendant plus de 20 ans. En mars 2005, le parlement catalan a mis en place une commission spéciale pour enquêter sur les irrégularités commises dans les travaux publics entre 1995 et 2005, qui ont notamment contribué à l'effondrement de maisons dans la banlieue barcelonaise de Carmelo suite aux erreurs commises dans la construction d'un tunnel du métro. La commission enquêtera également sur d'éventuelles violations de la législation sur les financements politiques.

Des indices de liens entre la corruption dans le secteur de la construction et le financement des partis avaient également été relevés dans le scandale de Marbella. Cependant, aucun changement significatif n'a été récemment apporté au cadre institutionnel et juri-

dique qui régit le financement des partis, malgré les scandales retentissants des années 1990 et de nombreuses promesses électorales.

Manuel Villoria (Université Roi Juan Carlos, Madrid)

Indications bibliographiques

Roberto Blanco Valdés, *Las conexiones políticas* (Les relations politiques) (Madrid : Alianza, 2002)
Carlos Jiménez Villarejo, « La delincuencia financiera, los paraísos fiscales y la intervención de los bancos » (Le crime financier, les paradis fiscaux et l'intervention des banques), polycopié, 2004
Fernando Jiménez et Miguel Caínzos, « Political Corruption in Spain » (La corruption politique en Espagne) dans Martin Bull et James Newell (eds), *Corruption in Contemporary Politics* (La corruption de la politique contemporaine) (Londres : Palgrave, 2003)
J. M. Maravall, *El control de los políticos* (Le contrôle de la classe politique) (Madrid : Taurus, 2003)
TI Espagne : www.transparencia.org.es

Notes

1. José Luis Diez Ripolles et al., *Prácticas ilícitas en la actividad urbanística. Un estudio en la Costa del Sol* (Pratiques illicites dans l'urbanisme : une étude sur la Costa del Sol) (Valence : Editorial Tirant, Instituto Interuniversitario Andaluz de Criminología, 2004).
2. Antonio Vercher, « La corrupción urbanística » (La corruption urbanistique), *Claves de Razón Práctica 139, janvier-février 2004*.
3. *La Vanguardia* (Espagne), 17 mars 2005.

États-Unis d'Amérique

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en septembre 2000)
Convention de l'OCDE contre la corruption (ratifiée en décembre 1998)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- En février 2005, les Sénateurs Trent Lott, John McCain et Russell Feingold et les Représentants Christopher Shays et Martin Meehan, ont présenté le projet de loi de réforme des « associations 527 » au Congrès. Cette proposition de loi amenderait la loi sur les campagnes électorales fédérales de 1971, et ses amendements de 1974, pour exiger que les « associations 527 », des organisations créées dans un but politique explicite mais sans lien formel avec un parti ou une personnalité politique particulière, se conforment à la **législation sur le financement des campagnes**, notamment aux dispositions exigeant qu'elles s'enregistrent auprès de la *Federal Election Commission (FEC),* la Commission électorale fédérale en vue d'améliorer leur transparence et de respecter des règles plus strictes de communication pour les informations financières (voir ci-dessous sous « Plus de transparence dans le financement des campagnes »).

- En mars 2005, les membres du Congrès Mike Pence et Albert Wynn ont présenté la **loi sur l'équité** pour les associations 527 (*527 Fairness Act*). Ses détracteurs maintiennent qu'il ne servirait à rien de modifier le statut juridique des associations 527 et que cela ferait échouer la réforme du financement des campagnes en annulant la limitation des dons aux partis politiques et aux candidats fédéraux établie par la loi sur les campagnes électorales fédérales de 1974.

Corps législatif et respect de l'éthique

Tout au long de la fin de l'année 2004 et du début de l'année 2005, des informations diffusées dans les médias alléguant que certains membres du Congrès se seraient rendus coupables de manquements à l'éthique et de conflits d'intérêts ont soulevé de sérieux doutes quant à l'efficacité du système actuel d'autoréglementation du Congrès. Le principal sujet de controverse portait sur les déplacements financés, en violation des règles de l'éthique, par des lobbyistes ou des agents étrangers enregistrés et sur le nombre croissant de déplacements financés par des entreprises, qui sont autorisés mais peuvent poser un problème de conflit d'intérêts. Les médias ont aussi attiré l'attention sur les pressions exercées par certaines personnalités de la Chambre et du Sénat sur des associations professionnelles et d'autres groupes d'intérêts pour qu'ils engagent des membres du parti républicain pour conserver l'accès aux processus législatifs [1].

Tant le Sénat que la Chambre des Représentants disposent d'un code d'éthique dont le respect est contrôlé par des commissions permanentes internes. Les organisations de la société civile et les médias ont déjà signalé les failles du système, notamment l'impossibilité pour des groupes extérieurs de déposer une plainte. En 1997, la Commission de la Chambre sur les règles de conduite de ses membres (connue sous le nom de commission d'éthique) a adopté un amendement à ses règles qui empêche les groupes extérieurs ou les particuliers de déposer une plainte, à moins qu'elle ne soit accompagnée d'un certificat signé par un membre de la Chambre des Représentants. En janvier 2005, une autre modification des règles a rendu l'initiation d'une enquête plus difficile en exigeant, pour déclencher une enquête automatique dans les 45 jours, un vote de la majorité de la Commission et non plus un vote à égalité de voix comme précédemment. La Commission actuelle étant également divisée entre Républicains et Démocrates, on peut craindre que les considérations politiques pèsent encore plus lourdement sur ses décisions.

Toujours en janvier, après que la Commission d'éthique avait adressé un blâme pour manquement à l'éthique à Tom DeLay qui dirigeait la majorité républicaine à la Chambre, le président de la Chambre a remplacé le président et deux autres membres de la Commission, une mesure que beaucoup ont considéré comme une tentative d'étouffer les critiques. Le président de la Chambre a également proposé d'autres réformes (approuvées par la Chambre), telles que le rejet automatique d'une accusation d'ordre éthique si la Commission n'engage pas de procédure dans les 45 jours, une modification qui aurait en fait permis aux deux partis d'éviter une enquête en retardant simplement l'engagement de la procédure. Auparavant, une accusation ne pouvait être rejetée que par un vote majoritaire de la Commission. Une seconde modification aurait entravé la capacité du collège à réunir des preuves dans le cadre d'une enquête éthique, en permettant à un seul avocat de représenter le défendeur

et les témoins, au risque d'empêcher l'établissement des faits.

Les protestations soulevées par ces réformes ont entravé les activités de la Commission, certains de ses membres refusant de permettre la réunion du collège[2]. Alors que les médias faisaient état à l'époque de nombreuses allégations de manquements à l'éthique et de conflits d'intérêts, la paralysie affectant la Commission d'éthique empêchait dans les faits la poursuite de toute enquête. Sous la pression de l'opinion et les pressions internes, la Chambre a voté l'abrogation de ces nouvelles règles en avril 2005. Alors que les déplacements des membres du Congrès faisaient l'objet d'une attention publique croissante, le Président de la Chambre a proposé que tout déplacement financé par une entreprise ou un groupe d'intérêt soit soumis à l'approbation préalable écrite de la Commission d'éthique.

Si les tentatives d'affaiblir la Commission ont finalement échoué, des questions subsistent quant à la façon dont elle fonctionnera à l'avenir. On peut craindre que le parti de la majorité tente de mettre en péril le caractère impartial du personnel attaché à la Commission[3]. Les événements récents montrent que le système d'autoréglementation est, par nature, vulnérable et crée une pression malsaine sur la Commission, en particulier dans les dossiers impliquant des personnalités politiques influentes.

Vu les faiblesses inhérentes à tout système d'autoréglementation et les antécédents du Congrès, beaucoup estiment que ce processus devrait être confié à un organisme indépendant, non composé de membres du Congrès, doté des compétences nécessaires et du pouvoir d'instruire les plaintes et de recommander des sanctions. À la Chambre des Représentants, les règles d'éthique devraient permettre à des personnes extérieures, notamment aux organisations non gouvernementales, au personnel attaché au Congrès et aux autres employés, de déposer une plainte sans l'appui d'un membre de la Chambre.

D'autres réformes devraient également être envisagées, notamment la nomination d'un conseiller extérieur indépendant disposant d'une maîtrise des dossiers de corruption, pour mener les premières investigations et faire des recommandations à la Commission d'éthique sur la poursuite éventuelle de la procédure.

Bilan de la Loi Sarbanes-Oxley

Suite aux scandales Enron et WorldCom en 2001 et 2002, le Congrès américain a voté la Loi Sarbanes-Oxley de 2002 (SOX) 4 et *la Securities and Exchange Commission* (commission des valeurs mobilières – SEC) a adopté des règles pour la mettre en application. Avec les amendements récemment apportés aux Directives Fédérales sur la détermination des peines applicables aux sociétés, ces règles ont intensifié les efforts des entreprises américaines pour améliorer les programmes d'adhésion volontaire, les mécanismes de contrôle interne et la comptabilité des entreprises américaines.

Nombre de grandes entreprises ont saisi cette opportunité pour rationaliser leurs activités et leurs flux d'information, conscientes du fait que la mise en place de tels contrôles pouvait renforcer l'efficacité de leurs systèmes de surveillance et de gestion[5]. Cependant, certaines entreprises, parmi lesquelles des sociétés étrangères cotées aux États-Unis et de plus petites entreprises américaines, ont déclaré craindre que les coûts de mise en conformité avec la législation liés aux mises à jour, aux contrôles financiers et à la présentation des rapports sur les contrôles internes ne soient trop élevés (7,8 milliards de dollars US en 2004)[6]. Certaines entreprises se sont également inquiétées du manque de supervision et de la rigidité ou du manque de cohérence dont les

auditeurs font preuve dans leur interprétation de ce que prévoit précisément l'article 404 de la SOX, concernant l'obligation de rendre compte des contrôles internes.

Suite à cela, le Conseil de supervision de la comptabilité des sociétés cotées en bourse (PCAOB), une organisation à but non lucratif créée en vertu de la SOX pour superviser les auditeurs de sociétés anonymes, a organisé des audiences publiques en avril. Son Président, William McDonough, a déclaré : « Il nous semble clair que le processus de vérification et d'évaluation des contrôles internes est susceptible d'améliorer sensiblement la qualité et la fiabilité de la communication des informations financières. D'un autre côté, nous sommes également conscients que la première vague de vérification des contrôles internes a coûté trop cher »[7].

En mai 2005, la SEC et le PCAOB ont publié leurs recommandations sous le titre « *Implementation of Internal Control Reporting* » (Mise en œuvre de la communication des informations sur les contrôles internes), rappelant que « la direction et les auditeurs externes doivent adopter un jugement raisonné et une approche descendante, basée sur les risques du processus de mise en conformité avec l'article 404. Une démarche uniforme, ascendante, point par point, qui aborde tous les contrôles de la même façon, est moins susceptible d'améliorer les contrôles internes et la communication des informations financières que l'exercice raisonné, de bonne foi, du jugement professionnel privilégiant une conviction raisonnée plutôt qu'absolue »[8].

Les procès liés à des problèmes de gouvernance dans un certain nombre d'entreprises en vue ont également progressé cette année. Bien que l'action intentée par le Ministère de la Justice contre la direction d'Enron ne soit pas encore devant les tribunaux, un jury a reconnu l'ancien directeur général de WorldCom, Bernie Ebbers, coupable de fraude et de collusion dans le cadre de la faillite de la société. Il a également été reconnu coupable sous sept chefs d'accusation liés à la présentation de faux documents. En condamnant Ebbers à 25 ans de prison, le jury a rejeté l'argument selon lequel l'ancien directeur, sous prétexte qu'il ne connaissait pas en détail les comptes de la société, n'était par conséquent pas responsable des falsifications faites par l'entreprise. Cette décision établit un précédent solide pour les futurs procès en responsabilité qui impliquent les dirigeants d'Enron, d'HealthSouth, de Tyco International et de Qwest Communications.

Plus de transparence dans le financement des campagnes

Depuis son entrée en vigueur en novembre 2002, la loi sur la réforme des campagnes bipartisanes (BCRA), également connue sous le nom de Loi McCain-Feingold, a interdit le versement de « soft money » – les dons non plafonnés, généralement non réglementés, versés aux commissions nationales des partis par des particuliers, des entreprises et des syndicats. Cette loi a eu pour conséquence inattendue un transfert du « soft money » vers les groupes politiques non rattachés à un parti, connus sous le nom d'associations « 527 » (du nom d'un article du code de l'administration fiscale, l'*Internal Revenue Service (ISR)*, qui définit leur statut). D'après le *Center for Responsive Politics* (Centre pour une politique attentive), les associations 527 ont recueilli et dépensé plus de 479 millions de dollars US pour des activités destinées à influencer le vote lors des élections à la Présidence et au Congrès de 2004[9].

Au cours des élections présidentielles de 2004, des groupes militant pour une réforme des financements des campagnes électorales ont déposé plainte, auprès de la *FEC*, contre certaines associations 527, dénonçant des dépenses électorales illi-

cites et affirmant qu'il s'agissait en fait quasiment d'extensions des partis nationaux plutôt que d'associations militantes indépendantes.

Des craintes ont également été exprimées quant à la possibilité pour le public de surveiller ce type d'organisations en vertu de la législation en vigueur. Actuellement, les associations 527 sont régies par l'*IRS* et un grand nombre d'entre elles ne sont pas tenues de s'enregistrer auprès de la *FEC* et de lui soumettre leurs dépenses. L'enregistrement auprès de l'*IRS* ne permet pas toujours de connaître l'identité profonde de ces organisations et, si l'*IRS* exige qu'elles déclarent leurs dons, cela ne s'applique pas aux dons de moins de 200 dollars US indépendamment de la somme totale collectée. En outre, certaines préfèrent payer une amende s'élevant à 35 % des dons reçus plutôt que de révéler l'identité de leurs donateurs.

Au début de 2005, une loi a été présentée au Congrès en vue de placer ces organisations sous l'autorité de la *FEC*. La Loi de réforme des associations 527, présentée à la fois à la Chambre et au Sénat, obligerait les associations 527 à se conformer aux lois sur le financement des campagnes électorales, notamment à s'enregistrer auprès de la *FEC* et à divulguer les dons reçus et leurs sources.

Cependant, la *FEC* doit être renforcée pour être plus efficace. Elle manque d'un réel pouvoir de coercition, et elle peut seulement publier des constatations de manquement aux obligations de communication des informations sur les financements électoraux, elle ne peut instruire les plaintes anonymes et demander l'injonction d'un tribunal que quand elle a épuisé l'ensemble de ses voies d'exécution internes. Les enquêtes impliquent de lourdes procédures, qui prennent parfois des années, et les sanctions éventuelles sont prises bien après l'élection en cause.

Les organisations de la société civile, parmi lesquelles *Transparency International Etats-Unis*, souhaitent que la *FEC* bénéficie d'une plus grande indépendance politique, et du financement et d'un effectif adéquats pour contrôler, enquêter et obliger les contrevenants à répondre de leurs actes. Actuellement, les six membres votants de la *FEC* sont répartis à égalité entre les deux grands partis et accomplissent des mandats décalés de six ans. Ils sont nommés par le Président avec l'assentiment du Sénat. Dans les faits, cependant, les nominations à la FEC sont déterminées par la direction des partis du Congrès. La majorité des membres de la *FEC* risquent donc d'être des loyalistes du parti ou d'être liés à la communauté politique que la *FEC* doit réglementer. Quatre voix étant nécessaires pour engager des mesures, la *FEC* est souvent bloquée suivant des lignes partisanes.

Marchés publics

Comme le soulignait le *Rapport mondial sur la corruption 2005*, les procédures d'appel d'offres américaines en Irak ont soulevé de sérieux doutes. Alors que *le Federal Acquisition Regulation (FAR),* le Règlement sur les marchés publics fédéraux des États-Unis permet le recours à des procédures sans mise en concurrence ou à concurrence limitée, le gouvernement américain y a largement fait appel dans les premiers stades du processus de reconstruction, avec pour effet d'ébranler la confiance du public.

Sous la pression de l'opinion publique et des organisations d'entrepreneurs, le Congrès a demandé au *Government Accountability Office GAO,* la Cour des comptes américaine d'enquêter sur l'attribution des marchés publics en Irak. Son rapport, publié en juin 2004, examine 25 contrats représentant environ 97 % de la somme totale affectée à la reconstruction de l'IRAK en septembre 2003 [10]. Il a établi que 14 nouveaux marchés avaient été attribués en dehors d'un appel d'offres concurrentiel et que, sur les 11 commandes de services prévus par contrat

(« task orders » – équivalent des « accords-cadres » dans le jargon des marchés publics de l'UE) contrôlées par l'Office, sept n'étaient pas conformes au *FAR*. Ces commandes étaient établies pour des travaux sortant de l'objet du contrat et aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres ouvert, ou être justifiées conformément aux règlements qui permettent d'autres procédures dans certaines circonstances. Le *GAO* a conclu que ces défaillances s'expliquaient en partie « par un manque de personnel et de définition claire des rôles et responsabilités, une évolution des obligations à respecter et des problèmes de sécurité »[11].

Sous l'œil attentif des médias, du Congrès et de la société civile, les organismes responsables des contrats de reconstruction sont devenus plus attentifs aux demandes d'information[12].

En juin 2005, l'affaire du leasing de 100 avions ravitailleurs Boeing KC-767A à l'armée américaine est entrée dans une nouvelle phase avec la publication de l'enquête de l'Inspecteur Général du Ministère de la Défense (DOS IG). Le programme lié à ces appareils, d'une valeur de 23,5 milliards de dollars, a été annulé en 2004 après que l'opinion avait exprimé des doutes quant à son coût excessif et à sa portée. L'enquête a révélé que « l'armée de l'air n'a pas respecté les pratiques exemplaires en matière de commerce et les procédures d'acquisition prudentes dans le cadre de ce programme et ne s'est pas conformée aux dispositions légales en matière de vérification »[13]. Elle a établi que l'appareil n'était pas vraiment nécessaire et que l'armée de l'air n'avait pas étudié les alternatives possibles à cette acquisition, une procédure prévue par les pratiques commerciales exemplaires[14]. L'enquête concluait en ces termes : « Les responsables des acquisitions de l'armée de l'air et le Bureau du Ministre de la Défense se sont plus attachés à soutenir une décision visant à louer des ravitailleurs à Boeing qu'à établir des informations objectives sur une telle acquisition qui auraient, du fait même de la procédure à suivre, permis de se demander si une telle décision était appropriée »[15]. En 2004 et 2005, les responsables de l'armée et de Boeing ont été condamnés à des peines de prison pour violation de la loi fédérale sur les conflits d'intérêt. Boeing est en train d'adopter de nouvelles mesures correctives, telles que l'engagement d'un agent préposé au règlement et l'entreprise, sous sa nouvelle direction, s'efforce d'ancrer l'éthique dans sa culture interne.

Au-delà des questions soulevées par de tels scandales retentissants, d'autres sujets de préoccupation sont apparus. Le Ministère de la Défense a réduit de moitié son personnel civil en charge des acquisitions[16], réduisant du même coup le nombre d'employés attentifs à l'intégrité des marchés publics. De plus, les prestataires engagés pour remplacer une partie du personnel ne sont pas concernés par les règles d'éthique applicables aux fonctionnaires puisqu'ils ne sont pas des agents de l'État[17]. Le Congrès étudie actuellement comment garantir que les accords contractuels conclus avec les prestataires prévoient un cadre éthique similaire à celui de la fonction publique.

Nancy Izzo Jackson, avec le concours de Michael Johnston, Mark Glaze, Holly Gregory et Chris Yukins[18]

Indications bibliographiques

Center for Public Integrity, « McCain-Feingold Changes State Party Spending » (La loi McCain-Feingold modifie les dépenses des partis nationaux), 26 mai 2005.
Disponible sur www.publicintegrity.org/partylines/report.aspx ?aid=690&sid=300
Corporate Governance-United States, Holly Gregory, Weil Gotshal et Manges, www.weil.com/wgm/pages/Controller.jsp ?z=r&sz=bl&db=wgm/cbyline.nsf&d=A9A1F3CA0B59731F85256F9E00548990&v=0

Michael Johnston (ed.), *Civil Society and Corruption : Mobilizing for Reform* (Société civile et corruption : se mobiliser en faveur des réformes) (Lanham, MD : University Press of America, 2005)
Office of the Inspector General of the Department of Defense, « Management Accountability Review of the Boeing KC-767A Tanker Program » (Contrôle de la responsabilité en matière de gestion du programme des avions ravitailleurs Boeing KC-767A), juin 2005. Disponible sur le site : www.dodig.osd.mil/tanker.htm
Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development, « Building on Reform : A Business Proposal to Strengthen Election Finance » (Faire fonds sur les réformes : une proposition du secteur privé pour améliorer les financements électoraux), Committee for Economic Development, avril 2005
United States General Accounting Office, « Rebuilding Iraq : Fiscal Year 2003 : Contract Award Procedures and Management Challenges » (Reconstruire l'Irak : procédures d'attribution des marchés et problèmes de gestion de l'exercice 2003), mai 2004

TI États-Unis : www.transparency-usa.org

Notes

1. www.bloomberg.com, 6 avril 2005.
2. *New York Times* (États-Unis), 18 avril 2005.
3. Le blocage s'est poursuivi jusque fin juin 2005. *New York Times* (États-Unis), 1er juillet 2005.
4. La Loi sur la réforme de la comptabilité des sociétés cotées en bourse et la protection des investisseurs de 2002 (Loi Sarbanes-Oxley) a été adoptée en juillet 2002.
5. Voir, par exemple, la déclaration de Jeffrey Immelt, Directeur Général de General Electric, dans le Rapport annuel 2004 de l'entreprise. L'obligation de contrôle interne est « utile » parce qu'elle « transpose la rigueur des contrôles qualité que nous utilisons dans nos usines à nos états financiers ».
6. *Wall Street Journal* (États-Unis), 14 avril 2005.
7. Voir « PCAOB Issues Guidance on Audits of Internal Control » (Le PCAOB publie ses recommandations sur la vérification des contrôles internes), 16 mai 2005, disponible sur www.pcaobus.org/News_and_Events/News/2005/05-16. aspx
8. www.sec.gov/news/press/2005-74. htm
9. Le Comité pour le développement économique (CED) estime qu'à la fin novembre 2004, 69 des 97 associations 527 ayant concentré leurs activités sur les élections fédérales de novembre ont été créées après l'adoption de la Loi McCain-Feingold.
10. US General Accounting Office, « Rebuilding Iraq : Fiscal Year 2003 Contract Award Procedures and Management Challenges » (Reconstruire l'Irak : procédures d'attribution des marchés et problèmes de gestion de l'exercice 2003), juin 2004.
11. Ibid.
12. Daniel Politi, « Winning Contractors – An Update » (Les entrepreneurs sélectionnés – bilan), Center for Public Integrity, 7 juillet 2004. Voir : www.publicintegrity.org/wow/report.aspx ? aid=338
13. Office of the Inspector General of the Department of Defense, « Management Accountability Review of the Boeing KC-767A Tanker Program » (Contrôle de la responsabilité en matière de gestion du programme des avions ravitailleurs Boeing KC-767A), disponible sur le site : www.dodig.mil/tanker.htm
14. Directive 5000.1 du Ministère de la Défense.
15. Ibid.
16. Christopher Yukins, « Ethics in Procurement : New Challenges After a Decade of Reform » (L'éthique dans les marchés publics : les nouveaux défis après une décennie de réformes), *The Procurement Lawyer* 38(3), Spring 2003.
17. Ibid.
18. Michael Johnston a contribué à l'essai sur le financement des campagnes, Mark Glaze à l'essai sur l'éthique dans le corps législatif, Holly Gregory au bilan de la Loi Sarbanes-Oxley et Chris Yukins à la partie sur les marchés publics.

Finlande

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en octobre 2001)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en octobre 2002)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en décembre 1998)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en février 2004)

Changements juridiques et institutionnels

- En mai 2005, le parlement a voté une loi qui **condamne l'acceptation des pots-de-vin**. Une entreprise coupable d'avoir accepté un pot-de-vin peut être punie par la loi mais seulement au cas ou ce pot-de-vin a causé des préjudices à une autre entreprise. L'entrée en vigueur de cette loi est prévue pour juillet 2005[1].
- **Un amendement apporté à la loi sur les marchés publics** est entré en vigueur en février 2005. Cette loi dispose qu'un contrat de passation de marché public ne peut être signé que 21 jours après qu'une décision ait été prise et que les soumissionnaires aient été informés, pour permettre à ceux-ci de formuler (s'il y a lieu) un recours contre cette décision. Elle exige également que tous les contrats relatifs aux marchés publics et toute décision prise avant l'adjudication des marchés soient consignés par écrit. Ces deux changements favorisent une meilleure vérification des décisions relatives aux marchés publics. Le gouvernement est à pied d'œuvre d'élaboration d'autres amendements pour janvier 2006 afin de se conformer aux exigences de la Cour Européenne de Justice.
- En mars 2005, la police a crée **une unité spéciale pour mener des enquêtes préliminaires sur les crimes économiques**, y compris des présumés cas de délits de corruption à Helsinki et les localités environnantes. Avant la mise en place de cette structure, les unités chargées de mener des enquêtes sur des présumés crimes économiques dans la municipalité de Helsinki étaient débordées. 582 dossiers étaient pendants au niveau de cette seule municipalité.[2]

La dénonciation des cartels

La Finlande est habituellement classée parmi les pays les moins corrompus au monde dans l'Indice de perception de la corruption établi par Transparency International. L'été dernier un débat public a commencé autour de la question de savoir si la corruption constituait vraiment un problème dans le pays. De façon générale, les exemples classiques de corruption font état de l'implication des autorités dans des cas de petite corruption. Par exemple, un employé de la Direction de l'Immigration a été condamné en février 2005 pour avoir accepté pendant quatre ans des pots de vin évalués à 12.000 euros (15.500 dollars US) offerts par des immigrants cherchant à accélérer le processus d'obtention de visa de résidence.[3] De même, un employé de la Défense a été condamné pour avoir accepté des tickets

gratuits d'une valeur de 1.500 euros (2.000 dollars US) pour assister à un spectacle d'opéra, à un tournoi de golf et d'autres évènements, tickets offerts par un fournisseur de bureautique.[4] Le plus grand scandale de corruption que le pays a connu ces dernières années impliquait l'Administration Maritime Finlandaise. L'affaire a été close en juillet 2004 lorsque la Cour Suprême refusa d'examiner un recours. Le chef de l'administration et deux autres directeurs ont été condamnés en août 2003 et ont bénéficié d'une liberté conditionnelle pour avoir accepté l'offre de voyages gratuits et d'autres cadeaux et pour avoir utilisé des cartes de crédits offerts par un client.[5]

Malgré que la pratique de pots-de-vin en numéraire soit, sans aucun doute, une chose rare, il existe de plus en plus de preuves que les entreprises finlandaises s'organisent en cartels. Bien que les cartels ne soient pas une forme de corruption, il n'en demeure pas moins qu'ils remettent en question la transparence des appels d'offres. Leur éventuel rapport à la corruption est de deux ordres : Premièrement la création de cartels implique une certaine complicité qui est une façon de tromper le public. La complicité entraîne la tricherie au niveau de l'attribution des marchés publics et le gaspillage des deniers publics. Deuxièmement, les sociétés peuvent user des moyens de corruption pour obtenir des accords de cartel, par exemple en offrant des incitations aux agents travaillant au sein de la structure chargée des marchés publics afin d'obtenir des informations confidentielles sur les prix acceptables. En mai 2004, un amendement apporté à la loi sur la concurrence entra en vigueur pour satisfaire aux exigences de l'Union européenne.[6] D'après la nouvelle législation, lorsqu'une société dénonce un cartel auquel elle a participé, elle peut éviter d'être amendée ou bénéficier d'une réduction d'amende. Cette loi a connu un succès inédit dans la dénonciation des cartels. La première société à avoir dénoncé un cartel était une entreprise de fabrication d'articles en bois, UPM-Kymmene, qui a reconnu en mai 2004 d'être impliquée dans l'élaboration d'un accord de fixation de prix avec les deux grandes entreprises du secteur forestier : Stora Enso et Metsäliitto. Les enquêteurs de l'Union européenne ont débarqué dans les locaux de la société Metsäliitto afin d'effectuer des fouilles pour trouver des preuves des accords signés par les directeurs de la société sur les prix et les quotas de production lors de réunions informelles.[7] L'enquête suit toujours son cours. Dans une autre affaire, l'Autorité finlandaise chargée de la concurrence a déclaré en mars 2004 que sept entreprises contrôlant 70 pour cent du marché de bitume s'étaient mises d'accord sur les prix, la participation aux appels d'offre, la répartition des clients par secteurs géographiques, de 1994 à 2002, occasionnant en moyenne par an une perte de 30 millions d'euros (39 millions de $ US) au trésor public[8] Un certain nombre de municipalités ont engagé une poursuite judiciaire pour réclamer les fonds spoliés et la Cour du Marché (un tribunal spécial s'occupant des affaires liées à la législation commerciale, à la concurrence, et aux marchés publics) mène des enquêtes à ce sujet. Selon Matti Purasjoki, ancien directeur de l'Autorité finlandaise de régulation de la concurrence, les cartels de prix sont, depuis des décennies, une pratique courante qui est née au cours de la période de reconstruction après-guerre. Au cours de la période « d'économie mixte », l'État encourageait au départ les sociétés à collaborer pour concurrencer les entreprises étrangères. Les cartels de prix et de monopoles sont devenus illégaux en 1992 lorsque la Finlande intégra l'Union européenne. Mais sa culture a survécu.[9]

En septembre 2004, l'Union européenne infligea une amende pour un montant de 36 millions d'euro (46 millions de dollars US) à l'entreprise de métaux et de technologie pour avoir participé à un car-

tel de prix pour la production de tubes en cuivre avec les sociétés KME, Sanco, Boliden, IMI, Mueller, Halcor SA, HME Nederland BV, KKE et Wieland Werke entre 1998 et 2001.[10] Selon la commission, ce cartel était un cartel 'traditionnel' dont les membres s'entendaient pour établir des quotas de production, répartir les marchés, fixer les prix et leur augmentation au cours de rencontres informelles tenues dans les aéroports.[11] Conformément aux recommandations de l'OCDE, [12] Juhani Jokinen, le chef de l'Autorité finlandaise de la concurrence, a proposé que les cadres mis en cause dans la fixation de prix soient personnellement tenus pour responsables dans la mesure où le système actuel de paiement d'amende ne les a pas dissuadé à créer des cartels. Le Ministre du Commerce et de l'Industrie a confirmé que la loi amendée avait contribué à mettre fin aux cartels et que des peines plus sévères étaient nécessaires pour punir ceux qui y ont participé. En mars 2005, les ministères ont examiné une proposition de peines pour sanctionner les cadres en tant qu'individus. En plus de l'absence de peines appropriées en cas de création de cartels, il n'existe aucun système bien défini permettant aux individus de dénoncer les cartels. C'est la loi amendée qui a permis aux sociétés de révéler au grand public les récents dossiers ; cependant la mise en place d'un système permettant aux individus de dénoncer les cartels renforcera la capacité des autorités à découvrir d'autres cartels.

Les entreprises finlandaises ne respectent pas les lois anti-corruption à l'étranger

La pratique de pots-de-vin est aussi rare en Finlande que la corruption mais il existe des preuves concluantes que les entreprises finlandaises font usage de pots-de-vin lorsqu'elles font des affaires à l'étranger, surtout en Russie et dans les États Baltes comme l'indique le rapport 2002 sur l'application de la Convention de l'OCDE contre la corruption.[13] Un guide sur la pratique du commerce en Russie intitulé *Tak ili kak – venäläistä tapakulttuuria suomalaisille* (Un peu de ceci, un peu de cela : les douanes russes face aux finlandais), publié par la chambre de commerce finno-russe en 2003, révèle dans les détails les situations où on peut offrir des pots-de-vin, le montant de ceux-ci et leur nature. En janvier 2005, le guide fut retiré du marché suite aux critiques largement relayées par les médias. Le fait qu'un tel document ait été publié par une organisation commerciale de réputation, financée de surcroît par le gouvernement, avait scandalisé l'opinion publique parce qu'il reconnaissait ouvertement que les sociétés finlandaises enfreignaient la loi lorsqu'elles font du commerce à l'extérieur. Le directeur commercial d'une société de fabrication de moteurs pour navire, Wärtsilä, fait actuellement l'objet d'une enquête pour une affaire de pots-de-vin qui s'élève à 1 million d'euros (1.3 millions de dollars US) dans des transactions avec une société de construction navale suédoise, Reddri AB Gotland, entre 1999 et 2001. Wärtsilä soutient que la société s'était trompée et que la somme d'argent n'était pas destinée à un individu.[14] Un autre scandale éclata après qu'on eût accusé la société Instrumentarium Corporation Medko Medical d'avoir versé des pots-de-vin aux agents de l'État dans une affaire de fourniture d'équipements médicaux au Costa Rica, s'élevant à 32 millions d'euros (41 millions de dollars US), qui a été financée, sous forme de subvention d'intérêts à hauteur de 12 millions d'euros (15 millions de dollars US), par le budget d'aide du ministère des affaires étrangères (voir le chapitre 2, page 26). Selon les médias de Costa Rica, une commission de 6.5 millions d'euros (8.5 millions de $ US) a été versée à une société dénommée Fischel, commission qui par se retrouver dans les comptes

bancaires des responsables de la Caisse de sécurité sociale et de ceux de la famille de l'ancien président Rafael Ángel Calderón.[15]

Lorsque Finnwatch, une ONG qui contrôle les activités des sociétés finlandaises à l'extérieur, demanda une enquête, le Ministère des Affaires Étrangères entreprit des investigations. Le 4 mars, la ministre du Commerce Extérieur et du Développement, Paula Lehtomäki, a déclaré que le prix d'achat avait été « légèrement majoré » et que la qualité de l'équipement livré n'était pas « à cent pour cent à la hauteur ».[16] Ce dossier a montré que les activités des observatoires tel que Finnwatch doivent être renforcées et les mécanismes de contrôle institutionnalisés au niveau de tous les systèmes de subvention de l'État impliquant les sociétés finlandaises à l'étranger, afin de garantir une bonne utilisation des fonds publics.

Santeri Eriksson (TI Finland)

Indications bibliographiques

Corruption : *A Risk to the Effectiveness of Bilateral Development Cooperation (Le risque posé à l'efficacité de la coopération bilatérale de développement)* (Helsinki : State Audit Office, Performance Audit Reports 77/2004, 2004). Extrait (en Anglais) : www.vtv.fi/chapter_images/2985_772004_Corruption.pdf ; document in full (in Finnish) : www.vtv.fi/chapter_images/3664_772004. pdf

Olli Mäenpää, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* (Loi sur la procédure administratives et les garanties d'une bonne administration) (Helsinki : Edita, 2003)

Organisation de coopération économique et de développement (OCDE), *Economic Survey of Finland 2004* (Paris : OCDE, 2005), extrait disponible sur le site : www.oecd.org/document/26/0,2340, en_2649_201185_33750554_1_1_1_1,00. html

Preventing Corruption. A Handbook of Anti-Corruption Techniques for Use in International Development Cooperation (La prévention de la corruption : Un manuel de techniques anti-corruption à l'usage de la coopération internationale pour le développement) (Helsinki : Ministère des Affaires Étrangères, 2002), global.finland.fi/english/publications/pdf/preventing_corruption.pdf

Values in the Daily Job – Civil Servant's Ethics. A Handbook for the State Administration Les valeurs dans l'occupation quotidiennes – l'Ethique du fonctionnaire de l'État. Un manuel à l'usage de l' (Helsinki : Ministry of Finance, State Employer's Office, 2005), www.vm.fi/tiedostot/pdf/en/91383. pdf

Notes

1. *Helsingin Sanomat* (Finland), 18 mai 2005.
2. *Helsingin Sanomat* (Finland), 24 juin 2004.
3. *Helsingin Sanomat* (Finland), 19 février 2005.
4. *Helsingin Sanomat* (Finland), 17 décembre 2004.
5. *Helsingin Sanomat* (Finland), 30 août 2003.
6. La loi a amendé la législation de 1992 relative au contrôle de la concurrence (*Laki kilpailunrajoituksista*).
7. *Helsingin Sanomat* (Finland), 26 mai 2004.
8. *Tekniikka and Talous* (Finland), 31 mars 2004.
9. Voir le discours de Matti Purasjoki et de Juhani Jokinen, disponible sur le site www.kilpailuvirasto.fi/cgibin/suomi.cgi ?sivu=kilpailupolitiikan-odotukset.html
10. www.eureporter.co.uk, 3 septembre 2004.
11. *Helsingin Sanomat* (Finland), 4 septembre 2004.
12. OECD Economic Survey, Finland 2004.
13. OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs : *Finland, Phase 2, Report on Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International*

Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions (Rapport sur l'application de la Convention contre la corruption au niveau des fonctionnaires de l'État à l'étranger dans les transactions du Commerce international, et la Recommandation de 1997 sur la luttre contre la pratique de pots-de-vin dans les transactions du Commerce international) (Paris : OECD, 2002).

14. *Helsingin Sanomat* (Finland), 17 novembre 2004.
15. *Helsingin Sanomat* (Finland), 13 octobre 2004.
16. *STT* (Finland), 4 mars 2005.

France

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en novembre 1999 ; non encore ratifiée)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en septembre 1999 ; pas encore ratifiée ; Protocole Additionnel signé en mai 2003, non encore ratifié)
Convention de l'OCDE contre la corruption (ratifiée en juillet 2000)
Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée en juillet 2005)
Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational (ratifiée en octobre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En juillet 2005, **une loi fut votée pour mettre le système judiciaire en conformité avec la législation de l'Union Européenne** dans les domaines suivants : amélioration de l'accès à la justice transfrontalière, introduction du concept de récidives de délits internationaux dans le domaine du faux monnayage ; les règlements relatifs à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, le gel des avoirs et la recherche de preuves.
- Ces nouvelles dispositions doivent réduire l'impunité dont jouissent les fonctionnaires corrompus qui essayent de cacher les preuves de leurs forfaits à l'extérieur ou à l'intérieur de la France.
- Deux loi votées en mars 2005 autorisent la ratification de la convention de mai 2000 sur l'assistance mutuelle en matières criminelles entre les états membres de l'Union européenne et de son protocole sur l'information bancaire signé en octobre 2001. Cette convention initiée par la France vise à rendre **la coopération judiciaire transfrontalière** plus rapide et plus souple tandis que le protocole permet aux autorités judiciaires d'avoir un meilleur accès aux informations bancaires, ce qui constitue un important instrument pour accroître l'efficacité des enquêtes sur les crimes transnationaux et de la détection du blanchiment d'argent. Ces lois doivent favoriser la coopération entre les autorités judiciaires, de la police et de la douane dans d'autres pays de l'Union européenne et faciliter la condamnation des crimes transfrontaliers, y compris la corruption. Une première loi (loi Perben II) votée en mars 2004 a introduit un certain nombre de modifications au niveau de la procédure pénale. Elle renforcera les pouvoirs d'investigation de la police et des procureurs de la république pourvu que le dossier soit classé comme une enquête sur un crime organisé et qu'il introduise un nouveau mécanisme de définition des peines. Cela pourrait avoir un impact sur les délits ayant un rapport avec la corruption dans la mesure où les peines infligées ne risquent pas d'être réduites après un certain temps.

- Une directive interdépartementale élaborée en octobre 2004 a défini les projets annoncés à la fin de 2003 visant à créer et à rendre opérationnelle **une brigade centrale anti-corruption** au sein de la police criminelle. Composée de quelques 20 officiers spécialement formés dans le domaine de l'économie et des finances, la brigade travaillera en collaboration avec les services économiques et financiers de la police nationale et de la gendarmerie.
- Une circulaire établie en juin 2004 par le ministre de la justice à l'attention des procureurs de la républiques et des juges a défini le principe selon lequel « la lutte contre la corruption est un élément fondamental de la lutte contre les crimes économiques et financiers ». Elle a réaffirmé **l'orientation de la politique française de lutte contre les crimes** en rapport avec la détection, la condamnation et la sanction des actes de corruption. Certains aspects principaux de la circulaire réaffirme que les employés du secteur public et les vérificateurs doivent informer immédiatement le procureur de la république de toute preuve d'acte de corruption, les procureurs doivent mener des enquêtes minutieuses concernant toutes les plaintes relatives à la corruption et engager promptement des poursuites judiciaires. Elle précise également que l'État se réserve le droit de saisir tous les avoirs et biens issus de la corruption.

Le procès de marchés publics de l'Ile-de-France

Le procès de l'Ile-de-France, l'un des plus grands procès connus en France, relatif à des présumés actes de corruption dans l'attribution de marchés, s'est ouvert en mars 2005. Il a fallu sept années d'investigation pour découvrir un vaste réseau de corruption dans les contrats de marchés de construction ou de rénovation de 300 lycées de l'Ile-de-France, dans la région parisienne. L'affaire implique 47 personnes mises en examen qui, lorsque leur culpabilité sera établie, risqueront jusqu'à dix ans de prison pour complicité, dissimulation des actes de corruption et trafic d'influence. Les accusations portent sur des allégations selon lesquelles des entreprises auraient versé des pots-de-vin à de grands partis politiques pour gagner des marchés de rénovation des lycées dans la région parisienne. Parmi les mis en cause se trouvent un ancien ministre de la coopération, un ancien président du Conseil régional de l'Ile de France, un ancien ministre du travail ainsi que des anciens trésoriers de trois partis politiques et des chefs d'entreprises.[2]

Suite à la décision du Conseil Régional de l'Ile de France de procéder au renforcement des facilités d'accueil des lycées, ce dernier aurait signé 114 marchés de construction et d'entretien pour une période de 10 ans. Ce contrat est évalué à près de 1.400 milliards d'euros (1.680 milliards de dollars US) au total, avec la participation de trois sociétés multinationales uniquement. L'on affirme que ces sociétés auraient conclu des affaires frauduleuses et secrètes engageant le paiement de 2 pour cent de la valeur des contrats au profit de plusieurs partis politiques : 1,2 pour cent est attribuée au parti « Rassemblement Pour la République » actuellement au pouvoir, 0,8 pour cent pour le Parti socialiste, et les plus petites parts sont attribuées aux Partis républicains et communistes. Les paiements s'effectuaient sous la forme de dons apparemment légaux servant à financer les campagnes des partis politiques. Entre 1991 et 1996, environ 30 millions d'euros (36 millions de dollars US ont été payés de manière illicite.

Ce scandale a révélé le rôle prépondérant qu'ont joué les médias dans la dénonciation de la corruption. Ayant joué le rôle de surveillance et de détection dans le domai-

ne de la corruption, les médias se sont avérées être un incontournable et puissant outil de lutte contre la corruption, non seulement de par leurs prérogatives mais également de par leurs révélations qui, souvent, débouchent sur des enquêtes judiciaires. La forte réaction publique ayant suivi les procès de Ile de France démontre combien l'opinion publique devient de plus en plus sensible à la corruption. Aujourd'hui, les élus du peuple aussi proclament leur volonté de lutter contre les pratiques de la corruption. En conséquence, un certain nombre de normes, de mécanismes et d'organes ont été institués au milieu des années 90, ayant pour model la législation de l'UE en vue de coordonner et suivre l'exécution des travaux publics, et juguler la corruption.

Par ailleurs, les autorités financières telles que la Cour des comptes et la Chambre régionale des comptes jouent un rôle de plus en plus important dans la prévention de la corruption en publiant régulièrement des notes d'information sur la gestion des sociétés privées et étatiques et, de façon générale, sur la gestion des finances publiques. Les autorités de régulation jouent également leur rôle. Par exemple l'autorité de régulation des télécommunications, a encouragé les acteurs du secteur à s'ouvrir à la concurrence et respecter les règles en vue d'accroître la transparence. Le nouveau code des marchés publics, entré en vigueur en janvier 2004, a réintégré le principe de liberté et d'accès aux marchés publics ainsi que celui de l'égalité dans le traitement des soumissionnaires. Il prévoit également des règles plus strictes de publication. La limite du montant au delà duquel la publication des offres est obligatoire a été réduite de manière drastique de 90.000 euro (110.000 dollars US) comme spécifié dans le précédent code, au plafond exigé pour les petits achats effectués par un organisme public – qui tourne habituellement autour de 10.000 euros (12.000 dollars US) en tenant compte de la taille de l'organisme.

Une mesure complémentaire de transparence exige que les acheteurs publics, y compris les gouvernements locaux, publient toutes les informations relatives aux marchés qu'ils ont eu à passer au cours l'année précédente en y intégrant le nom du soumissionnaire. Les tribunaux n'hésiteront pas à annuler les marchés ou procédures qui ne seront pas en conformité avec ces principes. Les soumissionnaires ayant perdu les marchés ont le droit de connaître la raison de leur échec et peuvent à cet effet saisir la Cour au cas où la procédure leur paraîtrait non transparente. En 2004, la plus haute Cour administrative de la France qui est le Conseil d'État, a enregistré une augmentation de 35 pour cent sur le nombre de procès intentés dans le domaine des marchés publics. Au cours de cette même année, 180 procès ont été enregistrés contre 133 en 2003. L'avènement du nouveau code des marchés publics a engendré le développement des partenariats entre les secteurs public et privé en juin 2004, qui facilitent la participation des entreprises privées aux projets du secteur public. En dépit de leur caractère innovateur de partenariats, Transparency Internationale France, à l'instar d'autres organisations de la société civile, a critiqué les contrats qui en sont, jugeant ces derniers, entre autres, d'assez vulnérables face aux abus financiers du fait de leur complexité, qui augmente les risques corruption.

Mais ces contrats se doivent également d'être soumis aux principes de soumissions libre, transparente, et concurrentielle, et le processus de passation de tels marchés doit être rigoureusement dirigé et contrôlé par un juge. Le système de passation des marchés publics en vigueur lors de la négociation du marché de l'Ile de France est maintenant effectivement remplacé. L'introduction, dans les années 90, du délit de favoritisme a également joué un rôle de prévention dans la lutte contre les pratiques de corruption dans la passation des

marchés.[3] Toutefois, l'importance de plus en plus accrue que l'on accorde aux procédures de marchés négociés – les appels d'offres sur consultations restreintes autorisés par l'article 35 du nouveau code des marchés publics – pourrait augmenter le risque de corruption. L'avènement du code des marchés publics 2004 n'a pas eu un impact direct sur la réduction de la corruption, mais il a contribué à l'amélioration et à la simplification des règles.

Désormais, une plus grande importance devra être accordée à un code d'éthique applicable aussi bien aux acheteurs publics qu'aux soumissionnaires. Transparency International France a encouragé les représentants élus à obtenir auprès des sociétés soumissionnaires, la signature d'un « pacte d'intégrité » sans pots-de-vin, à travers lequel ils s'engagent à n'offrir aucun pot-de-vin, tout en exigeant des structures publiques chargées des marché qu'elles souscrivent à un code de conduite. Bien qu'il soit évident que ce changement est motivé par le tollé général suscité de la part du grand public par rapport au financement des partis politiques à travers les passations des marchés publics, beaucoup reste encore à faire. Les mécanismes de passation des marchés publics doivent être contrôlés, en particulier lorsque ces marchés font partie de grands projets. Ce contrôle minutieux devrait être étendu aux sous-traitants.

Antoine Genevois (Docteur en droit, Université de Paris-Sorbonne, membre du Laboratoire de Droit Économique Francophone)

Indications bibliographiques

Thierry Beaugé, Le nouveau code des marchés publics. Commentaires et analyses des réformes de 2001 et 2004 (The New Public Procurement Code. Commentaries and analysis) 2001 et 2004 Reforms (Paris : AFNOR, 2004)

Daniel Dommel, Face à la corruption. Peut-on l'accepter ? Peut-on la prévenir ? Peut-on la combattre ? (Can Corruption be Accepted ? Can it be Prevented ? Can it be Fought ?) (Paris : Karthala, 2003)

Bruno et Laurent Olivier, Le casier judiciaire de la République (The Republic's Criminal Record) (Paris : Ramsay, 2002)

Antoine Genevois, L'efficacité internationale des droits anti-corruption (The International Effectiveness of Anti-corruption Laws), 2004, PhD thesis pending publication by Presses Universitaires de la Sorbonne

GRECO (Group of States against Corruption), Conseil de l'Europe, Rapport d'évaluation sur la France. Deuxième Tour d'évaluation, 2 décembre 2004, disponible sur www.greco.coe.int

Eva Joly et Laurent Beccaria, *Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre ?* (Is This the World in Which We Want to Live ?) (Paris : Les Arênes, July 2003)

TI France : www.transparence-france.org

Notes

1. Voir : http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33108. htm
2. BBC News, 21 mars 2005.
3. Cette offense a été introduite dans la loi française en 1991 et son application a été prolongée en 1995.

Géorgie

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en mai 2003)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier 1999 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre la corruption (non encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Dans le but d'accroître l'indépendance **des pouvoirs judiciaires** et de renforcer la capacité du gouvernement à poursuivre les magistrats corrompus, deux séries de lois ont été votées. Une loi votée en février 2005 définissait des mesures disciplinaires à prendre par le gouvernement en cas de violation par les juges. Deux autres lois adoptées en décembre 2004 déterminèrent l'augmentation des salaires des juges de la Cour suprême et la de Cour constitutionnelle qu'elles ramenèrent au même niveau de celui des ministres de l'État. Offrir des salaires plus élevés constituait, pour le nouveau gouvernement, l'une des mesures les plus importantes de lutte contre la corruption au sein des agents de l'État.
- En décembre 2004, le Parlement a adopté et **révisé un code fiscal**. Bien qu'il soit encore trop tôt pour l'évaluer, ce nouveau code devrait pouvoir contribuer à réduire la corruption à travers l'amélioration du système existant et l'augmentation de la capacité des incitations au paiement d'impôts. Les réformes engagées prévoient l'introduction d'un taux d'imposition fiscal forfaitaire de 12 pour cent en remplacement du système d'imposition progressive sur le revenu, d'un taux très élevé. Ce nouveau taux d'imposition réduit potentiellement la tendance des salariés à cacher leur revenu. En revanche, il pourrait aggraver le problème de la contrebande en Géorgie. Il y est prévu de sérieuses augmentations sur les impôts – de l'ordre de 180 pour cent sur les cigarettes et 67 pour cent sur l'alcool – en vue d'accroître de 95 pour cent les recettes de l'État. Mais les recettes obtenues des impôts indirects de janvier à février 2005 sont en baisse, du fait de l'augmentation de la contrebande. Cette activité illégale constitue un problème critique en Géorgie et beaucoup d'indicateurs signalent l'implication des hauts fonctionnaires de l'État.[1]
- Par ailleurs, en décembre, le Ministre de l'Éducation, Alexandre Lomaia, a introduit au parlement une loi qui harmonise le **système des admissions dans les universités**. Le but de cette loi est d'éliminer certaines pratiques des étudiants qui consistent à se faire réserver une place dans les universités et écoles en payant des pots-de-vin. L'aide apportée par l'État aux universités, dépendra désormais du nombre d'étudiants admis, ce qui réduira la possibilité pour les recteurs de s'approprier les subventions allouées par le ministère. Depuis l'adoption de cette loi, un certain nombre de recteurs ont été démis de leurs fonctions ou ont démissionné sous les coups d'accusations de corruption.
- Un décret présidentiel promulgué en janvier 2005 a créé une **Commission de lutte contre la corruption** ayant pour but d'élaborer une stratégie de lutte contre la corruption. Bien que la lutte contre la corruption constitue l'une des priorités du gou-

vernement, cette lutte a considérablement manqué d'initiatives juridiques et de politiques adéquates. La nouvelle Commission, composée de membres du gouvernement et d'Organisations Non Gouvernementales, sera placée sous la tutelle de la nouvelle Direction de coordination de la stratégie de lutte contre la corruption du Conseil National de Sécurité. Elle aura pour mission de concevoir un plan stratégique d'ici juin 2005 (voir ci-dessous).

Adhérer aux initiatives de lutte contre la corruption en Géorgie

Le Président Mikheil Saakashvili, qui a dirigé la campagne de renversement d'Eduard Shevardnadze lors de « la Révolution Rose » de 2003, a favorablement changé la perception de la corruption en Géorgie. Selon le Baromètre mondial de la corruption 2004[2] de TI, de tous les pays examinés, la Géorgie est le seul à enregistrer le plus grand taux d'accroissement de l'optimisme selon lequel la corruption diminuerait dans les toutes prochaines années. Toutefois, les derniers sondages signalent une baisse de popularité pour Saakashvili à qui l'on reproche d'exercer un trop grand pouvoir et d'affaiblir aussi bien le parlement que le système judiciaire. Le décès inattendu en février 2005 du Premier Ministre Zurab Zhvania, considéré comme le seul contrepoids au président au sein du gouvernement, a déstabilisé davantage le pays. Zhvania avait jeté les bases d'une politique cohérente de lutte contre la corruption mais sa disparition n'a fait que ralentir l'élan des réformes. Un autre problème réside dans le nombre pléthorique de recommandations de lutte contre la corruption auxquelles le gouvernement a souscrit et dont la mise en œuvre, selon les ONG locales n'a pas connu une grande avancée.

Aucune de ses recommandations n'a été institutionnalisée, alors qu'au niveau des différents ministères, des réformes s'opèrent au rythme voulu. C'est dire que le gouvernement n'a pas engagé, sur le plan national, des initiatives de lutte contre la corruption, telles que la réforme de l'administration publique, l'amélioration des lois anti-corruption existantes ou la création d'une agence indépendante de lutte contre la corruption. Dans cette optique, des mesures ont été prises à travers la création d'un Ministère de la réforme économique, la mise en place d'une Direction de la coordination de la stratégie de lutte contre la corruption au sein du Conseil National de Sécurité et la réouverture de l'ancien Bureau de la fonction publique qui avait été dissout. Ce dernier qui a été rétabli après la transformation du régime en un système de gouvernement ministériel, envisage de résoudre les problèmes de personnel trop nombreux et de salaires excessivement dérisoires qui accroissent la tentation de s'adonner à la pratique des pots-de-vin et à la corruption dans le secteur public.

En 2005, la Géorgie a bénéficié d'appuis sans précédent sur le plan international.

La visite du pays par le Président George W. Bush en mai 2005 fut perçue comme une victoire sur le plan des relations bilatérales, si bien que le « US Millennium Challenge Corporation » a signé un protocole d'accord avec la Tbilissi portant sur une valeur de 295.3 millions de dollars US. Néanmoins les objectifs visés dans la lutte contre la corruption, ne sont pas liés aux aides ou à tout autre forme de mécanismes de levier qui ne font que réduire l'élan de leur mise en œuvre. La Géorgie a signé un accord de partenariat avec le G8 pour promouvoir la transparence, lutter contre la corruption et mettre en application les recommandations du Groupe des États du Conseil de l'Europe contre la Corruption (GRECO) et du Réseau de l'OCDE contre la corruption dans les économies en transition. Elle a également

présenté, au cours d'une conférence avec les bailleurs de fonds de l'Union Européenne, un rapport décrivant les diverses actions accomplies pour combattre la corruption et les actions futures qu'elle entend mener dans ce domaine.

Toutefois la mise en œuvre des engagements pris dans ces documents ne s'est pas déroulée aussi rapidement que lors de leur adoption. Pour sa défense, le gouvernement a déclaré que les objectifs de la lutte contre la corruption ont été mis en veilleuse au profit de la lutte menée par le pays pour réaffirmer son intégrité territoriale à travers la réintégration dans son giron, des territoires de l'Ossétie du Sud et d'Abkhazia. Toutefois, les documents justifiant cette déclaration demeurent plutôt vagues et fournissent des informations contradictoires manquant de détails spécifiques concernant les calendriers d'exécution des activités et leur mise en application, ce qui fait qu'ils se présentent plus comme une liste de souhaits qu'un plan d'actions réalisables. Il reste donc à prouver la capacité de la nouvelle Commission de lutte contre la corruption d'élaborer un plan réaliste pour combattre ce fléau.

En effet, bien que créé en mi-janvier 2005, elle s'est réunie pour la première fois en mars, et ce, suite à la publication d'une lettre ouverte des ONG qui en sont membres dans laquelle ces dernières la pressaient de convoquer une réunion. La Commission aura à travailler pratiquement suivant la même vision que les autres initiatives de lutte contre la corruption, à la seule différence majeure qu'elle devra produire un calendrier précis de mise en œuvre des activités, accompagné de détails sur les institutions à responsabiliser, les résultats attendus et le financement requis. Cette attention particulière accordée aux détails permettra d'assurer l'élaboration d'un plan d'action plus constructif permettant la conception d'une politique nationale contre la corruption. Mais, jusqu'en avril 2005, le groupe n'a réalisé que très peu de progrès.

Négociations des Chefs d'accusation : Nouvelles opportunités de corruption ?

L'utilisation par le gouvernement de « la négociation des chefs d'accusation » en vue de confisquer auprès des fonctionnaires de l'État les fonds obtenus de manière illicite a été perçu comme un nouveau moyen efficace de lutte contre la corruption lorsqu'elle a été présentée en Géorgie, en février 2004. Aujourd'hui les Géorgiens, en considérant la dimension éthique de cette procédure, se demandent si l'amendement qui a rendu son exploitation possible est bien conforme aux principes de l'état de droit. Au cours du printemps 2004, l'administration de Saakashvili a poursuivi un certain nombre de fonctionnaires reconnus pour avoir détourné des millions de dollars dans les plus célèbres affaires de corruption intervenues dans le secteur public. Mais, l'idée qui soustend cette campagne – dont le but est de sanctionner les individus jouissant du prétendu « syndrome d'impunité » – est perçue par les plus cyniques comme des moyens pour collecter des fonds supplémentaires pour le budget. La négociation des chefs d'accusations, qui constitue une disposition délibérément vague ajoutée au code de procédures pénales permet à l'accusé de « coopérer dans l'enquête » plutôt que de plaider coupable pour un crime. Alors que plaider coupable signifie automatiquement écoper d'une peine d'emprisonnement, la « coopération » se manifeste à travers un arrangement dont les conclusions sont définies par les agents du cabinet du procureur.

Cette question s'est inscrite progressivement au cœur des débats sur les méthodes et les objectifs. L'administration de Saakashvili prétend que cette méthode a rendu les fonctionnaires corrompus plus responsables de leurs actes, pendant que d'autres tendances – représentées par certaines ONG assez influentes, l'Association

géorgienne des jeunes juristes et la Réforme Institutionnelle et du Secteur Informel (IRIS) – fustigent le manque d'information qui entoure les négociations des chefs d'accusations et estiment que la manière arbitraire avec laquelle elles sont menées suscitent de plus grandes inquiétudes quant à la protection des libertés civiques. Les informations essentielles relatives aux négociations des chefs d'accusations, telles que l'identité des individus en question, le nombre d'affaires traitées et les sommes d'argent qui ont été remboursés ne sont que très partiellement répertoriées. Dans la mesure où les affaires sont traitées de manière arbitraire par les agents judiciaires, il est évident que les négociations des chefs d'accusation puissent entraîner d'autres formes de corruption.

Le cabinet du procureur a créé un fonds spécial à partir des sommes qu'il a récupérées auprès des fonctionnaires corrompus. Ce fonds sera destiné aux organes chargés de faire respecter la loi. Mais la répartition des fonds entre ces organes, et le montant total à répartir restent encore inconnus. L'on estime à 55,7 millions de lari (31 millions de dollars US) l'ensemble des fonds saisis de janvier à novembre 2004[3]. Il n'y a non plus des statistiques précises concernant le nombre de cas ayant été entendus depuis la mise en application de l'amendement. Cependant, le cabinet du procureur estime ce nombre à 100, alors que les juristes impliqués pensent qu'il avoisine 1.000. Même lorsqu'une affaire est finalement traitée, il n'est toujours pas facile d'avoir accès aux informations y afférentes, ce qui amène les gens à remettre en cause le secret administratif. « Il n'existe aucun système de suivi et aucune information n'est transparente » disait David Usupashvili, Président de IRIS et Président du Parti Républicain de la Géorgie. « Les règles de procédures sont bafouées et par conséquent les violations des droits de l'homme et le taux de corruption ne feront qu'augmenter ».

Le gouvernement a récemment pris un amendement complémentaire au code de procédures pénales qui améliorera légèrement la loi existante. Bien qu'il y aie eu des débats informels visant à supprimer complètement l'amendement, il existe actuellement un compromis réduisant le délai de la période de détention, avant le procès, d'un maximum de neuf mois à quatre à compter de janvier 2006. Le délai de Cinq mois est assez considérable pour un détenu surtout en Géorgie où les conditions de détention dans les prisons sont réputées pour être des plus misérables. En effet, la détention pré-procès est utilisée comme un moyen d'intimider les détenus et les forcer « d'acheter leur libération » avant qu'ils ne soient jugés. De plus les autorités utilisent la détention préliminaire comme une preuve de culpabilité. Certains agents font des déclarations accusant des détenus de corruption avant même qu'ils ne comparaissent devant les tribunaux.

La corruption est en baisse, mais le crime ne l'est pas

L'un des signes les plus apparents du progrès de la Géorgie au cours de l'année écoulée fut la restructuration, en août 2004, des forces de patrouilles de la police, qui représentaient, la plus grande des unités du Ministère de l'intérieur. Équipé d'uniformes de style américain, de voitures modernes et d'équipement spécialisé d'un coût total de 4,7 millions de dollars US, la nouvelle force juxtapose, de manière ridicule et bizarre la ville de Tbilissi dont elle patrouille en permanence les rues délabrées. La réforme de la police n'est pas une mince affaire en Géorgie où le secteur du maintien de l'ordre et de la loi est considéré comme le plus corrompu selon le Baromètre mondial de la corruption 2004 de TI. L'extorsion prédominait sous l'ancien système où une force de police à effectif pléthorique était contrainte

de survivre avec un salaire très dérisoire de 20 dollars US par mois. Avant la réforme, le Ministère employait un personnel composé de 54.000 agents, soit un officier pour 89 civils, un schéma qui reflète plus un régime policier que démocratique. En tant que membre du parlement, Giga Bokeria a affirmé : « l'État donnait aux policiers des uniformes en haillons et un fusil, en leur demandant d'aller secouer les conducteurs pour leur rapporter leur part. »[4] Le ministère a considérablement réduit le personnel au tiers de son effectif précédent, en ramenant la proportion de la police – par rapport à la population à un policier pour 214 civils. Tous les employés soupçonnés de corruption ont été licenciés ; et une augmentation substantielle des salaires a été accordée au personnel restant. Au titre des autres changements opérés au sein du Ministère, figurent la restructuration de sa propre organisation interne et le transfert des deux structures réputées les plus corrompues – la police financière et le service d'état-civil – respectivement aux ministères des finances et de la justice. En juillet 2004, quatre services ayant des missions concordantes ont été supprimés, à savoir : la police des transports, la police routière, la police chargée de la sécurité publique et la police assurant la surveillance écologique – et remplacés par des brigades de police.

Le Service d'état civil était une source insidieuse de corruption dans certaines régions. Beaucoup de Géorgiens refusaient simplement de se faire enregistrer plutôt que de payer les pots-de-vin qui leur étaient exigés. En conséquence le répertoire démographique du pays est resté inachevé, ce qui accroît les risques d'évasion fiscale et de fausse évaluation du nombre des minorités ethniques vivant dans le pays. Le gouvernement a suivi de manière rigoureuse l'évolution de ces réformes, auxquelles il tient beaucoup et qu'il considère comme un force tangible pour maintenir autour de lui les partisans de la réforme. Mais cette nouvelle force n'est pas sans problèmes. Le taux de criminalité a doublé depuis la révolution de 2003, tandis que le Ministère affirmait que cette situation était le résultat du développement d'une nouvelle forme de criminalité. Par contre, d'autres soutenaient le fait que la nouvelle force manquait simplement d'expertise par rapport aux agents qu'elle avait remplacés.

Daria Vaisman (Ti Géorgie)

Indications bibliographiques

Georgian Opinion Research Business International (GORBI), *Corruption Survey* (Enquête sur la Corruption) (Tbilisi : GORBI, 2003), www.gorbi.com

Alexandre Kukhianidze, Aleko Kupatadze et Roman Gotsiridze, « Research Report on Georgia » (Rapport de recherche sur la Géorgie) (Tbilisi : Georgia Office of the American University's Transnational Crime and Corruption (Bureau Géorgien du Centre universitaire américain de lutte contre la corruption et le crime transnational organisé, 2003)

TI Géorgie : www.transparency.ge

Notes

1. En mars 2005, le président Mikheil Saakashvili a congédié plus de 20 agents de police dans le Shida Kartli après qu'ils aient été accusés de faire de la contrebande avec des commerçants de la région séparatiste d'Ossétie du Sud (RFE/Rl Newsline 9 (49), partie I, 15 mars 2005). Les médias ont également fait cas de l'implication de hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur dans des affaires de contrebande du bois de construction (RFE/RL, Newsline 9 (52), 1re Partie 18 mars 2005).

2. Voir : www.transparency.org/surveys/index.html#barometer
3. Rfe/rl Newsline 9 (2), 5 janvier 2005.
4. *AmCham* (Géorgie) 3, 2004.

Grèce

Conventions :
Convention Civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en mai 2003)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier 1999 ; non encore ratifiée ; Protocole additionnel signé mai 2003 ; non encore ratifié)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en février 1999)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Pour répondre à la vague de scandales de corruption impliquant le système judiciaire, le parlement a adopté une nouvelle loi en mars 2005 qui prévoit le renforcement du contrôle et de la transparence au sein du secteur judiciaire.[1] Sous la nouvelle législation, **offrir des pots-de-vin aux magistrats** ne sera plus considéré comme une offense « ordinaire » mais comme « un crime », sanctionné par une peine d'emprisonnement allant de cinq ans à la perpétuité. La loi prévoit également des dispositions visant à sauvegarder la transparence dans le choix des juges qui présideront les tribunaux criminels et dirigeront les affaires nécessitant la prise de mesures d'injonction (voir ci-dessous).
- Selon un amendement de la constitution voté en 2001, toute accusation de malversation portée sur un ministre du gouvernement, même si elle n'est pas fondée devra être transmise directement au parlement, au lieu de faire l'objet d'enquête de la part des autorités judiciaires. En octobre 2004, la première enquête parlementaire fut engagée afin de vérifier les **accusations de corruption liées aux contrats d'acquisition des armes** signés dans les années 90. L'enquête avait examiné les accusations selon lesquelles un ancien ministre de la défense ainsi que d'autres fonctionnaires auraient accepté des pots-de-vin de la part des vendeurs d'armes russes, pour la signature des contrats de fourniture de missiles anti-aériens. Selon les rapports d'un comité parlementaire, cette affaire aurait coûté aux contribuables 300 millions d'euros (373 millions de dollars US). L'enquête fut classée en janvier 2005 après qu'il avait été décidé que les preuves découvertes étaient insuffisantes pour intenter des poursuites.
- Un nouveau code de conduite des officiers de police a été adopté par décret présidentiel en décembre 2004.[2] Selon ce code, **il est formellement interdit aux officiers d'accepter des pots-de-vin** ou de se servir de leurs positions pour obtenir des avantages pour eux-mêmes, ou pour leurs amis et parents. Le code stipule que les officiers de police devront immédiatement signaler tout acte de corruption aux autorités compétentes.

Les scandales de corruption éclaboussent la Justice et l'Église

Une série de scandales de corruption intervenus dans les secteurs de la Justice et de l'Église orthodoxe grecque ont profondément terni leur réputation et provoqué un tollé général de la part du grand public. En mars 2005, la découverte rapportée selon laquelle un prêtre, du nom de Archimandrite Jacobos Josakis, aurait offert des pots-de-vin à trois juges pour obtenir des décisions favorables dans les affaires de détournement d'œuvres d'antiquité et d'excavation illégale. Ce scandale s'est révélé être un cas isolé.[3] En effet des enquêtes menées par les journalistes sur des cas similaires ont prouvé que ces cas ne représentaient que le sommet de l'iceberg[4].

Au moment de la rédaction de ce rapport, des enquêtes menées sur 32 affaires impliquant Josakis étaient encore en cours. En plus des accusations de partialité portées sur les juges en charge de ces dossiers, les actions judiciaires intentées contre lui, à Piraeus, ont duré plus longtemps que prévu. Le prêtre a été placé sous mandat de dépôt en attendant son procès.

Les procédures judiciaires en Grèce sont habituellement très lentes, mais les autorités compétentes ont remarquablement agi avec célérité dans la conduite des enquêtes relative à ce scandale, étant donné l'ampleur sans précédent prise par la corruption.

En février 2005, quatre juges ont fait l'objet d'enquêtes. L'un d'eux, Antonia Ilia, a été révoqué en juin 2005 et poursuivi pour sept chefs d'accusation retenus contre lui parmi lesquelles figurent le blanchiment d'argent et l'acceptation de pots-de-vin[5].

Les enquêtes menées sur Josakis ont permis de découvrir une autre série de scandales de corruption impliquant les autorités judiciaires. Les médias ont signalé qu'un juge de Chania en Crète a, apparemment, régulièrement accepté des pots-de-vin en vue de rendre des décisions truquées. Les autorités compétentes déclarent détenir la preuve qu'un homme d'affaires du pays aurait déposé sur son compte 60.000 euros (73.380 dollars US) pour obtenir un jugement favorable. Le même juge a pris des vacances à bord d'un yacht appartenant à l'un des individus dont il avait présidé le cas. Certains soupçonnent que d'autres sommes, quoique de moindre importance, auraient été déposées de la même manière sur son compte au sujet d'autres cas.[6]

L'une des caractéristiques communes de ces cas est la découverte d'un nombre extraordinaire de preuves irréfutables. Dans le passé, le dévoilement des cas de corruption au niveau du secteur de la justice grecque était un acte extrêmement rare ; mais bien que le nombre de juges cités dans le scandale actuel soit infime (15 sur les 2.700 que compte actuellement le pays) 7, ces histoires ont bouleversé le pays, provoquant une forte mobilisation et une couverture médiatique massive.

Le système judiciaire grecque jouissait, dans le passé, de la réputation d'une institution libre de toute corruption, ayant des valeurs morales strictes et un sens aigu du devoir, en dépit de quelques rapports occasionnels tendant à prouver le contraire.[8] Il avait largement mérité cette réputation. Malheureusement l'affaire Josakis a révélé l'existence des failles dans le système judiciaire susceptibles de favoriser la corruption.

Au moment de la rédaction de ce rapport quatre juges avaient été radiés pour affaires présumées de corruption, (notamment pour avoir reçu des pots-de-vin). Trois autres affaires étaient pendantes devant la Cour Suprême. Constantina Bourboulia devait répondre devant la justice pour avoir reçu 40 millions de drachmes (143.000 dollars US) afin de rendre des décisions favorables dans une affaire de transaction de titres d'actions en juin 2001.[9] En juin 2005, une action fut intentée contre un magistrat de la Cour

d'Appel, du nom de Kyriakos Karosas, pour corruption et abus de pouvoir dans des affaires mettant en cause 15 accusés, parmi lesquels figurait Josakis. Au cours du même mois, des accusations furent portées contre un magistrat de la Cour Suprême et Président de l'Union des Magistrats, qui fait l'objet d'une enquête pour avoir fait construire sa maison de vacances par un entrepreneur à qui il aurait rendu une décision favorable.[10]

La Cour Suprême et le Ministère de la Justice ont résolu la crise avec sérénité et une célérité remarquable en mettant en œuvre des mesures visant à combler les défaillances du système judiciaire et en posant des actions préventives pour limiter la résurgence de pareils scandales. Le Ministère de la Justice a introduit un projet de loi qui a été adopté par le Parlement en mars 2005. Cette loi vise à introduire des mesures visant à renforcer le contrôle interne et la transparence au sein du système judiciaire. Elle renforce les peines infligeables aux délits d'offre de pots-de-vin aux juges en les élevant du statut d'une simple inconduite à celui d'un crime, et augmente la peine maximale encourue de cinq ans d'emprisonnement à la condamnation à perpétuité. La loi prévoit également des dispositions visant à préserver la transparence dans le choix des juges devant présider sur des affaires criminelles déférées devant les tribunaux et sur des mesures d'injonction. La Cour Suprême, qui est responsable de l'évaluation du choix des juges, a également proposé des mesures préventives pour la réaffectation des 70 juges et 15 procureurs qui avaient servi dans la même localité pendant plus de huit ans.[11]

Cette décision, qui repose sur l'hypothèse selon laquelle le fait de travailler au même endroit pendant plusieurs années peut conduire à la partialité et à la corruption des juges, a provoqué une vive réaction au sein de la communauté judiciaire. Les magistrats et leur corporation ont protesté, en soulignant que tout juge ainsi réaffecté tomberait automatiquement sous le coup de la suspicion d'être impliqué dans des activités de corruption.

Une des séquelles de ces scandales de corruption est l'attention particulière que prête désormais le grand public sur les activités de l'Église orthodoxe grecque. En effet, avant ces derniers évènements, les questions liées à la corruption ou au manque de transparence au sein de l'Église étaient considérées comme des sujets tabous. Hormis l'arrestation d'Archimandrite Josakis, des allégations sont apparues selon lesquelles l'évêque d'Attica aurait secrètement en dépôt, sur son compte bancaire, une somme de 1 milliard de drachmes (3,6 millions de dollars US) dont 100 millions de drachmes auraient été détournés des fonds d'un monastère.[12] Il fut révoqué en février 2005. Au même moment, quatre évêques furent appelés à s'expliquer au sujet des fortunes non justifiables en leur possession. Ces scandales ont apparemment conduit l'évêque de Thessaliotidos à la démission en février 2005 ; Bien que n'étant pas directement impliqué, il avait introduit les accusés auprès de l'Archevêché et proposé que l'Église les emploie.

Un autre scandale mettait en cause l'organisation Chrysopigi, créée dans les années 70 par l'actuel Archevêque et certains de ses évêques, qui sont encore membres de l'organisation. Selon des rapports de presse, les membres de l'organisation Chrysopigi seraient accusés d'avoir fortement influencé les élections au niveau de l'Église, ainsi que la procédure de sélection du Patriarcat à Jérusalem.[13] Bien que ces accusations n'aient pas été prouvées, l'organisation sera soumise à une vérification financière déclenchée à la fois par les autorités de l'Église et de l'État afin de vérifier les irrégularités financières. Cette chaîne de scandales a mis en exergue le caractère complexe et unique de l'ensemble des règles régissant l'Institution. Selon la constitution, l'Église orthodoxe est une entité légalement

autonome et autorégulatrice bénéficiant de ses propres mécanismes de vérification, de contrôle et de sanctions. Mais Elle est également un établissement public. Les prêtres sont des fonctionnaires publics soumis au droit pénal, bien que les exactions criminelles commises par des prêtres soient jugées par les hautes juridictions de l'État.[14] La révélation des affaires de corruption au sein de cette importante institution a entraîné une série de réactions.

En mars 2005 le gouvernement a annoncé que les finances de l'Église seraient dorénavant examinées et que la loi portant obligation de déclaration des biens et revenus de la part des membres du parlement, des ministres, des magistrats et des hauts fonctionnaires de l'État devra également s'appliquer aux évêques.[15] La question de la vérification financière a été soulevée au parlement et sera réglementée par une décision conjointe des Ministres de l'Éducation et des Finances. Le problème majeur réside dans le fait que l'organe chargé d'exécuter cette tâche, le Synodos, compte parmi ses membres les mêmes évêques qui ont été accusés d'abus de pouvoir. Entre temps, l'Église a plusieurs fois annoncé en mars 2005 qu'elle prendrait des mesures pour combattre la corruption dans ses rangs. Le fait que de nombreux prêtres et évêques aient activement exigé que des mesures disciplinaires soient prises pour juguler le mal laisse présager d'un avenir de transparence au sein de l'Église.

Markella Samara (Ti Grèce)

Indications bibliographiques

Levteris Drakopoulos, *State and Organised Crime (l'État et le crime organisé)* (Athens: Ekati Publications, 2002)

Nestor Kourakis, « Corruption as a Problem of Greek Criminal Policy » (La Corruption comme un problème de la politique criminelle grecque), *Poinikos Logos* Issue 1/02 (Athens : Ant. N. Sakkoulas Publishers, 2005)

Vassiliki Prigkouri, « Corruption in the Greek Public Administration », unpublished master's thesis,' (« La corruption dans l'Administration publique grecque », Thèse de maîtrise non publiée), Université d'Athènes, 2004

TI Grèce : www.transparency.gr

Notes

1. Loi N° 3327/2005
2. Décret présidentiel N°274/2-3.12.2004/A243.
3. Il convient de noter que les médias ont présenté des cassettes contenant des preuves, mais les autorités judiciaires ne prendront pas en compte leurs contenus, étant donné qu'elles ont été acquises de manière illégale. En lieu et place, les accusations seront fondées sur des preuves légalement reconnues, tels que les témoignages, les comptes bancaires, et autres.
4. Les informations suivantes sont tirées d'articles de journaux et des déclarations publiques. Étant donné que les cas présentés sont encore nouveaux, aucune décision de justice ou documents formels traitant de la question n'a été encore publiée.
5. www.lawnet.gr, 23 juin 2005.
6. *Kathimerini* (Grèce), 10 mars 2005.
7. Entretien de l'Auteur avec les autorités du Ministère de la Justice.
8. En février 2005, *le journal* Kathimerini a publié un document datant de 1993, rédigé par un magistrat de la Cour Suprême et adressé à l'actuel Président du Parlement, l'avertissant du niveau élevé de la corruption au niveau du système judiciaire.
9. *Kathimerini* (Grèce), 17 juin 2005.
10. www.lawnet.gr, 17 juin 2005.

11. *Ta Nea* 15 mars 2005.
12. *Kathimerini* (Grèce), 1er avril 2005.
13. *Kathimerini* (Grèce), 27 février 2005.
14. Pour consulter des affaires précédentes de corruption, voir Cour d'Appel de Thessaloniki 55/61, éditée en *Poinika Chronika IA ' 282* (en Grec).
15. *Kathimerini* (Grèce), 11 et 12 mars 2005.

Guatemala

Conventions :
Convention Interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juillet 2001)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2003)

Changements juridiques et Institutionnels

- En Février 2005, une proposition de **réforme du code pénal** élaborée par la Commission présidentielle pour la transparence et contre la corruption, le Cabinet du Procureur Général et l'ONG Acción Ciudadana, a été rendue publique. Elle attend d'être soumise à la législature. Les réformes adapteraient le cadre juridique national au texte de la Convention interaméricaine de lutte contre la corruption à travers la définition des crimes de corruption existants, le recensement de nouveaux crimes tels que la corruption transnationale et l'enrichissement illicite, ainsi que l'augmentation des sanctions liées à la corruption exercée par les fonctionnaires de l'État. Cependant, ces réformes sont loin de juguler la corruption à moins qu'elles ne soient accompagnées de mesures supplémentaires, à savoir : l'adoption de la loi sur l'accès à l'information ; l'augmentation des pouvoirs du Contrôleur général pour analyser les déclarations de biens et les rendre publiques ; la mise en place des mécanismes pour identifier et résoudre des conflits d'intérêts ; et l'application de mécanismes plus transparents dans la passation de marchés publics.

- En février 2005, le congrès a voté une loi garantissant **l'impartialité des commissions de nominations**. Il est interdit aux fonctionnaires de l'État de nommer ou d'autoriser la nomination à un poste au sein de leur institution d'un quelconque membre de la commission impliquée dans leur recrutement. Les membres des commissions de nomination sont autorisés à postuler aux postes suivant le processus habituel de recrutement sur concours, pourvu qu'ils remplissent des conditions requises pour le poste en vue. La loi est d'une importance capitale pour assurer la protection de l'indépendance et l'impartialité des Présidents de la Cour Suprême, du Contrôleur des comptes, du Procureur général, et de la Cour suprême électorale.

- **La Commission pour la Transparence et la lutte contre la corruption**, instituée comme organe présidentiel provisoire en 2004, a vu son mandat prorogé d'un an à compter de mars 2005. La commission est chargée de conseiller le président, d'élaborer des politiques de lutte contre la corruption, de faire des propositions de réforme juridique et de promouvoir la création du Conseil multidisciplinaire pour la transparence qui sera composé des membres du gouvernement et de la société civile. La

prolongation du mandat de la commission témoigne de l'engagement ferme du gouvernement à combattre la corruption. Toutefois, des changements structurels au niveau de la commission sont nécessaires pour son bon fonctionnement. Une préoccupation précise : c'est l'absence des normes qui définissent les compétences de la commission et son indépendance vis-à-vis du Président.

- En février 2005, le congrès a mis sur pied une **Commission législative nationale et extraordinaire pour la transparence**, à un moment où le Service du Contrôle général des comptes (*Contraloría General de Cuentas, CGC*) était en crise, suite au limogeage et aux poursuites judiciaires intentées contre ses deux anciens directeurs, et à cause du défaut de nomination d'un successeur. La commission est autorisée à mener des recherches, à contrôler la CGC, à formuler des recommandations et des projets de lois. Des inquiétudes ont été soulevées par rapport à la similarité qui existe entre les missions de cette nouvelle commission et les travaux de la Commission sur la probité, qui a été installée en 1994. Cette dernière aurait pu examiné les problèmes de la CGC. En effet, un protocole d'accord a été signé en septembre 2004 entre la coalition de l'organisation de la société civile pour la transparence, la Commission sur la probité et la CGC en vue de sceller leur engagement à travailler ensemble pour la consolidation des deux organismes publics signataires.

Le Système électronique contribue à la lutte contre la corruption dans la passation des marchés publics

Le système de passation des marchés publics par Internet du Guatemala, dénommé GUATECOMPRAS, a été lancé en septembre 2003 dans l'espoir qu'il contribuera à l'assainissement d'un milieu gouvernemental longtemps sujet à de nombreux scandales de corruption. Cependant, dès son lancement, le système connut des difficultés. Il a été créé deux mois avant les élections législatives par un gouvernement qui a été à maintes reprises accusé de corruption par les médias.[1] Les craintes de voir le nouveau parti au pouvoir supprimer le projet se sont cependant révélées non fondées. Mieux encore, le programme GUATECOMPRAS a été élargi et renforcé. Au début de sa mise en œuvre, les organismes gouvernementaux avaient le choix de mettre volontairement en ligne leur processus de passation de marchés. Cependant, en février 2004, le Président Oscar Berger a introduit en Conseil des Ministres un accord gouvernemental qui réformait la réglementation portant sur l'application de la loi relative à la passation des marchés publics, rendant, du coup, obligatoire, l'utilisation du système GUATECOMPRAS.

Depuis lors, toutes les informations liées à l'achat, à la vente et au louage des marchandises, services et aux travaux publics doivent être mises en ligne.[2] L'utilisation du GUATECOMPRAS s'est sensiblement accrue au cours de l'année écoulée. Le système a été utilisé par 305 organismes gouvernementaux en avril 2005, contre 75 en juillet 2004. Il est actuellement utilisé par environ 60 pour cent des mairies et 89 pour cent des organismes du gouvernement central.[3] Mais les rapports de succès obtenu dans l'utilisation du GUATECOMPRAS semblent confirmer les faiblesses structurelles de l'administration publique. Il fonctionne suivant les dispositions de la loi sur la passation des marchés publics qui prévoit des exemptions significatives aux exigences de transparence. La principale de ses exemptions est celle du Ministère de la défense, qui n'est pas tenu d'adopter le système GUATECOMPRAS. Cependant, il a utilisé le système six fois, d'octobre 2004

à mai 2005. Les processus de passation des marchés n'ont été finalisés que dans deux de ces cas.[4] Une autre faille du système GUATECOMPRAS réside dans le fait qu'il dispose d'un statut juridique faible du fait qu'il est régi par un accord ministériel plutôt que par un vote législatif. Ceci a posé des problèmes. Par exemple, en octobre 2004, l'Association Nationale des Mairies (ANAM) a demandé que le programme soit suspendu sous prétexte que les mairies ne disposaient pas d'assez d'ordinateurs et d'équipements Internet pour l'exploiter. Ils ont également argumenté que, rendre obligatoire l'utilisation du GUATECOMPRAS violerait l'autonomie de la Mairie, étant donné ce système est régit par un accord gouvernemental.[5]

Après un mois de discussions, le cabinet présidentiel a déclaré que les Mairies devront continuer à exploiter le système, étant donné que 147 d'entre elles l'avaient déjà maîtrisé jusqu'en octobre 2004, et 47 pour cent des marchés ont déjà été passés sans problèmes.[6] Toutefois, le communiqué n'avait pas encouragé certaines Mairies disposant d'importants budgets à se servir du système, y compris la municipalité de la capitale et la Mairie de Mixco. Une autre lacune qui a trait au cadre juridique actuel est que le processus de passation des marchés est subdivisé en quatre procédures, en fonction du montant du marché à passer. Plus les marchés sont grands, plus ils sont soumis à une vérification plus minutieuse. Ceci a conduit au morcellement des marchés pour éviter qu'ils ne soient soumis à une vérification plus minutieuse.

Un autre objet de préoccupation relève du fait que la Loi régissant la passation des marchés publics exempte, des exigences de transparence, les fonds d'investissement sociaux générés à partir des prêts et dons obtenus des organismes privés nationaux ou internationaux et des institutions. Ces fonds sont importants et pourraient être dépensés pour des biens et services publics selon des processus qui échappent au contrôle prescrit par Loi sur la passation des marchés publics et du système GUATECOMPRAS. La loi sur la passation des marchés publics a besoin d'être amendée pour renforcer le système GUATECOMPRAS. Plusieurs projets de réforme existent déjà : l'un des meilleurs d'entre ceux-ci a été élaboré par la Commission Présidentielle pour la Réforme, la Modernisation et la Consolidation de l'État (COPRE) qui, si il est adopté, contribuera, à long terme, à corriger les imperfections du système.[7] Les organisations de la société civile estiment que ce système est un outil efficace pour lutter contre la corruption et promouvoir la transparence dans les passations de marchés et des achats publics. Il reste cependant à voir si le congrès accordera à cette Commission le soutien nécessaire pour lui permettre d'accomplir pleinement sa tâche.

L'accès à l'information : un droit à renforcer par la loi

Le droit d'accès des citoyens à l'information publique a été consacré par la constitution, qui stipule que tout acte de l'administration de l'État doit être rendu public et que tout citoyen a le droit de demander un document public ou un dossier à n'importe quel moment.[8] Mais ce droit est érodé du fait qu'en dépit de sa reconnaissance dans la constitution, il n'existe aucune disposition réglementaire pouvant faciliter l'accès aux informations par les institutions publiques. L'accès à l'information est fondamental à la lutte contre la corruption, considérant que le contrôle exercé par la société civile sur l'État est tributaire des informations disponibles permettant de savoir la manière dont l'argent du contribuable et le pouvoir politique sont gérés par les organismes publics et les institutions de l'État. L'absence d'une loi régissant l'accès à l'information fait que les demandes d'information sont accueillies et traitées sans aucune formule et de manière

inefficace. Bien qu'il soit possible d'introduire un recours devant la Cour constitutionnelle lorsqu'une demande d'information publique est rejetée, ceci se produit rarement dans la mesure où beaucoup ignorent le processus.

Selon des études menées par les ONG Acción Ciudadana (Action citoyenne), Observatorio Ciudadano Para el Libre Acceso a la Información (Observatoire du Citoyen pour le Libre Accès à l'Information), le droit constitutionnel est constamment violé. L'étude a révélé qu'entre octobre 2002 et juin 2004,[6] 6 sur 10 demandes d'information publiques ont été rejetées. Le taux de rejet des demandes d'information a augmenté pendant la période électorale, où 78 pour cent des demandes ont été rejetées, alors que ce taux est nettement descendu à 32 pour cent au cours de la période post-électorale.[9] En avril 2005, Acción Ciudadana a contrôlé l'accès aux informations relatives aux fonds d'investissements sociaux. Elle a découvert que près de la moitié des demandes d'informations avaient été rejetées ou étaient restées sans suite, alors que une sur quatre seulement avait reçu des réponses favorables.[10]

En novembre 2004 un autre rapport sur la mise en œuvre de la Convention interaméricaine de lutte contre la corruption a révélé que le cadre juridique et institutionnel ne permettait pas aux citoyens de rechercher l'information qui pourtant fait partie de leur droit constitutionnel et, pire encore, il sert d'incitation aux fonctionnaires de violer des dispositions constitutionnelles qui les autorisent à rendre l'information disponible. Selon les auteurs de ce rapport, le fait qu'il n'existe aucune obligation expresse d'organiser, de publier et de fournir les informations officielles ; l'inexistence de procédures pouvant permettre d'accéder à l'information ; les définitions ambiguës de l'information démunie de tout droit d'accès ; l'absence d'organismes publics chargés de faire appliquer ce droit et l'inexistence de sanctions relatives à la violation de ce droit sont autant de facteurs qui favorisent et conduisent à la violation constante du droit d'accès à l'information.[11] Le pouvoir législatif a fait preuve d'un manque de volonté politique pour aborder ce problème. En effet, il n'existe encore aucune loi sur l'accès à l'information, bien que sept projets de lois aient déjà été soumis au congrès depuis 2000.[12] L'un de ces projets de lois ayant connu une avancée dans la procédure législative est le Projet de loi N° 2594 intitulé « Loi portant libre accès à l'information ». Elle a été introduite au Parlement en 2001 et a franchi toutes les étapes de la procédure législative jusqu'à la dernière en mars 2003, où la procédure a été arrêtée et le projet avorté.

Mais on a espéré que le nouveau parlement adopterait une approche différente sur ce sujet après les élections de décembre 2003. Un large éventail d'organisations de la société civile a travaillé sans relâche et avec optimisme sur une nouvelle proposition, qui, tout en intégrant l'accès à l'information publique et des dispositions relatives à l'application du principe de Habeas data, prévoit des mesures supplémentaires relatives à la classification et à la remise en circulation des informations protégées. Cette proposition a été introduite en novembre 2004 par les membres du Congrès, Eduardo Zachrisson et Nineth Montenegro, et débattue en session plénière en février 2005.[13] En dépit du fait qu'un numéro et un titre aient déjà été officiellement attribués au projet de loi, le délai de 60 jours donné à la Commission du Congrès pour analyser le projet a expiré sans que ce projet n'ait réellement pu faire l'objet de sérieux débats. Ce projet attendait encore d'être débattu au moment de la rédaction de ce rapport.

Alejandro Urizar (Acción Ciudadana, Guatemala)

Indications bibliographiques

Acción Ciudadana, *Manual anticlientelar para la fiscalización y control parlamentario de los fon dos sociales* (Anti-clientilistic Manual for Parliamentary Auditing and Control of Social Funds) (Manuel anti-clientéliste pour la vérification et le contrôle parlementaires des fonds sociaux) (Guatemala City : Éditions Magna Terra, avril 2005)

Acción Ciudadana, *Manual para la fiscalización parlamentaria de las contrataciones públicas a través del sistema GUATECOMPRAS* (Manual for Parliamentary Oversight of Public Contracting through the GUATECOMPRAS System) (Manuel pour le contrôle parlementaire des contrats de passation de marchés à travers le système de GUATECOMPRAS) (Guatemala City : Éditions Magna Terra, avril 2005)

Acción Ciudadana, « El régimen disciplinario en el Sistema de Justicia y la lucha contra la corrupción » (Le régime disciplinaire du système judiciaire et la lutte contre la corruption), février 2005, www.accionciudadana.org.gt

Acción Ciudadana and partner NGOs, *Informe independiente de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción* (Rapport indépendant sur le suivi de la Convention interaméricaine de lutte contre la corruption) (Guatemala City : Éditorial Magna Terra, 2005)

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), « La cultura política de la democracia en Guatemala » (La culture politique et la démocratie au Guatemala), mars 2003, www.asies.org gt/informes.htm

Coalición por la Transparencia, *Los conflictos de interés en el sector público (Les conflits d'intérêts dans le secteur public*) (Guatemala City : Éditions Magna Terra, août 2005)

Acción Ciudadana (Guatemala) : www.accionciudadana.org.gt

Notes

1. Accord No 386-2003 Accord du ministère des finances publié, dans le journal officiel du 25 septembre 2003.
2. Accord No 80-2004 de l'organe exécutif, publié dans le journal officiel du 23 février 2004.
3. www.guatecompras.gt
4. Ibid.
5. « Boletín Municipal », *Inforpress Centroamericana* 85, Guatemala, novembre 2004.
6. *Diario de Centroamérica* (Guatemala) 36, 302, 3 novembre 2005.
7. Commission présidentielle pour la réforme, la modernisation et la consolidation de l'État et de ses organes décentralisés (COPRE), « Proposition formelle de réformes de la loi sur la passation des marchés publics », Avril 2005.
8. L'Article 30 de la constitution. La constitution, accorde cependant des exceptions considérables au droit à l'information : les affaires d'ordre militaires ou diplomatiques qui relèvent de la sécurité nationale, ou les informations impliquant des personnes à qui l'on a garanti la confidentialité ne doivent pas être révélées.
9. Acción Ciudadana and Observatorio Ciudadano para el libre acceso a la información, *El acceso a la información pública en Guatemala, informe de tres experiencias piloto* (Accès aux informations publique au Guatemala : Rapport de trois expériences pilotes) (Guatemala : Éditions Magna Terra, 2004). Un total de 268 demandes ont été introduites au gouvernement central ou aux autorités municipales. Seule la moitié des requêtes ont été établies au nom des individus ; le reste furent établies au nom des Institutions impliquées dans l'étude.
10. Acción Ciudadana, *Manual anticlientelar para la fiscalización y control parlamentario de los fondos* (Anti-clientilistic Manual for Parliamentary Auditing and Control of Social Funds) (Manuel Anti-clientéliste pour la vérification et le contrôle des fonds sociaux du Parlement) (Guatemala City : Éditions Magna Terra, 2005)
11. Coordonné par Acción Ciudadana, *Informe independiente de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción* (Rapport indépendant sur le suivi de la Convention inter-américaine de lutte contre la corruption) (Guatemala City : Éditions Magna Terra, 2005).

12. www.congreso.gob.gt
13. Il a été attribué au projet de loi, le numéro 3165 et il fut intitulé « Loi portant accès à l'information, à la classification et à la remise en circulation des informations protégées par le secret d'État ».

Irlande

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en novembre 1999 ; non encore ratifiée)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en octobre 2003 ; Protocole additionnel ratifié en juillet 2005)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en septembre 2003)
Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies sur la lutte contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- La loi sur les produits des actes criminels a été ratifiée en janvier 2005 pour modifier l'amendement relatif à la prévention de la corruption 2001 et **renforcer le pouvoir d'investigation** du Bureau des Affaires Criminelles (voir ci-dessous).
- La loi sur les **Commissions d'enquête**, votée en juillet 2004, prévoit la création des Commissions d'enquêtes qui étudieront les questions d'intérêt public ainsi que celles relatives à la corruption. L'une des raisons principales de l'adoption de cette loi était de fournir au Tribunal d'enquête un mécanisme alternatif (voir ci-dessous).
- La loi sur la Banque Centrale et l'Autorité des Services Financiers de l'Irlande *(The Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Act)* votée en juillet 2004, complète celle approuvée en 2003. Elle prévoit la nomination d'un **Ombudsman des Services Financiers indépendant** qui s'occupera du traitement des recours intentés par les consommateurs contre les institutions financières et offrira une meilleure transparence et plus de responsabilité dans le secteur financier.
- La Loi sur la Gestion de la Fonction Publique (Recrutement et Nominations) d'octobre 2004 (*The Public Service Management (Recruitment and Appointments) Act of October* 2004) réforme, pour la première fois depuis 1926, « **le processus de recrutement au sein de la fonction publique** » et d'autres organismes publics sous sa tutelle. Il remplace le Service de la fonction Publique et la Commission des recrutements nationaux par deux nouveaux organes : la Commission de Recrutement de la Fonction Publique (*Commission for Public Service Appointments) (CPSA)* et le Service de recrutement publique (*Public Appointments Service*). La CPSA édite les codes de procédure de recrutement pour un certain nombre d'organismes publics et délivre des autorisations à certains d'entre eux afin qu'ils recrutent pour leur propre compte, permettant ainsi d'établir des accords de recrutement plus souples et opérés sur place. Des inquiétudes exprimées à propos de la re-localisation des recrutements ont souligné que cette mesure pourrait « favoriser le développement de la culture du

favoritisme régional pour les nominations opérées au sein des départements situés hors de Dublin » et, en conséquence, déboucher sur la politisation des recrutements dans la fonction publique.[1]

- Un Code des normes et de comportement de la Fonction publique destiné, aux 30.000 fonctionnaires irlandais, a été édité en décembre 2004. Il rassemble dans un document simplifié des informations relatives aux principes d'intégrité, d'impartialité, d'équité et de responsabilité. Le Code de la fonction publique institue un moratoire de 12 mois et prévoit la mise sur pied d'un bureau de recrutement externe qui se chargera de régler **les cas éventuels de conflits d'intérêts** lorsqu'un fonctionnaire prend fonction dans une structure privée. Il conseille également les fonctionnaires sur la manière de gérer les dons reçus par eux ; il interdit aux fonctionnaires de s'engager dans des affaires externes ou autres activités incompatibles avec les intérêts de leurs directions où d'abuser de leur fonction officielle pour satisfaire leurs intérêts personnels ou ceux d'autres personnes.
- Le projet de loi 2004 de Garda Síochána (Service de Police) a été votée à la Chambre haute du parlement et est en passe d'entrer en vigueur avant l'intersession parlementaire d'été 2005.[2] Il prévoit l'installation d'une **Commission d'Ombudsman indépendante** composée de trois personnes, ayant pour but de d'assurer l'ouverture, la transparence et la responsabilité dans la manière dont les plaintes formulées contre la police sont enquêtées (voir ci-dessous).
- Une section irlandaise de Transparency International a été installée en décembre 2004, traduisant l'intérêt de plus en plus accru accordé au problème de la corruption, suite aux divers changements juridiques observés et aux nombreux rapports issus du parlement, des tribunaux, de la société civile et des sources internationales ts internationaux sur la corruption.
- Une organisation indépendante dénommée **Centre d'enquête publique** a été mise en place en février 2005 avec pour objectif d'enquêter sur les sujets de grande importance relatifs à la vie politique, sociale et associative de l'Irlande ; et de réveiller la conscience publique sur la nécessité d'adoption d'une loi protégeant les dénonciateurs Le centre possède des directeurs de haut rang, au nombre desquels figure l'ancien juge de la Haute Cour, Feargus flood ; il dispose également d'un généreux fonds reçu de la fondation de charité américano-irlandaise, « Atlantic Philanthropies ». Certaines figures politiques, dont le leader de la Seanad Eireann (Chambre haute du parlement), ont émis des réserves à propos des nombreux termes de référence du Centre, en particulier de son incompétence (sur le plan juridique) à orienter et diriger les enquêtes éventuelles.

Réforme des tribunaux

Les Chambres de l'Oireachtas (le Parlement) ont installé le Tribunal Mahon, autrefois (Flood Tribunal), en 1997 en vue d'enquêter sur les accusations de corruption mettant en cause les intérêts politiques et commerciaux à l'étape de planification.[3] Ses travaux ont été frustrés et freinés en raison des structures archaïques avec lesquelles il doit fonctionner et l'absence constante de coopération dont ont fait montre les principaux témoins. Le Juge Mahon a reconnu ce manque de coopération. Aussi, il a fait usage de son pouvoir discrétionnaire en remboursant les dépenses effectuées par des témoins qui, bien qu'impliqués

dans la corruption, ont choisi de coopérer avec le tribunal. En l'absence d'une Loi protégeant les dénonciateurs, cette pratique a été interprétée comme une « charte des dénonciateurs ».[4] Au titre d'autres preuves de contraintes du tribunal sur la méthode d'enquête, huit recours juridiques ont été opposés contre cette procédure. Ces recours ont pris considérablement de temps pour être traités et se sont révélés perturbateurs.

Dans une ambiance de critiques de plus en plus persistants, les lacunes des lois régissant le tribunal ont été finalement comblées et leurs pouvoirs d'investigation renforcés. Les commissions d'enquête créées par une loi de 2004, auront les pouvoirs de contraindre des témoins à fournir des preuves, de fouiller des locaux et de saisir des documents. Ce nouvel organe fonctionnera aux côtés des tribunaux. Une commission d'enquête devra avant tout être un processus d'enquête privée destinée à encourager la coopération en mettant de côté tout adversité telle que celle qui s'applique au niveau des Cours et Tribunaux. Il est très peu probable qu'elle requiert une représentation juridique**.** La Commission créée sous cette loi devra soumettre un rapport sur les résultats des ses enquêtes dans les meilleurs délais et menées ses activités d'une façon économique. En avril 2005, la première commission d'enquête, établie conformément aux dispositions de cette loi, fut installée pour enquêter sur les complicités qui seraient intervenues dans les bombardements de Dublin et de Monaghan en 1974. La loi de 2004, régissant le tribunal d'enquête sur certaines affaires de conspiration ou de planification et de paiements (*The Tribunal of Inquiry into Certain Planning Matters and Payments Act* 2004) dispense le tribunal de l'obligation d'enquêter sur toute les affaires portées devant lui. Le tribunal dispose maintenant du pouvoir discrétionnaire sur ses enquêtes. Une date butoir du 31 mars 2007 lui a été fixé pour déposer son rapport final. Si le rapport n'est pas prêt à cette date, le tribunal pourra continuer à fonctionner mais les honoraires des avocats seront revus à la baisse, soit de 2.500 € (3.058 dollars US) par jour à € 900 (1.100 dollars US).

La fameuse Loi (d'amendement) de 2005 sur les Produits du Crime (*Proceeds of Crime (Amendment) Act* 2005) élimine les difficultés juridiques existantes qui exigent qu'un cas de corruption soit lié à un paiement et une faveur spécifique. La loi augmente les pouvoirs du Bureau des biens d'origine criminelle (CAB), qui exige maintenant fardeau plus léger en matière de preuves avant de confisquer les biens des individus corrompus et de saisir tout don soupçonné d'être des pots-de-vin. Ces deux lois défient non seulement la longueur, la durée, les coûts et le caractère complexe des procédures des tribunaux conventionnels, mais elles suppriment totalement la nécessité de recourir aux méthodes conventionnelles d'enquête judiciaire. Ces retraits effectués sont survenus un peu tard mais se présentent comme les portes d'une étable que l'on ferme après la fuite des chevaux aient échappé.

Même les critiques les plus acerbes des tribunaux reconnaissent le rôle catalytique qu'ils ont joué en galvanisant les changements culturels au sein de la société irlandaise pour lutter contre la corruption depuis le commencement de leurs travaux en 1997. Personne n'a été inculpée de manière concluante sur la base des accusations de corruption prononcées par ces tribunaux. Mais George Redmond, l'ancien adjoint au maire et directeur du comté de Dublin, fera face à de nouvelles accusations de corruption en décembre 2005. L'ancien ministre Ray Burke a été condamné pour avoir fait de fausses déclarations d'impôts identifiées par le tribunal. Il a commencé à purger une peine de six mois d'emprisonnement à compter de janvier 2005.

Le Rapport de Morris fait ressortir la nécessité de réformes approfondies dans l'administration de la police

Le Tribunal Morris a publié un rapport de condamnation sur la corruption au niveau de la Garda Síochána (police), dans le comté de Donegal en juillet 2004. Le gouvernement a licencié un commissaire, tandis qu'un autre commissaire en chef a démissionné, après que le tribunal ait découvert qu'ils avaient été motivés par une ambition de carrière de poser des munitions et des faux explosifs. Le rapport a cité 17 personnes membres des forces de Donegal pour divers degrés de culpabilité allant de la négligence grave à l'esprit de non-coopération. Le rapport a mis l'accent sur la mauvaise gestion, l'irresponsabilité et le non-respect des normes. Comme l'aurait également expérimenté le Tribunal Mahon, le principal obstacle rencontré par le Tribunal Morris était l'esprit de non coopération au niveau de Garda Síochána, que le Ministre de la justice décrit comme la « **culture du hérisson** » (« **hedgehog culture** »)[6]. Le rapport a estimé que les « Gardaí » témoignent de la loyauté envers leurs collègues plutôt qu'envers la loi ; ainsi ils s'abstiennent de coopérer avec les autorités chargées enquêtes disciplinaires et les tribunaux.

Le projet de loi sur la Garda a été introduite en février 2004 et est prévu pour être voté avant l'intersession d'été 2005. Elle abrogera toutes les lois régissant la police depuis 1924 et représente le premier effort sérieux de réformes structurelles de la police opéré dans l'histoire de l'Irlande. Bien qu'elle soit attendue depuis longtemps, beaucoup considèrent le projet de loi comme une opportunité manquée par les autorités compétentes d'entreprendre un programme de réforme plus vaste et plus approfondi. Le projet de loi propose la création d'une Commission indépendante d'ombudsman de la police, qui remplacera le défunt Conseil des plaintes de la police. Cette commission se chargera d'enquêter sur les plaintes formulées par les membres du grand public à l'encontre des membres de la Garda ; d'initier des enquêtes sur les affaires d'intérêt public et d'examiner les pratiques, les politiques et les procédures de la Garda. Les jurisconsultes ont qualifié de « conception erronée » une proposition qui prévoit la création d'une structure hétérogène, mixte, pour servir de trait d'union entre un ombudsman et une commission.[7] Cette démarcation du modèle d'ombudsman adopté en Irlande du Nord, au profit d'un modèle composé de plusieurs membres, « réduira la capacité d'une telle structure à adopter une approche vigoureuse et décisive en ce qui concerne les enquêtes à mener sur les plaintes des membres du grand public contre les Gardai et sur les préoccupations du grand public relatives aux activités de la police ».[8] Ceci est évident, compte tenu des faiblesses structurelles de la commission d'ombudsman, en particulier, l'absence de spécificité dans les qualifications pour les recrutements et le fait que les recrutements sont faits par le gouvernement plutôt que sur concours.

Le projet de loi Garda a été amendé par la suite, prévoyant la création d'une Inspection générale civile indépendante qui fournira des conseils et de l'assistance au ministère, assurera la gestion des systèmes de vérification et introduira les normes internationales, les pratiques et repères de performance. Le fait que l'Inspection générale réponde directement devant le Ministre de la justice a suscité des critiques particulières de la part de l'Association représentative de la Garda et de l'opposition qui estimaient que le ministre « se servait du rapport du Tribunal Morris » pour obtenir « une mainmise » sur cette affaire.[9] Selon les propositions faites, les rapports d'inspection ne devront pas être mis à la disposition du public comme c'est le cas au

Royaume-Uni. Ces propositions ne prévoient non plus que le commissaire de la Garda soit réponde directement devant le Dáil (Chambre basse du parlement) sur des questions de fonctionnement et de maintien d'ordre au niveau de la police.

Le Tribunal Morris espère déposer un second rapport sur ses résultats avant juin 2005. Dans le souci d'accélérer les travaux, le Tribunal a énoncé un procédé de cinq points interdisant toute objections ou demandes orales, et limitant les contre-interrogatoires. Cependant, un certain nombre d'obstacles pourraient éventuellement bloquer le travail du tribunal. En mars 2005, il a annulé toutes les séances publiques prévues à Donegal lorsqu'un témoin principal, du nom de Franck McBrearty, a refusé de coopérer après qu'on lui ait privé d'une assistance juridique gratuitement offerte.[10] La question des frais de présence est encore en cours devant le Parlement européen.

En janvier 2005, lors d'un cambriolage occasionné chez elle, une témoin principale du tribunal s'est vu dépossédée des cassettes enregistrées qu'elle détenait. Aucun autre article n'a été pris à part ces cassettes. Ayant perdu toute confiance en la police de Donegal, le témoin a engagé des actions devant la Haute Cour afin d'obtenir que Garda qui est hors du Comté puisse s'occuper de l'enquête. Jusqu'au moment de la rédaction de ce rapport, cette affaire n'avait pas encore été résolue. Il reste à voir si le tribunal pourra établir le rapport aussi convenablement et aussi explicitement qu'il espère.

La loi sur la protection des dénonciateurs demeure évasive

La nature systémique tant signalée de la corruption au sein de la police et au niveau de sa planification, telle que l'ont identifiée les tribunaux Morris et Mahon, rend impératif, plus que jamais, la nécessité d'adopter une loi sur la protection des dénonciateurs. En dépit des changements importants intervenus dans les textes de lois Irlandais depuis 1995, les divers tribunaux d'enquête établis à cette fin et les investigations parlementaires initiées, la loi garantissant la protection des dénonciateurs demeure évasive. Le projet de loi y afférent est resté dans le registre parlementaire de projets de loi depuis mars 1999. Six ans plus tard, son initiateur a conclu que : ce projet de loi a certainement battu le record parlementaire, étant resté le plus longtemps sur la liste d'attente projets de loi du Dáil.[11] Au terme d'une longue enquête, trois rapports ont été publiés en 2004 sur les malversations financières qui auraient été opérées à la Banque Nationale Irlandaise SARL « National Irish Bank Limited) », aux Services Financiers de la Banque Nationale Irlandaise « National Irish Bank Financial Services Limited (NIB) », et à l'Association des Banques Irlandaises « Allied Irish Bank (AIB) ».[12] Ces incidents impliquaient une complicité en matière d'évasion fiscale sur une grande échelle intervenue à la NIB et l'incapacité de la AIB à remplir ses obligations réglementaires pendant huit ans. Bien que ces épisodes ne soient pas directement liées à la corruption, elles ont servi à mettre en exergue la culture systématique de non conformité qui a prédominé dans certains secteurs de la vie Irlandaise dans les années 80 et 90. Comme dans le cas des tribunaux Mahon et Morris, le rapport a mis l'accent sur les frustrations générées par le manque total de coopération.[13] Conscient de ce fait, l'Autorité de régulation des Services Financiers de l'Irlande (Irish Financial Services Regulatory Authority) a lancé un plaidoyer pour un changement de mentalité culturelle relative aux attitudes hostiles manifestées à l'égard des dénonciateurs. « Les membres du personnel des institutions financières ne devraient pas se sentir obligés d'aller vers des structures externes avant de pouvoir soulever des questions d'importance

capitale pour l'institution qui les emploie » a dit un haut cadre, Liam O'Reilly, en janvier 2005. Ils devraient se sentir à l'aise pour débattre des questions d'actualité. Ceux qui souhaitent soulever ces questions ne devraient pas être tenus responsables des faits qu'ils évoquent simplement parce qu'il les ont évoqués.[14] La loi relative à la protection des dénonciateurs est indispensable pour combattre une culture gangrenée par l'acceptation de la corruption en Irlande.

Elaine Byrne (université de Limerick, de l'Irlande)

Indications bibliographiques

Neil Collins and Mary O'Shea, « Political Corruption in Ireland », (Corruption politique en Irlande) in M. J. Bull and J. L. Newell (eds), Corruption in Contemporary Politics (La corruption dans la politique contemporaine) (Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2003)

Council of Europe, « GRECO, First Evaluation Round, Compliance Report on Ireland » (Le Conseil de l'Europe, « GRECO, Première Tour d'évaluation, Rapport de conformité sur l'Irlande » (2003), www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I (2 003)1Ê-Ireland.pdf

Paul Cullen, With a Little Help from my Friends : Planning Corruption in Ireland (Avec un coup de main de mes amis : Plannification de la corruption en Irlande (Dublin : Gill et Macmillan, 2003)

Justice Feargus M. Flood, The Second Interim Report of the Tribunal of Inquiry into Certain Planning Matters and Payments (Deuxième rapport intérimaire du tribunal d'enquête sur la planification de certaines affaires et sur les paiements) (Dublin : Government Stationery Office, 2002), www.flood-tribunal.ie

Colm McCarthy, « Corruption in Public Office in Ireland : Policy Design as a Countermeasure », (La Corruption dans la fonction publique irlandaise : Élaboration d'une politique de contre-mesures) in Economic and Social Research Institute, Quarterly Economic Commentary (2003), www.esri.ie/pdf/QEC1003SA_McCarthy.pdf

Justice Frederick R. Morris, Report of the Tribunal of Inquiry set up pursuant to the Tribunal of Inquiry (Evidence) Acts 1921–2002 into certain Gardaí in the Donegal division (Rapport du tribunal d'enquête établi en vertu des dispositions des lois datant de 1921 à 2002 relatif au Tribunal d'enquête (Preuves), pour enquêter sur certaines Gardaí dans le département de Donegal (Dublin : Government Stationery Office, 2004), www.morristribunal.ie

Gary Murphy, « Payments for No Political Response ? Political Corruption and Tribunals of Inquiry in Ireland, 1991–2003 », (Paiements pour garder un silence politique ? La Corruption politique et les tribunaux d'enquête en Irlande, 1991–2003), in John Garrard and James Newell (eds), Scandals in Past and Contemporary Politics (Scandales dans la politique antérieure et contemporaine) (Manchester : Manchester University Press, 2005)

TI Irlande : www.transparency.ie

Notes

1. Discussion du Dail 578, (2) 21 janvier 2004, Joan Burton, TD, debates.oireachtas.ie/Xml/29/DAL20040121. pdf
2. Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme juridique, Michael McDowell, Discours prononcé à l'Université de la Garda lors de la Cérémonie de remise des Diplômes à Templemore le 28 avril 2005, www.justice.ie/80256E0100Á02CF /vWeb/pcJUSQ6BVKH8-ga
3. Voir *Le Rapport mondial sur la corruption 2005*
4. *Irish Times* (Irlande), 1er juillet 2004.
5. Voir *Le Rapport mondial sur la corruption 2005* pour des détails concernant les charges retenues contre lui
6. *Irish Times* (Irlande), 16 juillet 2004.
7. Professor Dermot Walsh, « The Proposed Garda Síochána Ombudsman Commission : a Critique », (La Commission d'ombudsman de Garda Síochána proposée : une critique), *Irish Criminal Law Journal* 14(1), 2004.

8. Ibid.
9. *Irish Times* (Irlande), 6 août 2004.
10. *Irish Times* (Irlande), 22 mars 2005.
11. *Irish Times* (Irlande), 25 avril 2005.
12. The Irish Financial Services Regulatory Authority Interim Report (July 2004) and Final Report (December 2004) into the affairs of Allied Irish Bank (AIB) ; High Court Inspectors Report into the affairs of National Irish Bank Limited and National Irish Bank Financial Services Limited (July 2004). (Rapport intérimaire de l'Autorité de régulation des Services Financiers de l'Irlande (juillet 2004) et Rapport final (décembre 2004) sur les affaires de la « Allied Irish Bank (AIB) » ; Rapport des inspecteurs de Haute Cour sur les affaires de la « National Irish Bank Limited » et de la « National Irish Bank Financial Services Limited » (juillet 2004).
13. *Irish Times* (Irlande), 31 juillet 2004.
14. www.ifsra.ie

Israël

Conventions :
Convention des Nations unies pour la lutte contre la corruption (non encore signée)
Convention des Nations unies pour la lutte contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Un verdict de la Cour suprême siégeant en novembre 2004 a établi un précédent dans l'interprétation du délit **d'abus de confiance**[1]. Dans un appel spécial, Shimon Sheves, un ancien directeur général du cabinet du Premier ministre, a été reconnu coupable, dans deux affaires, d'avoir usé de sa position pour promouvoir les intérêts financiers de ses amis. Cette affaire a contribué à introduire des normes de conduite pour les agents de l'État en interdisant aux hauts fonctionnaires de s'engager dans des activités pouvant conduire à de sérieux conflits d'intérêts. Il a également placé le délit d'abus de confiance au centre des efforts de lutte contre la corruption.

- En octobre 2004, le Procureur général a adressé des directives aux ministres et aux députés de la Knesset les interdisant de promouvoir les intérêts personnels des membres de l'organe central de leur parti ou de toute autre institution qui les a aidé à figurer sur la liste de candidats de leur parti. Cette prise de position fait suite à la recrudescence des cas de **conflits d'intérêts** dans lesquels les ministres ont assimilé leurs obligations en tant que fonctionnaires de l'État avec leurs intérêts particuliers qui consistent à assurer du soutien des membres de leur parti. La directive prévoit également des conseils sur la conduite à adopter par des ministres là où pourraient surgir des conflits d'intérêt.

- En mars 2005, le comité ministériel chargé de législation a approuvé un projet de loi privé. Si elle est votée, la loi augmenterait le nombre de « **postes de fidéicommissaire** » et l'élargirait de manière à inclure des postes tels que ceux de trésorier/comptable général, directeur des marchés financiers, commissaire anti-trust et de Président du Conseil national de sécurité. Actuellement, cette définition est limitée aux postes de secrétaires et directeurs généraux, et est considérée dans la pratique politicienne en Israël comme une autorisation pour nommer des membres de leur parti ne possédant pas les qualifi-

cations professionnelles requises. Si cette loi est votée, certains postes de haut rang de la fonction publique seront transformés en postes politiques (voir ci-dessous).

L'Argent, les élections et la corruption

En février 2005, le Procureur général, Menachem Mazuz, a inculpé Omri Sharon, fils du premier ministre Ariel Sharon et un membre de la Knesset, pour violation des lois régissant le financement des campagnes électorales lors de la campagne menée par son père en 1999 pour prendre la direction du parti du Likoud et, selon des allégations, lors des campagnes pour les élections nationales de 2001.[2] Cependant, le Procureur général n'a pas inculpé le premier ministre. Selon le Contrôleur d'État, Ariel Sharon aurait reçu des dons illégaux de 5.9 millions de NIS (1.3 million de dollars US) pour augmenter ses chances de remporter les élections nationales de 2001. Cette somme aurait été acheminée par le canal d'un certain nombre de sociétés « fictives », dont la société américaine dénommée *Annex Research Ltd*, créée par l'avocat de Sharon, Dov Weisglass, et dirigée par Omri Sharon.[3] Selon Sharon, l'argent aurait servi à financer une campagne contre Benjamin Netanyahu, un collègue membre du Likoud, et non contre l'ancien premier ministre, Ehud Barak, qu'il a battu aux élections de 2001.[4] Ses avocats ont postulé que la Loi des partis qui régit les campagnes internes des partis, devrait être appliquée dans ce cas, plutôt que la loi régissant le financement des partis, qui définit les campagnes électorales entre les partis.[5] L'importance de ce raisonnement s'explique par le fait que toute violation de la loi de financement des partis peut conduire à une peine de prison, alors que la violation de la loi des partis n'entraîne que le paiement d'une amende. Le Contrôleur d'État accepta la défense de Sharon concernant l'attribution de la « part du lion » des dons mais a exigé que 20 pour cent de ces dons monétaires, soit 1.4 million de NIS (310.000 de dollars US), soient remboursés par le Likoud.[6] Sharon a pris des mesures pour rembourser la contribution illicite en octobre 2001 en empruntant 4.2 millions de NIS (920.000 de dollars US) auprès d'une banque.[7] Ceci a amené le Procureur général à ouvrir une enquête en octobre 2001 à l'issue de laquelle des accusations furent retenues contre Omri Sharon pour violation à la fois de la loi des partis et du code pénal. Cependant, en janvier 2002, lorsqu'un ami de longue date de la famille, l'homme d'affaires Sud Africain, Cyril Kern, a versé dans le compte de son second fils, Gilda Sharon, une somme de 1.5 millions de dollars, un second scandale a éclaté. Pendant que la première enquête était en cours, le Procureur général a lancé une seconde enquête en janvier 2003, concernant les graves soupçons selon lesquels Kern n'aurait pas assez de ressources pour mobiliser de tels fonds et serait bien une figure représentant un autre homme d'affaires riche ayant des investissements en Israël.

L'enquête sur l'affaire « Cyril Kern » est toujours en cours. Le problème se compliqua du fait que les fonds ont été transférés d'Autriche et d'Afrique du Sud. Aucun de ces pays n'entretenait des relations de coopération avec Israël en matière d'enquêtes judiciaires, tandis que Gilad Sharon gardait son droit au silence.[9]

Bien que les systèmes politique et judiciaire d'Israël soient soumis à un contrôle relativement rigoureux en matière de campagnes électorales pour les législatives, les batailles au sein même des partis sont fortement compromises par l'inefficacité et le trafic d'influence. Les hommes politiques peuvent recourir aux moyens illicites – y compris, parfois, la violation de la loi – afin de gagner une bonne posi-

tion sur la liste de leur parti et donc se faire élire comme député au parlement à tout prix.[10]

La politisation de la fonction publique ?

Le projet de loi visant à conférer le statut de « fidéicommissaire » sur un certain nombre de postes influents au sein du gouvernement, proposé en mars 2005 par les députés du parti Likoud, fait partie d'une plus grande préoccupation sur le risque d'une politisation à outrance de la fonction publique. En Israël, la fonction publique a toujours été exploitée, dans une certaine mesure, à des fins de clientélisme.[11] Cependant, au cours de ces trois dernières années, le Comité Central du Likoud, fort de ses 2.500 délégués élus par les membres du parti, gagne une plus grande influence en matière de prise de décision. Le pouvoir du comité émane de sa responsabilité à sélectionner les candidats du parti pour la Knesset. Ce pouvoir crée, de façon inévitable, une influence dangereuse sur les membres dès qu'ils sont élus. Le problème se pose avec plus d'acuité du fait que le Likoud est, de loin, le plus grand parti du pays, détenant un plus grand nombre de postes au gouvernement que tout autre parti politique.

Bien qu'il y ait eu des cas mineurs de nominations politisées non liées au Likoud,[12] ce parti est tout de même le plus attaché à cette pratique. La croissance du pouvoir du Comité Central de Likoud a servi de fondement au rapport accablant produit, en août 2004, par le Contrôleur d'État, Eliezer Goldberg, qui a examiné l'utilisation des ressources publiques par Tzachi Hanegbi, au moment où il occupait le portefeuille de ministre de l'environnement en 2002, pour nommer (à des postes) les membres du Comité Central de Likoud et leurs parents.[13] Les nominations politiques, les unes faites par Hanegbi et d'autres sur l'ordre de l'ancien directeur général du ministère de l'environnement, Shimuel Hershkovitz, étaient très suspectes. Quoique Hanegbi s'est défendu en argumentant que ses actions cadraient avec les « normes » en vigueur au sein du ministère, Golberg a rejeté son argument en affirmant qu'il était du devoir du ministre d'éliminer les normes inacceptables. Selon le rapport du Contrôleur, parmi les méthodes utilisées pour nommer ses copains, on peut citer la nomination des cadres intérimaires à des postes qui, en principe, auraient dû être pourvus par des appels à candidatures ; la présentation des candidats uniques pour des postes non sujets aux appels à candidatures ; la préférence accordée à ses associés dans des appels à candidatures externes et l'augmentation du nombre d'emplois dans les cabinets du ministre et du directeur général. Par ailleurs, il y a eu des diffusions d'informations tronquées dans le dessein d'adapter les emplois au profile de ses associés.

Au moment de la publication du rapport, Hanegbi avait changé de portefeuille, devenant ministre de l'intérieur et de la sécurité, ainsi donc patron de la Police. Suite au rapport de Goldberg, le Procureur général, Menachem Mazuz, a ordonné une enquête criminelle contre Hanegbi pour abus de confiance et corruption électorale.

Cette enquête était en cours au moment de la rédaction de ce rapport. Suivant les conseils de Mazuz, Hanegbi, a démissionné de son poste en septembre 2004. Il a été remplacé par Gideon Ezra que le Procureur général a mis en garde contre toute ingérence dans les enquêtes policières (voir ci-dessous).

Une série de défaites enregistrées par les organes en charge de l'application des lois

Malgré le fait que les organes chargés de l'application des lois aient essayé de s'atta-

quer aux conflits d'intérêts au sein de la fonction publique, ils se sont néanmoins révélés moins actifs en ce qui concerne les cas les plus compliqués tels que ceux relatifs aux accusations de la grande corruption. Une série d'événements vécus au cours de l'année écoulée démontrent clairement la réticence à faire face aux cas d'abus potentiels.

En juin 2004, le nouveau Procureur général, Menachem Mazuz, a décidé d'enterrer un dossier concernant des accusations relatives à la pratique de pots-de-vin dans lequel le Premier Ministre Ariel Sharon était considéré comme le suspect principal. L'« affaire dite Greek Island » portait sur des accusations selon lesquelles Sharon et son fils Gilad, auraient reçu des pots-de-vin de l'homme d'affaires David Appel entre 1997 et 2004, en contre partie des « faveurs » de Sharon en sa qualité de premier ministre, ministre des affaires étrangères et ministre de l'équipement, successivement.[14]

Les accusations tournent autour de l'appui présumé offert à deux agences de promotion immobilière appartenant à Appel en contre partie de son appui politique lors des élections primaires de Likoud, prévues pour février 1999, pour la liste provisoire des candidats à la Knesset, et lors de la bataille pour le leadership du Likoud en décembre 1999.[15] Par ailleurs, Appel aurait recruté Gilad pour l'assister dans la mise en œuvre du projet insulaire et lui aurait payé des centaines de milliers de dollars, afin de pouvoir se rapprocher de Sharon. Ariel Sharon a été vu deux fois en compagnie des fonctionnaires de l'État, au cours des dîners qui auraient été organisés en vue d'appuyer les projets d'Appel. Ayant rédigé un projet d'accusation contre Ariel Sharon avant de quitter son poste, l'ancien Procureur général, Edna Arbel, a soutenu que ces dîners étaient en réalité des séances organisées en contrepartie du salaire mirobolant payé à Gilad et de l'appui qu'Appel avait apporté à Sharon sur le plan politique.[16] En d'autres termes, ces rencontres auraient été organisées pour célébrer les relations existant entre Sharon et Appel. Le nouveau procureur général a, quant à lui, conclu que Appel a recruté Gilad parce qu'il croyait sincèrement qu'il était un homme laborieux, ajoutant que les honoraires qui lui ont été versés n'étaient pas démesurés par rapport aux salaires payés à d'autres travailleurs du projet. S'agissant de l'accusation selon laquelle Appel aurait offert des pots-de-vin à Ariel Sharon en l'aidant durant les deux campagnes électorales, Mazuz a conclus que les appels d'appui ou des promesses de soutien font partie des jeux politiques que personne ne saurait « prendre au sérieux ». Mazuz a rejeté les accusations selon lesquelles Sharon aurait intervenu pour protéger les affaires immobilières de Appel.

En prononçant son verdict, Mazuz a formulé des reproches à l'endroit de l'ancien Procureur général, Edna Arbel, qui avait recommandé une poursuite contre le premier ministre.[17] La décision de Mazuz de clore l'affaire a suscité la critique de la part d'un des juristes les plus éminents en Israël, en l'occurrence le Professeur Mordechaï Kremnitzer, qui a ajouté sa signature à une déclaration collective exprimant « horreur et émoi » concernant les attaques de Mazuz contre le système judiciaire.[18]

Une autre affaire qui a porté un coup dur au système judiciaire a été le limogeage, en novembre 2004, du directeur du Département des Investigations criminelles, Moshe Mizrahi, une figure emblématique et chantre de la lutte contre la corruption.[19] Sur recommandation de Mazuz et de l'ancien Procureur général, le Ministre intérimaire de la Sécurité intérieure, Gideon Ezra, aurait congédié Mizrabi en raison de la manière dont il avait conduit une enquête judiciaire dans les années 90. Mizrahi avait, avec l'approbation du tribunal, mis un membre de la Knesset, Avigdor Lieberman, sur écoutes téléphoniques lorsque la Police menait des enquêtes sur les activités suspectes de

la mafia Russe.[20] Mizrahi aurait été « trop enthousiaste » à transcrire des conversations qui n'ont rien de pertinent par rapport au dossier objet de l'enquête.[21] Bien que le Chef de la Police d'alors et l'ancien Procureur général aient recommandé uniquement qu'un avertissement administratif soit adressé à Mizrahi pour ses actions, il a été limogé. Paradoxalement, quelques mois plus tard, Ezra a instruit la Police d'accorder un traitement spécial à l'un des membres les plus influents du Comité Central du Likoud, Uzi Cohen. En mars 2005, le Procureur général a mis en garde Ezra contre toute nouvelle ingérence dans les enquêtes de la Police, ajoutant que surtout lorsqu'il s'agirait d'une affaire dans laquelle un collègue membre du Likoud serait impliqué.[22]

Une autre affaire à travers laquelle le système judiciaire a été éclaboussé par des figures politiques était la poursuite judiciaire engagée contre l'ancien Procureur général, Liora Glatt-Berkowitz, pour avoir dévoilé des informations relatives à l'enquête sur Cyril Kern (voir ci-dessus) au quotidien « Ha' aretz » avant les élections de 2003. Glatt-Berkowitz n'a écopé que d'une peine de suspension et d'une amende de 10.000 NIS (soit 2.200 dollars US) en mars 2005.[23] L'affaire de la péninsule grecque, le limogeage de Mizrahi ainsi que la condamnation de Glatt-Berkowitz semblent indiquer que les autorités en charge de l'application des lois reculent graduellement face au défi que constitue l'immunité des personnalités politiques.

Doron Navot (TI Israël)

Indications bibliographiques

Daphne Barak-Erez, « Judicial Review of Politics : the Israeli Case », (« La Revue Judiciaire de la Politique : Le cas d'Israël ») *Journal of Law and Society* 29(4), Tel Aviv, 2002.

Menachem Hofnung, « Fat Parties-Lean Candidates : Funding Israeli Internal Party Contests », (Partis opulents-Candidat pauvres : Le Financement des élections internes des partis en Israël) in Asher Arian and Michal Shamir (eds), *The Elections in Israël* (Les Elections en Israël) (New Brunswick, NJ, and London: Transactions Publications, 2005)

TI Israël : www.ti-israel.org

Notes

1. Le délit de « l'abus de confiance » dont dispose la loi en vigueur à partir de 1977 prescrit des interdictions aux agents de l'État visant à limiter les conflits d'intérêt. Mais dans son état actuel, la définition de ce délit est trop vaste et manque d'expressions appropriées et précises.
2. La décision du Procureur général dans : « les Primaires du Likoud (Recherches annexes) », 17 février 2005. Voir sur le site : www.justice.gov.il. L'acte d'accusation a été soumis au tribunal le 28 août 2005, voir *Ha'aretz* (Israël), 29 août 2005.
3. Le Rapport du Contrôleur d'État, 30 septembre 2001.
4. Ibid.
5. *Ha'aretz* (Israël), 21 novembre 2004.
6. Selon le rapport du Contrôleur d'État sur les élections de 2001, « Pendant qu'il était le chef de fil de l'opposition, le premier ministre avait employé une équipe de conseillers payés par des donateurs extérieurs afin de promouvoir sa position et son image public… Son activité politique personnelle est l'activité du parti. Il est aussi permis au leader du parti de se préparer pour les primaires dans la mesure où elles font une nette distinction entre leurs activités et les activités propres aux mécanismes du parti. Cette distinction n'a pas été faite dans le cas de Sharon ».
7. *Ha'aretz* (Israël), 7 janvier 2003 ; BBC News (UK), 13 janvier 2003.
8. Le Procureur général, « Les Primaires au Likoud » article 1.
9. *Ha'aretz* (Israël), 11 décembre 2003.

10. Voir Menachem Hofnung : « Partis opulents-Candidats pauvres : Le Financement des élections au sein des partis en Israël », in Asher Arian et Michal Shamir (eds), *The Elections in Israël (Les Élections en Israël)* 2003 (Les Élections en Israël 2003) (New Brunswick, NJ, et London : Transactions Publications, 2005).
11. Pour une description et une analyse des rapports entre les membres des partis, les politiciens et la fonction publique, voir, David Nachmias : « Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage », (« l'Élite Bureaucrate en Israël : Structure Sociale et Népotisme », *Public Administration Review* 51(5), 1991.
12. *Ha'aretz* (Israël), 18 avril 2004, dénonçant les tractations de Avigdor Liebermann pour nommer un associé très proche au poste de directeur de l'Aviation Civile.
13. Le Contrôleur d'État : « Rapport de vérification sur les nominations politiques et les nominations inopportunes au Ministère de l'Environnement », août 2004. Déjà en mai 2005, la publication d'un autre rapport par le Contrôleur d'État a amené le Procureur général, Menachem Mazuz, à ordonner des enquêtes sur les suspicions faisant état des nominations illicites faites au Ministère de l'Agriculture.
14. Le Rapport du Procureur général sur « l'affaire de la péninsule grecque », publié le 15 juin 2004.
15. Ibid.
16. Le Procureur Général : « Point de vue sur la question du Premier Ministre Ariel Sharon », (« Opinion on Prime Minister Ariel Sharon Issue »,) 28 mars 2004
17. *Ha'aretz* (Israël), 16 juin 2004 ; BBC News (UK), 15 juin 2004.
18. *Ha'aretz* (Israël), 1er août 2004.
19. *Ha'aretz* (Israël), 7 novembre 2003.
20. Le Procureur Général : « L'Affaire des écoutes téléphoniques par un Organe d'État dans les enquêtes sur les relations internationales : le cas du Commissaire Moshe Mizrahi », (« The Tapping Affair in National Unit to Investigate International Relations: Superintendent Moshe Mizrahi »,) 23 octobre 2003.
21. Ibid.
22. *Ha'aretz* (Israël), 15 mars 2005.
23. *Ha'aretz* (Israël), 17 mars 2005.

Japon

Conventions :
Convention de l'OCDE contre la corruption (ratifiée en octobre 1998)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée décembre 2000 ; non encore ratifiée)
Plan d'Action BAD-OCDE pour l'Asie et le Pacifique (approuvé en novembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- Les amendements portés à **la loi de prévention contre la concurrence déloyale** et à celle mettant en application la Convention de l'OCDE contre la corruption sont entrés en vigueur en janvier 2005. Ils introduisent une juridiction basée sur la nationalité au délit d'offre de pots-de-vin aux fonctionnaires étrangers. Deux mois plus tard, l'OCDE a publié une étude sur l'application des lois nationales qui stigmatise l'insuffisance des efforts déployés par le Japon dans l'application de la loi qui punit le délit d'offre de pots-de-vin aux fonctionnaires des pays étrangers. Elle promet de réaliser une autre étude en 2005.

- Bien que la Diète (Parlement) ait approuvé la ratification de la Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé, un projet de loi d'application de cette Convention destiné à amender **le code pénal** et les lois relatives aux crimes transnationaux et ceux liés à la Technologie de l'Information est encore pendant. L'amendement propose de : considérer comme délit criminel toute conspiration en matière de crime organisé et celle visant la subornation des témoins comparaissant devant les tribunaux ; de renforcer les pouvoirs permettant la saisie des produits du crime et d'appliquer la juridiction du code pénal basée sur la nationalité à d'autres délits, y compris l'offre de pots-de-vin aux fonctionnaires de l'État. On espère que ce projet de loi sera voté par le parlement en 2005.
- En mars 2005, le gouvernement a annoncé que la loi sur la protection du révélateur de l'intérêt public et **la loi sur la protection des dénonciateurs** promulguées en 2004, entreront en vigueur à partir d'avril 2006. En dehors des sept lois du code pénal déjà nommés, 407 lois ont été identifiées auxquelles s'appliquera également la loi sur la protection des dénonciateurs. Ces lois comprennent le code du commerce, le code conventionnel du travail, la loi anti-monopole, la loi sur la prévention de la concurrence déloyale et les lois stipulant les codes et l'éthique des professions libérales telles que les médecins et les avocats.
- En mars 2005, le gouvernement a approuvé les révisions apportées au **code de l'éthique applicable aux agents de l'État**, promulgué en 1999. Elles comprennent les dispositions interdisant à un agent de l'État d'accepter des honoraires pour la compilation ou la supervision des publications financées ou subventionnées par l'État ; de recevoir des honoraires pour des publications dont plus de la moitié des informations sur les questions traitées sont fournies par le ministère ou l'agence à laquelle appartient l'agent ; de recevoir ou de jouir des avantages en biens matériels qu'un autre agent aurait acquis en violation du code de l'éthique ; et de s'abstenir de signaler aux autorités compétentes toute violation, suspecte à juste titre, du code de l'éthique.

L'Agence de Sécurité Sociale au cœur d'un scandale de corruption

Avec une population qui vieillit à un rythme accéléré, la réforme du système national des pensions constitue une préoccupation de plus en plus critique au Japon, car la décroissante population des jeunes travailleurs se bat pour supporter la charge des pensions. La préoccupation de plus en plus persistante de l'opinion publique, sur un éventuel effondrement de l'actuel système, s'est aggravée par une série de scandales de corruption et de mauvaise gestion.

L'Agence de Sécurité Sociale, affiliée au Ministère de la Santé, du Travail et de la Sécurité Sociale, a été critiquée sans réserve d'avoir gaspillé les cotisations destinées à assurer les pensions sur la construction du logement du personnel, le paiement des droits d'adhésion à une association des préfectures, et même sur le paiement des frais des jeux de golfe. D'autre part, les employés de l'Agence ont pris l'habitude de recevoir des honoraires des sociétés privées pour la compilation des livres et bandes vidéo produits grâce aux subventions de l'État. Une enquête interne conduite en octobre 2004 a révélé que 1.475 agents, aussi bien du ministère que de l'Agence, avaient perçu 750 millions de Yen (soit 6.8 millions dollars US) pendant cinq ans, pour avoir supervisé le travail. Le vice-ministre et les autres cadres supérieurs ayant ainsi reçu des sommes d'ar-

gent ont rendu une part de leurs salaires, parce qu'ils se sont rendus compte que leurs actions constituaient un abus de confiance, bien que n'ayant transgressé aucune loi. En outre, les enquêtes ont révélé que 1.500 employés de l'Agence, soit 8 % de l'ensemble du personnel, avaient eu accès aux informations sur la pension des personnes – y compris celle du premier ministre – par pure curiosité.

En septembre 2004, un directeur du ministère, chargé de la gestion des pensions et un président de société ont été inculpés pour corruption dans l'approvisionnement des enregistreuses d'espèces (compteurs d'argent liquide), tandis que deux autres cadres supérieurs du ministère écopaient des sanctions disciplinaires pour avoir reçu de l'argent douteux des mains des législateurs dans un scandale dans lequel était impliquée l'Association japonaise des dentistes.

Le tollé général créé au sein de l'opinion publique par cette série de petits scandales a fini par persuader les autorités gouvernementales à envisager la refonte de l'Agence de Sécurité Sociale dans le cadre d'un plus vaste programme de réforme des pensions. Le problème qui se pose est de savoir comment réaliser cette refonte. Dans un projet très récent, le gouvernement a programmé la privatisation pour un futur proche, mais le ministère a réagi contre une mesure aussi radicale. Les dernières informations font état de la possibilité qu'entrevoit le gouvernement de garder l'Agence en tant qu'une structure publique autonome, au lieu de la privatiser. Quelque soit la décision éventuelle, la réforme des pensions est une question qui ne disparaîtra pas de si tôt.

Le scandaleux don de 100 millions de Yen à une faction du LDP

En juillet 2004, un journal a rapporté qu'une faction politique, dirigée par l'ancien premier ministre Ryutaro Hashinoto, du LDP, parti au pouvoir, avait falsifié en 2001 le rapport des comptes couvrant ses activités politiques en s'abstenant de déclarer un don de 100 millions Yen, soit 900.000 dollars US, offert par l'Association japonaise des dentistes. (AJD). Hashimoto aurait reçu le chèque correspondant du président de l'AJD lors d'une réunion tenue dans un restaurant de Tokyo en 2001, en présence des autres membres de la faction, y compris les ténors du LDP tels que Mikio Aoki et Hiromu Nonaka.

Après la découverte du pot-au-rose, la faction a avoué avoir reçu de l'argent, ce qui a amené Hashimoto à démissionner de la tête de la faction. Le parti d'opposition, DPJ, a alors porté plainte auprès du Tribunal de Première Instance de Tokyo (Tokyo Prosecuting Office) contre Hashomoto, Aoki et Nonaka. Mais, les autorités judiciaires ont plutôt inculpé le trésorier de la faction et Kanezo Muraoka, l'ancien secrétaire général et député du LDP pour violation de la loi sur le contrôle des fonds politiques. En revanche, toutes les accusations retenues contre les trois autres acteurs politiques ont été levées pour manque de preuve justifiant leur inculpation. Muraoka, qui était le vice président de la faction au moment où le don a été offert, a dit avoir été constitué en bouc émissaire au profit des trois autres qui avaient, au départ, reçu une immunité de la part des autorités. Il a plaidé non coupable devant le tribunal.

Le Tribunal de Première Instance de Tokyo a condamné le dit trésorier à 10 mois de prison avec sursis en décembre 2004. Les partis d'opposition ont essayé d'en faire une question d'actualité au parlement en interpellant Hashimoto et cinq autres collègues à répondre, sous serment, aux questions relatives à cette affaire devant la Diète. Mais la coalition au pouvoir s'y est opposée. Et ce n'était pas là l'épilogue de l'affaire. En effet, un comité autonome de contrôle, chargé de réviser

les verdicts des procureurs, a conclu, en janvier 2005, qu'ils avaient commis une erreur de jugement en décidant de disculper Hashimoto et ses associés. Les instances judiciaires ont donc repris leur interrogatoire de Hashimoto, Aoki et Nonaka en février 2005.

Le traditionnel « politique des sous » a toujours joué un rôle important dans le modèle japonais des pratiques de corruption, tandis que le contrôle global des responsables politiques a été un facteur récurrent pendant des années. Dans ce cas précis, l'AJD aurait donné de l'argent à la faction de Hashimoto, parce que les membres de cette Association ressentaient de plus en plus d'inquiétude concernant les politiques de réforme structurelle de Koizumi. Plus important encore, le gouvernement a ajusté le montant des frais à payer pour les services médicaux au Japon, et les dentistes essayaient de faire augmenter leurs honoraires en s'achetant de l'influence politique.

La question du financement politique est très sensible. Il n'y a aucun parti ou politicien qui suive attentivement à la lettre les exigences des lois sur le contrôle des fonds politiques. Les fonds étant donnés et reçus dans les coulisses, la présence de « l'argent noire » dans l'arène politique signifie que les donateurs et donataires protègent leurs intérêts égoïstes au détriment des votants. En réaction à ce scandale, des partis politiques ont entrepris des initiatives pour une réforme de la réglementation des finances politiques, en proposant, par exemple, l'introduction d'un plafond pour les contributions individuelles. Mais des observateurs estiment que cette mesure ne sera pas très efficace si elle n'intègre pas les vérifications externes et s'il n'est pas exigé que l'argent passe par les comptes bancaires établis plutôt que de main à main.

Des promesses de changement ont été faites pour assainir le secteur des dons politiques. Cependant, la vaste majorité des gens n'espèrent pas des actions concrètes dans un système où des problèmes inhérents à ce secteur sont endémiques, pas seulement au niveau du Parti Démocrate Libéral au pouvoir, mais aussi, de plusieurs manières, au sein du principal parti d'opposition du Japon, le Parti Démocratique du Japon. Le Parti Démocrate Libéral au pouvoir, en collaboration avec son allié, le Parti de Komeito, a annoncé des plans pour introduire de nouvelles réformes suite au scandale mentionné plus haut, premièrement en mettant le plafond de ces genres de cotisations à un maximum de 50 millions de Yen, (soit 423.000 de dollars US).

Même lorsque des scandales liés aux financements politiques éclatent, seuls les « menu fretins » sont sacrifiés au profit des « gros poissons ». En 1991, lorsque Hashimoto était le ministre des finances, son secrétaire particulier a été impliqué dans une transaction de prêt non garanti d'un montant de plus d'un milliard de Yen (soit plus de 9 millions de dollars US). Interrogé sur cette affaire, Hashimoto a nié en avoir connaissance, échappant ainsi à toute sanction. Dans le scandale de l'AJD (ci-dessus évoqué), le trésorier du LDP et comptable de la faction, Toshiyuki Takigawa, ainsi qu'un ancien secrétaire de cabinet du LDP, Kanezo Muraoka, ont été inculpés, pendant que Hashimoto Aoki et Nonaka niaient toutes responsabilités dans cette affaire.

Les indemnités secrètes d'Osaka'

Vers la fin de 2004, le conseil municipal de la ville d'Osaka a annoncé avoir payé des indemnités et pensions de retraite secrètes à 20.000 employés en retraite, à concurrence de 30 millions de Yen (soit 273 millions de dollars US) et ce, durant les 11 précédentes années.[1] Le conseil municipal a également endossé les primes d'assurances vie que chaque employé aurait dû payer, à concurrence de 10 mil-

liards Yen (soit 87 millions de dollars US) sur une période de 22 ans. Le Conseil a aussi payé 130 millions de Yen (soit 1 million de dollars US) à 20.000 autres employés, à titre d'heures supplémentaires injustifiées, entre avril et octobre uniquement.[2]

Les observateurs ont conclu qu'une telle complicité, fondée sur des intérêts réciproques, a été rendue possible et s'est enracinée par le fait que les cinq derniers maires de la ville d'Osaka avaient gagné les élections grâce au soutien des syndicats des travailleurs. Suite au tollé général de la part du grand public et des médias, le conseil municipal de la ville a créé une commission chargée de réviser les états salariaux. Par la suite, en mars, le conseil municipal de la ville a annoncé son intention d'annuler ces indemnités spéciales de travail et de réduire substantiellement le budget d'exercice de l'année 2005 à 16.2 milliards Yen (soit 141 millions de dollars US).

Osaka n'est pas la seule municipalité à avoir payé pendant longtemps de pareilles indemnités. Une étude conduite en 2005 a révélé que 37 des 47 préfectures et 13 mairies avaient entretenu des pratiques similaires. Toutefois, près de la moitié avait décidé de les abolir vers la fin de l'exercice budgétaire 2004. Dans un autre cas connexe, une étude conduite par *Kyoto News* a révélé que 23 administrations préfectorales avaient utilisé les revenus fiscaux pour aider des employés et les membres de leurs familles, à s'acquitter des dépenses médicales. Cette révélation a suscité des critiques selon lesquelles les employés de la mairie ont bénéficié des subventions en matière de soins médicaux pendant que leurs collègues du secteur privé ont été obligés à payer plus.

Le gouvernement central poursuit un programme de décentralisation par lequel les charges financières et leur gestion seront transférées aux autorités locales, tout en assurant une meilleure gouvernance des municipalités. En outre, il poursuit allègrement une politique de fusion destinée à réduire le nombre des municipalités de 3.200 en 1999 à 2.500 en mars 2005. On s'attend encore à ce que leur nombre soit réduit à 1.800 en 2007. On espère également que la décentralisation permettra au gouvernement central de réduire ses charges et, partant de là, les opportunités de corruption. Parallèlement à la collaboration complice et enracinée qui existe entre les syndicats et les mairies, il existe un autre type de corruption locale connue sous le nom de *Dango*, et qui implique de la connivence entre des sociétés de construction dans le processus de tripatoullage des appels d'offres. Parfois, le système *Dango* implique la connivence du gouvernement, dans ce sens que des agents de l'État occasionnent la fuite des informations internes aux soumissionnaires qui situent le prix et le nom de l'adjudicataire. Le système *Dango* est devenu si endémique qu'il s'apparente à la procédure opérationnelle normale, ce qui fait échec à l'objectif même du système d'appels d'offres concurrentielles. Pour prouver combien ce phénomène est endémique, la commission pour la transparence dans le commerce (FTC) a enquêté sur 5.000 marchés passés entre 1999 et 2003. Aux termes de son rapport, la commission a découvert 370 dossiers tripatouillés, dans le cadre des offres relatives aux travaux du système d'égout et de construction, scandales dans lesquels étaient impliquées 113 sociétés. Les autorités compétentes sont en train de prendre des mesures pour freiner de telles pratiques.

En octobre 2004, un haut fonctionnaire la mairie de Niigata a été arrêté pour avoir facilité la fuite des informations, au profit d'une société, sur le montant des dépenses envisagées concernant les travaux d'infrastructure relatifs au système d'égout**,** afin d'aider cette entreprise à gagner le marché. Takayuki, un conseiller à la direction des services du développement urbain, précédemment chef division de construction du système d'égout, a été accusé pour obstruction à un appel d'offres public, délit sanctionné par les dispositions de la loi anti-

trust. Tadashi Uchida, président de Niigatabased MSG Uchida Construction, a été également arrêté pour les mêmes accusations. Il y a eu fuite d'informations à travers les fonctionnaires de la mairie. Peu après, Yuki s'est suicidé.

Transparency International Japon

Indications bibliographiques

Yuu Anekoji, *Corruption Investigation* (L'Enquête sur la corruption) (Tokyo : Kodansha, juin 2003) [Version japonaise]
Masao Kato, *Confessions of Bid-rigging* (Les Confessions sur le tripatouillage des offres) (Tokyo : Saito-sha, 2005) [Version japonaise]
Kazuo Kawkami, *Corruption and Bribery* (La Corruption et la subornation)-(Tokyo : Kodansha, septembre 2003) [Version japonaise]
Japan Fair Trade Commission: « A Report on Bidding and Public Contracts in Local Governments », (Rapport sur les offres et la passation des marchés publics au niveau des autorités locales) septembre 2004 [Version Japonaise]
Shin'ichi Yoshida, *Documentary Evidence of Corruption in Local Authorities* (La preuve documentaire de la corruption au niveau des autorités locales) (Tokyo : Asahi Shinbunsha, 2004) [Version japonaise]
TI Japon : www.ti-j.org

Notes

1. *Asahi Shinbun* (Japon), 31 décembre 2004.
2. *Asahi Shinbun* (Japon), 31 décembre 2004.

Kazakhstan

Conventions :
Convention des Nations unies contre la corruption (non encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)
Plan d'Action BAD-OCDE pour l'Asie et le Pacifique (approuvé en mai 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En avril 2005, le président a promulgué **un décret portant sur les mesures à prendre pour lutter efficacement contre la corruption** et renforcer la discipline dans les activités des structures et des fonctionnaires de l'État. Ainsi, les Conseils de disciplines seront restructurés au niveau de toutes les provinces et leur travail sera plus accessible au public. L'objectif de la police financière est de présenter, vers la fin du troisième trimestre de 2005, une stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2006-2010. Le décret contient aussi des dispositions visant à parvenir à une transparence plus accrue dans la passation des marchés publics, et à la réduction des interventions de l'État dans le secteur privé (voir ci-dessous).
- Depuis janvier 2005, la responsabilité d'enquêter sur 44 dossiers de délits à été transférée à **l'Agence de lutte contre les crimes économiques et la corruption**, une innovation dont l'objectif est d'éviter la duplication des actions entre les organes chargées de l'application de la loi. Au nombre des crimes dont cette Agence est chargée de

réprimer, se trouvent : l'acceptation de pots-de-vin et d'autres avantages liés aux activités commerciales, l'abus d'autorité et la contrebande. Trente autres crimes classés comme « économiques » demeurent sous la juridiction du ministère de l'intérieur ou de la police financière. Ce transfert de responsabilité place les activités de l'Agence sous la présidence, laissant transparaître les préoccupations sur sa capacité de remplir ses obligations vis-à-vis du Parlement. Les associations de la société civile ont, à plusieurs reprises, fait des recommandations sur les voies et moyens d'améliorer l'efficacité de l'Agence, y compris les lois qui lui garantissent un budget autonome et définissent clairement ses prérogatives et objectifs.

- En novembre 2004, par décret présidentiel, a été créée une **Commission nationale permanente de la démocratie et de la société civile**, un organe consultatif destiné à promouvoir le dialogue au niveau national, à accroître la transparence dans les structures publiques et à impliquer la société civile dans les processus de prise de décision. Les membres de ladite commission comprennent les chefs de tous les partis politiques, deux députés des deux chambres du parlement et deux représentants dont l'un du cabinet présidentiel et l'autre du gouvernement. Depuis novembre, cette commission a déjà tenu cinq sessions sur la réforme du système judiciaire, l'élaboration d'un programme national sur le système politique et le renforcement du rôle du parlement. La commission implique les représentants de la société civile tel que TI Kazakhstan, dans les discussions avec les hommes politiques et les organisations internationales.

Le scandale de Baikonur

Les médias locaux et internationaux ont dévoilé, en 2004-2005, plusieurs scandales dans lesquels étaient impliqués plusieurs hauts fonctionnaires de l'État, mettant davantage la pression sur le gouvernement à lutter contre la corruption en son propre sein. Malgré la promulgation, par le président, d'un décret anti-corruption en avril 2005, cette nouvelle loi aura peu d'impact à moins qu'elle soit effectivement mise en vigueur.

Le domaine qui suscite plus de préoccupation est celui de la passation des marchés publics. Malgré le vote, en mai 2002, d'une loi, considérée assez progressiste, sur les marchés publics, le Kazakhstan a eu beaucoup de difficultés à la mettre en application. Ceci est en parti dû à un manque de contrôle et de suivi des irrégularités liées aux processus de passation des marchés. Selon les déclarations de Kairbek Suleimenov, ancien ministre de l'intérieur, après chaque appel d'offres, il est bien possible de déférer chaque personne y ayant pris part devant la justice.[1] Le détournement supposé de fonds, relatif à un accord entre la Russie et le Kazakhstan sur l'utilisation de l'espace de Baikonur constituait un cas typique. Ce dossier était particulièrement critique car il impliquait, apparemment, le chef de l'administration présidentielle, Imangali Tasmagambetov. En août 2004, deux députés de la Douma (Parlement) de la Fédération Russe, à savoir, les honorables Petr Rubezhanskii et Aleksei Guzanov, avaient adressé une correspondance au parlement de Kazakhstan, pour se renseigner sur les acquittements, par la Russie des loyers du complexe de Baikonur, situé dans les steppes du Kazakhstan.[2] Ils ont décrit comment la Russie avait accordé à la société nationale des chemins de fer de Kazakhstan, Kazakhstan Temir Zholy (KTZH), un crédit de 65 millions de dollars US, destiné à l'achat des équipements, au lieu de payer en espèces pour la location de Baikonur.

Le KTZh a déclaré deux sociétés basées à Omsk, en Russie, adjudicataires de l'offre pour la fourniture desdits équipements.[3] Selon les députés russes, ces entreprises

ont surfacturé le coût réel des équipements, soit 19 millions de dollars US, d'un surplus de 46 millions de dollars US, et se sont accaparés de la différence. En conséquence, Kazakhstan a perdu 46 millions de dollars US pendant que la Russie perdait 13 millions de dollars US au titre des impôts et droits divers.[4]

En septembre 2004, le président de la Chambre russe de vérifications, Mr Sergey Stepashin, a annoncé le lancement d'une enquête conjointe, en collaboration avec la Chambre de vérifications de Kazakhstan.[5] Entre temps, le journal Kazakh, *Respublika* menait sa propre investigation. En août, il a révélé que la seule personne qui pourrait éclairer l'opinion publique sur les fonds manquants était Imangali Tasmagambetov, chef de l'administration présidentielle, qui occupait le poste de premier ministre lorsque l'accord a été conclu, ayant à la fois signé l'accord et nommé KTZh comme maître d'ouvrage préféré.[6] En outre, Amangeldy Ermegiyaev, le fils du vice-président du parti au pouvoir, « OTAN » avait présidé sur la commission d'appel d'offres, tandis que Alexander Pavlov, le vice-premier ministre avait suivi l'exécution du marché. Les hauts fonctionnaires de l'État qui seraient impliqués dans le scandale Baikonur ont tous nié toute improbité.[7] En septembre dernier, le ministre des finances, Arman Dunaev a réaffirmé que tous les loyers avaient été versés au budget national entre janvier et février 2004. Toutefois, en février 2005, le président de la chambre des vérifications de Kazakhstan, Omarkhan Oksikbayev, a annoncé que les résultats de l'enquête menée par la Chambre russe de vérifications avaient été transmis au bureau du Procureur général et à la Police financière. Oksikbayev a confirmé que KTZh avait utilisé le crédit pour acheter l'équipement en Russie à des prix trois fois plus élevés que le montant facturé normalement par le constructeur.[8]

Les enquêtes étaient toujours en cours au moment de la rédaction du présent rapport, mais la situation a été compliquée par le manque de coordination entre les structures chargées de l'application de la loi et le fait qu'elles s'ingéraient l'une dans les activités de l'autre dans les cadres des affaires de grande corruption. Jusqu'à présent, le cabinet du Procureur de la République a empêché l'Agence de lutte contre le crime économique et la corruption d'inculper le directeur exécutif de KTZh, Talgat Emergiyaev.[9] Quel que soit l'issu, il est évident que le processus de passation des marchés publics a encore un long chemin à parcourir au Kazakhstan avant de s'attribuer le caractère transparent. La passation des marchés publics doit être contrôlée et suivie par des structures autonomes, y compris les organisations de la société civile.

Le manque de transparence dans le secteur bancaire

Une autre tendance qui a eu cours pendant l'année écoulée a été l'habitude du gouvernement à manipuler les tribunaux, les instances de régulation et les médias afin de provoquer la faillite des banques privées qui ne « *suivaient pas la ligne de conduite tracée* ». Ces incidents étaient devenus plus fréquents au fur et à mesure que s'approchaient les élections législatives de septembre 2004. Hormis la Banque nationale, la plupart des banques au Kazakhstan sont des banques privées qui interviennent dans des activités commerciales, d'investissement et de services des individus. Aux termes de la législation en vigueur, il est permis aux banques de financer les partis politiques, et beaucoup d'entre elles appartiennent aux entreprises d'affiliations politiques. Toutefois, ces affiliations ne sont pas toujours transparentes. Les noms des vrais propriétaires sont cachés à l'ombre des figures représentatives ou de grandes sociétés. De plus, bien que, conformément aux dispositions de la loi en vigueur, même la Banque nationale Kazakh a l'obligation de déclarer les noms de ses

propriétaires, elle n'est pas requise de rendre cette information accessible au public. La Banque qui a été récemment la cible du gouvernement était la *Kazkommertsbank,* créée en 1990, et qui se trouve être la plus grande banque privée du pays. Dans un rapport officiel de la presse en date de mai 2004, le conseiller du Président, Ermukhamet Ertysbayev, accusait la *Kazkommertsbank* de devenir trop proche du parti de l'opposition « Ak Zhol », tout en dénonçant son président, Nurzhan Subkhanberdin, comme étant une personne dangereuse, un rival du Président et un « faiseur de rois » au sein de la classe politique.[10] Ce dernier a nié avoir appuyé Ak Zhol, financièrement ou encore politiquement, ou tout autre parti politique. Néanmoins, le comité fiscal du ministère des finances a engagé une enquête exhaustive des archives fiscales de la banque, avec pour résultat l'imposition d'une amende s'élevant à 30 millions de dollars US en juin 2004.[11]

La coalition de la mouvance présidentielle, comprenant les partis Agraire et Civique, en collaboration avec le Journal *Express-K,* a postulé que la politisation des hauts dirigeants de la Banque et son éventuelle persécution par les autorités fiscales avaient tôt fait de la précipiter au bord de la faillite et demandé la création d'une commission chargée de la protection des investissements privés. Cependant, les dirigeants de la *Kazkommertsbank* ont interprété cette publicité médiatique comme une ruse de la coalition ayant pour dessein de détruire la réputation de la banque et de voler leur patrimoine commercial. La banque a donc réagi promptement en engageant des poursuites judiciaires contre *Express-K* et a gagné le procès.[12] Au même moment, les allégations de plus en plus persistantes faisaient état de l'abus, par les hauts dignitaires du gouvernement, de leurs positions pour influencer la gestion des banques. Le cas le plus notoire est celui du chef de l'administration présidentielle, Imangali Tasmagambertov et la Nauryz Bank Kazakhstan (NBK). Selon le président de la NBK, Orazaly Yerzhanov, au moment où Tasmagambetov était encore premier ministre, il a proposé de participer au capital social de la NBK à concurrence de 25 millions de dollars US, en collaboration avec Yerlan Atamkulov, président de la société nationale des chemins de fer, KTZh.

Yerzhanov a donné son accord et 10 millions de dollars US ont été transférés immédiatement, dans l'attente que le solde serait payé dans les 18 mois qui suivent. Tel n'a pas été le cas parce que Tasmagambetov n'a pas pu mobiliser les 15 millions de dollars US restant. En mars 2004, Tasmagambetov et son partenaire ont dû résilier le contrat et réclamer leur argent en retour. Lorsque Yetzhanov leur a signifié une fin de non recevoir, expliquant que le retrait d'une si grosse somme d'argent porterait préjudices à la banque, Tasmagambetov aurait usé de son influence pour lancer le cabinet du Procureur de la République et les autres organes de l'État aux trousses du président de la Banque. Entre mars et juin 2004, le cabinet du procureur de la République a, par trois fois de suite, mené des enquêtes à la NBK pour irrégularités financières.[13] En juin 2004, un parlementaire de l'opposition a publié une lettre que Yerhanow avait écrite au Président, demandant sa protection contre l'arbitraire auquel se livrait Tasmagambetov.[14] En fin de compte, Yertzhanow a dû quitter le pays.

Les investigations menées à la banque par l'Agence de lutte contre les crimes économiques et la corruption étaient encore en cours lorsque la menace de la liquidation obligatoire de ses actifs lui a été adressée. Lorsque l'Agence a déposé les relevés de taxe de la NBK au cabinet du Procureur de la République et au Ministère de l'Intérieur, le ministère a suspendu le procès et il fut signifié alors à l'Agence que ces investigations relevaient de la responsabilité d'autres instances judiciaires, contrairement à la législation en vigueur sur les crimes économiques. Soudain, en janvier

2005, le Ministère de l'Intérieur a clos le procès intenté contre la NBK.[15]

Ces cas démontrent que le manque de transparence dans le système bancaire du Kazakhstan rend difficile le suivi des liens entre les banques commerciales et les partis politiques, ou d'écarter la possibilité d'abuser de tels liens à des fins privées. Toutefois, ce qui est claire, c'est que les banques commerciales se doivent d'être proches du parti au pouvoir si elles tiennent à réussir dans leurs affaires.

Sergey Zlotnikov (TI Kazakhstan)

Indications bibliographiques

G. S. Maulenov, *Organised Crimes and Corruption (Les Crimes organisés et la corruption)* (Almaty: Interlegal Publishing House, 2001)

Transparency Kazakhstan, *Assessment of Corruption in the Field of Private Business of the Republic of Kazakhstan (L'Évaluation de la corruption dans le secteur privé en République de Kazakhstan)* (Almaty: Interlegal Publishing House, 2002)

Transparency Kazakhstan, *Problems and Prospects of the National Fund of the Republic of Kazakhstan (Les Problèmes et perspectives du Fonds national de la République de Kazakhstan)* (Almaty: Interlegal Publishing House, 2004)

TI Kazakhstan : www.transparencykazakhstan.org

Notes

1. www.navi.kz/articles/?artid=4168
2. *Respublika* (Kazakhstan), 18 février 2005, www.kubhost.com/~kubkz/respublika.php ?sid=8366
3. Report of Russia's audit chamber on the rental of Baikonur space complex, (Le Rapport de la Chambre russe de vérifications sur la location de l'espace du complexe de Baikonur), 20 janvier 2005, Ref. 01–66/05–1. Voir également le site www.rferl.org/reports/centralasia/2004/09/34-140904. asp
4. *Respublika* (Kazakhstan), 20 août 2005, www.kubhost.com/~kubkz/respublika. php ?sid=6593
5. www.ach.gov.ru/bulletins/1999/8-10. php ; ww.rferl.org/reports/centralasia/2004/09/34-140904. asp
6. *Respublika* (Kazakhstan), 7 août 2004.
7. *Vremya* (Kazakhstan), 26 Août 2004.
8. www.gazeta.kz/art.asp ?aid=56271
9. *Express-K* (Kazakhstan), 29 March 2005, www.procuror.kz/rus/jscrpt/_center/_news_gprk/2005/14-04-05_11. htm
10. *Vremya* (Kazakhstan), 13 May 2004.
11. *Nezavisimaya gazeta* (Russia), 21 Juillet 2004. See www.ng.ru/cis/2004-07-21/5_kazakhstan.html
12. *Express-K* (Kazakhstan), 14 septembre 2004, et news.kkb.kz/news/show.asp ?no=152438
13. Kazkommertsbank press release (Communiqué de presse de Kazkommertsbank), disponible dans les nouvelles sur le site kkb.kz/news/show.asp ?no=79746
14. www.eurasia.org.ru, 10 juin 2004.
15. *Vremya* (Kazakhstan), 24 février 2005.

Kenya

Conventions :
Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée en décembre 2003)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (acceptée en juin 2004)

Changements juridiques et institutionnels

- John Githongo, **le conseiller spécial à la gouvernance et à l'éthique** du Président Mwai Kibaki a démissionné en février 2005. Par la suite, le Ministre de la Justice et des Affaires Constitutionnelles a annoncé, en avril, que l'importance de cette fonction sera réduite parce que certaines de ses prérogatives étaient déjà exercées par la Commission Kenyane de lutte contre la corruption (KACC), qui était devenue opérationnelle dès février 2005.[1] La démission de Githongo et la réduction du portefeuille pourraient affaiblir la lutte contre la corruption et donc faire croire que la lutte contre la corruption ne fait plus partie des priorités du président (Voir ci-dessous).
- En août 2004, le parlement a voté **une loi sur le système de passation de marchés et la cession des biens publics.** L'objectif de cette loi est de mettre en place des procédures transparentes et responsables pour l'acquisition et la cession, par les structures gouvernementales, des équipements, stocks ou surplus inutilisables ou démodés. Elle prévoit également la mise en place d'une autorité de contrôle des marchés publics.
- En juin 2004, la Commission chargée d'enquêter sur **le lotissement illégal et irrégulier des domaines de l'État** a publié un rapport sur l'allocation illégale des parcelles sous les gouvernements précédents. Ce rapport contient les recommandations suivantes : la nécessité d'une politique de redressement pour résoudre la crise découlant de l'allocation illégale (aux tierces personnes) des domaines de l'État, en particulier ceux déclarés d'utilité publique ; l'adoption d'une loi permettant d'assurer le déroulement effectif du processus de révocation et la modification de toutes dispositions juridiques obstructives contenues dans les lois relatives aux affaires domaniales au Kenya ; la création d'un tribunal des titres fonciers pour examiner les cas suspects. Au moment de la rédaction du présent rapport, quelques unes de ces recommandations avaient déjà été mises en œuvre (voir ci dessous).

De nouveaux revers dans la lutte contre la corruption

Il y a un pessimisme croissant par rapport à la lutte que mène le gouvernement contre la corruption. Une partie du problème a trait à l'absence d'une stratégie cohérente, au niveau du gouvernement, pour combattre la corruption et son incapacité à enquêter et poursuivre en justice les nouveaux cas de corruption. Comme le président Mwai Kibaki, arrivé au pouvoir en décembre 2002, a été incapable d'imposer son autorité sur la fragile Coalition Nationale Arc-en-ciel (NARC), il a noué de nouvelles alliances, comprenant certains membres du précédent gouvernement qui sont soupçonnés de corruption. Il était donc très risqué pour lui de prendre des mesures draconiennes

contre des hommes politiques et des hauts fonctionnaires de l'État jugés corrompus mais très influents. En fait, quelques arrestations auraient suffi pour faire écrouler la coalition toute entière. En effet, le conseiller spécial du président à la gouvernance et à l'éthique, Mr John Githongo, a démissionné en février 2005, parce que frustré par les nouveaux réseaux de corruption, et ce qui était perçu comme un appui inefficace de la part du président. En février 2005, au lendemain de la démission de Githongo et en raison de l'échec du gouvernement à s'attaquer aux cas flagrants de corruption les gouvernements américain et allemand ont suspendu l'octroi promis de subventions s'élevant à des millions de dollars, destinées à appuyer les programmes de lutte contre la corruption.[2] D'autres donateurs ont dit être en train de revoir leur position, mais ont demandé de voir les mesures prises pour combattre les nouveaux cas de corruption. Toujours en février, le Haut Commissaire britannique, Edward Clay, a annoncé qu'il avait présenté aux autorités un dossier qui fournit tous les détails sur les actes de corruption qui auraient entaché 20 marchés d'approvisionnement, demandant que ces dossiers fassent l'objet d'une enquête effective et transparente.[4] Ceci représente le plus récent dans la série des revers. La principale stratégie du président consistait, en 2003, à créer de nouvelles institutions de lutte contre la corruption et à diligenter des enquêtes sur les scandales passés. Toutefois, ces nouvelles institutions se sont révélées inefficaces et les enquêtes non concluantes. Par exemple, un rapport de la Commission chargée d'enquêter sur le lotissement illégal et irrégulier des domaines publics, présenté au président en juin 2004, a fait de vastes recommandations, proposant des modifications à apporter à la loi et demandant que les titres fonciers illégalement acquis soient systématiquement révoqués.[5] Sous l'ancien gouvernement, il y a eu des abus généralisés en matière d'allocation des domaines de l'État. Le Ministère chargé des affaires domaniales a promis d'agir, mais très peu de mesures ont été prises depuis la publication du rapport, à l'exception de l'expulsion des squatters que les critiques perçoivent comme une manœuvre politique.[6]

Le sort réservé à la loi régissant l'éthique des agents de l'État, toujours en suspens, est aussi une indication de l'affaiblissement de la lutte contre la corruption. La loi de 2003 exige que les fonctionnaires de l'État déclarent leurs biens et évitent des conflits entre leurs intérêts privés et leur devoir à l'État. Mais les déclarations de biens sont confidentielles et inaccessibles au grand public. Pendant ce temps, le sort des influentes figures politiques qui seraient impliquées dans le scandale Goldenberg qui aurait coûté plus de 600 millions de dollars US au Kenya, attend encore d'être décidé. Parmi celles-ci se trouvent l'ancien président Daniel Arap Moi, l'ancien vice-président et actuel ministre de l'éducation, George Saitoti, et l'ancien ministre des finances et vice-président, Musalia Mudavadi.[7] Dans une autre affaire de grande corruption, connue sous l'étiquette de scandale « Anglo-Leasing » six personnes ont été déférées devant les tribunaux en février 2005, y compris des hauts fonctionnaires d'État, mais aucun des membres du gouvernement n'a démissionné suite à ce scandale.

Même lorsqu'on a essayé de réaliser des réformes, comme ce fut le cas dans le secteur de la justice, elles ont été incomplètes. Par exemple, les travaux des tribunaux créés en 2003, pour enquêter sur les magistrats du Haut Tribunal et de la Cour d'Appel suspendus pour corruption, ont été arrêtés en 2004 par une avalanche de litiges initiés par les juges concernés. Ceci pourrait rendre difficile la désignation de tels tribunaux à l'avenir. En avril 2005, la filiale Kenyane de la Commission Internationale des Juristes a déposé un

rapport sur l'autonomie et la responsabilité du système judiciaire. Ce rapport a souligné que les mesures destinées à lutter contre la corruption dans le système judiciaire n'étaient pas conformes aux normes internationales, faisant remarquer, en particulier que la publication des allégations de corruption contre les juges et les magistrats, avant que ces derniers ne soient notifiés au préalable, constituait une grave irrégularité. Des préoccupations ont été également soulevées concernant le manque de transparence dans la dissolution des tribunaux établis pour enquêter sur les juges et dans la création éventuelle de nouveaux tribunaux. En septembre 2004, les commissaires de la Commission Kenyane de lutte contre la corruption ont été nommés, avec pour directeur l'éminent juge Aaron Ringera. Quoique cette action pourrait contribuer à restaurer la confiance du grand public, la KACC ne dispose pas des pouvoirs pour engager des poursuites judiciaires, et ses enquêtes dépendent de la diligence du Procureur général, Amos Wako qui est, lui aussi, mêlé à un scandale. En juillet 2005, le Haut Tribunal du Kenya a demandé au président Kibaki de créer un tribunal judiciaire qui aura la responsabilité de suspendre Wako pour mauvaise conduite présumée, [10] après que la « Law Society of Kenya » ait intenté contre lui un procès privé sur des accusations d'abus de pouvoir et son incapacité à engager des poursuites judiciaires contre les dossiers de corruption. Wako a usé de son pouvoir pour étouffer l'affaire, mais, étant donné qu'il est l'accusé, la légalité de cet acte, fait actuellement objet d'un recours auprès de la Cour Constitutionnelle.

Pendant ce temps, l'alliance entre la société civile et le gouvernement se disloque et les principaux groupes d'action civique se sont retirés des initiatives conjointes anti-corruption. En février 2005, le Plaidoyer pour les Droits de l'Enfance (Child Rights Advocacy), le Centre de la Documentation Juridique, la Coalition de lutte contre la violence faite aux femmes, le Centre pour la défense et le développement des droits des groupes minoritaires, TI- Kenya, la Fédération des femmes juristes, le Conseil national des ONG et le Barreau du Kenya ont tous suspendu leur participation au programme de réforme dans les secteurs de la gouvernance, de la justice, de la loi et de l'ordre public, citant (comme raison principale) la perte de confiance en matière de l'engagement du gouvernement à réaliser des réformes pour combattre la corruption. Avant cela, les représentants de la Fédération des femmes juristes, de TI-Kenya, du journal « *The Standard* » et de l'Institut pour l'éducation en matière de démocratie ont démissionné du Comité directeur national de lutte contre la corruption, l'organe que le gouvernement avait établi conjointement avec la société civile en mai 2004 pour diriger la campagne nationale contre la corruption. Son directeur exécutif, M. Jane Kiragu a également démissionné, affirmant que le comité avait besoin de plus d'appui logistique que disponible. En août 2005, lors de l'ouverture, à Nairobi, d'une réunion des responsables de la lutte contre la corruption, [11] le Ministre de la Justice et des Affaires Constitutionnelles, Kiraitu Murungi a admis que la lutte de la Coalition nationale Arc-en-ciel (NARC)/ gouvernement contre la corruption était en perte de vitesse.

Les pronostics pour le futur combat contre la corruption ne sont pas reluisants. En décembre 2004, Transparency International a publié *le Baromètre mondial sur la corruption 2004* qui a démontré la persistance de la corruption au Kenya et le peu de confiance que manifeste le grand public en ce qui concerne la capacité du gouvernement à l'éradiquer. Environ 36 % des Kenyans ont rapporté qu'eux-mêmes ou les membres de leur famille ont payés des pots-de-vin au cours des 12 derniers mois.[12] La police vient en tête sur la liste des institutions les plus corrompues

avec une note de 4,3 sur un indexe allant de 1 à 5. Ceci paraît en parfaite corrélation avec l'insécurité grandissante. Les parties politiques, le parlement et la douane suivent dans cet ordre. Alors que 41 % des Kenyans pensaient que la corruption diminuerait, 55 % pensaient qu'elle resterait constante (20 pour cent) ou augmenterait (35 pour cent). L'indice 2005 de la corruption au Kenya de TI Kenya présente aussi un tableau sombre de la situation. Les incidences de la corruption ont, en quelque sorte diminué, mais le volume moyen a augmenté, particulièrement dans les activités liées à la police et au système judiciaire. Plus de 57 pour cent des personnes interrogées croyaient que la corruption au Kenya est restée constante.

Wachira Maina and Noelina Nabwire (TI Kenya)

Indications bibliographiques

Kivutha Kibwana et al., *Initiatives against Corruption in Kenya : Legal and Policy Interventions 1995–2001 (Les Initiatives contre la corruption au Kenya : les interventions judiciaires et politiques, de 1995 à 2001)* (Nairobi: Claripress, 2001)

Report of the Task Force on Public Collections or « Harambees » (Le Rapport de la brigade spéciale de recouvrement des dettes dues à l'État ou les « Harambees ») (Nairobi: Government Printer, 2003)

TI Kenya: www.tikenya.org

Notes

1. Les Directeurs de la KACC ont été nommés en septembre 2004 et son personnel en février 2005 ; Voir le Rapport mondial sur la c*orruption 2005*.
2. *The Standard* (Kenya), 8 février 2005.
3. *The Standard* (Kenya), 19 février 2005.
4. BBC News (UK), 3 février 2005.
5. *Report of the Commission of Inquiry into Illegal and Irregular Allocation of Public Land (Le Rapport de la Commission d'enquête sur le lotissement illégal et irrégulier des domaines de l'État*) (Nairobi: Government Printer, 2004).
6. *The Standard* (Kenya), 16 juillet 2005.
7. Pour de plus amples informations, voir le Rapport mondial sur la c*orruption 2005*, et le site http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4025375. stm
8. *Daily Nation* (Kenya), 17 février 2005.
9. International Commission of Jurists, *Kenya: Judicial Independence, Corruption and Reform*, (L*'Autonomie judiciaire, la Corruption et la Réforme,)* avril 2005, disponible sur le site : www.icj.org/IMG/pdf/kenyareport.pdf
10. *The People* (Kenya), 8 juillet 2005.
11. *Daily Nation* (Kenya), 10 août 2005.
12. L'enquête de terrain pour le Baromètre de la corruption mondiale a été réalisée en juillet et septembre 2004.

Kirghizstan

Conventions :
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en octobre 2003)
Plan d'Action BAD-OCDE pour l'Asie et le Pacifique (approuvé en novembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- Suite au renversement du Président Askar Akayev en mars 2005, le nouveau gouvernement a tôt fait de s'engager dans une lutte renouvelée contre la corruption, ayant été témoin du rôle qu'elle avait joué dans le soutien à la révolution qui a fait conduit à la chute de l'ancien président. En mai, le gouvernement a annoncé la création **d'un centre anti-corruption** sous dans la municipalité de Bishkek. À titre provisoire, cette initiative prévoit la mise en place d'une agence de contrôle, composée d'organisations de la société civile, avec la surveillance des institutions sous la compétence des autorités locales, y compris les travaux publics et l'administration des services d'utilité publique.
- En août 2004, le parlement a adopté la loi 108 portant sur **la déclaration des biens, des revenus et des sources de leurs gains des responsables politiques** et de leurs proches parents. Aux termes de cette loi, les hommes politiques et les cadres supérieurs de l'administration, y compris les ministres, doivent publier annuellement, et ce dans les médias, des information relatives à leurs revenus. Bien que visant la transparence accrue en matière de détention de richesses personnelles au plus haut niveau de l'État, la loi ne prévoit aucun organe complémentaire pour vérifier si les déclarations des biens et revenus faites sont dignes de foi. Dans ce cadre, le président Akayev a déclaré 300 dollars US comme revenu mensuel, suivi par d'autres fonctionnaires avec des déclarations aussi douteuses (voir ci-dessous).
- En août 2004, le parlement a adopté **une loi pour réguler et moderniser la fonction publique**. Plus progressiste que la loi qu'elle remplace, la loi 114 contient un nombre de mesures anti-corruption. Pour la première fois, les fonctionnaires peuvent être suspendus temporairement des fonctions qui présentent un conflit d'intérêts pour eux et les directeurs peuvent exercer des contrôles accrus dans de tels cas. Les règlements concernant la déclaration des revenus par des agents de l'État ont été également amendées. Sous la Loi 114, l'agence des affaires de la fonction publique doit assurer l'accès aux déclarations des biens et revenus des fonctionnaires, et dans certains cas celles de leurs proches parents, en publiant ces informations dans le journal officiel et sur Internet. Des procédures juridiques existent pour permettre aux organisations de la société civile et aux médias de faire appel contre toute personne qui refuse de respecter cette réglementation. La loi 114 comporte également des dispositions pour une nouvelle agence de service de l'État en vue de développer une politique uniforme relative à la fonction publique. La mission assignée à l'agence, établie par les décrets présidentiels de septembre et octobre 2004, consiste à : assurer la continuité, la stabilité et l'indépendance de la fonction publique ; attirer un personnel qualifié ; accroître

l'efficacité de gestion, participer au processus d'amélioration de la législation des services du gouvernement ; créer un système de transparence relatif aux revenus des fonctionnaires de l'État et à ceux des cadres des organes publics et protéger les droits et les intérêts légaux des membres du gouvernement.

La Révolution de la Tulipe prend un nouveau tournant

L'année 2005 demeurera dans l'histoire comme l'année de la « révolution de la tulipe » au Kirghizstan, lorsqu'une vague de protestations a balayé le régime totalitaire du Président Askar Akayev après 14 ans au pouvoir. La manipulation des élections parlementaires par le gouvernement en février et mars a constitué la goutte d'eau qui a fait déborder le vase, provoquant le soulèvement de 2005 qui couvait bien avant l'évènement, en raison d'une combinaison de facteurs liés à la pauvreté généralisée, la corruption et la concentration de la richesse entre les mains d'une poignée de personnes qui ont caractérisé le régime d'Akayev. Quatre semaines après la première démonstration de résistance dans le sud de la ville de Jalalabad, le 24 mars, des milliers de manifestants ont envahi la Maison Blanche à Bishkek, siège de l'administration présidentielle. Akayev prit a fuite pour Moscou où les membres de sa famille l'ont rejoint plus tard. Il a officiellement démissionné le 04 avril, apparemment rassuré qu'il jouirait de l'immunité conférée par la constitution. Mais Azimbek Beknazarov, procureur général intérimaire, y a fait opposition puisque Akayev a fui le pays. Une démission formelle était nécessaire pour ouvrir la voie aux élections présidentielles de juillet 2005. Le premier des objectifs des manifestants de Bishkek était de libérer Felix Kulov qui a souvent dirigé le Ministère de l'Intérieur et qui était le leader du Parti d'opposition, Ar-Namys (Dignity). Kulov, originaire du nord, a été emprisonné en 2000 avant la campagne électorale des présidentielles de la même année, sous les accusations de corruption et d'abus de pouvoir. Bien qu'éventuellement libéré pour quelques mois, il fut condamné à dix ans de prison en 2001.

Suite aux premières protestations, il a été demandé à Kulov d'occuper un poste à Bishkek où il y a eu des pillages généralisés, mais il n'occupa ce poste que pour une semaine, confiant à une ONG occidentale « qu'il ne travaillerait pas avec les nouvelles autorités en place »[1] Entre temps, une seconde crise potentielle éclata, étant donné que le législatif sortant et celui entrant se disputaient la légitimité. Le 26 mars, la nouvelle assemblée nomma Kurmanbek Bakiev président par intérim et premier ministre. Le président Bakiev, économiste de formation, originaire du sud, fut premier ministre de 2000 à mai 2002 lorsqu'il démissionna après le coup de feu de la police qui tua six manifestants dans le district de Aksy. En avril, un comité spécial de travail de la Cour Suprême a lavé Félix Kulov de toutes les accusations de corruption portées contre lui, ce qui lui ouvra clairement la voie pour entreprendre la campagne en vue d'accéder à la présidence.[2]- Malgré leur retour triomphal sur la scène politique, le Président Bakiev et Kulov avaient occupé des postes dans les administrations précédentes de Akayev et constituent les vétérans dans la manipulation de la division Nord-Sud qui influe considérablement sur la vie politique du pays.

Relativement plus faible dans le sud, berceau de la révolution, Akayev avait perdu aussi la popularité dans le nord depuis le déclenchement des mesures de répression en 2002. Toutefois, après l'écartement de Kulov, l'opportunité de former la coalition nord-sud de toutes les forces d'opposition a été ratée. Le Président Bakiev et d'autres nouveaux dirigeants

commencèrent alors par nommer à des postes stratégiques leurs amis, les membres de leur famille et clan, pour la plupart originaires du sud, et les anciens ministres, imitant ainsi le modèle suivi par Akayev.[3] « Le chaos intervenu dans le processus de nominations a sapé l'image de Bakiev », a déclaré le dirigeant d'une ONG à Bishkek. Qui est arrivé au pouvoir ? L'ancienne *nomenklatura du* Parti communiste, la *nomenklatura* de Akayev, et ceux qui ont participé à l'assaut de la Maison Blanche.[4] Tandis que le Président Bakiev avait clairement besoin de combler le vide créé par le départ soudain de Akayev, l'euphorie provoquée par la « **révolution de la tulipe** » s'est dissipée et les ministères sont devenus paralysés par ce qu'un observateur a appelé « une bousculade sauvage pour l'accès au pouvoir ».[5] La nomination d'un ancien agent du KGB et homme de mains de Akayev, Tashtemir Aitbaev, à la tête du Service de la Sécurité Nationale, a décontenancé le Groupe de Crise Internationale parmi d'autres acteurs de la société civile qui avaient nourri l'espoir d'un signe de position plus souple sur les droits de l'homme. Mais c'était le cas de Akylbek Japarov, ministre des finances, qui a suscité beaucoup plus de contestations. Une lettre adressée à un journal local par un « groupe d'hommes d'affaires » a signalé des irrégularités qui règneraient dans le ministère des finances, au nombre desquelles : des actes de corruption, la nomination, par Japarov, des parents aux postes clés, tels que ceux des services des impôts et des douanes, l'emploi des agents de la police financière comme ses gardes-corps privés.[6] Des incidents similaires ont eu lieu dans les sociétés d'État et au niveau des autorités locales dans les différentes régions du pays, faisant dissiper ainsi tout espoir que les organes juridiques et institutionnels créés pour combattre la corruption du temps de Akayev, seraient déployés très tôt au cours de la présidence de Bakiev. Une autre tendance qui a prévalu pendant la période d'après la révolution a été la vague de saisie des domaines privés à Bishkek par 30.000 personnes qui se sont mis à construire des maisons sur ses biens domaniaux ou à les vendre malgré qu'ils ne possédaient pas des titres de propriété couvrant ces domaines[7]. Ces tensions politiques et sociales allaient culminer lors de nouvelles élections présidentielles du printemps, ces dernières ayant été caractérisées par l'exclusion des candidats, l'achat de vote, les violations de la liberté de presse et le tripatouillage des résultats, pour déboucher sur une révolution.

Cependant, en mai 2005, le Président Bakiev et Félix Kulov ont annoncé, par surprise, un accord de coalition qui, effectivement, a fait disparaître la perspective d'une division nord-sud plus accentuée dans un futur proche. Selon les termes de l'accord, Bakiev sera candidat aux élections présidentielles, et si élu, nommerait Kulov premier ministre, doté de pouvoirs plus étendus. En fait, Akayev ayant été dépouillé des ses droits politiques, l'équipe Bakiev-Kulov a connu une victoire relativement écrasante en juillet 2005. Les premières priorités de la présidence, après les élections, consisteront à : regagner le contrôle du pays ; adapter la constitution de manière à accommoder le rôle élargi du premier ministre ; et remanier le cabinet et les autres nominations stratégiques, conformément aux exigences de la coalition. Avec l'appui de Kulov, le Président Bakiev a l'opportunité d'entamer le processus des changements exigés pour démanteler le système Akayev et faire appliquer le grand nombre des lois anticorruption, la plupart desquelles n'attendaient que leur mise en œuvre. Cependant, il reste à voir, pour combien de temps l'alliance Bakiev–Kulov durera.

Les enquêtes sur Akayev

La déclaration des biens de l'ex-président Askar Akayev avant son renversement du pouvoir faisait mention d'un appartement

de quatre chambres à Bishkek, une vieille Mercedes et une modeste *dacha* à Moscou. Une commission mise sur pied en avril 2005 pour faire des enquêtes sur les intérêts commerciaux de l'ex-président et ceux des membres de sa famille étudie à présent une longue liste de biens qui leur appartiennent. Ces biens s'étendent des maisons d'édition de journaux, des stations de radio et des supermarchés, aux hôtels, aux banques, à un aéroport, jusqu'à la plus grande société de téléphonie mobile, BiTel, et sont évalués à 250 millions de dollars US.[8] Découvrir le complexe réseau d'appartenance de ces biens s'est révélé difficile, a reconnu le vice premier ministre et président de la commission d'enquête, Daniyar Usenov. Les fondateurs de BiTel étaient trois sociétés d'outre-mer enregistrées dans l'île de Man. Les fondateurs de certaines entreprises étaient deux sociétés enregistrées dans les Seychelles, et les fondateurs des autres, deux sociétés Libériennes. « Selon nos informations, » a-t-il dit, « les fondateurs de ces différentes sociétés sont, à leur tour, les membres de la famille Akayev d'une part, et la direction de BiTel, d'autre part. »

D'autres entreprises ont été découvertes comme étant les filiales de la société Shell dans les pays suivants : Cyprus, les Iles Caïmans, Liechtenstein, Panama, Turquie et Allemagne. Toutefois, il serait presque impossible d'établir un lien entre la famille de Akayev et ces présumés intérêts commerciaux.[9] Bien que dépouillé de ses privilèges par une loi parlementaire, Akayev doit encore faire face aux poursuites judiciaires. Moins de 10 jours après sa création, la commission a annoncé l'établissement d'une « liste provisoire » de 42 sociétés devant subir des enquêtes relatives à leur lien présumé avec la famille Akayev. La liste originale a été allongée par 31 autres sociétés en quelques jours et, en fin mai 2005, 136 autres étaient venues compléter la liste originale. La commission mène également des enquêtes sur les systèmes de transfert « d'argent à travers les zones off-shore », des systèmes pour détourner des fonds du budget et des entreprises comme (le minerai d'or) de Kumtor. 48 autres sociétés sont sous enquêtes pour avoir conclu des « arrangements » avec la direction des impôts dans le but de frauder le fisc. Usenov a postulé que la société Manas International Service, fournisseur de carburant d'aviation, appartiendrait à Aydar Askayev, fils du président, qui a annoncé une vente de 30 millions de dollars US par an, contre « quelques milliers de dollars seulement comme bénéfice ».[10] « Si l'on chiffre les dommages causés au pays par la privatisation illégale, la fraude fiscale, le non paiement des frais de douane, les saisies illégales de biens commerciaux des hommes d'affaires, dans tous les secteurs de la vie économique » a dit Usenov – lui même homme d'affaires, « j'évaluerais tout ce patrimoine illicite à des milliards »[11] le procureur général par intérim, Azimbek Beknazarov, a annoncé en juin que le gouvernement s'est mis d'accord pour payer 500.000 dollars US à un cabinet de services juridiques basé à Vienne, et 5 pour cent de tout montant récupéré, dans le but de mener des enquêtes extérieures, parce que les enquêteurs du Kirghizstan n'étaient pas autorisés à opérer à l'étranger.[12] Au début du processus d'investigation, la commission d'enquête a adressé à Interpol, aux autorités fiscales des États Unis et du Royaume Uni des demandes formelles d'informations sur les comptes bancaires de l'ex président. Bien que les autorités aient lancé presque 120 poursuites criminelles contre les sociétés soupçonnées d'avoir un lien avec les Akayev et leur cercle, aucun des prévenus n'avait directement mis en cause l'ex-président. En revanche, il a accusé Usenov d'exercer la vengeance contre un ancien adversaire politique et intenté une poursuite judiciaire pour diffamation par l'intermédiaire d'un avocat russe.[13] Au cours d'une conférence de presse tenue en avril 2005

sur les systèmes utilisés par des hommes d'affaires pour frauder le fisc durant le règne de Akayev, Usenov a mis l'accent sur la nécessité de faire respecter désormais les lois en vigueur, plutôt que de s'attarder sur les délits commis dans le passé. « Autrement, nous aurions à emprisonner la moitié de la population du pays. »[14]

Aigul Akmatjanova (TI Kyrgyzstan)

Notes

1. International Crisis Group, www.crisisgroup.org/home/index.cfm ?id=3411&CFID=6511543 &CFTOKEN=86901627
2. http://eurasianet.org/departments/business/articles/pp050505_pr.shtml
3. http://eurasianet.org/departments/insight/articles/eav040805a.shtml
4. International Crisis Group, « Kyrgyzstan : After the Revolution » (Kyrgystan après la révolution), 4 mai 2005, disponible sur le site www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/097_kyrgyzstan_after_the_revolution.pdf
5. http://eurasianet.org/departments/insight/articles/eav040805a.shtml
6. *MSN* (Kyrgyzstan), 5 april 2005.
7. http://eurasianet.org/departments/insight/articles/eav040805a_shtml
8. http://eurasianet.org/departments/business/articles/pp050505. shtml
9. http://eurasianet.org/departments/business/articles/pp050505_pr.shtml
10. Ibid.
11. www.iwpr.net/index.pl ?archive/rca2/rca2_383_1_eng.txt
12. Ibid.
13. Ibid.
14. http://eurasianet.org/departments/business/articles/pp050505_pr.shtml

Koweït

Conventions :
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- En octobre 2004, le Conseil des Ministres a fusionné ses sous-comités économique et juridique permanents pour s'attaquer **au fléau de la corruption dans le secteur public**. Ces sous-comités n'avaient pas, auparavant, reçu délégation de responsabilité pour combattre la corruption. Mais, étant donné que la corruption était devenue une préoccupation majeure pour le gouvernement, on a estimé qu'il serait avisé de fusionner les deux comités pour tirer profit d'un vaste creuset d'expertises sur les questions relatives à la corruption.
- En janvier 2005, le Conseil des Ministres a installé quatre groupes de travail, conformément aux recommandations du comité conjoint économique et juridique. Les groupes déposeront un rapport au Conseil vers la fin de l'année 2005 et auront la tâche d'étudier les mesures destinées à **uniformiser les normes des procédures internes** du gouvernement ; d'élaborer des normes précises pour la nomination des

hauts fonctionnaires de l'État et de contrôler le progrès des efforts du gouvernement. Dès que ces tâches seront réalisées, le Conseil concentrera son attention sur la création d'un organe autonome de contrôle administratif, et/ou sur le renforcement du rôle de l'Agence d'évaluation des organes gouvernementaux et des services publics.[1]

- Le gouvernement a invité l'Autorité de développement de l'information et de la communication du Singapour (*Infocomm Development Authority of Singapore - IDA*), en septembre 2004, pour intégrer ses différents systèmes d'information, et élaborer **un programme en vue de favoriser le e-gouvernement** dès juin 2005. Les dispositions actuellement en cours et relatifs au e-gouvernement comprennent un annuaire des services en ligne qui spécifie les différents documents et le temps requis pour la livraison de certains services du gouvernement, ainsi que la publication des règlements applicables à la construction des bâtiments et d'autres informations.[2]
- Le Conseil des Ministres a installé un comité au sein du Ministère des Finances en décembre 2004, ayant pour responsabilité d'élaborer **un code de conduite applicable aux incitations non sollicitées**. Les domaines publics sont rares et coûteux au Koweït, ce qui a créé une situation où les représentants du secteur privé se rapprochent des agents de l'État leur proposant des projets en échange de la facilité d'accès au patrimoine foncier de l'État. (Cette pratique est connue sous l'étiquette d'incitations non sollicitées.)
- Il ne sera plus permis aux juges en fonction de servir en tant que conseillers du gouvernement, en raison des éventuels **conflits d'intérêts**, suite à une résolution adoptée en Conseil des Ministres en février 2005.[3]
- En mars 2005, l'Assemblée Nationale a voté **la loi de réforme de la municipalité** qui sépare le conseil municipal élu des institutions administratives, réduisant ainsi l'influence des individus d'un organe sur ceux de l'autre. La nomination d'un nouveau ministre en charge du contrôle du secteur municipal constitue une nouvelle mesure de contrôle dans ce domaine. La loi stipule aussi que le plan central doit être approuvé par un décret de l'Émir, plutôt que par la municipalité, le rendant difficile à manipuler par des fonctionnaires corrompus.

La corruption n'est plus un sujet tabou

Les mesures pour éliminer la dichotomie existant entre un secteur privé critique et un secteur public stagnant au sein de la société Koweïtienne sont toujours en bonne voie vers un heureux aboutissement. Une preuve dans ce sens est la reconnaissance, longtemps attendue, de la part du gouvernement, du problème de la corruption qui, précédemment, n'était critiquée ouvertement que par des individus et la presse privée.

En octobre 2004, le Premier Ministre, Sheikh Sabaha alamad al-Jabir, a souligné que la corruption était devenue une question d'importance capitale dans le programme politique de son gouvernement.[4] S'adressant à la presse un mois plus tôt, il a critiqué le secteur municipal, affirmant que les cas de corruption dans ce secteur semblaient avoir dépassé en nombre ceux des autres secteurs réunis. Ces propos ne devraient pas être considérés comme des déclarations gratuites, mais plutôt comme faisant partie d'une tendance vers une transparence accrue qui s'est particulièrement manifestée l'année dernière. Par exemple, le célèbre quotidien *Al-Qabas* a publié un rapport « secret » produit en décembre 2004 par l'Agence d'évaluation

des services publics et des organes de l'État (C2G).[5] Le Conseil des Ministres, de concert avec la Banque mondiale, avait chargé l'agence (C2G) d'établir un rapport sur des actes de corruption administrative dans le secteur public et de formuler une stratégie de lutte contre ce phénomène. Le rapport a énuméré les formes de corruption les plus courantes, telles que la pratique de pots-de-vin et le favoritisme, soulignant que les secteurs étatiques étaient les plus vulnérables, notamment les structures chargées de la passation des marchés publics. Il a également identifié les lacunes suivantes dans les structures administratives : l'absence du devoir de responsabilité de la part des dirigeants et des responsables politiques ; l'inexistence d'un code de conduite et d'une éthique professionnelle, l'absence de mesures de dissuasion contre les contrevenants ; l'inexistence d'un système de nominations et de recrutement fondé sur le mérite, et une méthode inadéquate de suivi des administrateurs et des fonctionnaires. Enfin, le rapport a conclu que la « corruption politique est la source fondamentale des autres formes de corruption ».[6]

Une particularité du Koweït est que, malgré l'existence des organes de contrôle des responsabilités financières et criminelles, il n'y a aucune Agence de surveillance et de prévention pour assurer la responsabilité administrative. C'est pour combler cette lacune que l'Agence C2G a été établie, mais ses pouvoirs sont limités. Non seulement il lui manque des mécanismes institutionnels, mais aussi l'autorité de saisir des documents ou interroger des témoins sans approbation préalable. La seule arme dont dispose l'Agence c'est sa proximité du cabinet de la primature, et son pouvoir de signaler (et d'inscrire sur la liste noire) les fonctionnaires et les services ou structures qui refuseraient de coopérer. À présent, le gouvernement est en train de réfléchir sur les avantages (et les inconvénients) de créer un nouvel organe chargé des enquêtes dans le secteur public, ou de doter l'Agence C2G des pouvoirs renforcés pour dissuader la corruption. Après une tournée d'étude effectuée en Asie du Sud Est en juillet 2004, les autorités ont pris d'autres initiatives pour renforcer la transparence, en plus du programme du gouvernement mentionné plus haut. En décembre 2004, le Conseil des Ministres a établi, au sein du Ministère des Finances, un comité chargé d'élaborer un code de conduite pour faire face aux « BOTS » (Construire, Opérer et Transférer) et les offres non sollicitées. Dès janvier 2005, l'Agence C2G a commencé par travailler avec le Département des Investigations Criminelles en vue de créer une unité anticorruption au sein de la police.

Une illustration du changement d'attitude du gouvernement face à la corruption administrative a été une affaire de conspiration de détournement au Ministère des Travaux Publics, dévoilée au cours de l'été 2004, lorsque la presse a publié des allégations selon lesquelles six employés avaient frauduleusement retiré une somme de 30.000 KD (environ 100.000 dollars US) par mois du budget depuis 1995. Éventuellement, le cabinet du Procureur général a découvert que le réseau était beaucoup plus vaste, et a ciblé 35 agents de l'État, y compris des hauts fonctionnaires pour des enquêtes plus poussées. L'escroquerie consistait à transférer à d'autres fonctionnaires des montants de salaires supérieurs à leurs salaires réels. Par la suite, les auteurs de l'escroquerie allaient leur réclamer la différence qu'ils empochaient. Deux des prévenus ont été condamnés à 10 ans de prison en avril 2005. Suite à cette affaire, le gouvernement a introduit un système électronique par lequel les salaires sont virés directement sur les comptes des employés.

Il est important de comprendre que c'est l'État Koweitien même qui est la source des incitations déterminant l'offre et la demande en matière de corruption. Le secteur public emploie 94 % de la main d'œuvre totale du pays, couvrant 54 insti-

tutions et fournit près de 3.000 différentes prestations de services. Un système d'assistance sociale tous risques du « berceau à la tombe » a créé une dépendance de l'État (sans pareil dans le monde) tandis qu'un système de bureaucratie tentaculaire et de réglementation à outrance confèrent aux fonctionnaires le monopole sur une vaste gamme d'activités. Une rationalisation de l'administration publique limiterait les pouvoirs discrétionnaires dont jouissent les fonctionnaires et leur aptitude à rechercher des faveurs en contre partie d'une accélération des procédures administratives. Le nœud du dilemme auquel est confronté le gouvernement, c'est la pensée selon laquelle la réduction de la corruption diminuerait les fonctions de l'État. Pourtant, si l'État doit prendre au sérieux la lutte contre la corruption, les autorités gouvernementales doivent accepter volontiers ce changement

Blâme sans responsabilité ?

Le Koweït a une vieille tradition de participation civique fondée sur la formule de « gouvernance participative » établie dès la première étape de son développement lorsque la famille al-sabah a été choisie par les autres familles de la classe dirigeante pour gouverner, au lieu de prendre le pouvoir par la force. Les *diwaniyas* ou salons, où les hommes se rassemblent dans la soirée pour discuter des affaires politiques, sont un exemple vivant de l'intérêt que le grand public porte à la politique. La presse est privée et elle n'a pas peur des controverses. En effet, à première vue, il semble qu'il y ait assez de garanties constitutionnelles et des mécanismes pour assurer la responsabilité. Le Bureau de vérifications est une agence autonome ayant pour tâche de contrôler les dépenses dans tous les ministères et organes du gouvernement. Un comité parlementaire permanent est chargé de la protection des fonds public et les députés peuvent interpeller les ministres sur les irrégularités, ayant le pouvoir de faire limoger ces derniers en cas de nécessité. Cependant, un observateur averti se rendra probablement compte que ces coutumes et comités ne constituent que des monuments de façade et non de véritables instruments de responsabilité. Une récente étude conduite sur les comités parlementaires, par Khaldunal-Naqub et Ali al-Zuabi, de 'Université de Koweït, a indiqué que, malgré l'augmentation en flèche du nombre de comités installés dans les années 90, les députés n'ont pas pu parvenir à des résultats significatifs en ce qui concerne la lutte contre la corruption au niveau des pouvoirs publics.[7] Plusieurs enquêtes parlementaires ont conduit à la dissolution du parlement afin d'éviter que de plus grands scandales perpétrés au sein du gouvernement soient révélés au grand jour.[8]

L'incapacité d'assurer effectivement le devoir de responsabilité est le reflet des déficiences fondamentales inhérentes au système politique. Les partis d'opposition sont interdits, laissant une série de factions mi-nébuleuses et changeantes, qui se bornent à s'opposer au gouvernement sur des questions spécifiques. Mais elles manquent de la continuité et de la capacité de formuler des politiques alternatives, sans parler de la formation d'un gouvernement. Cette faiblesse est davantage fragilisée par le droit de l'Exécutif de dissoudre le parlement ; ce qui rend les députés prudents, se gardant de dépasser les limites permises. Un grand nombre de citoyens ne sont pas satisfaits des interpellations parlementaires. Ils les perçoivent comme des moyens utilisés par les députés pour contraindre les ministres à se soumettre à leur pouvoir illusoire afin de faire monter leur popularité, ou pour persécuter les membres des factions de l'opposition.

Il y a aussi la question relative au devoir de responsabilité des députés qui se détermine lors des élections dans la plupart des régimes démocratiques. Le processus démocratique du Koweït n'est pas repré-

sentatif à cause de l'étroitesse de son fondement électoral. Il est également défiguré par la pratique très répandue de l'achat des votes ou de conscience. Selon Ghanim al-Najjar, « l'étroitesse de la base électorale a créé une situation dans laquelle seulement 14 % de la population y participent ». Ceci est dû à la loi qui exclut les agents des services de sécurités, les moins de 21 ans et, jusqu'au 16 mai 2005, les femmes.[9]

Suite à cette session parlementaire mémorable qui a accordé le droit de vote et d'éligibilité aux femmes, le taux de participation aux élections pourra augmenter à environ 35 % de la population.[10]

L'autre sujet critique relatif à la réforme du système électoral qui a fait l'objet d'une attention particulière cette année est centré sur le remplacement des 25 circonscriptions électorales actuelles par 10, comme c'était le cas avant la Loi électorale de 1981, lorsque le gouvernement a redéfini les circonscriptions électorales selon les caractéristiques démographiques qui lui seraient favorables. Les auteurs de la reforme disent qu'elle réduirait la tendance à la corruption et à l'achat de conscience. De même, elle réduirait l'envergure du caractère ethnique et relationnel du vote, à partir du moment où les candidats auraient besoin de se constituer en de plus larges coalitions et d'élaborer des plates-formes plus centrées sur des questions idéologiques à travers les plus vastes départements.

Le droit de vote accordé aux femmes pourrait favoriser cet état de chose en faisant augmenter le nombre de votants potentiels et, partant, institutionnaliser d'avantage le processus de campagne politique, étant donné que les candidats auront besoin de s'adresser aux associations établies et ouvertes à tous pour faire passer leur message, plutôt que de recourir au système plus fermé qui consiste à aborder les *diwaniyas* dominés par les hommes. L'agrandissement de la taille des circonscriptions électorales peut susciter la résistance du gouvernement, si ce dernier croit qu'une telle démarche neutraliserait ses influences sur l'Assemblée. D'autres pensent que changer les circonscriptions électorales de cette manière, fera du gouvernement le seul acheteur crédible de votes. Ainsi, plutôt que de réduire le niveau de la corruption, cela changerait tout simplement son extension. Ces questions sont encore entrain d'être débattues. Le sujet de la légitimité des parlementaires se pose toujours en raison du manque de transparence dans le financement de leurs campagnes électorales. De même, il n'existe ni lois ni restrictions régissant l'acceptation ou non des cadeaux par les membres du parlement. [11] Les parlementaires bénéficient également de l'immunité, perpétuant ainsi le mythe qu'ils sont au dessus de la loi. Un mécanisme existe pour lever l'immunité des parlementaires en cas de méfaits criminels, mais cela exige qu'une requête soit adressée au parlement par le procureur général, suivi d'un vote à la majorité de la chambre. Il n'existe non plus aucun moyen précis permettant aux citoyens ordinaires de contrôler la qualité des services publics offerts par l'État. Cela est en partie dû à l'absence de lois assurant l'accès à l'information afin de d'évaluer la performance de l'administration publique. Une autre force de dissuasion pour une vérification plus efficace réside dans la difficulté d'enregistrement de nouvelles ONG et des organisations de la société civile, étant donné que la Loi portant création des sociétés d'intérêt public et à but non lucratif accorde au gouvernement le droit absolu d'user de sa discrétion dans la délivrance des autorisations de création, d'imposer des interdictions et réguler de telles associations.

Indications bibliographiques

Michael Herb, « Princes and Parliaments in the Arab World » (Les Princes et les Parlements dans le monde arabe), *Middle East Journal* 58(3), Summer 2004 (Washington, DC: Middle East Institute, 2004)

Mary Ann Tetreault, *Stories of Democracy. Politics and Society in Contemporary Kuwait (Les histories sur la démocratie, la politique et la société dans le Koweït contempoorain)* (New York: Columbia University Press, 2000) Kuwait Economic Society: www.economic-society.org

Kuwait Economic Society (La Société économique du Koweït)

Notes

1. L'Agence d'évaluation des organes gouvernementaux et des services publics a été créée en octobre 2002. Son mandat consiste à évaluer la performance des organes du gouvernement en matière de services publics et du respect de la « politique générale de l'État selon le programme d'action du gouvernement »
2. Voir baladia.gov.kw, c2g.gov.kw, csc.net.kw and www.moi.gov.kw
3. *Al-Watan* (Kuwait), 1er mars 2005.
4. Le discours du Premier ministre du 23 octobre 2004.
5. *Al-Qabas* (Kuweit), 29 novembre-4 décembre 2004. Le rapport était secret, étant donné que l'enquête avait été demandée par le Conseil des Ministres, et tous les document et travaux au sein du conseil sont confidentiels, selon la constitution.
6. Ibid.
7. Khaldun al-Naqeeb et Ali al-Zuabi : « The Role of National Assembly in Combating Corruption » (Le Rôle de l'Assemblée Nationale dans la lutte contre la corruption), *Hewar al-Arab Journal*, 10 septembre 2005. Cette analyse faite sur les comités d'investigation parlementaire a présenté des résultats décevants : des 38 comités créés depuis 1963, seuls trois affaires ont été envoyées au procureur général, tandis que les autres dossiers ont été soit ignorés ou classés sans suite. Il y a eu un véritable manque de suivi parlementaire de ces affaires, et le gouvernement a manqué de saisir des opportunités qui lui étaient offertes pour corriger les insuffisances supposées ou faire usage de ces occasions comme période de réforme.
8. Certaines des affaires sur lesquelles des enquêtes ont été menées se rapportent aux détournements de fonds publics, la fourniture d'armes et des marchés militaires, l'abus de pouvoir et d'autorité publique.
9. Ghanim al-Najjar, « The Challenges Facing Kuwaiti Democracy » (Les défis de la démocratie au Koweït), *Middle East Journal* 54(2), Printemps 2000.
10. *Al-Shall Report* (Koweït) 15(20–1), mai 2005.
11. C2G Report, *Al-Qabas* (Koweït), 29 novembre-4 décembre 2004.

Malaisie

Conventions :
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2004)
Plan d'Action BAD-OCDE pour l'Asie et le Pacifique (approuvé en novembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- En 2005, la Banque Centrale a établi **deux forums chargés de recevoir et de traiter les plaintes émises** par les membres du grand public. Le Bureau de médiation financière (FMB), mis sur pied en janvier, est un centre intégré de résolution des conflits entre institutions financières. Les prédécesseurs du FMB, le Bureau de médiation des banques et le Bureau de médiation des assurances avaient traité 1.515 affaires en 2004. Quant au FMB, il constitue un canal de recours et de réparation en faveur de la plus grande couche du public, étant donné qu'il couvre les domaines du consommateur de l'assurance islamique, les institutions financières pour le développement, ainsi que les entreprises non bancaires émettrices des cartes de crédit et de charges. En février, la Banque Centrale a installé un site web dénommé LINK, pour faciliter une rapide réponse aux membres du grand public et aux petites et moyennes entreprises sur des affaires touchant le secteur financier. Le site LINK dispose également des atouts pour encourager les dénonciateurs externes et internes à dévoiler la corruption dans le secteur financier.
- En décembre 2004, le Trésor a émis **de nouvelles directives relatives aux marchés publics** sur les projets d'entretien des infrastructures. Ces nouvelles directives définissent les procédures de sélection des entrepreneurs, l'usage des avis d'appels d'offres publics et la participation d'un groupe plus élargi des fonctionnaires de l'État pour assurer la transparence. Bien que ces directives ne couvrent qu'un domaine des marchés publics, elles s'appliqueront à tous les services du gouvernement (voir ci-dessous).
- **L'Académie de lutte contre la corruption**, annoncée pour la première fois en décembre 2003, sera opérationnelle en septembre 2005. Son principal rôle est de former les responsables de l'Agence nationale de lutte contre la corruption. Mais elle fonctionnera également comme un centre régional de renforcement de capacités dans les domaines suivants : lutte contre la corruption, en développant les pratiques exemplaires dans les domaines des enquêtes, le contrôle de l'application des lois ; ingénierie et responsabilité médico-juridiques (voir ci-dessous).
- Un certain nombre d'organisations de la société civile, y compris TI Malaisie, ont formé un groupe de plaidoyer en octobre 2004 dénommé Infokl, pour faire pression en faveur d'une plus **grande liberté d'information**. Logé au Centre du Journalisme Indépendant, Infokl élaborera un projet de loi sur la liberté d'information, y compris les dispositions relatives aux dénonciateurs, qui sera soumis au gouvernement. Ce projet exigera également la révision de la Loi régissant les secrets officiels, qui interdit des commentaires sur plusieurs activités du secteur public.

La campagne du gouvernement contre la corruption

La lutte contre la corruption a été l'objectif central du gouvernement du Premier Ministre Abdullah Badawi, dès son accession au pouvoir en octobre 2003. La campagne s'est concentrée sur le système de prévention, dont : l'élaboration d'un Plan national d'intégrité (N.I.P), la création de l'Institut d'intégrité de Malaisie (I.I.M) et de l'Académie anti-corruption. Mais cette campagne prévoit aussi des mesures de sanction. Il est trop tôt pour évaluer l'impact réel de la campagne, quoique les signes soient encourageants. En avril 2005, le gouvernement a annoncé que l'IIM produirait un Indice d'intégrité nationale (NII), pour évaluer les progrès

dans les domaines comprenant le la gouvernance du secteur privé (*corporate governance*). L'IIM a été créé en avril 2004 pour mettre en œuvre le N.I.P couvrant la période 2004-2008, dans l'objectif de réduire la corruption et les abus de pouvoir, principalement à travers l'éducation et la formation. Depuis sa création, l'IIM a dispensé de nombreux cours sur l'intégrité au profit des secteurs public et privé et dans les universités et collèges. L'Académie anti-corruption, qui ouvrirait ses portes en septembre 2005, est la première du genre dans la région de l'Asie-Pacifique. Créée par l'Agence de lutte contre la corruption (ACA) pour former les responsables de la lutte contre la corruption en Malaisie et à travers la région, l'académie fonctionnera comme un centre de renforcement des capacités dans le domaine de la lutte contre la corruption, en développant les pratiques exemplaires d'enquêtes, de suivi et d'exécution des lois, et dans les domaines récemment établis tels que ceux touchant la responsabilité et l'ingénierie médico-juridiques.

Bien que n'étant pas encore opérationnelle, sa création a été saluée par la Banque Asiatique de Développement et l'Organisation pour la Coopération Économique et le Développement. Cependant la ACA a accéléré la mise en œuvre de la Loi anti–corruption avec un taux de 47 pour cent d'augmentation pour les arrestations liées à la corruption en 2004, comparées à celles opérées en 2003, et 179 affaires enregistrées pour procés.[1] Parmi les mis en cause de 2004, se trouvaient, Kasitah Gadam, ancien ministre chargé des affaires domaniales et du développement des coopératives, Eric Chia Eng Hock, un homme d'affaires très proche de l'ancien premier ministre, Mahathir Mohamad, admis à la retraite en octobre 2003 après 22 ans d'exercice de pouvoir. Les accusations étaient remarquables, étant donné que l'agence a été critiquée pour avoir ciblé seulement les « menus fretins » ; de même, certains observateurs ont critiqué le manque d'indépendance du procureur général qui détient la décision finale sur les poursuites judiciaires.[2] D'autres lois anti-corruption n'ont pas été mises en application aussi rigoureusement. La première poursuite judiciaire connue sous la Loi Anti Blanchiment d'Argent de 2001 a été initiée seulement en 2004, mais une vague de poursuites est attendue dans un futur proche.[3] Malgré cela, l'indépendance de l'ACA suscite une préoccupation persistante. Elle fait partie du cabinet du premier ministre. Bien que ce soit le roi qui nomme le directeur général, il le fait sur avis du premier ministre. Ceci ne signifie pas nécessairement une ingérence de l'exécutif dans les enquêtes de l'ACA, mais il est à noter que l'ancien premier ministre a démis son directeur général, Datuk Ahmad Zaki, de ses fonctions en mars 2001, malgré sa diligence et sa réputation en matière d'efficacité. Un autre aspect à noter en matière de stratégie du gouvernement a été de limiter les opportunités de corruption en améliorant la performance de la fonction publique. À cet effet, en novembre 2004, une circulaire interne, en date de novembre 2004, a abrogé le système de vérification datant de 1979, en définissant de nouveaux objectifs, de nouvelles fonctions et responsabilités. Le nouveau régime de vérification sera appliqué à toutes les transactions monétaires et financières, y compris la vérification de toutes les dépenses, les bénéfices, les biens et les actions gérés.

En janvier 2004, le Bureau de plaintes publiques (PCB), que beaucoup avaient critiqué du fait de la complexité de ses procédures, a lancé le programme Rakyat MESRA, qui a permis de faire le tour du pays pour écouter les plaintes formulées dans les diverses localités. Les chefs des organes gouvernementaux étaient aussi présents à ces sessions de rencontre avec les populations. À l'occasion d'une session tenue en juillet 2004 dans l'État de Melaka, 278 citoyens ont rencontré 49 chefs d'organes gouvernementaux pour

soulever 40 problèmes. Le responsable qui a présidé cette session a rapporté que des 40 problèmes soulevés, 37 ont été réglés, tandis que trois restent pendants. Toutes les affaires relatives à la corruption sont référées à l'ACA pour des enquêtes plus approfondies. Le PCB envisage de suivre ces enquêtes pour s'assurer que des mesures appropriées ont été prises.

Amélioration des politiques relatives à la passation des marchés publics

En novembre 2004, un journal local a publié à la une, une histoire sur les bâtiments et les routes défectueux qui ont coûté aux contribuables environ 2 milliards MYR (500 millions dollars US). Le ministre des travaux publics a réagit en affirmant que le scandale ne relevait pas de son ministère, mais plutôt d'un groupe d'entrepreneurs connu sous la dénomination de « *Project Management Consultants (PMC)* » (Consultants en gestion de projets), créé dans les années 1990 et enregistré au ministère des finances. Le PMC est composé de plusieurs entrepreneurs à qui des projets ont été confiés de gré à gré en contournant la réglementation régissant la passation des marchés publics. Une note circulaire du trésor sortie en septembre 2000 a autorisé des consortiums privilégiés de couvrir cinq régions et exempté les organes gouvernementaux des procédures prescrites pour la passation marchés publics.[5] Ceci a permis aux agences d'exécuter leurs propres projets à travers des appels d'offres restreints ou négociés de gré à gré. La procédure habituelle consistait à passer par le ministère des travaux publics ; ce n'était que lorsque ce dernier était incapable de réaliser les travaux que d'autres entrepreneurs pourraient être sélectionnés. La justification de la nouvelle procédure réside dans l'exécution plus rapide des projets, [6] mais le coût a doublé dans certains cas et les travaux mal exécutés. Les honoraires de consultation étant fixés à 1,5 pour cent du coût du projet, le concept du PMC a contribué à des coûts excessifs et à l'échec de certains projets.[7] Par exemple le ministère de la santé a été contraint de fermer l'hôpital Sultan Ismail dont le coût est évalué à 500 millions de MYR (133 millions de dollars US) à cause des défauts structurels et de conception. Les travaux de réparation à effectuer pour conformer les bâtiments construits aux normes de sécurité requises ont été évalués à 8 millions de MYR soit (2 millions de dollars US).[8] Les travaux de construction de la tour du Centre de Développement du Commerce Extérieur de Malaisie, d'un coût de 167 millions de MYR (44 millions de dollars US), dont l'achèvement était prévus pour 1997, n'ont pas été réalisés avant le milieu de l'année de l'année 2005, tandis que le coût avait grimpé à 400 millions de MYR (106 millions de dollars US). Les vices de construction ont été évalués à 28.4 millions de MYR (7.5 millions de dollars US).[9] Même, s'agissant de petits projets, les PMC ont coûté très chers. Selon le ministre des travaux publics, Samy Vellu, son ministère pourrait construire une salle de classe au prix de 55.000 MYR (15.000 dollars US) ; mais lorsque le marché pour les travaux de construction est attribué à un PMC, la facture s'élèverait à 12.000 MYR (32.000 dollars US).[10] Le grand public a favorablement accueilli l'intention affichée par le nouveau gouvernement d'abolir le système PMC en mars 2004. Les organes et les institutions de l'État ont reçu l'ordre de respecter les politiques en vigueur en matière d'appels d'offres et d'attribution des marchés publics pour assurer la transparence et la responsabilité. De nouvelles directives pourraient être émises pour traiter des marchés spécifiques. Par exemple, en décembre 2004, une note circulaire du trésor contenait des directives relatives à la sélection des entrepreneurs dans le cadre de l'entretien des infrastructures publiques. Ces directives sont applicables à tous les organes et institutions de l'État.[11] Les

conditions de sélection font l'objet des précisions sur le système des appels d'offres publics et la participation d'un éventail plus équilibré des fonctionnaires de l'État, y compris un représentant du ministère des travaux publics. Ces conditions sont conformes aux dispositions de la Loi type sur la passation de marchés relatifs aux biens, à la construction et aux services, émises en 1995 par la Commission des Nations unies sur le droit du commerce international. Toutefois, ces directives ne répartissent pas les rôles de sélection et de supervision, tels que prescrits dans le document intitulé : Normes minimales pour la passation des marchés publics de TI.[12] Plus important encore est le fait que la Malaisie n'a pas su exiger des sociétés l'adoption d'un code d'éthique contre la corruption, ou de répertorier les sociétés connues pour leurs pratiques corrompues.

La corruption au sein de la police sous les feux des critiques

La Commission royale pour le renforcement des opérations et la gestion de la police (RCP) créée en février 2004 dans le but de réformer la police, a soumis au roi, le 19 avril 2005, un rapport de ses résultats. Des 926 plaintes reçues par la commission de la part des membres du grand public, entre mars 2004 et mars 2005, 98 concernaient des cas de corruption au sein de la police. Les enquêtes de la Commission royale ont révélé que la corruption était très répandue au sein de la police, y compris : des ristournes mensuelles reçues de la part des propriétaires illégaux d'usines et des employeurs d'immigrants illégaux ; demandes d'argent auprès des détenus en échange de la nourriture ou pour permettre aux détenus de téléphoner ; et accepter des pots-de-vin pour détenir des innocents, ou refuser d'intenter des procès contre les coupables. Le rapport a aussi fait mention des accusations levées contre le personnel de la police selon lesquelles les agents offrent des pots-de-vin à leurs supérieurs pour obtenir la promotion ou des affectations. Le rapport a fait état des plaintes formulées par les usagers relatives au mode de vie somptueux dont jouissent les officiers de la police. L'un d'entre eux aurait déclaré des biens d'une valeur de 34 millions de MYR (9 millions de dollars US), mais aucune enquête n'a été menée pour déterminer comment il a acquis une pareille fortune. Influencée par le fait que la sensibilisation sur la corruption au sein du personnel de la police s'est révélée faible à tous les niveaux, la commission a recommandé que son élimination soit placée au premier rang des objectifs visés par le programme de réforme. Elle a fait 125 recommandations dont 10 concernent la corruption. Certaines indications suggèrent que le gouvernement « s'assied » sur les rapports de la Commission Royale (RCP), comme il le fait pour les rapports provenant de la Commission des droits de l'homme. Le vice-premier ministre a annoncé que les rapports devraient être examinés minutieusement par tous les organes du gouvernement central, le ministère des finances et celui des travaux publics, avant la mise en œuvre des recommandations faites par la commission.[13] Cependant, en mai 2005, le Premier Ministre Badawi a annoncé qu'une brigade spéciale se réunirait pour déterminer un ordre de priorité pour leur mise en œuvre. Quelques semaines plus tard, on rapporta que la police avait commencé de mener des enquêtes sur les affaires de corruption citées dans le rapport. Vers fin juin, cinq sous-comités ont été installés pour étudier minutieusement les recommandations. La société civile a apprécié les conclusions des travaux de la RCP et suit de prêt leur mise en œuvre.

Mehrun Siraj and Sunita Chima (TI Malaysia)

Indications bibliographiques

Tunku Abdul Aziz, « Fighting Corruption: My Mission » (Combattre la corruption : ma mission) (Kuala Lumpur: Konrad Adenauer Foundation, 2005)
Zarinah Anwar and Kar Mei Tang, « Building a Framework for Corporate Transparency: Challenges for Global Capital Markets and the Malaysian Experience » (Élaboration d'un cadre pour relever les défis de la transparence au sein des les entreprises dans le domaine des marchés mondiaux des capitaux), *International Accountant* 18, 2003
Khaliq Ahmad Mohd Israil and Abul Hassan M. Sadeq, *Ethics in Business and Management : Islamic and Mainstream Approaches (L'Éthique dans les affaires et la gestion : les approches islamiques et conventionnelles)* (Kuala Lumpur: Asian Academic Press, 2001)
Mazilan Musa, Izal Arif Zahrudin and Suzanna Che Moin (eds), « Ethics and Integrity in Malaysia : Issues and Challenges » (L'Éthique et l'intégrité : les problèmes et les défis)' (Kuala Lumpur : Integrity Institute of Malaysia, 2005)
TI Malaysia : www.transparency.org.my

Notes

1. Discours stratégique du Premier Ministre, Abdullah Ahmad Badawi, au Forum mondial sur l'intégrité et l'éthique, Kuala Lumpur, 28–29 avril 2005.
2. Transparency International, *National Integrity Systems Country Study : Malaysia* (*Étude locale sur les systèmes nationaux d'intégrité : la Malaisie)* (Berlin: Transparency International, 2003).
3. Informations fournies par le procureur adjoint de la république, cabinet du procureur général.
4. *New Straits Times* (Malaysia), 21 novembre 2004.
5. Circulaire du trésor, no. 4, 2000, sur le site : www.treasury.gov.my/design/web/b_pekeliling.htm
6. *Utusan Online* (Malaysia), 14 novembre 2004.
7. *New Straits Times* (Malaysia), 21 novembre 2004.
8. *The Star* (Malaysia), 15 novembre 2004.
9. *Bernama* (Malaysia), 22 october 2004.
10. *Utusan Online* (Malaysia), 14 novembre 2004.
11. Circulaire du trésor no. 7, 2004, sur le site www.treasury.gov.my/design/web/b_pekeliling.htm
12. Voir le Rapport mondial sur la corruption *2005*, p. 4.
13. *Bernama* (Malaisie), 17 mai 2005.

Maroc

Conventions :
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En avril 2005, le gouvernement a annoncé **un nouveau plan établi en six points pour combattre la corruption**. Aux termes de l'une des mesures envisagées, il sera exigé des cadres supérieurs de la fonction publique la déclaration formelle de leurs biens et leur

valeur nette avant et après l'occupation d'un poste public. D'autres mesures comportent un projet de loi sur le blanchiment d'argent ; la création d'un organisme responsable du suivi des affaires de corruption connues ; et la consolidation de la transparence dans le processus d'octroi des marchés publics aux entreprises privées.

- Une loi, votée en septembre 2004, a remplacé **la Cour Spéciale de Justice (CSJ)** par cinq Cours d'Appels.[1] Les délits de corruption, d'extorsion, de réception malhonnête d'argent par les fonctionnaires, le trafic d'influence et le détournement de fonds publics seront traités par les tribunaux de première instance, dans le cas des délits mineurs, et par les chambres correctionnelles des Cours d'Appel lorsque les délits sont jugés plus graves. La CSJ avait traité des cas de corruption officielle depuis 1965. Mais, sous prétexte de favoriser une plus grande efficacité, ses procédures étaient plus rapides mais portaient préjudices aux libertés individuelles. Ses sanctions étaient aussi plus sévères que celles stipulées par le Code criminel. La CSJ était étroitement tributaire du ministre de la justice, qui a l'autorité exclusive d'engager des poursuites judiciaires contre les prévenus. Cela signifiait que la décision de porter les affaires devant les tribunaux ou non relevait de la discrétion de l'exécutif. Les organisations non gouvernementales, y compris Transparency International Maroc, avaient demandé l'abolition de la CSJ.
- La même loi a aussi introduit **des amendements au Code criminel** en renforçant les sanctions afférentes aux délits de corruption, d'extorsion, de réception malhonnête d'argent par les fonctionnaires, le détournement et le trafic d'influence. Elle a également prévu des dispositions pour la confiscation impérative par l'État de tout ou partie des biens ou revenus acquis à travers ces délits et, dans le cas de l'acceptation des-pots-de vin, la confiscation des articles offerts par le corrupteur. La loi exonère les corrupteurs qui signalent les délits avant que les responsables corrompus ne réagissent ou qui sont capables de prouver qu'ils ont été forcés de faire des décaissements illégaux de fonds en vue de parvenir à un certain résultat.
- En novembre 2004, une loi a été votée avec pour but **la suppression du monopole des émissions radio et télévision de l'État** en 2005 et la conversion des stations radio et télévision, RTM et 2M en sociétés ouvertes au capitaux privés. Cependant les ONG ont critiqué quelques restrictions de la liberté d'expression, en l'occurrence le fait que les médias autorisés doivent s'engager à respecter scrupuleusement les valeurs de la Monarchie et les réalisations du Royaume relatives aux questions de l'Islam ainsi que l'intégrité territoriale.

Le « printemps de Rabat » ?

Le couronnement du roi Mohammed VI en juillet 1999 a suscité de grands espoirs de voir le régime s'attaquer vigoureusement à la corruption alléguée à l'encontre de la classe privilégiée pendant les 38 années de règne de son père, le roi Hassan II. Malgré un certain retard, le nouveau souverain a effectivement tenté de répondre à certaines de ces attentes en utilisant une presse partiellement libéralisée et un organe moins timide de contrôle des finances, l'Inspection Générale des Finances (voir ci-dessous) comme agents du changement. Le changement le plus marquant de la période 2004-05 est donc la nouvelle liberté dont jouit la presse d'aborder le problème de la corruption.

La presse a contribué à faire évoluer les perceptions nationales en décryptant de complexes dossiers de corruption alléguée, impliquant des agences paragouver-

nementales et des banques, allant jusqu'à enquêter sur les activités commerciales de hauts gradés des Forces Armées Royales (FAR) jusque-là considérées comme taboues.

Le dossier de la Mosquée Hassan II, mausolée géant dédié au roi à Casablanca, dont la construction s'est étalée sur 13 ans pour un coût estimé entre 500 et 800 millions de dollars américains et finalement ouverte en 1993, a été l'un des plus suivis. Le fait que des irrégularités financières soient dévoilées avec plus de dix ans de retard révèle l'ampleur des restrictions imposées à la presse à cette époque. La construction a été financée, d'une part, par des « contributions volontaires » et, d'autre part, par une déduction obligatoire sur les salaires des employés, système ouvrant largement la porte au racket et aux détournements de fonds[1]. Les journalistes ont également enquêté sur des irrégularités impliquant des fournisseurs de matériaux destinés à la mosquée, dont les Grandes Marbreries du Sud (GMS) d'Agadir, qui exploitaient une usine de traitement du marbre et dont le Conseil d'administration était présidé par l'adjoint de l'ancien puissant Ministre de l'Intérieur du roi Hassan, Driss Basri[2]. Bien que cette affaire n'ait conduit à aucune arrestation, elle illustre le manque d'obligation de rendre compte de l'utilisation de biens publics considérables durant le règne de l'ancien souverain.

L'armée n'a pas été épargnée par les révélations portant sur des abus de pouvoir présumés, notamment par rapport à l'industrie de la pêche. Outre la surveillance des prises des chalutiers marocains et de l'UE, l'armée exerce un contrôle sans précédent sur ce secteur du fait de son rôle sécuritaire le long des côtes. Des soupçons laissant penser que l'industrie de la pêche était tombée aux mains de militaires ont commencé à émerger en 2001, quand la presse a révélé qu'un certain nombre de militaires et de fonctionnaires des services de sécurité de haut rang**,** ainsi que des membres de leur famille, détenaient des entreprises ou des actions d'entreprises exportant du poisson vers l'Espagne[3]. Ces allégations ont refait surface en janvier 2005, dans un article mieux étayé, dévoilant plus en détail ces connections et affirmant l'existence de conflits d'intérêts entre les attributions professionnelles et les intérêts privées de certains membres de l'armée. Comment ces officiers, s'interrogeait l'article, peuvent-ils contrôler efficacement le respect des politiques de conservation des espèces alors que leurs chalutiers risquent de perdre des millions de dirhams[4] ?

Pour ne rien arranger, le budget de la défense est approuvé par l'exécutif sans débat au Parlement et les contrats de fournitures militaires ne sont – du moins en pratique – pas soumis à la loi sur les marchés publics, ce qui limite leur surveillance au seul plan interne. Cet état de fait ne permet pas la gestion transparente d'une part importante du budget de l'État.

Malgré le rare retentissement dont ont bénéficié toutes ces affaires, aucune n'a été portée devant la nouvelle Cour d'appel, ce qui laisse penser que la corruption va continuer à prospérer en l'absence de pouvoir judiciaire indépendant et vu l'impunité dont jouissent les hauts dignitaires du régime**.** Si un certain nombre d'ONG et de journalistes ont réclamé une enquête indépendante pour déterminer l'ampleur des richesses accumulées illégalement au cours du long règne de Hassan II5. , d'autres clament que c'est impossible du fait même du nombre de transactions réalisées au cours des 40 dernières années. Toutefois, une chose est sûre : la plus grande liberté d'expression n'a pas été accompagnée d'une amélioration significative de la responsabilité. « Une plus grande liberté d'expression ne suffit pas », affirme la journaliste Farida Mouha, « nous avons besoin de politiques efficaces de lutte contre la corruption »[6].

L'IGF publie des rapports courageux mais sans suite

La seconde arme de l'arsenal du gouvernement est l'Inspection Générale des Finances (IGF), organe de révision national autrefois moribond employant 160 comptables chargés du contrôle des activités des institutions du secteur public et des financements des bailleurs de fonds.

Si les activités de révision des comptes de l'IGF étaient limitées par le passé, elles ont vraiment démarré en 2003. Ses inspections ont révélé l'existence de fraudes financières flagrantes et de détournements de fonds au niveau des banques, de la sécurité sociale, des crédits agricoles, des logements publics, des marchés publics nationaux, des entreprises publiques, des conseils municipaux et des projets d'aide internationale.

Certains des plus grands noms du secteur bancaire – parmi lesquels le Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH), la Banque Populaire, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale et la Banque Nationale pour le Développement Économique (BNDE) – ont fait l'objet d'enquêtes suite à des allégations de mauvaise gestion et de corruption. Selon l'IGF, la direction de la BNDE a puisé dans les réserves de 19 milliards de dirhams (2,1 milliards de dollars US) du CDG, un fonds dont l'utilisation requiert impérativement l'accord du Ministère des Finances, de la banque centrale « Bank Al Maghrib », de la Commission du crédit et du Conseil d'administration[7]. Les procédures à suivre pour ce type de retraits n'ont pas été respectées. L'affaire est toujours en cours.

Des soupçons similaires pèsent sur le CIH, le prestigieux fonds de crédit pour le développement du tourisme et du logement. Selon une enquête parlementaire de 2000, il aurait perdu 14 milliards de dirhams (1,3 milliard de dollars US) sur plusieurs années. Quinze anciens cadres supérieurs du CIH ont fait l'objet d'enquêtes pour détournement de fonds, y compris son ancien directeur général, qui a attribué la faillite de la banque aux demandes de prêts non garantis d'hommes d'affaires influents, proches du pouvoir. Des hommes d'affaires fictifs, utilisant le nom de sociétés fictives, ont obtenu des crédits de la banque puis ont été déclarés en faillite. Vu le nombre d'hommes politiques qui seraient impliqués, on peut douter qu'il sera possible de découvrir le fond de l'affaire dans ces deux cas.

Début 2005, l'IGF a reporté son attention sur le cas de l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT), l'organisme chargé d'assurer 70 % des formations professionnelles du pays et la construction des infrastructures nécessaires, qui bénéficie souvent du soutien de bailleurs de fonds tels que le Canada et l'Union Européenne. En 2004, une enquête de l'IGF a mis au jour un vaste système de programmes de formation fictifs impliquant des malversations d'un montant estimé à 60 millions de dirhams (6,7 millions de dollars US)[8]. C'était le signe d'une débâcle totale des systèmes de contrôle mis en place au sein de l'OFPPT mais aussi des autres organismes publics investis d'un rôle de surveillance. Selon l'enquête de l'IGF, entre 1996 et 2001, seuls 45 dossiers sur les 6.247 projets de formation subventionnés avaient fait l'objet d'un contrôle.

Malgré sa nouvelle hardiesse, l'IGF reste gravement sous-financée et ses rapports restent souvent sans suites[9]. Quand des affaires impliquant des hauts dignitaires sont dévoilées, le système judiciaire se fige. Seule l'ouverture totale des audits de l'IGF à l'examen du public rendra ses avertissements impossibles à ignorer.

Azeddine Akesbi, Siham Benchekroun, Kamal El Mesbahi, Rachid Filali Meknassi et Michèle Zirari (Transparency Maroc)

Indications bibliographiques

Transparency Maroc, *Université de la transparence* (Rabat : Transparency Maroc, 2003) (égale ment disponible en arabe)
Transparency Maroc, *La corruption au Maroc : synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité* (Rabat : Transparency Maroc, 2002)
TI Maroc : www.transparencymaroc.org

Notes

1. TelQuel (Maroc), 4-10 décembre 2004.
2. Al Ayyam (Maroc), 19-25 janvier 2005. Cet article apporte des informations précises sur des factures impayées et des proches du Ministre qui auraient obtenu de grandes quantités de marbre sans rien débourser.
3. http://sahara_opinions.site.voila.fr/kbeirouk2001. htm
4. Al Ayyam (Maroc), 19-25 janvier 2005.
5. Vue Economique (Maroc), 10 décembre 2004.
6. Libération (Maroc), 14 décembre 2004.
7. Ahdat Almaghribia (Maroc), 7 janvier 2005.
8. Assahifa (Maroc), 30 juin-6 juillet 2004.
9. Entretien avec le directeur de l'IGF, Abdelali Benbrik, dans Aujourd'hui le Maroc (Maroc), 24 janvier 2005.

Népal

Conventions :
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2002 ; pas encore ratifiée)
Initiative BAD-OCDE de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique (approuvée en novembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- En février 2005, le roi Gyanendra a édicté un décret portant création d'une **Commission royale pour le contrôle de la corruption** (RCCC). Bien que cette commission ait été initialement créée grâce à une clause de la Constitution permettant l'établissement de l'état d'urgence, le roi a étendu son mandat après la levée de celui-ci. Bien que cette mesure veuille répondre aux inquiétudes de la population face à la corruption, elle a été vivement critiquée par la classe politique et la société civile. Il est généralement admis qu'une mesure qui dote un seul organisme de pouvoirs d'investigation mais aussi de pouvoirs judiciaires viole le principe de base de la séparation des pouvoirs. L'inutilité de la commission a également été soulignée vu l'existence d'une Commission d'investigation des abus de pouvoirs (CIAA), un organisme de lutte contre la corruption créé en 1991 jugé de plus en plus efficace (voir ci-dessous).
- Conformément à une directive sur les services publics, 71 commissions de district ont été créées en mars 2005 pour **contrôler la prestation des services publics**, notamment sur le plan des abus de pouvoir et des pots-de-vin. La loi sur l'administration locale a également été amendée par décret royal pour permettre la nomina-

tion de cinq administrateurs régionaux et de quatorze administrateurs de zone. Ces dispositions supplémentaires ont été édictées pour faire en sorte que les fonctionnaires soient plus conscients de leurs devoirs et pour mettre un frein au prélèvement de pots-de-vin. Cependant, ces nouveaux grades administratifs pourraient venir empiéter sur les fonctions préexistantes du fait de compétences et de pouvoirs partiellement communs.

- Un **projet de loi contre le blanchiment d'argent** a été élaboré par le Ministre des Finances en juillet 2004 ; un projet de loi sur les marchés publics et leur réglementation a été rédigé par le bureau du vérificateur général en janvier 2005 et des projets de réglementation sur le Centre national de vigilance (NVC) ont été établis en mars 2005 par ce même organisme. Tous ces projets font l'objet d'une consultation publique avant d'être finalisés mais sont désormais remis en cause en l'absence de parlement opérationnel.

Le rôle douteux de la Commission royale pour le contrôle de la corruption

Le 1er février 2005, le roi Gyanendra a dissous le gouvernement de coalition quadripartite dirigé par Sher Bahadur Deuba, pris le contrôle de l'exécutif et déclaré l'état d'urgence en vertu de l'article 115 de la Constitution de 1990. Les raisons invoquées pour cette « prise de pouvoir royale » étaient la détérioration de la sécurité, l'incapacité des gouvernements successifs à améliorer l'ordre public et la corruption endémique. La dissolution du gouvernement a été largement critiquée pour son caractère antidémocratique et anticonstitutionnel.

Le nouveau gouvernement a rapidement annoncé un plan visant à lancer une campagne énergique contre la corruption et, en février 2005, la Commission royale pour le contrôle de la corruption (RCCC) voyait le jour. Par le passé, les mesures prises pour contrôler la corruption ont été infructueuses du fait de l'instabilité politique et de la faiblesse des systèmes de freins et contrepoids dans les institutions népalaises. Cette dernière initiative porte également à caution vu l'absence de parlement et de pouvoirs publics locaux, le climat peu propice à la tenue d'élections, les retards accumulés dans les tribunaux, la persistance des conflits et des problèmes de sécurité et l'aggravation de la crise économique.

Nombre de dirigeants de partis politiques, de militants des droits de l'homme et de journalistes ont été emprisonnés et les rassemblements politiques sont fortement découragés. La promulgation de mesures restrictives concernant la presse, en particulier, a privé les organismes de lutte contre la corruption, les médias et la société civile de leur liberté d'expression. Les militants de la lutte contre la corruption ont été informés que « leurs enquêtes et activités de surveillance ne devaient pas démoraliser les membres de la fonction publique »[1]. Toutefois, une certaine partie de la population est persuadée que la prise de contrôle du roi sur le gouvernement a été faite dans l'intérêt de la Nation.

Les six membres de la RCCC sont dirigés par Bhakta Bahadur Koirala, un ancien ministre du gouvernement, et dispose à la fois des pouvoirs de la Commission d'investigation des abus de pouvoir (CIAA) et du Tribunal spécial. Cette situation est contraire aux principes fondamentaux de la justice et de la séparation des pouvoirs. La CIAA a été créée en 1991 et ses pouvoirs d'investigation ont été étendus au Premier Ministre et aux députés en 2002. En tant qu'organisme de mise en accusation, la CIAA examine les charges et porte les affaires devant le Tribunal spécial pour

qu'il les juge. Le Tribunal spécial, établi en 2002, s'occupe spécifiquement des affaires de corruption.

Depuis sa création, la RCCC a examiné un certain nombre d'affaires impliquant des dignitaires et des hommes politiques haut placés. En juillet 2005, l'ancien Premier Ministre Sher Bahadur Deuba a été condamné pour des irrégularités commises dans le cadre de l'attribution d'un contrat lié au projet d'approvisionnement en eau de la vallée de Melamchi, qui porte sur 464 millions de dollars américains et dont le principal bailleur de fonds est la Banque Asiatique de Développement. L'ancien Ministre des Travaux publics, Prakash Man Singh, et quatre autres personnes ont également été reconnus coupables[2]. Deuba et Singh ont été condamnés à deux ans de prison et à une amende de 1,3 million de dollars chacun. Ce verdict a été critiqué par certaines organisations de la société civile, juristes et gouvernements étrangers pour sa nature extrajudiciaire.

En mars 2005, dans le cadre d'une autre affaire, la RCCC a engagé des poursuites contre six anciens ministres pour l'utilisation abusive du fonds de secours du Premier Ministre pour distribuer quelques 4 millions de roupies népalaises (NPR soit 57 000 de dollars US) à leurs sympathisants politiques sous le couvert d'une aide d'urgence aux victimes de l'insurrection maoïste. Les médias ont surnommé cette escroquerie présumée, l'« indemnité de Dashain », Dashain étant une importante fête hindoue. Selon la RCCC, les six anciens ministres ont utilisé abusivement le fonds de secours pour couvrir les « dépenses de Dashain » de 21 sympathisants du parti[3]. En juin 2005, la RCCC a ensuite fait brusquement marche arrière et disculpé l'ancien Premier Ministre de ces accusations ainsi que les six membres de son gouvernement et les 21 bénéficiaires des fonds. Selon le Président de la RCCC, « il n'a pas pu être établi que la décision d'attribuer ces fonds constituait un cas de corruption aux termes de la Clause 17 de la loi sur la lutte contre la corruption de 2002 ». Les détracteurs de la Commission ont analysé ce revirement comme une preuve de son pouvoir discrétionnaire excessif.

Les enquêtes de la RCCC se sont attirées les foudres des partis politiques et d'une partie de la société civile, notamment celles de l'Association du Barreau népalais, pour ce qu'ils considérent comme une « vendetta politicienne arbitraire ». En avril 2005, la RCCC a enjoint les banques de lui fournir les comptes d'une liste de plus de 100 figures politiques et bureaucrates. D'après les médias, aucun des noms figurant sur la liste n'appartenait à des « royalistes loyaux »[4].

Aux yeux de ses détracteurs, la RCCC risque de devenir un instrument de manipulation politique. La RCCC a en outre été critiquée parce qu'elle met sur la touche la CIAA, l'organe de lutte contre la corruption désigné par la Constitution. L'existence de la RCCC a été prorogée en vertu d'une clause de l'article de la Constitution qui a permis de lever l'état d'urgence en avril 2005. Il aurait été logique de supprimer la RCCC dès la levée de l'état d'urgence. La classe politique, les juristes et la société civile continuent de se demander pourquoi cela n'a pas été le cas.

La CIAA enregistre des succès mais les dignitaires corrompus peuvent toujours échapper à la justice

La CIAA a été créée en 1991 et a résisté aux pressions et aux attaques politiques dans sa volonté d'enquêter sur les comportements inappropriés des hommes politiques et des fonctionnaires. Le professionnalisme de la CIAA a permis d'atteindre un taux de condamnation remarquable de 84 % pour les quelque 250 affaires qu'elle a déférées devant le Tribunal spécial depuis la création de ce

dernier en 2002. La CIAA a permis d'économiser des sommes substantielles, grâce aux poursuites engagées contre les individus corrompus et à la découverte d'irrégularités financières.

Récemment, la CIAA a prouvé son utilité en enrayant les irrégularités liées à des sommes dues à la Direction générale de l'aviation civile népalaise (CAAN). En mars 2005, la CIAA a adressé une directive à la compagnie Royal Nepal Airlines (RNA) – ainsi qu'à d'autres compagnies aériennes – afin qu'elle paye les sommes dues à la CAAN, suite à une étude ayant révélé qu'elle avait 540 millions de NPR (8,1 millions de dollars US) d'arriérés. La CIAA a exigé que la CAAN se conforme à son obligation légale d'établir des factures mensuelles, à payer dans les 21 jours, pour les frais d'atterrissage, de stationnement et d'utilisation d'autres équipements aéroportuaires des avions de la RNA. Fin avril, la CAAN informait la CIAA qu'elle avait commencé à toucher ces arriérés.

Les militants de la lutte contre la corruption citent cette action comme un exemple particulièrement positif de pratique exemplaire des organes de réglementation pour enrayer les irrégularités financières et récupérer l'argent public. Le non-paiement des sommes dues était apparemment une mesure temporaire, prise de commun accord par les dirigeants de la RNA et de la CAAN, mais qui a perduré pendant cinq ans jusqu'à ce que la CIAA donne l'alerte.

La confiance que la CIAA inspire au public s'est également beaucoup améliorée suite aux mesures prises contre de hauts fonctionnaires, notamment avec l'engagement de poursuites pour corruption contre trois anciens hauts responsables de la police en août 2004. Moti Lal Bohara, Achyut Krishna Kharel et Pradip Shumsher Rana ont été accusés d'avoir abusé de leur position pour amasser de manière illicite plusieurs centaines de milliers de dollars chacun[5]. C'était la première fois que la CIAA portait des accusations contre des pontes de la police, une démarche qui a mis au jour la corruption institutionnalisée qui mine les organes chargés de l'application de la loi.

Pour sa part, le Tribunal spécial a reçu de nombreux éloges en 2004-05 pour ses verdicts sanctionnant trois hauts dignitaires dans différents procès pour corruption engagés par la CIAA. En juillet 2004, l'ancien Ministre des Travaux publics et dirigeant du Parti démocratique du Congrès népalais, Chiranjibi Wagle, a été condamné à deux ans et demi de prison et à une amende de 27,2 millions de NPR (411.000 dollars US) pour corruption[6]. Cette décision a été jugée historique, car aucun procès pour corruption n'avait encore donné lieu à une peine aussi sévère. La CIAA affirmait que Wagle avait amassé une fortune de près de 30 millions de NPR (450 000 de dollars US) en abusant de ses fonctions. En janvier 2005, le Tribunal spécial a reconnu coupable de corruption Ramagya Chaturvedi, directeur de l'entreprise publique *Nepal Oil Corporation*, l'a condamné à deux ans de prison et a ordonné la confiscation des gains illégalement acquis s'élevant à 19 millions de NPR (287.000 de dollars US). La CIAA a affirmé qu'il avait abusé de son autorité pour accumuler plus de 70 millions de NPR (1,1 million de dollars US) 7. En mars, l'ancien chef du Bureau des douanes de la région de Mechi, Keshar Jung Khadka, a été condamné à un an de prison et à une amende de plus de 2,5 millions de NPR (35 000 de dollars US) pour corruption et l'État a confisquéses biens à hauteur de 144.000 dollars US[8].

Cependant, tous trois se sont échappés des locaux du Tribunal peu de temps avant que celui-ci ne prononce son verdict. Le fait que ces trois fonctionnaires de haut rang aient pu sortir libres est dû à une lacune du système judiciaire qui ne permet pas au Tribunal spécial d'ordonner l'arrestation des personnes reconnues coupables de corruption. Ses verdicts doivent en fait être exécutés par le tribunal

de district compétent, ce qui peut prendre des jours vu la lenteur des procédures administratives. Par conséquent, les décisions du Tribunal spécial ne sont pas toujours exécutées. De plus, les accusés sont souvent libérés sous caution, ce qui leur permet de mieux se défendre en mobilisant toutes leurs ressources. Les militants de la lutte contre la corruption estiment que toute personne faisant l'objet de sérieuses accusations de corruption devrait préparer sa défense en prison.

Ces trois affaires ont soulevé des questions sur la manière la plus efficace d'exécuter les ordonnances du Tribunal spécial. À l'heure actuelle, le Tribunal examine plus de 150 affaires de corruption impliquant des responsables politiques, des administrateurs et des fonctionnaires de police poursuivis par la CIAA. Un grand nombre d'entre eux échapperont probablement à la justice, à moins que les lacunes actuelles du système judiciaire ne soient efficacement comblées.

Rama Krishna Regmee (Kantipur City College, Katmandu)

Indications bibliographiques

Baburam Dhakal, *Empire of Corruption* (L'Empire de la corruption) (Katmandu : Baburam Dhakal, 2005)
CIAA et TI Népal, *Compilations of Anti-corruption Laws* (Compilation de lois sur la lutte contre la corruption), 2e édition (Katmandu : CIAA et TI Népal, 2005)
Hari Bahadur Thapa, *Bideshi Sahayataka Bisangati* (La dénaturation de l'aide étrangère) (Katmandu : National Book Centre, 2004)
Rama Krishna Regmee, *Nepal National Integrity System Study 2004* (Étude 2004 sur le système d'intégrité du Népal) (Katmandu : TI Népal, 2004)
TI Népal : www.tinepal.org

Notes

1. Entretien de l'auteur avec un administrateur du district de Pokhara, février 2005.
2. BBC News (RU), 28 juillet 2005 ; *Dawn* (Pakistan), 28 avril 2005.
3. www.gorkhapatra.org.np/pageloader.php ?file=2005/03/24/topstories/main6
4. *Dawn* (Pakistan), 28 avril 2005.
5. *Nepal News* (Népal), 14 août 2004.
6. *Nepal News* (Népal), 22 juillet 2004.
7. *The Himalayan Times* (Népal), 21 janvier 2005.
8. www.gorkhapatra.org.np/pageloader.php ?file=2005/04/05//topstories/main3

Nicaragua

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en mai 1999)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- L'Article 68 de la Constitution, qui dispense les médias du paiement de droits à l'importation sur les fournitures, a été abrogé en mars 2005. Cette mesure devrait se

répercuter négativement sur la **capacité des médias à faire des reportages sur des cas de corruption**.

- La défectueuse **Loi sur la profession judiciaire**, ratifiée en septembre 2004 par l'Assemblée Nationale, devait entrer en vigueur en septembre 2005. Cette loi instaure des concours pour les juges mais maintient la possibilité qu'ils soient nommés sans être mis en compétition. Elle ne parvient pas non plus à séparer le rôle administratif et judiciaire de la Cour Suprême et charge une Commission composée de juges de la Cour Suprême, plutôt qu'un organisme indépendant, de superviser l'administration des carrières judiciaires.
- En mars 2005, le parti *Partido Liberal Constitucionalista (PLC)* a présenté un projet de loi qui, s'il était adopté, garantirait l'**amnistie** à toute personne accusée d'avoir commis un délit contre l'administration publique au cours des 20 dernières années. Cela concernerait le dirigeant du PLC et ancien président Arnoldo Alemán, condamné en 2003 à 20 ans d'assignation à résidence pour blanchiment d'argent, détournement de fonds et fraude (voir ci-dessous).

Les efforts de lutte contre la corruption dans l'impasse à cause de la mainmise des partis rivaux sur le gouvernement

Les initiatives de lutte contre la corruption du Président Enrique Bolaños avaient pris un départ prometteur quand il avait décidé de poursuivre en justice son mentor politique, l'ancien président Arnoldo Alemán, qui purge actuellement une peine de 20 ans d'assignation à résidence pour fraude, blanchiment d'argent et détournement de fonds (voir le *Rapport mondial sur la corruption 2005*). Mais, depuis, les efforts de lutte contre la corruption stagnent étant donné que les deux principaux partis de l'Assemblée Nationale sont de mèche pour bloquer les poursuites et exploiter les faiblesses de Bolaños en réclamant une action en justice contre lui pour des irrégularités de financement supposées de sa campagne.

Les enquêtes menées contre d'anciens hauts dignitaires ont été abandonnées et, à l'exception d'Alemán, aucun membre de l'ancien gouvernement n'a été écroué. Et il est peu probable qu'ils soient un jour envoyés en prison vu la prescription légale de cinq ans qui s'applique à leurs délits. Le délai dans lequel les membres de l'ancien gouvernement pourraient être poursuivis pour corruption pourrait même expirer encore plus tôt si le projet de loi d'amnistie concocté par le Partido Liberal Constitucionalista est adopté.

L'affaire Byron Jerez, ancien chef de la Direction générale des impôts et proche de l'ancien président, est caractéristique de cette incapacité à prendre des mesures décisives contre la corruption. Jerez a été mis hors de cause dans le cadre de cinq procès différents en 2004-05 et, dans le seul procès où il a été condamné, le jugement a été cassé malgré les preuves « nombreuses et convaincantes » qui pesaient contre lui, pour reprendre les termes du procureur général, Alberto Novoa. Celui-ci tente actuellement de récupérer les biens saisis, notamment une maison sur la côte qui aurait été construite grâce au détournement de fonds de secours débloqués suite à l'ouragan Mitch.

Bolaños, qui est arrivé au pouvoir à la tête d'une alliance de cinq partis, a perdu le soutien de son propre parti, le PLC, en 2002, après les poursuites engagées par son gouvernement contre Alemán, le leader du PLC, qui l'avait en fait choisi comme candidat à la présidence. Depuis lors, le PLC et le principal parti d'opposition, le Frente

Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), qui contrôlent à eux deux 90 % de l'Assemblée Nationale, ont progressivement resserré leur étau sur les institutions publiques, bloquant de fait toute mesure de lutte contre la corruption.

En 2000, les deux chefs de parti, Arnoldo Alemán et Daniel Ortega, ont conclu un accord officieux pour faire passer un amendement de la constitution qui renforce leur contrôle des institutions et garantit automatiquement à Alemán un siège à l'Assemblée Nationale et, par conséquent, l'immunité parlementaire. Depuis, cet accord s'est étendu à d'autres domaines et est essentiel à leur survie politique puisque tous deux ont une très mauvaise cote de popularité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur parti, et font l'objet d'enquêtes de corruption au Nicaragua et dans plusieurs pays tiers[1]. Ils sont tous deux très mal vus par l'administration américaine et figuraient sur la liste des hauts responsables politiques auxquels les États-Unis ont refusé un visa d'entrée pour cause de corruption[2].

Le contrôle du pouvoir législatif a permis à ces deux partis d'imposer plusieurs lois qui entravent la lutte contre la corruption. Ils ont mis fin aux avantages fiscaux dont bénéficiaient les médias, qui se plaignent que cette mesure était motivée par le désir de limiter leur liberté d'expression. Autre mesure controversée : l'adoption, en septembre 2004, de la loi sur la profession judiciaire, qui permet à la Cour Suprême de continuer à être à la fois responsable de l'administration et du rendu de la justice. Cette mesure est tout à fait contraire aux recommandations de plusieurs organisations de la société civile. Selon la loi, les juges et autres membres du personnel des tribunaux peuvent être engagés et promus sans participer à une sélection compétitive.

Cette loi a également confirmé les juges en place dans leurs fonctions, ce qui revenait, pour le PLC, à approuver la nomination des juges qu'il accusait un an plus tôt de « travailler pour le FSLN ».

Le PLC a également fait des concessions au FSLN sur d'autres plans, notamment en lui permettant d'occuper la présidence de l'Assemblée Nationale, ce qui a permis à un membre de ce parti d'accéder à un poste à responsabilité dans le corps législatif pour la première fois depuis deux ans. L'apparente contrepartie de ces nombreuses concessions serait le soutien du FSLN pour obtenir la libération d'Alemán.

À la mi-novembre 2004, dans sa frénésie de légiférer, l'Assemblée Nationale a adopté 14 lois en quatre jours (alors qu'aucune n'avait été adoptée au cours des six mois précédents), dont un grand nombre contribuait au transfert de pouvoir du gouvernement au corps législatif. La Cour de justice centre-américaine et l'Organisation des États Américains ont toutes deux critiqué ces nouvelles lois parce qu'elles sapent les pouvoirs de l'exécutif[3].

L'une de ces nouvelles lois confère à l'Assemblée Nationale le pouvoir d'accepter ou de rejeter les candidats à des fonctions ministérielles ou diplomatiques et réduit le nombre de députés requis pour rejeter un décret présidentiel. L'Assemblée Nationale jouit désormais non seulement du pouvoir d'approuver ou de rejeter le budget, mais aussi de le modifier. Une autre loi place sous le contrôle de l'Assemblée un certain nombre de nouvelles institutions, parmi lesquelles les organes de contrôle des services publics, de la sécurité sociale et des droits de propriété privée.

Il est important qu'un pays dispose d'un pouvoir législatif fort et, il y a dix ans, c'était plutôt l'étendue des pouvoirs présidentiels qui était préoccupante. Mais on peut désormais se demander si le transfert de pouvoirs n'a pas été trop loin, laissant trop peu de contrepoids à l'exécutif et aux autres institutions. Cette situation est particulièrement inquiétante vu la faiblesse d'une tradition démocratique au Nicaragua. Bien que les partis politiques soient légalement tenus de choisir les candidats en utilisant les méthodes les plus démocratiques[4], cette disposition est presque systématique-

ment ignorée. Les ténors politiques ne tiennent pas de primaires mais dressent des listes fermées de leurs candidats préférés pour remplir les bancs de la puissante Assemblée Nationale. Ces mêmes candidats finissent également par occuper des postes clés dans les institutions judiciaires, électorales, de contrôle des comptes et autres organes institutionnels.

Le duopole politique s'enracine, du fait de lois et de pratiques qui font qu'il est difficile pour les autres tendances politiques d'entrer dans la compétition, et pour les institutions nationales d'acquérir plus d'indépendance. Le cadre légal mis en place par les deux principaux partis depuis 2000 rend la création de nouveaux partis quasiment impossible[5] et le manque de démocratie interne au sein des partis bloque constamment les réformistes des deux principaux partis. Bien qu'Alemán et Ortega soient impopulaires au sein de leurs propres partis et de l'électorat, l'un d'entre eux au moins – et peut-être les deux – se présentera aux élections de 2006. Par le passé, avec l'aide d'institutions nationales politisées, des candidats populaires comme Pedro Solórzano et José Antonio Alvarado avaient dû renoncer à leurs ambitions électorales (respectivement en 2000 et 2001). Aujourd'hui, les populaires Herty Lewites (FLSN) et Eduardo Montealegre (PLC) risquent de connaître le même sort dans la période préparatoire aux élections générales de 2006.

Le contrôle exercé par les deux principaux partis sur le Conseil suprême électoral (CSE), l'organisme chargé de contrôler les activités électorales, fait craindre qu'il ne soit trop peu désintéressé pour rester neutre lors des élections de 2006 et que ces élections ne soient ni libres, ni équitables[6].

Toutefois, même si un outsider devait accéder à la Présidence, le renforcement des pouvoirs dont jouit l'Assemblée Nationale et la forte influence qu'Alemán et Ortega exercent sur elle leur garantit pour ainsi dire suffisamment de pouvoir pour continuer à représenter un sérieux obstacle à la lutte contre la corruption.

Roberto Courtney (Grupo Cívico Etica y Transparencia, Nicaragua)

Indications bibliographiques

Les pays du G8 et le Gouvernement du Nicaragua, « G8/Nicaragua Partnership Compact to Promote Transparency and Combat Corruption : A New Partnership Between the G8 and Nicaragua », (Accord de partenariat G8/ Nicaragua pour promouvoir la transparence et lutter contre la corruption : un nouveau partenariat entre le G8 et le Nicaragua), juin 2004, www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040610-35. html

Universidad Centroamericana, « Tercera encuesta sobre Percepción de la población sobre la corrupción » (Troisième enquête sur les perceptions de la corruption dans la population), avril 2005, www.uca.edu.ni

Grupo Cívico Etica y Transparencia (TI Nicaragua) : www.eyt.org.ni

Notes

1. Des comptes ouverts au nom d'Alemán ont été bloqués au Panama, où une enquête est en cours pour blanchiment d'argent présumé. Les autorités américaines enquêtent sur des accusations similaires.
2. Les autorité américaines ont refusé d'accorder un visa à au moins 13 hauts fonctionnaires ou responsables de partis nicaraguayens, parmi lesquels deux juges de la Cour Suprême, un juge du tribunal électoral et le superviseur national des services publics, du fait de « soupçons ou d'enquêtes liés au terrorisme ou à la corruption ».
3. L'OEA a envoyé un certain nombre de délégations pour estimer si ces réformes et le blocage qui oppose l'exécutif et le législatif constituent une « rupture de l'ordre démocratique ».

Les analystes nicaraguayens s'accordent à critiquer ces réformes qui, selon eux, nuisent à l'équilibre et à l'indépendance des pouvoirs.

4. Article 63 de la loi électorale.
5. Voir le *Rapport mondial sur la corruption 2004* et *2005* pour une analyse de l'impact de la loi électorale de 2000.
6. Les groupes de surveillance des élections issus de la société civile Grupo Cívico Etica y Transparencia et el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) ont lancé une « alerte jaune » en mars 2005 en raison du risque élevé de fraude électorale et de l'incapacité de l'État à régler le problème, même après que l'UE, l'OEA et le Centre Carter ont dénoncé le cadre légal existant et le travail des autorités électorales lors des élections de 2001. Les observateurs électoraux ont découvert des irrégularités lors des élections municipales de 2004, ce qui montre bien, selon eux, que le problème n'a pas été réglé en prévision des élections générales de 2006 : les électeurs ont eu du mal à acquérir ou à faire remplacer les cartes d'identité obligatoires pour voter ou n'apparaissaient pas sur les listes électorales bien qu'ils se soient inscrits ; les autorités électorales ont annulé les résultats de Granada, la troisième plus grande ville du pays, accordant la victoire au FSLN et non à l'APRE (Alliance pour la République) pour des motifs jugés imaginaires par certains.

Nouvelle-Zélande

Conventions :
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en juin 2001)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en juillet 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En décembre 2004, quatre lois visant à promouvoir l'**intégrité dans le secteur public** ont été amendées. En conséquence, la Commission des services publics (SSC), l'organisme chargé de contrôler tous les services publics de base exerce désormais officiellement ses compétences sur un bien plus grand nombre d'institutions gouvernementales (voir ci-dessous). En vertu de la nouvelle législation, les rapports annuels de la Commission sur les avancées des différentes institutions en matière de promotion des normes éthiques doivent être mis à la disposition du public. Début 2005, la Commission a commencé à rédiger un ensemble de directives pilotes pour les institutions concernées.
- En janvier 2004, la Nouvelle-Zélande a cessé de recourir au Conseil privé britannique comme cour d'appel de dernier ressort. Une **nouvelle Cour suprême** a pris ses fonctions le 1er juillet 2004, suite à l'adoption de la Loi sur la Cour suprême d'octobre 2003. Pendant la période de transition, la question du financement de la nouvelle Cour a généré des tensions sans précédent entre le Gouvernement et le pouvoir judiciaire. En mai 2004, à Londres, le Président de la Cour a prononcé un discours critiquant le gouvernement néo-zélandais sur la question du financement ainsi que la somme mise à disposition de la nouvelle Cour. L'indépendance du pouvoir judiciaire est bien établie en Nouvelle Zélande et la controverse qui a entouré la Cour Suprême a été vue comme un test décisif de l'attachement du pays à la bonne gouvernance.

Les Néo-zélandais mieux sensibilisés à la corruption

L'Indice de perceptions de la corruption de Transparency International classe invariablement la Nouvelle-Zélande parmi les pays les moins corrompus du monde. L'année dernière, cependant, le problème de la corruption a bénéficié d'une attention sans précédent suite à un certain nombre d'allégations de mauvaise utilisation des fonds publics pour la prestation de services communautaires.

Depuis les réformes lancées en 1984 pour réduire l'intervention de l'État dans l'économie, les gouvernements successifs ont de plus en plus sous-traité la prestation des services. Dans certains cas, ce processus de transfert de compétences a été trop rapide et les organisations en charge des services collectifs ne disposaient pas des capacités nécessaires pour gérer les fonds efficacement. Cette situation a ouvert une plus large voie aux malversations financières et autres activités malhonnêtes au sein de ce type d'organisations.

L'une des récentes affaires fortement médiatisée de mauvaise gestion des fonds publics impliquait une députée de l'opposition, Donna Awatare Huata qui, en 1999, a fondé une association philanthropique pour promouvoir des programmes de lecture dans les foyers d'accueil pour les enfants maoris. Elle a réussi à intriguer auprès de différents ministères et à collecter des fonds pour l'association mais a ensuite été soupçonnée d'avoir utilisé une grande partie de ces fonds dans son intérêt personnel. Mme Huata a été accusée de fraude en novembre 2003[1], mais à l'heure où nous rédigeons ce rapport, elle n'avait pas encore été jugée et continue de rejeter ces allégations. Ce scandale prolongé a fini par sa démission du Parlement en novembre 2004, bien que cette démission s'explique aussi en partie par un conflit l'opposant à son propre parti[2]. Les allégations d'irrégularités financières pesant sur des députés sont choses rares en Nouvelle-Zélande et, de mémoire d'homme, aucun n'a encore été relevé de ses fonctions.

Ce scandale a été suivi par des allégations de mauvaise gestion financière au sein de la plus grande institution d'enseignement supérieur du pays, Te Wananga o Aotearoa. Des preuves de népotisme ont été présentées au Parlement, révélant l'attribution de contrats à des sociétés dirigées par les cadres supérieurs de l'institution ou par des membres de leur famille[3]. Plusieurs enquêtes toujours en cours ont été lancées suite à ces allégations. Bien que les enquêtes des médias laissent penser qu'il puisse s'agir d'un cas de mauvaise gestion plutôt que de véritables malversations, cette affaire montre que de tels problèmes auraient pu être évités si l'on avait investi dès le départ plus de temps et d'argent pour le renforcement des capacités.

Des exemples réguliers d'utilisation abusive des fonds par de petits fournisseurs de services financés par l'État, y compris par certaines organisations maories, ont commencé à attirer l'attention, suscitant un débat sur la corruption dans les services collectifs. Certaines organisations maories auraient, par exemple, mal géré des ressources conséquentes, dont une grande partie aurait été obtenue en compensation de violations du Traité de Waitangi, conclu entre les chefs maoris et les Britanniques en 1840. L'exemple le plus frappant remonte à la fin des années 1990 et impliquait la nation Tainui et des biens accordés par l'État en compensation de violations du Traité remontant aux années 1860. Ces compensations concernaient à la fois des liquidités et des terres. Cependant, l'organisme de gestion tainui compétent les a utilisées pour investir dans des valeurs telles qu'une franchise sportive très controversée[4]. Cette affaire a donné lieu à de graves conflits internes sur le contrôle des actifs et généré une très mauvaise publicité.

La population a le sentiment que la mauvaise gestion financière, révélée par les audits et souvent accompagnée d'allégations de corruption et de népotisme, a conduit au gaspillage d'indemnités légitimes impliquant le patrimoine national. Cette impression concorde avec celle de certains des bénéficiaires supposés de ces organisations, qui estiment que leurs propres dirigeants les ont privés de ressources. Bien que certaines de ces allégations reposent sur des preuves solides, elles ont rarement donné lieu à des poursuites pénales.

Vu le mécontentement public croissant, le gouvernement a pris des mesures pour s'attaquer au problème en organisant, depuis janvier 2005, des formations en gestion financière destinées aux organisations qui reçoivent des fonds publics pour fournir des services collectifs ou à titre de compensation pour des violations de traités. Depuis début 2005, l'importance des services gouvernementaux chargés d'évaluer les capacités de gestion de ces organisations avant le déblocage des fonds ou des terres est également mise en avant.

Promouvoir l'intégrité dans le secteur public

Les initiatives législatives visant à promouvoir l'intégrité dans le secteur public dans son ensemble ont bénéficié d'une moins bonne couverture médiatique mais ont introduit des changements importants. La législation adoptée en décembre 2004, et portant amendement à quatre lois préexistantes, élargit le mandat de la Commission des services publics en matière de contrôle des institutions publiques.

En Nouvelle-Zélande, le secteur public s'organise autour de trois grandes subdivisions : les services publics de base qui recouvrent les services traditionnels tels que la santé, l'éducation, la police, les affaires étrangères et les statistiques ; les organismes de service et de consultation financés par le parlement et dotés d'un conseil d'administration nommé par le gouvernement (qui assument une grande diversité de fonctions, de l'application de la législation sur l'indemnisation des accidents sans égard à la responsabilité aux services de sécurité routière, aérienne et maritime assurés par des organismes distincts) ; enfin, les entreprises publiques telles que la Poste néo-zélandaise, qui assure les services postaux et gère une banque de détail.

Auparavant, les responsables de tous ces services de base étaient placés sous l'autorité du Commissaire aux services publics, un fonctionnaire désigné selon un processus non partisan. Le Commissaire est en fait l'employeur de l'ensemble des chefs de services publics avec lesquels il a signé un contrat personnel. Chaque chef de service doit personnellement répondre des questions de recrutement et de performance devant le commissaire, ainsi que de l'établissement de normes d'intégrité, spécifiées par leur contrat.

En vertu des nouveaux amendements, les conseils d'administration – nommés par le gouvernement – des organismes publics n'entrant pas dans les services de base (c.-à-d. relevant des deuxième et troisième groupes) seront désormais également placés sous l'autorité du Commissaire. Ces organismes ont à présent des responsabilités clairement définies par lesquelles ils sont tenus d'établir des règles et de favoriser une culture de l'intégrité. Le Commissaire aux services publics pourra désormais s'assurer que ces organismes, souvent dotés de pouvoirs importants, respectent leur obligation de promouvoir l'intégrité. En vertu de la nouvelle législation, la Commission doit également contrôler comment ces organismes se conforment à cette obligation et ses rapports sur la question seront accessibles au public.

Depuis les réformes économiques engagées en 1984, de nombreux observateurs

estiment que l'honnêteté et la volonté de servir l'intérêt public, qui caractérisaient autrefois le secteur public néo-zélandais, risquent de disparaître. Ces réformes visaient à favoriser une société plus concurrentielle et des services publics plus flexibles en supprimant l'intervention de l'État dans de nombreux secteurs de l'économie. Les chefs de services étaient engagés pour une durée déterminée et leurs prestations étaient évaluées selon des critères bien définis, en visant avant tout l'efficacité, critère fortement prisé par le secteur privé dont la gestion du secteur public devait de plus en plus s'inspirer. Toutefois, la transmission proactive des normes éthiques n'a pas fait l'objet des mêmes efforts.

En 1999, le nouveau gouvernement a créé un organe spécifique, le Conseil des valeurs du secteur public (SSSB), pour contrôler le secteur public. Il se compose d'anciens hauts fonctionnaires, de dirigeants de syndicats du secteur public et de cadres supérieurs du secteur privé. Il a soumis au gouvernement deux rapports qui attiraient l'attention sur la perte de cohésion des services d'intérêt public depuis les réformes des années 1980. En 2001, le premier rapport du SSSB concluait que la « surimportance accordée à l'efficacité économique comme objectif et critère de performance a altéré les comportements et entamé la confiance et le soutien du public et des employés »[5]. Les membres du Conseil ont exprimé des inquiétudes similaires dans leur second rapport. La nouvelle législation semble avoir pris en compte les remarques du SSSB en étendant les responsabilités du Commissaire pour promouvoir les normes éthiques dans l'ensemble du secteur public.

Promouvoir la transparence à l'étranger

La Nouvelle-Zélande n'a pas réellement avancé dans la mise en œuvre de la législation adoptée en 2001 conformément à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Les exportateurs connaissent peu la loi sur la lutte contre la corruption des agents étrangers et le gouvernement n'a rien fait pour mieux les sensibiliser à leurs obligations légales. La nouvelle loi n'a été citée qu'une seule fois lors d'un discours du Ministre du Commerce à l'étranger[6]. Aucune enquête, ni aucune action en justice n'a été entreprise en vertu de la nouvelle loi.

Si l'on dispose de peu de preuves que des entreprises néo-zélandaises versent des pots-de-vin à l'étranger, on estime généralement que ce phénomène existe à petite échelle et certaines entreprises ont fait campagne contre la nouvelle législation lorsqu'elle était en préparation. L'ampleur limitée de la corruption à l'étranger est essentiellement le reflet de la taille des exportateurs du pays, qui sont en grande majorité des petites entreprises. Par ailleurs, la Nouvelle-Zélande a choisi de ne pas être liée par le Code des marchés publics de l'OMC du fait des coûts que l'adhésion à ce code aurait impliqué vu que son système d'attribution des marchés publics est actuellement déréglementé.

Toutefois, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont conjointement renforcé leurs efforts pour encourager la bonne gouvernance et la transparence au sein de la région du Pacifique. Ces efforts se sont traduits par une multitude de programmes, en grande partie coordonnés par le Forum des Iles du Pacifique, le grand organisme régional qui inclut les 14 pays insulaires indépendants du Pacifique Sud ainsi que la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

L'agence d'aide internationale de la Nouvelle Zélande, la NZAID, s'est montrée de plus en plus préoccupée par les normes de gouvernance appliquées dans les pays insulaires du Pacifique. Les réformes portant sur la gouvernance et visant à lutter contre la corruption sont désormais l'une des principales priorités

de la NZAID qui s'emploie à soutenir les acteurs de la société civile de la région en ce sens. La NZAID soutient également les efforts entrepris par les gouvernements des Iles du Pacifique pour améliorer la gouvernance et les normes de gestion financière et a joué un rôle clé en soutenant l'élaboration du Plan Pacifique lancé par les membres du Forum. Ce Plan met l'accent sur la réforme des systèmes de gouvernance dans la région. Cependant, les enquêtes menées par le Secrétariat du Forum des Iles du Pacifique basé aux îles Fidji ont révélé que les précédents programmes régionaux d'amélioration des normes de bonne gouvernance avaient été largement ignorés par les pays membres[7].

Shane Cave (TI Nouvelle-Zélande)

Indications bibliographiques

John Henderson, Shane Cave et Murray Petrie, *New Zealand's National Integrity System* (Le système national d'intégrité de la Nouvelle-Zélande) (Wellington : TI Nouvelle-Zélande, 2003)
Alan Webster, *Spiral of Values : The Flow from Survival Values to Global Consciousness in New Zealand* (L'élévation des valeurs : le passage de valeurs de survie à une conscience globale en Nouvelle-Zélande) (Hawere : Alpha Publications, 2001)
Rapports du Conseil des valeurs du secteur public (SSSB) : www.ssc.govt.nz/display/document.asp ?NavID=196

Notes

1. www.sfo.govt.nz (voir « Info. Bulletins and Alerts » – 4 novembre 2003).
2. tvnz.co.nz/view/news_politics_story_skin/459577 ?format=html
3. *Hansard* (journal des débats parlementaires de Nouvelle Zélande), 15 février 2005.
4. Voir les commentaires relatifs à l'affaire Kingi Michael Porima dans la *Maori Law Review, septembre 2000, consultables sur www.bennion.co.nz/mlr/2000/sep.html*
5. www.ssc.govt.nz/display/document.asp ?navid=196&docid=2330&pageno=2#P29_1346
6. Entretien de l'auteur avec des fonctionnaires du Ministère du Commerce
7. www.forumsec.org.fj/docs/FEMM/2002/femv04. pdf

Ouganda

Conventions :
Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (ratifiée en août 2004)
Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée en septembre 2004)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mars 2005)

Changements juridiques et institutionnels

- En octobre 2004, le gouvernement a publié un Livre blanc recommandant que l'Inspecteur Général du Gouvernement (IGG) jouisse d'une plus grande latitude pour arrêter et poursuivre les personnes impliquées dans des **actes de corruption ou d'abus d'une fonction publique**. Une telle mesure demanderait l'amendement de la Loi sur le code des dirigeants (Leadership Code) de 2002 pour la rendre conforme à la

Constitution de 1995, qui garantit à l'IGG un pouvoir de mise en accusation. En mai 2004, un précédent jugement constitutionnel avait réduit les pouvoirs de l'IGG. Pour renforcer l'institution, le Livre blanc proposait la création d'un tribunal anticorruption pour juger ces affaires. L'institution a reçu un nouveau souffle en janvier 2005 avec la nomination d'un nouvel IGG, la juge Faith Mwondha, et de son adjoint, Raphael Obudra Baku. Ils ont enjoint tous les députés et dirigeants politiques à déclarer leur patrimoine avant la fin mars 2005 et les ont prévenu que ceux qui ne respecteraient pas la loi s'exposeraient à des poursuites (voir ci-dessous).

- En juillet 2004, la Direction de l'Éthique et de l'Intégrité (DEI) a présenté sa **stratégie quadriennale de lutte contre la corruption et de restauration de l'éthique dans la fonction publique**. Ce programme, qui doit s'appliquer de 2004 à 2007, vise à améliorer l'exécution et la coordination des lois en vigueur et à garantir que la population est activement impliquée dans la lutte contre la corruption. La DEI a préparé un projet de loi sur la protection des dénonciateurs, qui sera soumis au parlement après les élections présidentielles et parlementaires de mars 2006. La DEI révise également la Loi sur la prévention de la corruption de 1970 en vue d'en présenter une version amendée au parlement.

La faillite institutionnelle menace

Malgré un cadre juridique bien développé et de larges possibilités de participation pour les médias et la société civile, le manque de volonté politique d'endiguer la corruption a conduit l'Ouganda au bord de la faillite institutionnelle. La corruption de la classe politique et des fonctionnaires est l'un des plus grands problèmes que le pays doit surmonter.

L'une des affaires qui ont secoué le pays impliquait notamment le Major Roland Kakooza Mutale, proche conseiller du Président Yoweri Museveni, qui a grandement contribué à sa réélection en 2001. Un rapport de l'Inspecteur Général du Gouvernement de mai 2003 recommandait que Mutale soit limogé pour avoir refusé de déclarer son patrimoine conformément à la Loi sur le code des dirigeants de 2002. Il a été relevé de ses fonctions de conseiller peu après cela.

C'était l'amorce d'une fracture grandissante entre l'IGG et le gouvernement. Les hauts fonctionnaires étaient déjà fâchés de voir leur patrimoine et possessions exposés dans les médias en 2002. Mutale a porté l'affaire devant les tribunaux et amené le Président Museveni à faire une déclaration sous serment en sa faveur, fermant de fait les yeux sur son refus de se conformer à la loi[1]. En mars 2004, une décision de la cour constitutionnelle favorable à Mutale a réussi à rendre des sections complètes de la Loi sur le code des dirigeants nulles et non avenues. Le duel ainsi engagé entre l'IGG et le gouvernement est le signe manifeste de l'affaiblissement du système institutionnel ougandais. Il montre aussi la faiblesse du pouvoir judiciaire, incapable de tempérer le pouvoir de l'exécutif.

Un second incident est survenu en mai 2004, quand le Solliciteur général a refusé de remettre les dossiers concernant l'affaire James Garuga Musinguzi alors que l'IGG le lui demandait. L'IGG s'était alarmé du montant des indemnités accordées par le gouvernement à Musinguzi, homme d'affaires influent et propriétaire de ranch. Musinguzi devait recevoir 13 milliards de shillings ougandais (7,4 millions de $ US) en dédommagement de la confiscation et de la redistribution de ses ranches dans le district de Rakai. L'affaire a été traitée en dehors des tribunaux, par un « accord à l'amiable »

entre le bureau du Solliciteur général et Musinguzi[2]. Quand le Solliciteur général a refusé de remettre ses dossiers, le médiateur a ordonné son arrestation. Mutale a alors rapidement mobilisé une section de l'armée pour le protéger[3]. Cette ingérence dans l'exercice des fonctions de l'IGG constituait une violation sérieuse de la constitution de 1995, qui stipule que l'IGG « doit être indépendant dans l'exercice de ses fonctions, n'être soumis aux ordres ou au contrôle d'aucune personne ou autorité et répondre uniquement de ses actes au parlement »[4]. Le fait que Mutale ait pu mener une telle opération, sans aucunes conséquences juridiques ou politiques, montre à quel point l'engagement du gouvernement à garantir l'État de droit n'est qu'une promesse de pure forme. Cette affaire fait également douter de la survie de l'IGG.

Août 2004 a marqué un autre tournant négatif, quand la Haute Cour a invalidé un rapport sur des allégations de corruption au sein de l'Administration fiscale ougandaise[5]. Une requête avait été introduite par deux membres de la commission d'enquête, suite à un désaccord avec le président de la commission sur certaines sections du rapport. Au lieu de permettre la poursuite des investigations concernant les passages contestés, la Cour a décidé de supprimer purement et simplement le document. Une telle décision reflète un manquement à la responsabilité morale de la Cour de porter les affaires de corruption devant la justice ; elle signifiait également qu'aucune autre action judiciaire ne pouvait être engagée contre les personnes impliquées. Suite à des affaires comme celles-ci, il n'est pas étonnant, si l'on en croit les différents rapports du vérificateur général de 2001 à 2003, que plus de 2 milliards de shillings ougandais (1,1 million de $ US) soient laissés en tribut à la corruption chaque année.

Le pays a failli connaître un autre revers en septembre 2004, quand le gouvernement a proposé à la Commission de révision de la constitution que les bureaux du Médiateur et la Commission des droits de l'homme soient fusionnés, une mesure qui aurait privé cette dernière de ses pouvoirs de mise en accusation. Cette proposition a été abandonnée face aux protestations de la population et des organisations de la société civile qui ont mis en cause la volonté du gouvernement de lutter contre la corruption[6].

Les institutions ougandaises sont confrontées à des difficultés d'ordre systémique les rendant vulnérables aux caprices du jeu politique. La constitution de 1995 en est un bon exemple : alors qu'elle prévoit clairement une limitation du mandat présidentiel et règle la question de sa succession, les parlementaires ont décidé de laisser tomber ces limitations en juillet 2005, permettant au Président Museveni de se présenter à sa propre succession aux élections de mars 2006. Cette décision d'amender la constitution crée un précédent négatif laissant penser qu'un document sacré peut être modifié pour s'adapter à la conjoncture politique.

Une décentralisation de la corruption parallèle à celle des pouvoirs publics

La corruption politique qui touche les pouvoirs publics locaux a progressé depuis 1996, quand le gouvernement a engagé un processus de décentralisation de l'administration des affaires publiques vers les conseils locaux, en vertu de la Loi sur l'administration locale de 1997. Les administrations locales ougandaises sont chargées de la perception des recettes, de l'attribution des ressources et de la prestation d'un certain nombre de services tels que l'éducation primaire, les soins de santé primaires, la distribution de l'eau et l'assainissement, les routes de campagnes et l'agriculture. Des responsabilités aussi lourdes, associées à une législation

lacunaire, au manque de contrôles, à un mauvais niveau de rémunération, au coût d'une candidature aux élections et à un électorat qui attend des faveurs des politiques, ouvrent largement la porte à la corruption plutôt qu'à une gestion transparente.

Dans certains cas, les hommes politiques locaux se sont quasiment octroyés la mainmise sur l'attribution des marchés publics, notamment pour la construction des écoles, des barrages et des centres de soins, usurpant les fonctions des conseils d'adjudication de district. En 2003-04, dans le cadre d'un appel d'offres pour les installations électriques de la maternité de Kasaali, dans le district de Rakai, la seule entreprise présélectionnée, Kamungolo General Services, n'a pas reçu le contrat, qui a finalement été confié à une entreprise n'ayant même pas soumissionné[7]. En 2004, dans le sous-comté de Kabira, la construction des logements des enseignants de l'école primaire de Bukaala a été attribuée avant même qu'un appel d'offres soit lancé, rendant de fait inutiles les soumissions d'autres entrepreneurs[8].

La décentralisation visait à donner aux citoyens la possibilité de s'impliquer davantage à l'échelle locale. Toutefois, une étude approfondie sur la corruption dans les administrations locales a montré que la confiance de la population était émoussée et que la qualité des infrastructures et des services publics se détériorait[9].

Les principales formes de corruption politique dans les administrations locales ougandaises sont : le trafic d'influence, le détournement de ressources, l'attribution de contrats et d'emplois à des partisans ou à des membres de la famille, le dépôt de fausses demandes d'indemnité, la collusion avec des fonctionnaires pour détourner des ressources, le versement de pots-de-vin, la présentation de faux documents pour pouvoir prétendre à un poste attribué par voie d'élection ou de concours, l'utilisation de véhicules publics pour des activités professionnelles privées et l'ingérence politique dans les prises de décisions.

La fonction jugée la plus corrompue par la population est celle de président de district, lequel dispose de pouvoirs tels qu'il s'est quasiment substitué aux conseils, commissions et fonctionnaires locaux, notamment aux conseils d'adjudication et aux commissions des comptes publics, pour décider de l'affectation des ressources. Les habitants de Baitambogwe et Buwaya, dans le district de Mayuge, ont rapporté que de nombreux hommes politiques et membres des conseils affichaient de nouvelles propriétés et un style de vie dispendieux, sans avoir d'autres sources de revenus manifestes pour justifier une telle opulence. Les politiques sont poussés à amasser les richesses pendant qu'ils sont en fonction afin de pouvoir financer leur campagne de réélection, ou assurer leur subsistance s'ils ne sont pas réélus.

Les secteurs de la santé et de l'éducation sont les plus touchés par la corruption locale. Dans le sous-comté de Buwaya du district de Mayuge, le cas du Muggi Health Centre II l'illustre bien. Le député local y a arrêté la construction d'un établissement de santé en 2002 parce qu'il voulait qu'il soit construit à Kasutaime – à seulement deux kilomètres d'un centre de soins existant – une région où il souhaitait renforcer ses soutiens politiques. Toujours dans le district de Mayuge, les membres du conseil local ont influencé le processus de sélection de 30 infirmiers auxiliaires en 2003[10], choisissant leurs favoris sans se soucier de savoir s'ils avaient les qualifications requises. Le secteur de l'éducation, quant à lui, regorge d'exemples de constructions non conformes aux normes dans les districts étudiés et de bourses attribuées à des proches des membres de la commission des bourses ou du conseil de district.

La corruption s'explique en grande partie par le fait que les fonctions administratives locales sont mal rémunérées et qu'il existe peu de contraintes institutionnelles

et juridiques pour prévenir le détournement de fonds par la classe politique. En effet, le Règlement sur la comptabilité et les finances des administrations locales et la Loi sur l'administration locale de 1997 exemptent les responsables politiques de justifier les ressources publiques. Les fonctionnaires doivent rendre des comptes sur les budgets qu'ils contrôlent mais les responsables politiques, qui peuvent avoir influencé ou fait pression sur ces fonctionnaires en vue d'une utilisation abusive de ces fonds, ne peuvent être tenus pour responsables. Ce problème est encore renforcé par les failles de la Loi sur l'administration locale, qui soumet les fonctionnaires à l'autorité des politiques et donne notamment à ces derniers le pouvoir de recruter les premiers.

En tant que principal fournisseur de biens et de services aux administrations locales, le secteur privé contribue à alimenter la corruption. Une grande partie de ce secteur relevant de l'économie informelle, il est difficile d'y juguler la corruption. Les programmes financés par le secteur privé et les bailleurs de fonds pour améliorer la qualité, sensibiliser le secteur privé au problème de la corruption et améliorer la réglementation n'ont eu que peu d'effet.

Il est clairement nécessaire de lutter contre la corruption et briser la spirale du découragement qui fait que les électeurs rechignent à « perdre leur temps » à demander des comptes aux politiques et préfèrent leur demander des avantages immédiats, même parcellaires, en échange de leur voix ou de leur soutien[11]. Les premières mesures devront prévoir d'améliorer le cadre juridique et institutionnel afin que les politiques ne puissent plus exercer leur emprise sur les fonctionnaires et que ceux-ci ne puissent à leur tour déterminer l'issue des processus d'adjudication ou autres mécanismes d'affectation des ressources exposés à la corruption. Les politiques doivent également respecter l'État de droit et déclarer leur patrimoine avant et après leur prise de fonction.

Charles Mubbale et Paul Onapa (TI Ouganda)

Indications bibliographiques

Directorate of Ethics and Integrity, *National Strategy Document to Combat Corruption and Rebuild Ethics and Integrity in Public Office, 2004-2007* (Document stratégique national pour lutter contre la corruption et restaurer l'éthique et l'intégrité dans la fonction publique, 2004-2007), Kampala, 6 avril 2005

Programme pour la démocratisation et les droits de l'homme de la DANIDA, « Anti-Corruption Manual for Civil Society in Uganda » (Manuel de lutte contre la corruption à l'intention de la société civile en Ouganda) (Kampala : DANIDA, non publié)

Transparency International Ouganda (TIU), *The Impact of Political Corruption on Resource Allocation and Service Delivery in Local Governments in Uganda* (L'impact de la corruption politique sur l'affectation des ressources et la fourniture des services dans les administrations locales ougandaises) Kampala : TIU, 2005)

TI Ouganda : www.transparencyuganda.org

Notes

1. *New Vision* (Ouganda), 24 septembre 2003.
2. *The Monitor* (Ouganda), 2 juin 2004.
3. *The Monitor* (Ouganda), 1 juin 2004.
4. Article 227 de la constitution de 1995.
5. *New Vision* (Ouganda), 17 août 2004.
6. *The Monitor* (Ouganda), 4 septembre 2004.

7. Transparency International Ouganda, *The Impact of Political Corruption on Resource Allocation and Service Delivery in Local Governments in Uganda (L'impact de la corruption politique sur l'affectation des ressources et la fourniture des services dans les administrations locales ougandaises) (Kampala : TIU, juin 2005) et entretiens de l'auteur avec des conseillers de district.*
8. Transparency International Ouganda, *The Impact of Political Corruption* (L'impact de la corruption politique).
9. Ibid. Les enquêtes ont été menées en 2004-05 dans quatre districts : Kampala, Mayuge, Ntugamo et Rakai.
10. Entretien de l'auteur en 2003 avec la Commission des services de district du district de Mayuge.
11. Réponses à l'enquête menée dans le district de Rakai, Transparency International Ouganda, *The Impact of Political Corruption* (L'impact de la corruption politique).

Panama

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en octobre 1998)
Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée en mai 2005)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en août 2004)

Changements juridiques et institutionnels

- Le Décret exécutif n° 335 édicté le 1er septembre 2004, le jour où le Président Martín Torrijos Espino est entré en fonction, amende le Décret Exécutif n° 124 de mai 2002 qui régissait l'application de la loi sur la transparence. Le décret de 2002 avait été édicté sous la présidence de Mireya Moscoso et faisait obstacle à l'**accès à l'information** puisqu'il limitait l'accès aux informations officielles à toute personne intéressée ayant « un lien direct avec l'information demandée ». La Cour Suprême a rejeté de nombreuses actions en « habeas data » (droit pour toute personne d'accéder aux documents la concernant) en se basant sur le précédent décret. En mai 2004, la Cour Suprême a jugé que certaines des dispositions les plus restrictives de l'ancien décret étaient illégales.

- Quand le nouveau gouvernement est entré en fonction en septembre 2004, le Ministre de la Présidence Ubaldino Real s'est engagé à publier la façon dont le président utilise ses **allocations budgétaires discrétionnaires** et à réduire leur montant de 25 millions de dollars américains par an à moins de 5 millions. Ces deux promesses ont été respectées. Les informations relatives à la question sont disponibles sur les sites Internet de la présidence et du médiateur[1]. La somme approuvée lors de la première année d'exercice du pouvoir du gouvernement actuel s'élevait à 3,9 millions de dollars. Le vérificateur général a élaboré un projet de réglementation de l'utilisation des fonds par les futurs présidents qui, par le passé, avaient tendance à les utiliser pour couvrir des dépenses personnelles ou au profit de leur famille et de leurs amis. Les deux sites susmentionnés et les enquêtes des quotidiens *La Prensa* et *El Panamá América* rendent compte de nombreuses allégations d'utilisation abusive de ces fonds pour acheter des bijoux, des œuvres d'art, des vêtements ou des places de spectacle et verser des pots-de-vin aux journalistes sous l'administration d'Ernesto Pérez Balladares (1994-99) et de Mireya Moscoso (1999-2004).

- Le mois de décembre 2004 a vu l'adoption d'un **code d'éthique** interdisant aux agents de l'État de solliciter ou d'accepter des pots-de-vin ou tout autre avantage indu, d'entretenir des relations ou de se mettre dans des situations dans lesquelles leurs intérêts personnels, économiques ou financiers pourraient affecter leur capacité à remplir leurs fonctions correctement, d'exercer des fonctions de direction, d'administration, de conseil, de soutien, de représentation ou de prestation de services (contre rémunération ou bénévolement) auprès de personnes qui gèrent ou exploitent des concessions ou des privilèges d'État, ou qui ont un lien contractuel avec l'État d'entretenir des liens, de recevoir des avantages ou de bénéficier de prestations d'institutions qui sont directement supervisées par l'organisme qui les emploie. Ce code stipule que les fonctionnaires doivent s'abstenir de nommer des membres de leur famille pour occuper des fonctions publiques. En cas de non respect du code, les sanctions vont de l'avertissement verbal au renvoi. Toutefois, l'application du code est laissée à la responsabilité de chaque institution gouvernementale. Il n'existe pas pour l'instant de mécanisme de contrôle externe.
- Le décret exécutif n° 179 d'octobre 2004 a donné lieu à la création du **Conseil national de la transparence contre la corruption**, un organe consultatif qui conseille l'exécutif sur les questions relatives à la transparence et à la prévention de la corruption. En janvier 2005, ses membres ont été désignés ; il se compose du Ministre de la Présidence, du procureur général, du conseiller juridique pour les affaires administratives, du vérificateur général, du médiateur et d'un représentant pour chacune des institutions suivantes : le secteur privé, les syndicats, la société civile, l'église et les médias. Le Conseil, qui exerce ses fonctions à titre gracieux, a été chargé d'élaborer un plan de travail dont la mise en œuvre sera soutenue par un financement des États-Unis (voir ci-dessous).
- En janvier 2005, le nouveau procureur général, Ana Matilde Gómez, a désigné un **nouveau procureur en charge de la lutte contre la corruption**, ce qui porte leur nombre à trois.
- En mars, le gouvernement a signé un « Pacte national pour la justice » créant une commission spéciale qui dispose de six mois pour analyser les problèmes et faire des propositions pour **améliorer le système judiciaire**. La Cour Suprême a fait l'objet d'une surveillance particulière car certains de ses juges se sont mutuellement accusés de corruption. Les organisations de la société civile ont exigé la démission de tous les juges et une révision de la procédure de leur sélection afin de supprimer la possibilité de toute ingérence politique (voir ci-dessous).

Conseil national de la transparence contre la corruption

Selon de récentes enquêtes[2], la corruption et l'impunité dont jouissent généralement les personnes impliquées font partie des principaux sujets de préoccupation des Panaméens, juste derrière le chômage. L'administration du Président Martín Torrijos Espino est arrivée au pouvoir en ayant promis de promouvoir une plus grande transparence et d'endiguer la corruption. Le Président a promis de nommer un Conseil national de la transparence contre la corruption, d'amender un décret qui limitait l'efficacité de la loi sur la transparence, de publier l'utilisation des fonds discrétionnaires, de professionnaliser la fonction publique, d'introduire une loi générale sur les salaires et des mesures pour amélio-

rer la transparence des marchés publics et de désigner un nouveau procureur général. Torrijos a pris des mesures pour satisfaire une grande partie de ces promesses, bien que leur impact sur les niveaux de corruption reste encore à démontrer.

La plupart des réformes juridiques prévues sont en cours d'examen ou déjà adoptées et Ana Matilde Gómez a été nommée procureur général en janvier. L'une de ses premières missions a été d'examiner les progrès accomplis dans certains des plus gros scandales de corruption du pays. Dans son rapport, elle a annoncé qu'elle ouvrirait de nouvelles enquêtes, notamment sur un cas supposé d'enrichissement illicite impliquant des alliés politiques de l'ancienne présidente Mireya Moscoso. Jusqu'ici, le gouvernement a déposé un certain nombre de plaintes pour enrichissement illicite mais un grand nombre d'entre elles sont bloquées au niveau de la Cour Suprême.

Le Conseil national de la transparence contre la corruption (CNTC) a été créé par décret le 27 octobre 2004 et visait à combler un vide dans la stratégie de lutte contre la corruption en mettant l'accent sur la prévention. L'ancien procureur Cristóbal Arboleda a assumé le premier la fonction de Secrétaire Général de l'institution pendant quatre mois. En prenant ses fonctions, il a déclaré qu'il n'enquêterait que sur les allégations de corruption rapportées dans les médias et dans une démarche administrative plutôt que pénale.

Certaines institutions ont été accusées d'être minées par le népotisme mais le secrétaire en charge de la lutte contre la corruption n'a pas réagi à ces accusations. L'une d'entre elles concernait la nomination au consulat du Panama en République Dominicaine, de Sandra Noriega, la fille de l'ancien Président Manuel Antonio Noriega aujourd'hui en prison, en dépit du fait qu'il lui avait été interdit d'occuper une charge publique pendant 10 ans suite à une condamnation pour abus de biens publics en 1996. Le secrétaire chargé de la lutte contre la corruption s'est abstenu de tout commentaire alors que le gouvernement avait spécifiquement inscrit le fait d'exiger « un niveau de compétence et d'intégrité approprié des hauts fonctionnaires nommés dans le corps diplomatique et consulaire » sur la liste de ses priorités.

Le représentant de la société civile au CNTC a écrit à M. Arboleda en février 2005, pour lui demander d'exiger que toutes les institutions publiques enquêtent sur les éventuels cas de népotisme et sanctionnent tout cas avéré conformément au nouveau code d'éthique des agents de l'État. Ce courrier a été diffusé à la télévision nationale et dans la presse écrite. Le lendemain, Arboleda a présenté sa démission, que le Président Torrijos a acceptée. En mars, Alma Montenegro de Fletcher lui succédait. Elle a occupé la fonction de procureur des affaires administratives de 1994 à 2004, période pendant laquelle elle a créé un réseau d'éthique publique. Elle demande maintenant le soutien des titulaires des charges publiques relevant de ses compétences afin de renforcer l'efficacité du travail du Conseil.

Beaucoup doutent de l'utilité du Secrétaire Général et du CNTC bien que des premières mesures aient été prises pour mettre en place un plan de lutte contre la corruption avec des objectifs à court, moyen et long terme. Le Conseil est parfaitement conscient qu'il doit obtenir des résultats rapidement.

Il prévoit notamment de réformer la Loi 59, qui régit les déclarations de patrimoine, afin de pouvoir procéder à des contrôles en règle. Parmi ses autres priorités, il prévoit de réformer la loi sur les professions administratives afin que les nominations reposent davantage sur le mérite (sur ce point, le Panama a reçu, avec le Salvador, la plus mauvaise note du classement de la Banque de développement interaméricaine). D'autres actions envisageables pourraient porter sur le développement des mesures de protection des dénonciateurs et des mécanismes de plainte à la disposition des citoyens.

Dernièrement, le CNTC a demandé aux institutions publiques de lui fournir des informations sur le respect, en leur sein, des 16 objectifs de lutte contre la corruption du gouvernement. Jusqu'ici, cinq de ces 16 objectifs ont été atteints, d'après les recherches de TI Panama. Cependant, en l'absence de réforme profonde du système judiciaire, les initiatives du Conseil ont peu de chances d'améliorer les perceptions nationales et internationales de la corruption au Panama.

Un Pacte pour la justice

Les institutions panaméennes sont en crise depuis janvier 2002, lorsque le député Carlos Afú a annoncé que lui-même et plusieurs de ses collègues avaient été soudoyés pour voter en faveur d'un contrat entre le gouvernement et un consortium privé en vue de construire un Centre multimodal, industriel et de services (CEMIS) dans le secteur du port de Colón. Un collègue du député Afú du Partido Revolucionario Democrático (PRD) au pouvoir, Balbina Herrera, avait précédemment admis, lors d'une séance plénière de l'Assemblé Nationale, avoir reçu un pot-de-vin de 1,5 million de dollars américains de hauts fonctionnaires du gouvernement pour ne pas suivre la discipline du parti et voter pour deux candidats proposés par Mireya Moscoso pour siéger à la Cour Suprême (l'un étant, à l'époque, ministre et l'autre député : tous deux appartenaient au Partido Arnulfista alors au pouvoir). Depuis lors, diverses organisations ont réclamé la démission de ces deux juges et que des poursuites soient engagées contre les députés qui ont accepté des pots-de-vin. Rien n'a été fait en ce sens à ce jour.

Le tribunal a clos le dossier CEMIS au motif que le député impliqué était couvert par son immunité au moment où l'enquête a démarré. Le 30 mars, la Commission de contrôle des états de service et des affaires judiciaires de l'Assemblée Nationale a décidé de ne pas enquêter sur une autre plainte, tout d'abord diffusée dans les médias puis reprise lors d'une conférence de presse par le Juge Adán Arnulfo Arjona, qui a laissé entendre que l'un de ses collègues rendait systématiquement des jugements favorables aux trafiquants de drogue.

Pour tenter de restaurer la crédibilité de la Cour Suprême, le gouvernement a appelé les responsables du corps législatif et du pouvoir judiciaire, les deux procureurs généraux, le médiateur, le président de l'ordre national des avocats et l'ONG *Alianza Ciudadana Pro Justicia* à signer un « Pacte pour la justice ». Ce pacte crée une Commission d'État pour la justice, qui dispose de 180 jours pour présenter ses recommandations en vue de restructurer et de moderniser le système judiciaire et les services du ministère public. Les organisations de la société civile et la population ont été invitées à soumettre leurs propositions.
Les réformes les plus importantes devront porter sur :

- la modification de la structure organisationnelle, des procédures et des réglementations pour renforcer l'indépendance, l'efficacité et les compétences de la magistrature et du parquet ;
- l'amélioration de la transparence du processus de sélection des juges de la Cour Suprême ;
- les mécanismes de responsabilité et les procédures d'évaluation des juges, des magistrats et des procureurs, afin de garantir que les budgets alloués à la magistrature et au parquet soient utilisés correctement ;
- la rédaction d'un projet de réforme qui simplifie les processus judiciaires et rend le système judiciaire plus facile à utiliser.

L'accueil que la population a réservé au pacte a d'abord été négatif car elle attendait avant tout des mesures concrètes, et non une autre commission d'enquête. La proposition qui a suscité le plus grand intérêt est celle qui porte sur la sélection et la révocation des juges de la Cour Suprême.

D'après cette proposition, un comité de présélection, composé de cinq ONG, soumettrait une liste de 15 candidats au Président, qui sélectionnerait ensuite le lauréat. D'aucuns ont estimé que cette proposition prévoyait un trop grand nombre de candidats. Une version définitive de la proposition devait être présentée en septembre 2005 en même temps que les autres propositions de la Commission.

Une fois rédigées, les réformes devront encore être approuvées par l'Assemblée Nationale si elles comportent des aspects légaux ou institutionnels. Pendant que la Commission réfléchit, les plaintes déposées contre les deux juges de la Cour Suprême sont en suspens. Un rapport qui ne proposerait pas les réformes profondes espérées par la société civile, ou qui se heurterait à la résistance du gouvernement ou du pouvoir législatif, entraînerait probablement la réouverture des dossiers – et, peut-être, une généralisation des protestations.

Angélica Maytín Justiniani (TI Panama)

Indications bibliographiques

Alianza Ciudadana Pro Justicia, « Audito ciudadano del Caso CEMIS » (L'examen de l'affaire CEMIS par les citoyens), 2004, www.alianzaprojusticia.org.pa

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, « Propuestas para fortalecer las instituciones que investigan y previenen la corrupción en Panamá » (Propositions visant à renforcer les institutions qui préviennent et enquêtent sur la corruption au Panama), 2004, www.libertadciudadana.org

TI Panama : www.libertadciudadana.org

Notes

1. Voir www.presidencia.gob.pa et www.defensoriadelpueblo.gob.pa
2. TI Panama, « Corruptómetro », www.transparency.org/tilac/herramientas/2001/dnld/cap03/corruptrometro_panama.pdf

Papouasie-Nouvelle-Guinée

Conventions :
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2004 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (non encore signée)
Initiative BAD-OCDE de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique (approuvée en novembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- Une **proposition de loi visant à protéger les dénonciateurs d'actes de corruption** a été rédigée mais devait encore, mi-2005, être soumise au Parlement par son auteur, le député Kimson Kare. Ce projet rencontre un soutien limité au sein du gouvernement.
- Le Parlement a adopté une **loi sur les revenus de la criminalité** en juillet 2005. Cette loi prévoit des mesures contre le blanchiment d'argent, notamment la confiscation des profits illicites

- Les tentatives visant à établir une **commission indépendante de lutte contre la corruption** (ardemment réclamée dans le *Rapport mondial sur la corruption 2003*) ont de nouveau échoué. Bien que les principales figures politiques du gouvernement se soient engagées à ratifier un tel projet, encore faudrait-il trouver un auteur pour une proposition de loi en ce sens. Un projet de loi avait été prévu sous l'administration de Bill Skake mais est devenu caduc après la chute de son gouvernement en 1999.
- Des amendements à la Loi sur l'exploitation forestière de 1991 ont été annoncés. À l'origine, cette loi avait été introduite en réponse à la corruption et aux **abus endémiques existant dans le secteur du bois d'œuvre** découverts par la Commission d'enquête Barnett. La loi d'amendement de l'exploitation forestière de 2005 viserait à mettre à jour et à supprimer les incohérences de la loi existante mais d'aucuns s'inquiètent qu'elle ne crée plus de possibilités de corruption. Elle risque, par exemple, de trop concentrer le pouvoir d'attribuer les permis d'exploitation au sein du Ministère des forêts et de rendre plus difficile l'accès aux informations sur les permis et licences pour les citoyens ordinaires. Transparency International Papouasie-Nouvelle-Guinée (TI PNG) surveille actuellement ce secteur pour voir si ces craintes sont fondées.
- En juillet 2004, le gouvernement a accepté de créer l'Alliance nationale contre la corruption (NACA), une alliance informelle de l'ensemble des agences gouvernementales chargées de contrôler et de combattre la corruption[1]. Composée notamment du vérificateur général, du solliciteur général, des inspecteurs financiers du département du trésor, de la commission de médiation, de l'unité antifraude de la police, de l'inspection des services publics et des inspecteurs des affaires provinciales, l'alliance vise à améliorer l'efficacité de la lutte contre la corruption dans les services publics. La NACA a pris un bon départ en visitant la Province Occidentale et en mettant au jour des fraudes massives au sein de l'administration provinciale. Suite à cela, dix-sept fonctionnaires provinciaux, parmi lesquels le gouverneur, ont pu être poursuivis en justice.
- Les ONG attentives à la corruption ont élargi leur champ d'activité à d'autres villes que la capitale, Port Moresby. Des représentants du Conseil des médias, de TI PNG et de la Commission de médiation se sont rendus à la fin 2004, pour y établir une section de la Coalition communautaire contre la corruption (CCAC). La CCAC est une coalition d'églises, de groupes de jeunesse, d'associations de femmes, d'ONG et de citoyens, qui représenterait environ 2 des 5,7 millions d'habitants du pays.

Le contrôle des élections partielles révèle la nécessité de renforcer les processus électoraux

Le contrôle minutieux des trois élections partielles de mi-2004, réalisé par des organisations de la société civile et la Commission électorale, a révélé les faiblesses du cadre législatif actuel et les problèmes de financement des partis politiques[2]. Ces problèmes doivent être pris en main d'ici aux élections générales de 2007.

Cet audit a été lancé pour répondre aux craintes exprimées sur la capacité des autorités électorales à gérer le processus électoral. Parmi les principaux sujets d'inquiétude, on peut citer l'influence des financements privés sur le processus électoral et la transition d'un scrutin majoritaire à un tour, à un système de vote préférentiel limité.

Un rapport a ensuite été établi sur base des constatations d'une équipe d'observa-

teurs électoraux de TI PNG, qui ont remarqué que les élections partielles avaient, dans l'ensemble, été bien organisées mais que leur coût élevé remettait en cause la viabilité financière des futures élections. Le coût des mesures de sécurité, comprenant des frais de maintien de l'ordre de 3,5 millions d'euros (4,5 millions de $ US), soit 70 % du coût total des élections, et celui du dépouillement et de la gestion des listes électorales ont été jugés particulièrement élevés.

L'audit a étudié les élections partielles plus en détail et a mis en cause l'intégrité de différents aspects du processus électoral. Il s'est avéré que les listes électorales comportaient un certain nombre d'électeurs fictifs. À Chimbu, par exemple, le nombre de votants était de 40 % supérieur au nombre total d'habitants de cette région, d'après le recensement national de 2000.

L'introduction du vote préférentiel limité, en application de la Loi organique de 2001 sur l'intégrité des partis politiques et des candidats (OLIPPAC) 3, semble avoir réussi à réduire la polarisation ethnique des électeurs et les violences qui en découlent, qui étaient devenues une caractéristique des élections en Papouasie-Nouvelle-Guinée[4].

La complexité administrative et la faible sensibilisation des électeurs restent un sujet de préoccupation. En ce qui concerne les irrégularités de financement des activités politiques, l'OLIPPAC est essentielle car elle prévoit l'enregistrement des partis politiques et leur financement public, et plafonne les sommes versées aux partis, qu'elles soient de source locale ou étrangère.

Toutefois, il y a eu peu de contrôles de l'application de la loi. Le Bureau d'enregistrement des partis politiques est légalement responsable du contrôle de l'application de l'OLIPPAC, notamment par l'examen des déclarations annuelles des candidats et des partis, qui détaillent leurs sources de financement, avec la possibilité de vérifier minutieusement l'exactitude de ces déclarations. Le Bureau manque des ressources nécessaires pour réussir à remplir ces fonctions. À ce jour, une grande majorité de candidats et de partis ne se conforment pas à ces obligations.

La Commission électorale a joué un rôle clé dans l'audit et a pris en considération les conclusions du rapport d'audit. Depuis, le gouvernement a créé un groupe de travail pour réformer le système électoral en prévision des élections de 2007.

Les chefs de la police ont reçu l'ordre d'endiguer la corruption

Le Ministre de la Sécurité intérieure a donné l'ordre au Chef de la Police et à ses agents de niveau supérieur d'introduire d'ici la fin 2005 une série de réformes en vue de réduire l'incidence des cas de mauvaise gestion et de corruption et améliorer l'encadrement au sein de la police. S'ils ne réussissaient pas à adopter les réformes souhaitées, les chefs de la police pourraient faire l'objet de mesures disciplinaires.

Ces propositions de réforme découlent du tout premier contrôle interne de la Police royale de Papouasie-Nouvelle-Guinée (RPNGC) 5, effectué de février à septembre 2004. Le rapport consécutif a été coordonné par un comité de contrôle composé de représentants de la Commission de médiation, de la Chambre de Commerce, du syndicat de police, des services du procureur général et des associations de femmes. Un ancien chef de la police fédérale australienne a en outre apporté un avis externe.

Le comité a enregistré les propositions écrites et sillonné le pays pour recueillir les réactions orales au sein de la police et de la population. Il s'est également rendu dans les pays insulaires voisins du Pacifique et à Arnhemland, dans le Nord de l'Australie, pour connaître directement les méthodes de maintien de l'ordre utilisées dans des contextes comparables. Le rapport a ensuite été soumis au Parlement et un groupe de suivi doit être

mis en place pour s'assurer que ses recommandations ne restent pas sans suite.

L'une des conclusions clés du rapport est que les mécanismes de discipline interne de la RPNGC ont quasiment tous disparu. Les manquements au professionnalisme et à l'éthique commis par les membres de la RPNGC restent largement impunis[6]. Cette situation a conduit à une perte de la confiance qui régnait autrefois entre le gouvernement, l'ensemble de la communauté et la RPNGC.

Le rapport invitait le gouvernement à mieux soutenir la RPNGC, tant sur le plan financier que rhétorique. Le désengagement progressif du gouvernement a fragilisé la RPNGC[7]. La qualité de l'encadrement au sein de la RPNGC est mauvaise et le rapport recommandait la création d'un Bureau d'inspection générale de la police afin de renforcer la discipline interne et de contrôler l'efficacité et les performances de l'ensemble du personnel de la RPNGC.

Dans une perspective plus large, le rapport recommandait d'augmenter le nombre des agents de police. À l'heure actuelle, il y a un agent pour 1 121 habitants[8] et, par conséquent, les forces de police sollicitent lourdement des agents de réserve et des auxiliaires. Indisciplinées et violentes, les interventions de forces de réserves et d'auxiliaires mal formées ont coûté cher à l'État, en frais de justice et en perte de confiance dans la police.

Pour finir, le comité a recommandé la mise en œuvre d'une procédure d'immunité qui permettrait aux agents de police d'avouer leurs infractions passées les moins graves, dont les actes de corruption, sans risquer d'être poursuivis pour ces infractions. D'après le comité, une telle mesure permettrait aux policiers d'accomplir leur devoir et de restaurer la discipline, sans craindre d'être dénoncés pour des écarts de conduite passés.

Transparency International Papouasie-Nouvelle-Guinée

Indications bibliographiques

Steven Gosarevski, Helen Hughes et Susan Windybank, « Is Papua New Guinea Viable ? » (La Papouasie-Nouvelle-Guinée est-elle viable ?) dans *Pacific Economic Bulletin* 19(1), 2004, peb.anu.edu.au/pdf/PEB19-1Hughes-policy.pdf

Helen Hughes et Susan Windybank, *Papua New Guinea's Choice : A Tale of Two Nations* (Le choix de la Papouasie-Nouvelle-Guinée : Histoire de deux Nations) (St Leonard's, NSW : Centre for Independent Studies, 2005), www.cis.org.au/IssueAnalysis/ia58/IA58. pdf

Albert Mellam et Daniel Aloi, « National Integrity Systems TI Country Study Report, Papua New Guinea, 2003 » (Les systèmes nationaux d'intégrité, Rapport d'étude pays de TI, Papouasie-Nouvelle-Guinée 2003), www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/dnld/pap_new_guinea_25.09.03. pdf

Mekere Morauta, « The Papua New Guinea–Australia Relationship » (La relation Papouasie-Nouvelle-Guinée/ Australie), *Pacific Economic Bulletin* 20(1), 2005, peb.anu.edu.au/pdf/PEB20-1morauta.pdf

TI Papouasie-Nouvelle-Guinée : www.transparencypng.org.pg

Notes

1. www1. oecd.org/daf/asiacom/pdf/refpro_2impcyc_papuanewguinea1. pdf
2. Cet audit a été réalisé par TI PNG, l'Institut des Affaires Nationales (PNG), l'Institut des études stratégiques de Nouvelle-Zélande et la Commission électorale nationale.
3. Ce changement de système électoral était juste l'une des nombreuses réformes introduites par l'OLIPPAC, qui visait essentiellement à réduire les marchandages post-électoraux et les achats de votes au parlement.

4. www.thenational.com.pg/0607/nation2. htm
5. *The Age* (Australie), 19 novembre 2004. Rapport complet disponible sur www.inapng.com/Police%20Review%20Report%20final.pdf
6. Le comité n'était pas chargé d'enquêter sur les cas individuels de manquement aux règles du professionnalisme et de l'éthique et ne les a donc pas examiné au-delà de son propre mandat.
7. Le rapport établit explicitement que les bas salaires contribuent aux comportements répréhensibles au sein de la police. Le Ministre a réagi début 2005 en augmentant les salaires de la police de 10 % en moyenne.
8. Le rapport police/ population recommandé par les Nations unies est de 1:450. Pour d'autres territoires de la région, ce rapport est le suivant : Fiji, 1:550 ; Iles Salomon, 1:500 ; Queensland, 1:475 et Territoire du Nord de l'Australie, 1:280.

Pérou

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juin 1997)
Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée en novembre 2004)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en janvier 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Les réformes du **code pénal** et du **code de procédure pénale** ont été adoptées en juillet 2004 et entreront en vigueur en février 2006. Elles facilitent la préparation des rapports définitifs des magistrats du parquet et élargissent les cas dans lesquels la mise en détention préventive peut être utilisée pour inclure les dossiers complexes impliquant plus de 10 personnes (réduisant ainsi le nombre de suspects qui, impliqués dans des affaires de corruption qui traînent en longueur, peuvent bénéficier de la résidence surveillée ou de la libération sous caution). Les sanctions prévues pour les fonctionnaires reconnus coupables de corruption ont été alourdies et une distinction nette a été établie entre ceux qui proposent ou extorquent une transaction malhonnête (qui encourent en moyenne quatre ans de plus que précédemment) et ceux qui exécutent la transaction (qui encourent en moyenne deux ans de plus qu'auparavant). Les peines encourues pour enrichissement illicite sont également augmentées et peuvent aller de 8 à 18 ans pour les hauts fonctionnaires.
- Une nouvelle loi sur les **contrats et acquisitions de l'État** a été adoptée en juillet 2004 et la réglementation accessoire régissant sa mise en application est entrée en vigueur en décembre. La loi présente les caractéristiques du système en ligne de passation de contrats (SEACE), développé depuis 2002. Elle désigne clairement les institutions régies par la loi, crée un registre national des fournisseurs, élargit la liste des motifs d'interdiction de passer des contrats avec l'État, allonge la période d'attente à respecter par les anciens fonctionnaires qui souhaitent signer un contrat avec l'État, déclare nulle toute procédure de passation de contrat non inclue dans les plans d'acquisition annuels des institutions nationales et détermine les contrats d'approvisionnement qui remplissent des critères d'urgence et peuvent donc être passés sans appel d'offres car l'institution serait paralysée sans eux. La principale faille de ce système est qu'il n'est pas nécessaire de justifier le type de situation qui constitue un cas d'urgence.

- La loi régissant l'**Unité d'intelligence financière** (UIF) a été modifiée en juillet 2004 et lui permet désormais d'exiger tout type d'information des institutions publiques (auparavant, elle pouvait uniquement demander des informations relatives à des transactions suspectes). La loi amendée élargit également son champ d'action pour inclure la prévention et le dépistage du financement du terrorisme et renforce sa coopération avec les organisations internationales et les autres institutions publiques nationales. Toutefois, cette réforme a été critiquée parce qu'elle réduit l'indépendance de l'UIF, dont le directeur est désormais placé sous l'autorité directe du gouvernement et non plus sous celle du Bureau du surintendant des opérations de banque et d'assurance (SBS), lequel est constitutionnellement indépendant. Le financement de l'institution a été limité aux fonds fournis par le trésor, aux fonds récupérés du régime Fujimori (qui sont limités) et aux amendes imposées par l'UIF.
- La **Commission d'éthique du Congrès** a été réformée en septembre 2004 pour tenter d'améliorer sa faible efficacité. Depuis sa création en mars 2003, elle n'a pas réussi à mettre en cause un seul député malgré les dizaines de plaintes qu'elle a reçues. Elle est désormais constituée de sept députés sous la conduite d'un nouveau Président. Depuis cette réforme, la commission a recommandé une suspension de 120 jours à l'encontre d'un député ayant agressé un fonctionnaire mais le Congrès a réduit cette sanction.
- La **commission créée par le Ministre de la Justice Blado Kresalja** en mai 2004 pour concevoir un programme de lutte contre la corruption (voir le *Rapport mondial sur la corruption 2005*) a été dissoute en juillet, suite à la démission du Ministre pour protester contre une nouvelle loi sur les médias autorisant jusqu'à 40 % de participation étrangère dans les stations de radio et de télévision du Pérou.
- Une commission de plainte et de réparation compétente pour les actes de corruption commis par des professeurs, des directeurs d'école ou des fonctionnaires du **secteur de l'éducation de Lima** a été créée en février 2005.

Échec partiel des tentatives de démantèlement du réseau Fujimori

Après quatre ans de bataille juridique et politique contre l'organisation criminelle dirigée par l'ancien Président Alberto Fujimori et son proche conseiller, Vladimiro Montesinos, des progrès importants, quoique partiels, ont été réalisés. Jusqu'en septembre 2004, 201 procès impliquant plus de 1400 suspects ont été ouverts et 175 millions de dollars américains ont été recouvrés. Les enquêtes sont maintenant entrées dans une seconde phase cruciale, qui met en jeu la capacité de l'État à sanctionner les responsables. À ce stade, des condamnations sans équivoque contribueraient grandement à venir à bout de l'opinion commune selon laquelle l'impunité constitue la règle et non l'exception au Pérou.

Les réticences du gouvernement à s'attaquer aux racines de la corruption ont été confirmées au cours des investigations dirigées par Luis Vargas, responsable de l'enquête Fujimori-Montesinos, quand il a découvert des liens manifestes entre un proche collaborateur du Président Alejandro Toledo et une figure majeure de l'organisation qui a tant pillé les richesses du Pérou dans les années 1990. Les recherches ont révélé que César Almeyda, ami et conseiller de Toledo et ancien avocat, avait été en contact avec l'ancien général Oscar Villanueva, également connu

comme le « trésorier » de Montesinos. La preuve présentée était une conversation enregistrée au cours de laquelle Almeyda aurait proposé de meilleures conditions d'emprisonnement à Villanueva, en échange d'informations susceptibles d'être utilisées contre les ennemis politiques de Toledo. Villanueva s'est suicidé quand cet enregistrement a été rendu public en septembre 2002. Cette conversation impliquait les plus hautes personnalités au pouvoir et Toledo n'a pas pu empêcher l'arrestation consécutive d'Almeyda. Cependant, cette affaire ne s'est pas arrêtée là.

Vargas a voulu se charger de la nouvelle enquête pour déterminer jusqu'où s'étendait l'emprise des tentacules du réseau Fujimori-Montesinos dans le gouvernement actuel. Celui-ci s'y est farouchement opposé, avançant que le Bureau de l'enquêteur spécial avait uniquement été créé pour se pencher sur les événements survenus entre 1990 et 2000 et que son mandat ne devait pas s'étendre au-delà. Le vérificateur général, le procureur général et le conseil de défense juridique ont tous soutenu la position du gouvernement, mais le Ministre de la Justice Baldo Kresalja aurait tout d'abord été favorable à un élargissement de ce mandat pour changer d'avis par la suite.

Les rapports entre l'équipe d'investigation et le gouvernement ont continué de se détériorer après que les médias avaient révélé, en juillet 2004, que le parti au pouvoir, Perú Posible, aurait falsifié des centaines de milliers de signatures afin de pouvoir enregistrer un nouveau parti dans les temps pour les élections générales de 2001. Cela a apparemment été rendu possible grâce aux liens étroits entre le parti et *l'Oficina Nacional de Procesos Electorales* (ONPE), l'organisme en charge des élections, alors encore sous le contrôle de Fujimori et Montesinos (voir ci-dessous).

Le mandat de Vargas devait expirer en octobre 2004, bien que certains responsables politiques aient déjà suggéré son remplacement dans le cadre d'une campagne de dénigrement qui a déprécié les résultats de ses enquêtes et critiqué son incapacité à obtenir plus de condamnations et à faire extrader Fujimori du Japon[1]. Le mandat de Vargas aurait très bien pu s'arrêter dès ce moment, n'eût été une grande manifestation publique et plusieurs sondages d'opinion montrant que la majorité des Péruviens souhaitaient qu'il reste en place. L'opinion publique a eu gain de cause mais son mandat n'a été renouvelé que pour trois mois après lesquels Antonio Maldonado a été nommé nouvel enquêteur spécial.

Un certain nombre des membres de l'équipe Vargas ont démissionné en guise de protestation, disant craindre que Maldonado ne creuse pas suffisamment en profondeur l'affaire Almeyda ou les accusations de falsification de signatures parce qu'elles impliquent une enquête sur des personnalités politiques haut placées.

Une grande partie de la population est persuadée que les corrompus jouissent d'une immunité de poursuite, comme le montre le sondage d'opinion annuel réalisé par l'ONG de lutte contre la corruption Proética. Il a révélé que 79 % des répondants pensaient que les accusations de corruption n'entraînaient aucune forme de sanction et que 83 % pensaient que la corruption serait aussi répandue ou plus encore dans cinq ans.

Maintenant que sa réputation est ternie du fait de ses liens supposés avec le régime Fujimori, le gouvernement se retrouve dans un équilibre instable. Partagé entre le désir de protéger le Président et son parti, et son engagement public à sanctionner la corruption, il a choisi d'amputer son équipe d'investigation spéciale plutôt que de risquer de s'exposer à nouvelles enquêtes.

La réaction de Toledo à l'affaire de la « fabrique de signatures »

La popularité précaire du gouvernement Toledo auprès des électeurs (à l'heure où

nous écrivons ces lignes, sa cote de popularité tournait autour de 10 %) a encore été écornée par l'annonce que des signatures auraient été falsifiées pour permettre au parti au pouvoir de participer aux élections de 2001.

Parmi les méthodes employées par Perú Posible, on soupçonne notamment la création d'une « fabrique de signatures » employant une équipe engagée par les dirigeants du parti pour « fabriquer » les 500 000 signatures exigées par la loi pour enregistrer un nouveau parti.

Depuis juillet 2004, une nouvelle série de preuves a été révélée au grand jour. Un témoin clé s'est manifesté puis a mystérieusement disparu, est revenu sur ses premières déclarations puis a accusé certains membres de la classe politique d'être impliqués dans sa disparition et mis en cause, au passage, un certain nombre d'agents de l'État. Alors que cette saga se poursuivait, d'autres témoins sont sortis de l'ombre avec des déclarations contradictoires et une deuxième « fabrique de signatures » a été découverte en rapport avec le député Rafael Rey et son parti, *Code-Renovación*. *Rey* était bien connu pour ses positions pro-Fujimori dans les années 1990 mais prétend avoir coupé tout lien avec le régime.

Cette dernière révélation a donné l'impression que la plupart des partis pratiquaient la falsification de signatures et d'autres formes de corruption pour participer aux élections. En effet, on a affirmé que Fujimori et Montesinos contrôlaient la commission électorale, l'ONPE et le Jury national des élections (JNE). Cette opinion a été renforcée quand Heriberto Benítez, l'un des cinq membres de la commission parlementaire créée pour enquêter sur les fabriques de signatures, a proposé une amnistie générale pour tous les partis impliqués afin d'éviter une crise du système politique. Le Ministre du logement, Carlos Bruce, a admis que Perú Posible avait falsifié des signatures mais a justifié cette pratique au motif que la fin – renverser le régime Fujimori – justifiait les moyens.

La commission avait peu progressé quand elle a présenté ses conclusions en mai 2005. Ses membres convenaient que les dirigeants de Perú Posible, dont le Président Toledo, étaient responsables, mais n'ont pas réussi à s'accorder sur les sanctions à appliquer. La commission a voulu interroger le Président Toledo mais cette demande a été rejetée. Il a finalement accepté de se présenter devant la commission, à condition que la réunion ne soit pas consignée par écrit, une décision ne confirmant que trop bien son refus de collaborer avec la commission. L'affaire a depuis été portée devant le Bureau du procureur général.

Cette affaire – et l'incapacité du Congrès à sanctionner les responsables – ne peut que contribuer à la piètre opinion que les électeurs ont des partis politiques péruviens. En 2003, un sondage de l'université de Lima a montré que 81 % des Péruviens ne faisaient pas confiance aux partis politiques.

Samuel Rotta Castilla et Leonardo Narvarte Olivares (Proética)

Indications bibliographiques

Beatriz Boza, *Acceso a la información del Estado : Marco legal* y *buenas prácticas* (L'accès aux informations d'État : cadre juridique et bonnes pratiques) (Lima : Fundación Konrad Adenauer, 2004)

Defensoría del Pueblo, « Índice de Buen Gobierno. Resultados del IBG aplicado a los Gobiernos Regionales en el Perú : enero 2003–junio 2004 » (Indice de bonne gouvernance : résultats de l'indice appliqués aux six premiers mois au pouvoir des administrations régionales au Pérou, janvier 2003 – juin 2004) (Lima : Defensoría del Pueblo, 2004)

Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), *Acceso a la Información de las Entidades del Sector Salud* (L'accès aux informations des institutions du secteur de la santé) (Lima : IPYS, 2004)

Felipe Portocarrero S. (ed.), *El Pacto Infame. Estudios sobre la corrupción en Perú* (Le pacte de la honte : études sur la corruption au Pérou) (Lima : Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005)
Proética, « III Conferencia Nacional Anticorrupción » (Troisième conférence nationale contre la corruption), Lima, 2005, transcriptions des débats publiées sur www.proetica.org.pe/Descaragas/Conclusiones%20Finales%20TALLERES%20III%20Conferencia.doc
Proética (TI Pérou) : www.proetica.org.pe

Notes

1. Voir le *Rapport mondial sur la corruption 2004*. À l'heure où nous rédigeons ce rapport, les autorités japonaises étudiaient une demande d'extradition déposée fin 2004. Les analystes s'attendent à ce que cette demande soit rejetée puisque Fujimori a la nationalité japonaise et que le Japon n'extrade pas ses ressortissants. Si la constitution lui interdit de se présenter aux prochaines élections, Fujimori a déclaré qu'il envisageait toujours jouer un rôle politique.

Pologne

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en septembre 2002)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en décembre 2002)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en septembre 2000)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en novembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- En janvier 2005, le Parlement a adopté un **amendement à la Loi régissant les fonctions de député et de sénateur**, qui est entré en vigueur à la mi-mai. En vertu des nouvelles dispositions, les parlementaires qui ont été arrêtés ou emprisonnés seront automatiquement privés de leurs droits et obligations de représentants des citoyens, y compris de leur rémunération. Ils disposent d'un droit d'appel. Cet amendement a été adopté suite à une série de poursuites pénales et de scandales impliquant des parlementaires (voir ci-dessous).
- En septembre 2004, pour tenter d'éradiquer la **corruption dans les tribunaux**, la Sejm (chambre basse) a approuvé un projet de loi accordant aux citoyens le droit de porter plainte pour les retards de procédure dans les affaires pénales, civiles et administratives. Cette disposition a été adoptée après que le nombre de plaintes polonaises déposées devant la Cour européenne des droits de l'homme a atteint le chiffre record de 5 784 en 2004, essentiellement en rapport avec des retards de procédures. Le système désuet d'enregistrement des litiges de la Pologne laisse à des greffiers sous-payés tout le loisir d'influencer l'ordre des procédures.
- Une **Loi sur la liberté d'activité économique** a été adoptée en août 2004, limitant la possibilité, pour les fonctionnaires des impôts, d'abuser de leur position pour obtenir des pots-de-vin. La création d'une entreprise nécessite désormais moins de permis

pour commencer une activité et la loi interdit aux services fiscaux de procéder à plus d'un contrôle à la fois, à moins qu'une enquête officielle ne soit en cours.

- Un amendement à la loi visant à empêcher que les fonds d'origine illégale n'entrent dans le système financier, adopté après les attaques terroristes du 11 septembre, est entré en vigueur en juillet 2004 et vient encore **renforcer la réglementation financière**. Les institutions financières, le Dépôt national des valeurs mobilières, la loterie, le système postal, les notaires, les agents immobiliers, etc. doivent déclarer toute transaction supérieure à 15 000 € (19 000 dollars US) aux autorités et signaler tous les mois à l'Inspecteur général des informations financières toute transaction suspecte.
- En décembre 2004, l'ensemble des forces de police provinciales avait mis en place des **services spécialisés de lutte contre la corruption**. Le premier d'entre eux a été créé en Silésie en 2000. Ces unités fournissent à la police un ensemble de nouveaux instruments pour lutter contre la corruption, notamment en aidant les dénonciateurs d'actes de corruption grâce, entre autres, au « versement de pots-de-vin contrôlé » (circonstance dans laquelle la police remet, sur l'ordre d'un tribunal, des billets marqués, un magnétophone ou une caméra aux dénonciateurs pour prendre un fonctionnaire en flagrant délit d'extorsion de pot-de-vin). L'impact de ces nouvelles méthodes pourrait déjà se faire sentir. Au cours du premier trimestre 2005, la police a ouvert 1 664 enquêtes de corruption, contre 2 825 pour toute l'année 2003.

Les juges non professionnels : sous contrôle mais toujours influents

Le système judiciaire est critiqué depuis longtemps pour la lenteur de ses procédures et son niveau élevé de corruption perçue. Des dossiers disparaissaient, des affaires étaient rejetées avant même d'être entrées sur le rôle des causes et des jugements étaient rendus sur la base de fausses preuves. Les juges n'étaient pas les seuls à blâmer. L'attention du public s'est récemment portée sur des experts judiciaires véreux qui falsifiaient des preuves et des juges non professionnels corrompus qui louent leurs services sous contrat. Les juges non professionnels siègent au sein des collèges qui président les cours pénales, les tribunaux de la famille et les tribunaux du travail. Dans le système de collège de trois juges en vigueur dans les tribunaux polonais, les deux juges non professionnels exercent une influence déterminante. En vertu de la loi de 2001 qui définit leur statut, tout citoyen de « caractère irréprochable » ayant vécu au moins un an dans la localité où exerce le tribunal, remplit les conditions requises pour devenir juge non professionnel. Les « organisations », les syndicats, les présidents de tribunaux et les groupes de 25 citoyens peuvent proposer un candidat qui doit prouver qu'il n'a pas de casier judiciaire. Les conseils des *gminas* (municipalités) élisent les juges non professionnels pour une période de quatre ans.

La réglementation actuelle régissant la fonction de juge non professionnel, qui repose sur celle de l'époque communiste, est gravement déficiente. Pour commencer, la loi en vigueur ne définit pas précisément le terme « organisation » et, par conséquent, les partis politiques nomment leurs propres candidats pour rendre la justice locale. Dans certaines *gminas*, les conseillers de différents partis s'accordent sur le nombre de juges que chacun pourra nommer. Eux-mêmes, ou des membres de leur famille, peuvent assumer cette fonction influente, tout comme les habitants de la commune contre lesquels des poursuites pénales sont en cours dans un autre

district. Selon les présidents des cours de district polonaises, en mars 2004, pas moins de 135 procédures pénales avaient été menées à terme ou étaient engagées contre des juges non professionnels.

Bien que les irrégularités affectant l'élection des juges non professionnels soient monnaie courante depuis le début des années 1990, cette problématique n'a jamais éveillé l'intérêt du public. La situation a changé après les dernières élections de fin 2003. En juin 2004, le tribunal administratif de Łódź a déclaré que la nomination des juges non professionnels par le conseil municipal de Łódź n'était pas légale. Le tribunal administratif de Cracovie a annulé une élection en juillet 2004 car tous les juges non professionnels élus ne disposaient pas des recommandations de la police appropriées. Toujours en juillet 2004, le responsable administratif de la région de Mazowieckie a annulé une résolution de la ville de Legionowo parce que les partis politiques avaient recommandé des candidats pour l'élection (bien que la loi ne l'interdise pas explicitement).

La question de l'appartenance politique des juges non professionnels est devenu un sujet d'actualité dans les médias cette même année. En conséquence, le gouvernement a préparé un projet d'amendement à la loi régissant l'organisation des tribunaux ordinaires, qui a été soumis au parlement en mars 2005. En vertu de ce projet de loi, les juges non professionnels, comme les juges professionnels, seront désormais apolitiques. Le projet d'amendement limite également la participation des juges non professionnels au rendu de la justice. Ils ne participeront pas aux affaires liées à l'assurance sociale et leur implication dans les affaires familiales sera fortement réduite. Les candidats à ces fonctions devront fournir une déclaration certifiant qu'aucune procédure pénale n'est en cours contre eux. Les dispositions du projet exigent aussi que les candidats aient au moins obtenu un diplôme de l'enseignement secondaire.

L'adoption de cet amendement devrait améliorer la situation, tout comme la directive d'août 2004 du Ministère de la Justice, qui interdit aux conseillers municipaux de se porter candidat à la fonction de juge non professionnel. Les opinions sont partagées : certains voudraient supprimer totalement les juges non professionnels, d'autres estiment que les responsables politiques ne devraient pas être chargés de l'élection de ces juges par crainte de céder au népotisme et au copinage.

S'attaquer aux marchandages politiques

En mai 2005, la *Sejm* a amendé les lois relatives à la fonction publique et aux administrations locales afin de mettre un terme à la pratique répandue des « marchandages politiques », qui fait que chaque élection est suivie d'un renouvellement complet du personnel à tous les niveaux de pouvoirs nationaux et locaux. Les critères de recrutement sont souvent les liens de parenté, l'affiliation à un parti donné et les liens d'amitiés entretenus avec les personnes au pouvoir. Ce népotisme qui touche l'administration entraîne une baisse de la qualité des services publics et rend difficile le contrôle du fonctionnement de ces services.

En vertu des nouveaux règlements, les informations relatives aux postes vacants dans la fonction publique et les administrations locales doivent être publiées en spécifiant les conditions requises pour le poste et les dates de la procédure de recrutement. La liste des candidats remplissant les critères requis doit également être publiée, ainsi que le nom du candidat retenu et les raisons motivant sa sélection. Ces procédures sont obligatoires pour toutes les institutions publiques.

Cet amendement est un pas dans la bonne direction mais des lois plus décisives devront être adoptées si l'on veut que la rotation forcée d'un personnel expéri-

menté ne nuise pas à la qualité de l'administration, et même à l'économie. La nouvelle loi n'apporte pas de garanties suffisantes contre la pratique préjudiciable consistant à attribuer des marchés publics à des sociétés contrôlées par des membres de la famille des fonctionnaires locaux. D'autres mesures sont nécessaires pour limiter une autre pratique néfaste de marchandage consistant à réserver les postes de direction des entreprises contrôlées par l'État ou une municipalité aux membres du parti qui remporte les élections.

Certaines administrations locales ont commencé à comprendre que la bonne gouvernance est aussi un facteur de succès politique et adoptent, de leur propre initiative, des normes de fonctionnement transparentes malgré le manque de règlements officiels. En 2004, le responsable de l'administration de Pabianice a introduit des procédures concurrentielles pour le recrutement des fonctionnaires municipaux. Fin 2004, deux concours destinés à pourvoir les postes vacants dans l'administration étaient annoncés et les exigences requises des candidats ont été publiées sur Internet et par voie d'affiche.

Début 2005, l'administration de Pabianice a adopté six règlements supplémentaires pour conformer sa politique aux normes européennes. Outre un processus de recrutement concurrentiel, le district suit désormais des règles formelles en matière d'évaluation des performances, de rémunération et développement de carrière, ainsi qu'un code d'éthique de la fonction publique. Des mesures similaires sont adoptées pour un groupe de *gminas* de la voïvodie de Grande-Pologne (Wielkopolska) en collaboration avec TI Pologne.

Des parlementaires au-dessus des lois

Un certain nombre de scandales impliquant des hommes politiques polonais ont été au premier plan de l'actualité. En janvier 2005, Zbigniew Sobotka, ancien Ministre adjoint des affaires internes et de l'administration, ainsi qu'Henryk Długosz et Andrzej Jagiełło, deux cadres de l'organisation régionale de l'Alliance pour la gauche démocratique (SLD) au pouvoir, ont été condamnés respectivement à trois ans et demi, deux ans et un an et demi de prison pour avoir laissé filtrer des informations sur une opération coup de poing prévue par la police contre un réseau criminel de Starachowice. Un autre parlementaire et ancien dirigeant de la section de la SLD de Łódzkie, Andrzej Pęczak, a été arrêté en 2004 pour corruption. Des poursuites sont également en cours contre Renata Berger, député du parti radical Samoobrona, et Józef Skowyra de la Ligue des familles polonaises (parti de droite). Tous deux ont été accusés d'avoir contrefait des signatures sur les listes de soutien à leur candidature aux élections. L'implication de parlementaires dans de tels délits a suscité un débat sur la nécessité de limiter leurs droits, qui restent largement préservés malgré leur emprisonnement. Sous la pression de l'opinion publique, le parlement a adopté un amendement à la loi sur les fonctions de député et de sénateur en janvier 2005. Les nouvelles dispositions privent les parlementaires arrêtés ou emprisonnés de leurs obligations et de leurs droits, y compris de leur rémunération. Cependant, cet amendement ne s'applique pas aux parlementaires condamnés qui ont encore la possibilité de faire appel. La nouvelle loi n'a donc pas touché les trois parlementaires arrêtés dans l'affaire de Starachowice, qui ont continué à jouir de leurs prérogatives. En outre, même après l'arrestation et l'emprisonnement d'un parlementaire, il conserve son mandat et son immunité. Selon la constitution, de nouvelles accusations ne peuvent être portées contre lui qu'avec l'accord de la *Sejm*.

Les scandales qui ont entouré les parlementaires polonais ont fait naître des demandes en vue d'interdire à toute per-

sonne possédant un casier judiciaire de se présenter au parlement. En mars 2005, un groupe de parlementaires du parti social-démocrate polonais (droite) a tenté de modifier la constitution en ajoutant une clause excluant du parlement toute personne condamnée pour un délit délibéré ou un délit poursuivi d'office. Cette initiative a échoué car elle n'a pas obtenu le nombre de signatures requis. La commission législative de la *Sejm* a adopté une autre approche. Elle a proposé de donner aux tribunaux le pouvoir de priver une personne condamnée du droit de se présenter au parlement. Cette initiative n'a non plus bénéficié d'un soutien suffisant. Les parlementaires étudient actuellement une troisième possibilité qui prendrait la forme d'une obligation légale de publier les informations adéquates si un candidat au parlement figure dans le registre des personnes condamnées.

Julia Pitera (TI Pologne)

Indications bibliographiques

Programme de contrôle de l'adhésion à l'UE de l'Open Society Institute, *Korupcja i polityka antykorupcyjna. Raporty krajowe. Polska* (Corruption et stratégie de lutte contre la corruption) (Varsovie : EU Accession Monitoring Programme, Open Society Institute, 2002)
Maria Jarosz, *Władza, przywileje, korupcja (Pouvoir, privilèges et corruption) (Varsovie : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004)*
Wojciech Krupa, Marzena Rogalska et Maciej Wnuk, *Elementy korupcjogenne w wybranych przepisach prawnych reguluja˛cych funkcjonowanie samorza˛du gmin*nego *(Aspects générateurs de corruption de certaines dispositions légales régissant le fonctionnement de l'administration autonome au niveau des* gminas*) (Varsovie : TI Pologne, 2003)*
Celina Nowak, *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów mi dzynarodowych dotycz cych korupcji* (Adaptation de la législation polonaise aux instruments internationaux sur la corruption) (Varsovie : Fundacja Batorego, 2004)
TI Pologne : www.transparency.pl

Roumanie

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en avril 2002)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en juillet 2002 ; Protocole additionnel ratifié en novembre 2004)
Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée en novembre 2004)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en décembre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En février 2005, une « ordonnance d'urgence » a levé l'**immunité des membres de l'ancien gouvernement** conformément aux recommandations du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, ouvrant la voie à des poursuites pénales pour des actes de corruption passés (voir ci-dessous). Toutefois, certaines catégories de personnes restent protégées par l'immunité. En vertu d'un amendement de la Loi sur les professions juridiques adopté en juin 2004, les avocats ne peuvent être poursuivis ou mis en examen sans l'approbation du procureur général de la cour d'appel où ils sont enregistrés.

- Une Loi sur la **protection des dénonciateurs**, adoptée en décembre 2004, renforce les garanties offertes aux membres de la fonction publique qui dénoncent des infractions à la loi commises au sein de l'institution où ils travaillent. Elle garantit aux dénonciateurs une protection disciplinaire et administrative, en cas de mesures de représailles de leurs supérieurs hiérarchiques ou de leurs collègues, et introduit un renversement de la charge de la preuve, partant du principe qu'un dénonciateur est légalement présumé de bonne foi et imposant à l'accusé d'apporter les preuves nécessaires pour réfuter ces allégations. Les détracteurs de la loi ont souligné que cela risquait de permettre à des fonctionnaires frustrés de se servir de la loi pour dénoncer ou harceler leurs supérieurs. L'un des autres points importants de la loi est que les dénonciateurs peuvent signaler les faits auprès d'un éventail d'autorités publiques et privées bien plus large que celui qui est prévu dans la plupart des lois de protection des dénonciateurs des pays occidentaux[1]. L'efficacité de la loi dépendra de la sensibilisation à son existence et de la capacité à mettre en confiance les agents de l'État.

- Un amendement à la Loi sur la **prévention, la divulgation et la punition des actes de corruption**, adopté en novembre 2004, vient combler une lacune importante du droit pénal. Avant l'adoption de cet amendement, le droit pénal considérait certains actes de corruption comme des abus, souvent requalifiés par les tribunaux de délits de négligence et sanctionnés par des amendes plutôt que par une peine de prison. Par exemple, si un fonctionnaire acceptait ou refusait d'accorder une autorisation ou un bail sans respecter les règles, y compris en lésant l'une des parties, son acte était considéré comme un abus, indépendamment des profits personnels que le fonctionnaire en question ou une tierce partie avaient pu en tirer. La sanction applicable à ce type de délit sera désormais de 3 à 15 ans d'emprisonnement, comme dans les cas de prélèvement de pot-de-vin.

- Un amendement au Code de procédure pénal adopté en novembre 2004 élargit les **garanties de recours en justice du plaignant** en instaurant la motivation obligatoire et la communication de toutes les décisions de l'accusation liées à une affaire. Cette mesure garantit au plaignant le soutien de la loi pour attaquer toute décision du ministère public qui serait contraire au droit. Cette modification est particulièrement importante dans les situations dans lesquelles le ministère public refuse d'engager, abandonne ou suspend des poursuites pénales pour des raisons injustifiées, permettant ainsi aux criminels d'échapper à la justice.

- Une loi publiée en juillet 2004 crée un **nouveau cadre juridique pour les cadeaux** reçus par les dignitaires, les magistrats et les fonctionnaires dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Tous les biens reçus dans le cadre d'activités « protocolaires » doivent être déclarés au responsable du service concerné dans les 30 jours qui suivent leur réception. Quand leur valeur excède 200 € (240 dollars US), le bénéficiaire peut soit les remettre à une commission spéciale, soit les garder après avoir remboursé leur prix. Tout cadeau valant moins de 200 € peut être conservé. Cette loi ne prévoit pas de dispositions similaires pour les services protocolaires qui peuvent prendre la forme de voyages, de bourses, de manifestations sportives ou culturelles, etc., qui peuvent aussi représenter d'importantes sommes d'argent. Elle ne prévoit pas non plus de mécanisme pour contrôler et sanctionner les fausses déclarations ou l'éventuel refus de déclarer un cadeau.

- Une Loi sur le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a été adoptée en juillet 2004 dans le cadre d'un ensemble de mesures visant à se conformer

aux conditions d'adhésion à l'UE, qui exigent l'existence d'un **pouvoir judiciaire efficace et indépendant**[2]. Les amendements introduits portaient essentiellement sur le parcours professionnel et la responsabilité disciplinaire des magistrats qui ont été définitivement placés sous l'autorité du CSM. Parmi les autres responsabilités incombant précédemment au Ministre de la Justice et transférées au CSM, on peut citer la décision de créer ou de dissoudre un tribunal, les lois relatives à l'organisation du pouvoir judiciaire et les budgets des tribunaux et du parquet. Le CSM jouit d'une autonomie financière[3] et peut proposer des projets de loi relatifs au fonctionnement du système judiciaire (voir ci-dessous).

- Le Parquet National Anticorruption (PNA) a continué d'essuyer les critiques pour ses mauvais résultats en 2004. L'**augmentation des effectifs de 23 %** (procureurs, forces de police judiciaire et autres experts), autorisée en avril 2004[4], a été contrebalancée par la décision d'élargir simultanément le mandat du PNA pour couvrir les actes de corruption de moindre gravité[5]. Cette décision a poussé les capacités de l'institution jusqu'au point de rupture. Fin 2004, le gouvernement est intervenu en prenant une autre ordonnance, qui augmentait de nouveau le montant seuil à 5 000 € (6 000 dollars US), soit toujours très en deçà du montant de départ. En vertu du train de réformes judiciaires susmentionné, le PNA ne relève d'aucun autre organe d'État (voir ci-dessous)[6].

L'adhésion à l'UE dépend des mesures de lutte contre la corruption

Les espoirs d'adhésion à l'UE de la Roumanie dépendent de sa capacité à remédier à ses graves problèmes de corruption et à garantir l'État de droit. Le train de réformes judiciaires adopté en juillet 2004 a apaisé certaines craintes liées à l'indépendance de la justice mais reste à savoir si le nouveau gouvernement du Président Traian Basescu mettra en œuvre son cadre en temps opportun. Le programme de lutte contre la corruption est dans une situation beaucoup plus hasardeuse, comme l'ont montré les débats du Parlement Européen en décembre 2004. Les dernières stratégies ont été conçues pour garantir la signature du Traité d'adhésion, qui est intervenue en avril 2005, mais l'absence de progrès convaincants en matière de lutte contre la corruption de grande échelle pourrait entraîner l'application d'une « clause de retard » qui repousserait l'entrée dans l'UE d'un an.

Les doutes des députés européens quant à la capacité de la Roumanie à accéder à l'Union sont résumés dans le *Rapport sur les progrès de la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, présenté par le rapporteur du Parlement, Pierre Moscovici, en décembre 2004. Il souligne le faible nombre de poursuites couronnées de succès à l'égard de la corruption de haut niveau et presse la Roumanie de reprendre son programme de lutte. Des avis plus critiques ont pu être entendus au sein du parlement après la fin des négociations d'adhésion, deux jours plus tard. Un député a même présenté une motion en vue de rouvrir les négociations, au motif que la Roumanie serait incapable de résoudre ses problèmes d'ici la date de signature du traité[7]. Cette motion a été rejetée.

Le gouvernement récemment élu est entré en fonction au cours de ce même mois, avec pour mission de résoudre ces problèmes. Le Président Basescu a visité personnellement toutes les institutions chargées de lutter contre la corruption – le CSM, le PNA, les services de renseignement – pour exiger d'elles une coopération efficace et sans limites, et les a averti que la corruption constituait désormais une menace pour la sécurité nationale[8]. Il a

réitéré son soutien à l'indépendance de la magistrature et a nommé une personnalité extérieure à la sphère politique à la tête du Ministère de la Justice pour preuve de ce soutien[9]. La politique de fermeté de Basescu contraste fortement avec celle de son prédécesseur, Ion Iliescu, qui passait pour un président « passif » entouré de collaborateurs controversés. Après cela, des têtes ont commencé à tomber dans la police et dans d'autres services administratifs, une manœuvre que, dans l'opposition, le Parti social-démocrate (PSD) a qualifié de « révocations politiques ». Une autre décision importante a été de lever l'immunité pour les crimes commis par d'anciens ministres alors qu'ils étaient en fonction (voir ci-dessus). Parallèlement, une vague d'arrestations, d'enquêtes et de poursuites s'est abattue sur un certain nombre de personnes haut placées du monde des affaires et de l'administration et liées à l'ancien et à l'actuel gouvernement[10].

En février 2005, le Ministère de la Justice a ordonné un audit indépendant de la première Stratégie nationale de lutte contre la corruption (2001-04) s'inscrivant dans le cadre de l'engagement pris envers l'UE d'établir une future base de mesures de lutte contre la corruption pendant la période de préparation à l'adhésion[11]. Ses conclusions reflètent largement celles du rapporteur du Parlement Européen mais se montrent particulièrement sévères avec le PNA, qu'elles jugent inefficace, et l'ancienne administration, qu'elles accusent d'avoir influencé les magistrats dans leur lutte contre la corruption. Ce rapport a été bien accueilli par le public, le gouvernement et les institutions européennes mais le personnel des institutions visées et le PSD ont critiqué son « manque de professionnalisme ».

En mars 2005, le gouvernement a approuvé de nouvelles lignes directrices contre la corruption qui mettent l'accent sur trois fronts (la prévention, les sanctions et la coopération des institutions), avec des mesures allant du renforcement de la loi sur la liberté de l'information à la réorganisation du CSM et du PNA, en passant par le durcissement de la législation contre le blanchiment d'argent. La nouvelle stratégie prévoit aussi la création d'un nouvel organisme pour contrôler les déclarations de patrimoine et les conflits d'intérêts et veiller à l'application de la loi sur la protection des dénonciateurs. Le plan d'action du gouvernement a été dévoilé au milieu d'un grand battage médiatique et sur fond de vifs débats publics sur la corruption et l'avenir de la Roumanie.

Le jour où le gouvernement a approuvé la stratégie de lutte contre la corruption, le Président roumain a déclaré qu'il soutenait la réforme d'un système judiciaire « inefficace et corrompu »[12]. Cette déclaration a marqué un nouveau tournant dans l'attitude du Président à l'encontre des administrations publiques, en particulier du corps judiciaire, et a suscité la désapprobation de certains défenseurs de l'indépendance judiciaire.

Le Président Basescu a laissé entrevoir un changement de direction mais doit encore bien négocier le tournant. Le temps est compté, mais l'objectif d'une adhésion rapide à l'UE ne doit pas être une raison pour mépriser le corps judiciaire ou le cadre juridique existant.

Le cauchemar des infrastructures roumaines

Il y a environ 200 km d'autoroutes en Roumanie, dont la superficie est comparable à celle de l'Italie, qui compte 6 000 km d'autoroutes. En vertu de ses engagements européens, Bucarest doit construire quelque 1 500 km d'autoroutes dans le cadre du « corridor paneuropéen IV », qui relie l'Allemagne à la Turquie via la République Tchèque et la Hongrie, pour un coût total de 2 milliards d'euros (2,4 milliards de dollars US). D'après ce programme, la Roumanie doit, d'ici à 2015, construire une autoroute reliant

Arad, à l'ouest, au port de Constanta sur la Mer Noire.

Malgré ces engagements, le gouvernement précédent a décidé d'investir dans une autoroute parallèle au corridor paneuropéen, reliant Oradea à Brasov, au centre du pays. Fin 2003, il a annoncé la signature d'un contrat avec la société américaine Bechtel, pour un coût d'environ 2,5 milliards de dollars US. Cependant, il n'y a pas eu d'appel d'offres public pour ce marché[13], bien qu'il s'agisse du plus grand projet autoroutier en Europe. De plus, le contrat a été signé quelques mois avant que la Roumanie ne reçoive le feu vert pour son entrée dans l'OTAN, en mars 2004[14].

Après la signature de contrat Bechtel, le gouvernement s'est engagé dans toute une série de contrats en l'absence de toute procédure de passation de marché rigoureuse. L'un des plus controversé a été signé avec le consortium franco-germano-espagnol *European Aeronautic Defence and Space (EADS)*, pour sécuriser les frontières nationales pour un montant d'environ 1 milliard d'euros (1,2 milliard de dollars US). Ce contrat a été classé secret et attribué sans adjudication ouverte[15]. Le contrat avec EADS a été signé en août 2004, quelques mois avant que la Roumanie ne doive clore ses négociations d'adhésion à l'UE dans des conditions très difficiles. De plus petits contrats ont suivi, dont un avec la société française Vinci, également signé sans adjudication ouverte, pour construire une autoroute entre Bucarest et Brasov.

Après les élections de novembre 2004, le nouveau gouvernement a résilié tous les contrats signés par l'administration précédente en dehors des règlements applicables aux marchés publics. Les entrepreneurs concernés ayant protesté, le gouvernement a accepté de renégocier les termes des contrats Bechtel et EADS afin que la Roumanie bénéficie de conditions plus équitables[16]. Les deux entreprises ont accepté ce compromis, ce qui pose question sur le bien-fondé des contrats originaux.

Le gouvernement s'est efforcé d'interpeller les responsables des contrats douteux. En juin 2005, le Ministre de l'administration et de l'intérieur, Vasile Blaga, a annoncé qu'il avait engagé une enquête judiciaire contre plusieurs chefs de la police, au sein même du Ministère, pour un manquement supposé aux exigences de base de la loi sur les marchés publics[17]. Le Premier Ministre Tariceanu a, à son tour, annoncé qu'une enquête serait ouverte contre l'ancien Ministre du transport, Miron Mitrea, pour éclaircir les irrégularités du contrat Bechtel[18]. Ces deux contrats se sont attirés les critiques des responsables européens pour non respect des règles sur les marchés publics. À l'heure où nous écrivons ces lignes, les enquêtes étaient toujours en cours et aucunes poursuites n'avaient été engagées. Toutefois, la levée de l'immunité des anciens ministres début 2005 (voir ci-dessous) a rendu ces poursuites possibles.

Les enjeux sont énormes : la renégociation des anciens contrats qui ont fait fi de la règle de l'appel d'offres ouvert et concurrentiel, le lancement d'enquêtes judiciaires contre les agents de l'État responsables de contrats louches et une amélioration sensible de la négociation des futurs contrats seront indispensables si la Roumanie veut recevoir le feu vert pour son entrée dans l'Union.

Adrian Savin (TI Romania)

Indications bibliographiques

Freedom House, « The Anti-Corruption Policy of the Romanian Government : Assessment Report » (La politique de lutte contre la corruption du gouvernement roumain : rapport d'évaluation), (Washington, DC : Freedom House, 2005), disponible sur www.gov.ro/engleza/presa/documente/200503/FH_Audit_EN_16_031. pdf

Gouvernement de Roumanie, *National Anti-Corruption Strategy* (Stratégie nationale de lutte contre la corruption) (Bucarest : Gouvernement de Roumanie, 2005), disponible sur www.just.ro/files/lupta_anti_coruptie/Lupta%20anticoruptie/National%20Anticorruption%20Strategy.htm

Transparency International Roumanie, *Raportul Naţional asupra Corupţiei 2005 (Rapport national sur la corruption – 2005) (Bucarest : TI Roumanie, 2005), www.transparency.org.ro/doc/rnac2005_ro.pdf*

TI Roumanie : www.transparency.org.ro

Notes

1. Ces autorités comprennent le supérieur direct, le responsable de l'institution, les commissions disciplinaires de l'institution, le ministère public, les commissions parlementaires, les médias, les ONG, les syndicats, les associations professionnelles et les associations d'employeurs.
2. Les deux autres lois de ce train de réformes judiciaires portaient sur le statut des magistrats et l'organisation du système judiciaire.
3. Le CSM établit son propre budget en consultation avec le Ministre des Finances.
4. La capacité de l'institution à lutter contre la corruption était compromise dès le départ parce qu'elle employait moins de 100 procureurs pour l'ensemble du pays.
5. Le « montant seuil » d'un pot-de-vin qui donne lieu à une enquête du PNA a été abaissé de 10 000e (13 000$ US) à 3 000 e (4 000 dollars US).
6. Les amendements à la loi sur le système judiciaire adoptés en juillet 2005 ont changé cela. Le PNA doit désormais présenter un rapport annuel au Conseil Supérieur de la Magistrature et au Ministère de la Justice, ce qui leur donne plus de pouvoir sur cette institution. Le Ministère de la Justice peut également faire suivre ce rapport pour débat au parlement.
7. www.euractiv.ro, 2 mars 2005.
8. www.euractiv.ro, 29 décembre 2004.
9. Avant d'être nommée Ministre de la Justice, Monica Macovei était directrice générale de l'association de défense des droits de l'homme Comité Helsinki.
10. *Ziua* (Roumanie), 30 mars 2005.
11. Le rapport d'audit a été élaboré par Freedom House (voir les Indications bibliographiques).
12. Voir www.gov.ro/engleza/presa/afis-doc.php ?idpresa=4712&idrubricapresa=&idrubricaprimm=&idtema=&tip=&pag=1&dr=
13. *The Economist* (RU), 15 avril 2004.
14. *Financial Times* (RU), 2 février 2004.
15. *Financial Times* (RU), 23 février 2005.
16. Selon ProVest TV (26 juin 2005), le Premier Ministre Calin Popescu Tariceanu aurait déclaré que la renégociation avec EADS avait permis d'épargner 150 millions d'euros (180 millions de $ US).
17. Communiqué de presse du Ministère roumain de l'administration et de l'intérieur, 15 juin 2005.
18. *ZiarulFinanciar* (Roumanie), 27 juin 2005.

Royaume-Uni

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en juin 2000 ; non encore ratifiée)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en décembre 2003 ; Protocole additionnel ratifié en décembre 2003)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en décembre 1998)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- En juillet 2004, le Bureau du Cabinet a annoncé la décision de charger Sir Patrick Brown, ancien secrétaire général de revoir les dispositions relatives aux **hauts fonctionnaires** qui passent à un emploi dans le privé, notamment l'obligation de respecter un délai d'attente avant d'occuper un tel poste. Le mandat de Sir Patrick lui impose de « garantir que [les règles] sont compatibles avec un service public qui tient à encourager une intensification des échanges avec le secteur privé et d'autres secteurs »[1]. Son rapport devait être publié en 2005
- En octobre 2004, le gouvernement a publié sa stratégie réactualisée de **lutte contre le blanchiment d'argent**[2]. Cependant, cette nouvelle stratégie ne s'employait pas à remédier aux failles du système de lutte contre le blanchiment d'argent du Royaume-Uni (RU), notamment le problème d'absence de contrôle des prestataires de services aux entreprises et fiducies (voir ci-dessous).
- En décembre 2004, l'organisme public britannique d'assurance-crédit à l'exportation (*Export Credits Guarantee Department ECGD,),* a révisé les procédures renforcées de lutte contre **les pots-de-vin et la corruption** qu'il avait adoptées en mai 2004. Cette démarche faisait suite au lobbying exercé par d'importants clients et organisations sectorielles et a eu pour effet d'affaiblir considérablement leurs dispositions (voir ci-dessous).
- La Loi sur la liberté de l'information (FOI) est entrée en vigueur au RU le 1er janvier 2005. Elle prévoit un droit général d'**accès à l'ensemble des informations** détenues par les pouvoirs publics du Royaume-Uni (bien qu'une loi séparée s'applique à l'Écosse). Les demandes d'informations doivent être adressées directement à l'administration qui les détient. La loi prévoit 7 exemptions absolues et 16 exemptions conditionnelles. Les exemptions absolues concernent notamment les informations fournies par, ou relatives à, des organismes s'occupant de questions de sécurité publique, et les informations dont la divulgation pourrait porter atteinte à l'immunité parlementaire ou constituerait un abus de confiance. Les exemptions conditionnelles portent notamment sur la nécessité de préserver la sécurité nationale, sur les informations relatives à l'élaboration de la politique gouvernementale, sur les communications ministérielles et les avis des conseillers juridiques des administrations ainsi que sur les informations détenues par des administrations assumant des fonctions liées au

contrôle des comptes. Tout refus de délivrer une information peut motiver l'exercice d'un droit de recours devant le Commissaire à l'information.

Trop peu d'attention accordée à la corruption à l'étranger

Le Rapport de phase 2 sur l'application au Royaume-Uni de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption a été publié en mars 2005. S'il félicite le Royaume-Uni de certains progrès accomplis, le contenu se montre généralement critique et laisse transparaître en une déception d'ensemble face au peu d'attention qui y est accordé à la question des versements occultes à l'étranger, renforçant le sentiment d'un manque de volonté de la part du gouvernement de s'attaquer au problème.

L'OCDE a regretté que les changements législatifs devant réformer les lois sur la corruption n'aient pas été adoptés, mais a pris acte de la tentative de faire progresser les choses en 2003 par la consultation d'une Commission parlementaire mixte (*JPC*) multipartite sur un projet de loi contre la corruption. Cependant, l'OCDE ne voit pas quand il sera possible de ménager suffisamment de temps dans son programme pour adopter un tel projet. La *JPC* a vivement critiqué ce projet, affirmant qu'il ne serait pas « aisément compris par la police, les procureurs, les jurés et le grand public, en particulier par les communautés des affaires et du secteur public et leurs conseillers, ici ou à l'étranger »[3].

La législation sur la corruption tire encore son origine d'anciennes infractions et lois de *common law* (droit coutumier), adoptées entre 1889 et 1916 et adaptées à la question de l'infraction de corruption transnationale par la section 12 de la Loi de 2001 sur la sécurité et la lutte contre le terrorisme et la criminalité.

Dans les six ans qui ont suivi la ratification de la Convention de l'OCDE par le Royaume-Uni, aucune entreprise, ni aucune personne physique n'a été mise en examen ou jugée pour avoir versé un pot-de-vin à un agent public étranger, malgré les présomptions pesant sur plusieurs entreprises britanniques. Il a fallu attendre février 2002 pour que la corruption transnationale soit effectivement érigée en infraction. Le rapport de l'OCDE exprime la crainte que « le très grand nombre d'organismes d'enquête a entraîné une dispersion excessive des efforts, un manque de compétences spécialisées, un manque de transparence pour le public comme pour les organismes d'investigation ainsi que des difficultés à prendre des mesures cohérentes ». À l'heure actuelle, les notifications initiales d'actes de corruption transnationale sont orientées vers le Service national de renseignements criminels (*NCIS*) ; les dossiers sont ensuite transmis au Bureau des fraudes graves (*SFO*) pour une enquête approfondie mais, si le *SFO* refuse d'enquêter et d'engager des poursuites, le dossier est transféré à une des 43 unités de police compétentes. L'OCDE préférerait qu'un seul organisme, le *SFO* par exemple, assume la responsabilité centrale de l'instruction et des poursuites.

Le gouvernement a pris des mesures pour remédier à un problème de dispersion similaire dans la lutte contre la grande criminalité organisée – en particulier en matière de trafic de drogue et d'êtres humains à grande échelle – qu'il considère comme une priorité. Une loi a été adoptée par le parlement en avril 2005 pour créer l'Agence de répression de la grande criminalité organisée (*SOCA*), qui doit absorber le NCIS, la Brigade criminelle nationale (NCS) et certains services des Douanes et Accises. Cependant, le *SFO* manque déjà de moyens et d'aucuns s'inquiètent que la création de la *SOCA* n'affecte sa capacité à poursuivre les

affaires de corruption à l'étranger puisque les deux organismes ont recours à une réserve limitée d'enquêteurs expérimentés.

Le rapport de l'OCDE laisse entendre que la Convention de l'OCDE et l'infraction de corruption transnationale sont mal connues des organes chargés de l'application des lois, des autorités judiciaires et des fonctionnaires britanniques en rapport avec des entreprises nationales actives à l'étranger. Il recommande d'améliorer la sensibilisation de ces groupes, mais aussi des syndicats et des petites et moyennes entreprises qui font du commerce international. Il suggère également de prendre des mesures pour faire connaître les conditions dans lesquelles les sociétés mères et les filiales peuvent être tenues responsables de corruption transnationale et aussi pour encourager les entreprises britanniques à signaler aux autorités compétentes tout cas de corruption transnationale auquel elles seraient confrontées.

Le rapport de l'OCDE a salué les dispositions sur la confiscation figurant dans la Loi sur les fonds de source illégale de 2002 et concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et l'usurpation de fonds publics. Toutefois, cette loi exige que toutes les sommes confisquées soient versées à la Trésorerie et ne prévoit pas que tout ou partie des sommes confisquées (avec ou sans déduction de frais raisonnables) soit restitué au pays d'origine. Cependant, le Royaume-Uni peut décider, au cas par cas, un partage des valeurs confisquées, dans le cadre d'une procédure purement administrative. Le Ministère de l'Intérieur a passé un accord avec le Trésor pour restituer, sans autre autorisation, jusqu'à 50 % des fonds après déduction des frais.

Les examinateurs de l'OCDE trouvent que le manque de clarté de la définition de ce que les autorités britanniques entendent par un « paiement de facilitation » versé à un agent public étranger, n'entraîne l'exemption d'un bien plus grand nombre de paiements que ne le prévoyait la Convention. En outre, la responsabilité d'enquêter sur les contrats d'armement quand le Ministère de la Défense (ou la *DESO*, organisation responsable des exportations d'armement) est partie au contrat, incombe à la police du Ministère de la Défense, une situation clairement susceptible de causer des conflits d'intérêts. Enfin, les Dépendances de la Couronne, qui sont considérées comme des paradis financiers et fiscaux, permettent toujours la déduction des pots-de-vin à des fins fiscales, pourvu qu'ils servent « exclusivement des objectifs commerciaux » – une disposition clairement contraire à la Convention de l'OCDE et un problème auquel le Trésor britannique doit s'attaquer.

Pour conclure, en matière de blanchiment d'argent, le recours abusif aux prestataires de services aux sociétés et fiducies, pour blanchir l'argent sale, est un risque reconnu. Combattre cette pratique requiert une réglementation efficace des prestataires de services qui établissent et gèrent ces véhicules de financement. Le Royaume-Uni a intégré ce type de prestataires de services dans ses règles révisées sur le blanchiment d'argent mais, jusqu'ici, il n'a mis en place aucun système de contrôle efficace. Le contrôle des prestataires de services aux sociétés et fiducies est actuellement étudié au sein de l'Union Européenne dans le cadre de la mise en œuvre de la troisième directive sur le blanchiment de capitaux. Pourtant, le Royaume-Uni a déjà reconnu la nécessité d'un tel système en invitant vivement les gouvernements de ses territoires d'outremer à améliorer leurs réglementations sur la formation et la gestion des sociétés[4]. Toutefois, si Gibraltar, Jersey et Guernesey et un certain nombre d'autres territoires disposent désormais de structures de réglementation, il n'existe toujours pas de système de contrôle au Royaume-Uni.

L'ECGD ploie sous la pression des grandes entreprises

En mai 2004, l'organisme public britannique d'assurance-crédit à l'exportation (*Export Credits Guarantee Department – ECGD*) a instauré un certain nombre de règles pour se prémunir contre les versements occultes et la corruption dans les transactions qu'il assure. Il a modifié ses procédures pour intégrer des dispositions prévoyant de dresser la liste des noms et adresses de tous les agents et des sommes qui leur sont versées, renforçant aussi ses prérogatives en matière d'examen des documents contractuels des exportateurs, et exigeant une diligence raisonnable par rapport aux activités des partenaires de coentreprise ou de consortium des demandeurs.

Si ces modifications ont été acceptées par la plupart des clients de l'*ECGD*, elles ont cependant rencontré une forte opposition de la part d'une minorité de grandes entreprises en tête desquelles British Aerospace (BAe) Systems, Airbus Industrie-UK et Rolls Royce, soutenues par la Confédération de l'industrie britannique (*CBI*). Dans ses courriers à l'*ECGD*, BAe affirmait que ces dispositions étaient « excessivement onéreuses ». Airbus a estimé quant à lui que son réseau d'agents faisait partie de son « avantage concurrentiel » et qu'il était inapproprié de divulguer ce type d'informations. Ces entreprises ont réussi à obtenir dans les textes un correctif de l'expression « pour autant que nous sachions » concernant la diligence raisonnable exigée des demandeurs, édulcorant ainsi considérablement cette exigence. Suite à un certain nombre de réunions entre l'*ECGD* et ces parties intéressées, les nouvelles procédures sont entrées en vigueur en décembre 2004.

L'OCDE a estimé que ces modifications pourraient affecter la capacité de l'*ECGD* à détecter et à prévenir la corruption transnationale[5].Un certain nombre de modifications ont été critiquées dans le rapport sur l'*ECGD* de la Commission multipartite du commerce et de l'industrie de la Chambre des communes, à laquelle TI (RU) a soumis des commentaires détaillés[6]. La Commission a fait remarquer : « Les candidats au soutien de l'*ECGD* ne sont plus tenus de fournir à l'organisme des informations sur l'implication d'agents dans le projet qui fait l'objet de la demande de soutien ; ils ne sont pas non plus tenus de répondre de l'honnêteté des tierces parties au projet à l'exception de celles qu'ils emploient directement, et l'ECGD ne conserve pas le droit de vérification des documents des exportateurs dans le cadre du suivi des projets. »

Une autre modification prévoit que les commissions des agents ne doivent pas être divulguées si elles sont inférieures à 5 % du prix du contrat et si elles ne sont pas couvertes par le crédit auquel s'applique la garantie de l'*ECGD*. Pour les gros contrats, 5 % du prix peut déjà représenter une jolie somme mais ces montants peuvent être, et sont souvent, financés en dehors du crédit garanti. En avril 2005, le Président de la Commission a déclaré : « Nous ne sommes pas du tout convaincus que les modifications [des règles de l'*ECGD*] sur la lutte contre les versements occultes ne vont pas affecter sérieusement la capacité de l'institution à contribuer à la stratégie de lutte contre la corruption du gouvernement. Nous ne comprenons pas pourquoi, alors que certains clients de l'*ECGD* estimaient pouvoir se conformer aux exigences les plus strictes, d'autres ont décidé qu'ils ne le pouvaient pas »[7].

TI (RU) et *The Corner House*, une autre ONG, ont vivement protesté contre ces modifications dans les médias et dans leurs contacts avec l'*ECGD*. En décembre 2004, *The Corner House* a engagé une action en justice pour examen judiciaire contre le gouvernement, avançant que l'*ECGD* avait considérablement édulcoré ses règles sans consulter les ONG concernées, manquant ainsi à sa propre poli-

tique de consultation. En janvier 2005, le gouvernement a conclu un accord à l'amiable Les modifications aux règles de lutte contre la corruption resteront effectives mais le gouvernement a accepté d'organiser une consultation publique à leur sujet, de régler les frais juridiques de *The Corner House* et de publier les courriers échangés par l'*ECGD*, la *CBI* et les trois entreprises qui ont dirigé l'opposition aux modifications de mai 2004, ainsi que les comptes-rendus des réunions présidées par le Secrétaire d'État au Commerce et à l'Industrie. La consultation publique a pris fin en juin 2005 et le gouvernement prévoit de publier ses réactions trois mois plus tard.L'assouplissement des règles de lutte contre la corruption de l'*ECGD* contraste avec le *Rapport de la Commission pour l'Afrique*, qui recommande aux pays développés de s'assurer qu'ils ne contribuent pas à la corruption en encourageant « leurs agences de crédit à l'exportation à être plus transparentes et à exiger des niveaux de transparence plus élevés lorsqu'elles soutiennent des projets dans les pays en voie de développement »[8]. Sur la question de la corruption, la Commission a également recommandé que les pays et territoires abritant d'importants centres financiers prennent de toute urgence toutes les mesures juridiques et administratives nécessaires pour restituer les fonds et biens publics illégalement acquis, et que tous les pays ratifient la Convention des Nations unies contre la corruption en 2005. Si le Royaume-Uni veut efficacement prendre la tête des mesures internationales visant à réduire les préjudices causés par la corruption aux pays en développement, en Afrique et ailleurs, le gouvernement doit trouver la volonté politique nécessaire pour prendre des mesures plus fermes au niveau national.

Transparency International (RU)

Indications bibliographiques

Sue Hawley, « Backgrounder to OECD Evaluation of UK's Record on Combating Bribery » (Note d'information sur l'évaluation par l'OCDE des résultats du RU en matière de lutte contre la corruption) (Dorset, RU : The Corner House, mai 2005)

Robert Neild, *Public Corruption – The Dark Side of Social Evolution* (La corruption publique – la face sombre de l'évolution de la société) (Londres : Anthem Press, 2002)

Anthony Sampson, *Who Runs This Place ? The Anatomy of Britain in the 21st Century* (Qui dirige ici ? Anatomie de la Grande Bretagne au XXIe siècle) (Londres : John Murray, 2004)

Transparency International (RU), « Corruption and Money Laundering in the UK – One Problem, Two Standards – A Report on the Regulation of Trusts and Company Service Providers » (Corruption et blanchiment d'argent au RU – Un problème, deux règles – Rapport sur la réglementation des prestataires de services aux sociétés et fiducies) (Londres : TI (RU), octobre 2004)

Transparency International (RU), « Consultation on Changes to ECGD's Anti-Bribery and Corruption Procedures Introduced in December 2004 » (Consultation sur les modifications des procédures de lutte contre les pots-de-vin et la corruption de l'ECGD adoptées en décembre 2004) (Londres : TI (RU), juin 2005)

Transparency International (RU), « Preventing Corruption on Construction Projects – Risk Assessment and Proposed Actions for Banks, Export Credit Agencies, Guarantors and Insurers » (Prévenir la corruption dans les projets de construction – Évaluation des risques et propositions de mesures pour les banques, les agences de crédit à l'exportation, les garants et les assureurs) (Londres : TI (RU), 2005),

www.transparency.org.uk/ECGD/TI.PREVENTING.CORRUPTION.RISK.FUNDERS.pdf

TI (RU) : www.transparency.org.uk

Notes

1. *Guardian* (RU), 16 août 2004.
2. Anti-Money-Laundering Strategy (Stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent), HM Treasury, octobre 2004.
3. *Rapport mondial sur la corruption 2005*.
4. Livre blanc du gouvernement britannique, *Partnership for Progress and Prosperity : Britain and the Overseas Territories* (Partenariat pour le progrès et la prospérité : Grande-Bretagne et Territoires d'outre-mer) (Londres : HMSO, mars 1999).
5. OCDE, « Royaume-Uni – Phase 2 : Rapport sur la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Recommandation de 1997 sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales », www.oecd.org/dataoecd/61/53/34600091. pdf
6. Neuvième rapport de la Commission du commerce et de l'industrie de la Chambre des commune, Session 2004-05, « Implementation of ECGD's Business Principles » (Mise en œuvre des principes commerciaux de l'ECGD), HC 374–1, publié le 4 avril 2005.
7. Commission du commerce et de l'industrie, communiqué de presse PN35 de la Session 2004-05, 4 avril 2005.
8. Commission pour l'Afrique, « Notre intérêt commun – Rapport de la Commission pour l'Afrique », mars 2005, www.commissionforafrica.org/french/report/introduction.html

Serbie

NB : Ce rapport ne couvre pas les évolutions intervenues au Monténégro ou au Kosovo.

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en avril 2005 ; non encore ratifiée)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en décembre 2002)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- Avec un retard considérable, le parlement a adopté la **Loi sur l'accès à l'information** en novembre 2004[1]. La loi crée un droit public d'accès à toute information détenue par le gouvernement, les autorités locales, les entreprises publiques et toute autre administration ou organisation financée par l'État, à moins qu'il puisse être juridiquement démontré qu'il existe un intérêt supérieur à ne pas communiquer cette information. Les dispenses légales englobent la protection de la vie, de la santé et de la sécurité des personnes ainsi que les informations judiciaires, relatives à la sécurité nationale, à la sécurité publique, à la prospérité économique et classées. Même dans ces cas, les motifs du refus de communication de l'information doivent être vérifiés au regard d'une disposition de la loi qui exige que l'intérêt invoqué ne puisse être protégé autrement, en accord avec les règles d'une « société démocratique ». La loi prévoit également des amendes en cas de non respect et la création d'un poste de Commissaire aux informations d'importance publique, qui doit servir d'organe de prise de décision et de recours (voir ci-dessous).

- Le **Conseil chargé de la résolution des conflits d'intérêts**, prévu par la loi adoptée en avril 2004, a été mis en place en décembre 2004 par une combinaison de nominations judiciaires et de votes parlementaires. Étant donné que la majeure partie des dispositions adoptées en avril ne pouvaient être mises en application tant que le Conseil n'était pas complet, d'aucuns soupçonnent que le retard pris pour désigner le collège de neuf membres ne relève pas d'une simple négligence ou de mauvaises négociations d'avant-session entre les groupes parlementaires, mais soit plutôt l'expression d'un manque de volonté politique de voir la loi appliquée. Malgré le manque de locaux et de financements, le Conseil a produit son premier résultat important en mars 2005, en publiant de nouveaux règlements sur l'exécution de la loi et des formulaires détaillés de déclaration de revenus et de propriété pour les responsables publics (voir ci-dessous).

Lois contre la corruption : vœux pieux ou questions de routine ?

La loi serbe sur l'accès à l'information n'est pas ressortie trop édulcorée suite à son adoption par le parlement, bien qu'elle ne prévoie pas de droit de recours contre les décisions des « plus hautes autorités de l'État » (Président, gouvernement, parlement, Cour Suprême, etc.) en matière d'accès à l'information, ni de dispositions pour protéger les dénonciateurs. Par ailleurs, elle ne s'applique pas aux institutions de la Communauté étatique de Serbie et Monténégro, bien qu'elles soient presque exclusivement financées par le budget de la Serbie[2]. Cependant, l'essence du texte original, rédigé par une ONG – le *Centre for Advanced Legal Studies* – a été préservé. Outre les garanties de libre accès à toute information détenue par l'exécutif, le législatif, le système judiciaire, les administrations locales, les entreprises publiques et toute autre institution financée par l'État ou les collectivités locales – assorties des dispenses habituelles, la loi oblige les institutions concernées à publier un guide annuel reprenant les informations les plus importantes sur leurs activités et les encourage à publier des informations sur Internet[3]. Malgré ses imperfections, cette loi représente un apport important au code des lois et un modèle potentiel pour une réforme radicale de l'administration publique et de la relation gouvernement-citoyen.

Vu l'intérêt porté par la communauté internationale à l'évolution institutionnelle de la Serbie, les lois sont souvent adoptées plus pour répondre aux pressions extérieures que pour satisfaire les besoins intérieurs. L'exécution des lois adoptées dans ces conditions est souvent mauvaise. Ceci vaut également pour la loi sur l'information et la plupart des lois de lutte contre la corruption adoptées ces dernières années.

Le fait que les débats parlementaires qui ont entouré le projet de loi sur l'information se soient surtout limités à une polémique entre deux partis d'opposition, le Parti radical serbe et le Parti démocratique, en est un premier signe. Les députés des partis progouvernementaux, par contre, n'ont généralement pas participé au débat, soit parce qu'ils ne voulaient pas déstabiliser la coalition, soit parce qu'ils ne se sont jamais intéressés aux conséquences de la loi et n'étaient donc pas intéressés par les questions de détail.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi en novembre 2004, les autorités n'ont guère pris de mesures pour assurer son bon fonctionnement. Aucun fonds n'a été prévu pour son application dans le budget 2005, bien que Rodoljub Sabic, vice-président du Parti social-démocrate qui participe à la coalition au pouvoir, ait été élu au poste

de Commissaire en décembre 2004 (il a démissionné du parti après sa nomination). Sabic a été laissé sans bureau jusqu'en avril 2005 et devait assumer lui-même les coûts de son estampille officielle. Bien qu'il ne faille pas forcément mettre l'impuissance de la nouvelle loi sur le dos de la corruption ou d'une certaine obstruction, la négligence qui l'entoure dénote certainement un manque de stratégie et d'intérêt.

D'après les recherches menées par TI Serbie au cours du premier trimestre 2005, fin mars, 65 % seulement des Ministères, 33 % des entreprises publiques et 19 % des administrations locales avaient répondu aux demandes d'information sur les mesures prises pour appliquer la loi[4]. La proportion des institutions ayant affecté du personnel pour répondre aux demandes d'information du public était encore bien plus faible.

Rémunération des fonctionnaires : entre politique populiste et nécessité de prévenir la corruption

Au cours des quatre dernières années, le débat politique s'est souvent arrêté sur la nécessité d'assurer un niveau de rémunération approprié pour garantir l'intégrité des agents de l'État dotés d'un pouvoir de décision. Le système actuel repose sur un salaire « de base », fixé par le gouvernement ou l'Assemblée Nationale, assorti de « coefficients » dépendant du niveau de responsabilité de la fonction, du niveau d'étude, des conditions de travail et de la complexité du travail. Ceci porte le traitement moyen des fonctionnaires à environ 190 € (230$ US) mensuels, ce qui n'a pas d'effet dissuasif contre les pots-de-vin ou d'autres formes de corruption[5].

Le gouvernement de coalition qui a assumé le pouvoir après la chute de Slobodan Miloševiç en 2001 a choisi de payer à ses membres des salaires modestes, non compétitifs, par égard pour la sensibilité publique. La façon d'envisager les salaires a changé depuis que le nouveau gouvernement de coalition est arrivé au pouvoir en mars 2004[6]. Ironiquement, la loi sur la prévention des conflits d'intérêts, en vigueur depuis juillet 2004, est en partie responsable de cette situation puisqu'elle a supprimé les moyens légaux permettant aux fonctionnaires d'arrondir leurs fins de mois en leur interdisant de travailler pour des entreprises privées, d'assurer des missions de conseil ou de diriger leur propre entreprise. En octobre 2004, 205 députés sur 250 ont cherché à obtenir une augmentation de salaire grâce à une nouvelle loi, avec pour seul effet de susciter la colère de l'opinion, ce qui a conduit au retrait d'un projet de loi par ailleurs nécessaire. Quelques mois plus tard, le gouvernement a discrètement – mais sensiblement – augmenté les salaires de son propre personnel d'une manière juridiquement contestable[7].

En février 2005, les députés ont fait de même grâce à une procédure parlementaire en règle[8], déclenchant de nouveau l'agitation des médias. Le Président Boris Tadić, leader du Parti démocratique d'opposition, s'est démarqué de cette mesure mais la majorité a répliqué que l'augmentation des salaires était une « mesure préventive contre la corruption »[9] et qualifié la déclaration du Président de « populiste »[10]. Le Ministre des Finances, Mla¯djan Dinkić a déclaré en mars 2005 que les fonds de l'État n'étaient pas suffisants pour financer cette augmentation.

Rares sont ceux qui oseraient prétendre que des salaires plus élevés éradiqueraient la corruption, ou même garantiraient un meilleur travail des parlementaires, mais il y a d'autres raisons de prendre ce problème au sérieux. D'après une décision du Tribunal constitutionnel de mai 2003, les députés sont, en définitive, « maîtres » de leur mandat, même s'ils sont élus dans le cadre d'une liste de parti plutôt que direc-

tement. Quand un député « change de bord » et rejoint un autre parti, il reste le représentant de sa circonscription. En 2003, la défection d'un certain nombre de députés vers des partis battus aux élections a conduit le Dr Vladimir Goati, un analyste politique de l'Université de Belgrade, à qualifier la Serbie d'exemple de « régime parlementaire non électif ». Même s'ils acceptent des pots-de-vin pour voter pour une loi donnée ou rejoindre un autre parti, les députés ne doivent pas répondre de corruption puisque, d'après le droit serbe, il n'y a rien que des représentants « peuvent ou ne peuvent pas faire dans le cadre de leur mandat ».

Les effets incertains de la loi sur les conflits d'intérêts

La loi sur les conflits d'intérêts adoptée en avril 2004 traite des obligations à respecter dans les secteurs public et privé, des cadeaux et de la déclaration des biens et des revenus[11]. Les fonctionnaires, à savoir environ 1 000 personnes au niveau du gouvernement central et au moins 10 000 dans les strates inférieures de l'administration, ont dû respecter deux délais. Le premier, arrivé à échéance en juillet 2004, consistait à se désengager de toute activité de conseil, à démissionner de leurs postes de direction et à céder toute fonction d'encadrement dans une entreprise privée. Le second consistait à remplir une déclaration de patrimoine et de revenus, pour eux-mêmes et leur famille immédiate, après la création du Conseil chargé de la résolution des conflits d'intérêts.

Ce Conseil devait être un organisme indépendant et autonome mais, dans les faits, il s'est heurté à un certain nombre d'obstacles. La procédure de nomination de ses membres a été interminable, le gouvernement ne l'a pas doté de ressources suffisantes pour qu'il fonctionne comme prévu pour mai 2004 et il n'a pas non plus été prévu dans le budget 2005. Ces oublis sont venus contrecarrer l'objectif de la loi puisque le délai de dépôt des déclarations devait coïncider avec la date de création du Conseil et aucun autre organisme n'était en place pour contrôler et sanctionner d'éventuels manquements. À la première échéance, le gouvernement a annoncé sur son site officiel (www.srbija.sr.gov.yu) que « tous les fonctionnaires désignés par le gouvernement s'étaient conformés à leurs obligations », mais aucun organisme n'était en mesure de le vérifier. Les médias ont rapidement découvert deux cas notables de non respect.

Bogoljub Lazić, alors Ministre adjoint des placements de capitaux, est entré en fonction alors qu'il travaillait pour la société de téléphonie Mobtel, sur laquelle il a été amené à enquêter dans le cadre d'une commission chargée de déterminer l'étendue de la participation de l'État dans cette société. Lorsqu'il a été nommé, Lazić a, conformément à la législation en vigueur à l'époque, « mis en sommeil » ses activités au sein de Mobtel, mais n'a pas mis fin à son contrat comme l'exige la nouvelle loi. Le gouvernement l'a démis de ses fonctions en septembre 2005. Un conflit d'intérêts plus grave est apparu concernant le supérieur de Lazić, le Ministre des placements de capitaux Velimir Ilić. Les médias ont souligné qu'Ilić, qui préside le parti Nouvelle Serbie et entretient également d'étroites relations avec le Mouvement « Force de la Serbie » (PSS), était inévitablement lié à Bogoljub Karić, leader du PSS et véritable propriétaire de Mobtel. Puisque le Ministère d'Ilić est en partie responsable de la réglementation du secteur des télécoms, ces relations constituaient un sérieux conflit d'intérêts. La seconde victime s'appelait Oliver Bogavac, ancien directeur de l'unité de prévention du blanchiment d'argent au sein du Ministère des Finances. Les médias ont rapporté que Bogavac avait accepté une fonction de consultant auprès de l'entreprise d'État Belgrade Airport en 2004 et

n'avait pas résilié ce contrat [12]. Le gouvernement l'a démis de ses fonctions en février 2005.

Les choses se sont passées plus facilement en ce qui concerne le deuxième délai mais le succès global de l'opération est resté limité. La plupart des titulaires de postes dans l'administration centrale et provinciale ont soumis leur déclaration avant le 1er avril, mais les employés des administrations locales et des entreprises publiques ont largement ignoré cette obligation. La prochaine mission du Conseil sera de contrôler l'identité et les avoirs des fonctionnaires qui n'ont pas rendu leur déclaration. Toutefois, les citoyens ordinaires, qui pourraient détenir des informations plus précises sur le patrimoine de certains fonctionnaires, n'ont pas accès au contenu des dossiers, privant du même coup le Conseil d'une énorme source d'information.

Nemanja Nenadic (TI Serbia)

Indications bibliographiques

Ivana Aleksiç et Sreçko Mihajloviç, *Korupcija u Novim Uslovima* (La corruption dans un nouveau contexte) (Belgrade : Centre d'études politiques, 2002)

Boris Begoviç, *Corruption in Customs : Combating Corruption at the Customs Administration* (La corruption dans les douanes : lutter contre la corruption dans les services douaniers) (Belgrade : Centre d'études libérales démocrates, 2002)

Vladimir Goati, Nemanja Nenadić et Predrag Jovanović : *Financing the Presidential Electoral Campaign in Serbia 2004 – A Blow to Political Corruption or Preservation of Status Quo ?* (Le financement de la campagne électorale présidentielle serbe de 2004 – coup porté à la corruption politique ou maintien du statu quo ?) (Belgrade : TI Serbie, octobre 2004), www.transparentnost.org.yu/english/PUBLICATIONS/index.html#financing

TI Serbie : www.transparentnost.org.yu

Notes

1. Un projet de loi quasiment identique avait été soumis au parlement en 2003 mais rapidement retiré par le précédent gouvernement (voir Rapport mondial sur la corruption 2005).
2. Ces institutions englobent cinq Ministères, dont le Ministère de la Défense et le Ministère des Affaires étrangères.
3. Article 39. Entre autres informations, le guide comprendra : une description des attributions, des fonctions et de l'organisation interne, des informations sur le budget, les procédures à suivre pour introduire une demande d'accès à l'information ou une plainte contre les décisions prises, un bilan des demandes, plaintes et autres mesures prises par les parties intéressées, des informations sur le mode, le support et le lieu de conservation des informations et le type d'informations détenues.
4. Voir www.transparentnost.org.yu/english/ACTIVITIES/ACCOUNTABILITY/2001-e05. html
5. Voir www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php ?id=13926
6. La coalition dirigée par le Premier Ministre Vojislav Kostunica est formée par le Parti démocratique serbe, G17 Plus, le Mouvement serbe du renouveau et Nouvelle Serbie, avec le soutien du Parti socialiste serbe.
7. La base de calcul des traitements dans l'exécutif a été modifiée par une « conclusion » du gouvernement qui n'a pas été publiée au Journal Officiel et, par conséquent, non rendue publique, contrairement aux dispositions des nouvelles lois sur l'accès à l'information et les conflits d'intérêts. De plus, cette décision établit un « salaire de base » différent pour diverses catégories de fonctionnaires, bien que leur niveau de responsabilité soit déjà pris en compte par les coefficients appliqués aux différentes fonctions.
8. www.beta.co.yu/korupcija/default.asp ?st=a&str=1&p=1&lis=1&pi=1164523

9. Voir, par exemple, la déclaration de Zoran Andjelkovic, Président du groupe parlementaire du Parti socialiste, sur www.beta.co.yu/korupcija/default.asp ?st=a&str=&p=1&lis=1&pi=1114390
10. www.nspm.org.yu/PrenetiTekstovi/2005_evropa_dinkic_feb.htm
11. Voir aussi le Rapport mondial sur la corruption 2005.
12. *Blic* (Serbie), 9 février 2005.

Slovaquie

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en mai 2003)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en juin 2000 ; Protocole additionnel ratifié en avril 2005)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en septembre 1999)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en décembre 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- En février 2005, le parlement a approuvé une loi régissant le **financement des partis politiques** et des campagnes électorales. Sur le plan de la corruption, elle contient plusieurs principes améliorant la réglementation et la transparence du financement des partis mais certaines lacunes subsistent, notamment en matière de contrôle de l'application de la loi (voir ci-dessous).
- Un amendement à la Loi sur les procédures administratives, en vigueur depuis novembre 2004, renforce le droit d'**accès à l'information** des citoyens en obligeant toutes les institutions publiques à publier en détail leurs décisions sur Internet ou via un tableau d'affichage facilement accessible. Cet amendement exige que les institutions informent le public, clairement et en temps utile, de la tenue de toute réunion, de leur déroulement et des décisions prises susceptibles de constituer une « question d'intérêt public ».
- Une Loi sur le **patrimoine municipal**, en vigueur depuis septembre 2004, est venu amender la loi précédente et offre de nouvelles possibilités de lutte contre la corruption au niveau local. Le premier des deux amendements stipule que les municipalités ne sont pas habilitées à transférer la propriété de l'un ou l'autre de ses biens à l'un de ses employés – maire, adjoint, directeur du budget ou toute autre personne ou société qui leur serait proche – autrement que par une procédure d'adjudication ouverte conforme au code du commerce. Le second amendement autorise certaines exceptions raisonnables en stipulant qu'un appartement, un lopin de terre ou un bien meuble d'une valeur inférieure à 50 000 SKK (1 600 dollars US) peuvent être transférés à un employé de la municipalité sans adjudication ouverte.
- La loi portant création **d'un tribunal et d'un parquet spécial pour lutter contre la corruption et le crime organisé** est entrée en vigueur en septembre 2004[1]. En décembre 2004, le bureau du procureur avait déjà enquêté sur 416 affaires, dont 12 %

impliquait un acte de corruption. La création du tribunal spécial a, quant à elle, été retardée. Suite à l'incapacité du Conseil judiciaire (l'organisme responsable de la nomination des juges) à élire le nombre requis de juges spéciaux, ses pouvoirs ont été temporairement délégués au tribunal régional de Banská Bystrica. En juin 2005, le tribunal spécial disposait enfin du nombre de juges nécessaires pour commencer à travailler.

Une nouvelle loi sur les partis sapée par les lacunes

Depuis 1991, du fait de la mauvaise conjoncture économique et d'une absence de culture des dons privés, la Slovaquie finance l'activité des partis politiques en partie sur le budget de l'État[2]. Cependant, le manque de gestion transparente a perduré et les mécanismes de contrôle créés se sont révélés largement inadéquats. L'État a continué à accroître son soutien jusqu'en 2004 et les hommes politiques, indépendamment de leurs partis respectifs, étaient les premiers défenseurs de ce système. Cette même année, les ONG de la société civile ont prévenu la classe politique que les citoyens ne se sentaient plus correctement représentés par les partis et soupçonnaient les dirigeants politiques d'être compromis par la corruption, le copinage et les conflits d'intérêts.

La législation réglementant les finances des partis a changé plusieurs fois. En 2000 et 2001, des amendements ont amélioré leur contrôle en obligeant les partis à publier leur comptabilité annuelle et la liste de leurs donateurs, ainsi qu'à soumettre leurs déclaration à un audit indépendant. Toutefois, la loi comportait des failles permettant de s'y soustraire. Elle ne limitait pas le montant des contributions des membres, se focalisait sur la transparence d'une seule forme de revenus (les dons des personnes physiques et morales) et laissait la charge des contrôles à une commission parlementaire, ce qui revenait à autoriser les partis à s'autocontrôler[3].

En février 2005, une nouvelle loi sur les partis et les mouvements politiques a été adoptée, remplaçant la première loi de 1991. Elle contient des dispositions pour lutter contre la corruption, dont certaines recommandées par le Conseil de l'Europe et les associations de la société civile, parmi lesquelles Transparency International Slovaquie.

La nouvelle loi a à la fois des implications positives et négatives. Parmi ses inconvénients, elle introduit le principe des dépenses illimitées pour les campagnes électorales et augmente le financement des activités politiques par l'État. D'après Fair Play Alliance, une ONG contrôlant le financement des partis en Slovaquie, les partis peuvent escompter recevoir 617 millions de couronnes slovaques (19,9 millions de dollars US) pour les prochaines élections et, si leurs résultats restent constants, ils pourraient recevoir 1,2 milliard de couronnes slovaques (38,7 millions de dollars US) pour la période 2006-10. Une somme croissante des fonds publics va donc être allouée aux partis politiques mais cela n'implique pas nécessairement que les budgets des partis (notamment les fonds provenant de donateurs privés) seront ouverts à l'examen du public. Jusqu'à présent, les partis pouvaient investir au maximum 12 millions de couronnes (390 000 dollars US) dans leurs campagnes, une limite supprimée par la nouvelle loi. Les élections de l'automne 2006 auront valeur de test pour la nouvelle législation.

La nouvelle loi instaure une meilleure transparence des flux financiers. Les partis ne seront autorisés à accepter les dons supérieurs à 5 000 SKK (160 dollars US) que s'ils signent un contrat. Si le don excède 100 000 SKK (3 200 dollars US), l'identité du donateur devra être contrôlée. Les partis sont également dans l'obligation de

tenir un registre de toutes les contributions de leurs membres excédant 25 000 SKK (800 dollars US) et de le rendre public. Ces mesures doivent améliorer la transparence du financement des campagnes mais la réalité des changements dépendra des mécanismes de contrôle de l'application de la loi, en particulier des contrôles mis en œuvre pour garantir la bonne tenue des registres et la prise de mesures en cas d'irrégularités.

D'après Pavel Nechala de TI Slovaquie, les partis ont gardé les coudées franches avec cette nouvelle législation. Ils ont le droit de créer des sociétés dont les activités ne sont pas contrôlées publiquement. Par exemple, un parti peut publier un livre et en « vendre » toutes les copies à un donateur dont l'identité restera secrète[4].

De plus, les parlementaires n'ont pas réussi à s'accorder sur la proposition de la SMER (Alternative sociale pour la Slovaquie) visant à créer une commission spéciale pour examiner la comptabilité annuelle des partis et contrôler leur gestion. Ján Drgonec, le député qui préside la commission parlementaire sur le droit constitutionnel, est convaincu qu'une telle mesure s'avérerait inutile. « Les partis se contrôleraient les uns les autres », a-t-il déclaré, « je ne vois pas l'intérêt objectif d'un tel contrôle ». Róbert Madej, un député SMER, a rédigé un projet d'amendement de la constitution qui délèguerait ce pouvoir à l'Office supérieur de contrôle des finances mais les législateurs l'ont rejeté[5].

Fair Play Alliance juge que le contrôle des partis n'est pas suffisant. « Il est inutile d'adopter des règles plus strictes si personne ne contrôle rigoureusement leur application » estime Zuzana Wienk qui a révélé plusieurs manquements à la loi par le passé. Dans la plupart des cas, ces révélations n'ont donné lieu à aucunes poursuites. L'ONG propose plutôt la création d'une institution indépendante pour contrôler le financement des partis ou, à tout le moins, leur contrôle par un ministère comme le Ministère de l'Intérieur. Cependant, aucun des partis n'y est favorable. « Ils leur est difficile d'accepter de se soumettre à des règles plus strictes et les députés tentent de l'éviter », affirme Wienk[6].

Premiers procès pour corruption contre des hauts fonctionnaires

Début 2004, une vague de scandales de corruption de haut niveau aurait pu susciter des mesures plus énergiques pour lutter contre la corruption, mais l'année s'est achevée sans voir l'adoption d'un réel changement de stratégie. Pour la première fois dans l'histoire récente de la Slovaquie, trois affaires ont éclaté à l'échelon local, qui avait échappé à l'attention de l'opinion pendant longtemps. Ces affaires étaient réparties dans l'ensemble du pays et impliquaient des représentants de plusieurs partis politiques parmi lesquels le Mouvement pour une Slovaquie démocratique (HZDS), le Mouvement chrétien démocrate (KDH), l'Union chrétienne démocratique slovaque (SDKU) et le Parti de la coalition hongroise (SMK).

En mars 2004, deux membres du HZDS, le député Gabriel Karlin et Milan Mráz, qui est à la tête de l'administration de Banská Bystrica, ont été mis en examen pour avoir accepté un pot-de-vin de 500 000 SKK (16 000 dollars US) en échange de l'approbation d'un contrat de construction d'une école portant sur 17 millions de couronnes slovaques (550 000 dollars US) fin 2003. Karlin a perdu son immunité parlementaire deux jours après que la police a perquisitionné son bureau et confisqué le liquide contenu dans son attaché-case. Au tribunal, Karlin a maintenu qu'il était victime d'un coup monté des services secrets tandis que Mráz soutenait de son côté être victime d'une machination de Karlin. Karlin a été reconnu coupable en mai 2005 mais fait appel de cette décision et est resté en fonc-

tion tandis que Mráz a été jugé innocent et dirige toujours le bureau régional de Banská Bystrica[7].

En avril 2004, Pavol Bielik, président de la section régionale du KDH à Bratislava et maire de Bratislava-Rača, a été accusé d'avoir accepté la somme de 5 millions de couronnes (160 000 dollars US) contre la promesse d'obtenir l'approbation d'un certain nombre de députés pour réhabiliter un bâtiment et en construire deux nouveaux à Rača. En mai, Bielik a de plus été poursuivi pour négligence dans la gestion des biens confiés. D'après l'hebdomadaire *Domino fórum*, la police le soupçonne d'avoir approuvé l'affectation abusive d'un montant total de 750 000 SKK (24 000 dollars US) à divers projets en 1999[8].

En août 2004, les médias ont rapporté que les preuves incriminant Bielik, parmi lesquelles les enregistrements de ses appels téléphoniques placés sur écoute, avaient mystérieusement disparues[9]. Le procureur spécial a confirmé ces affirmations et ouvert une enquête pour découvrir les circonstances de la disparition des dossiers. Suite à la première mise en examen de Bielik, le Président du KDH, Pavol Hrušovský, lui a demandé de renoncer à toutes ses fonctions au sein du parti, ce que Bielik a refusé de faire. Bien qu'il soit officiellement accusé de corruption, il continue à présider le conseil régional du KDH, qui compte parmi ses membres le Ministre de l'Intérieur Vladimír Palko[10].

En mars 2004, Eugen Čuňo, membre du conseil central de la SDKU et adjoint au maire de Košice, a été emprisonné pour avoir accepté un pot-de-vin de 18 millions de couronnes (581 000 dollars US) en rapport avec un contrat de 180 millions de couronnes (5,8 millions de dollars US) pour la construction de 150 appartements municipaux. D'après le Ministre de l'Intérieur, le pot-de-vin versé par la société de construction Kame avait été maquillé en prêt[11]. L'enquêteur en charge de l'affaire a également accusé un autre membre de la SDKU, Ladislav Lumtzer, maire d'un arrondissement de Košice, et Maroš M, un employé de Kame qui avait aidé la police à piéger Čuňo. Kame aurait établi des factures pour des travaux jamais réalisés, Lumtzer les a approuvées et ordonné leur règlement et Maroš M, en tant que superviseur des travaux, les a contresignées[12]. Suite à ce scandale, la construction des logements a été suspendue et la SDKU a suspendu Čuňo et demandé à Lumtzer de démissionner de sa fonction de maire. Čuňo proteste de son innocence et plusieurs personnalités en vue de Košice le soutiennent. À l'heure où nous rédigeons ce rapport, l'affaire est toujours en cours.

Ces scandales, et d'autres, semblent refléter une « décentralisation » de la corruption parallèle à la décentralisation fiscale qu'a connue la Slovaquie. Pour endiguer sa progression, il a notamment été proposé d'habiliter l'Office supérieur de contrôle des finances à contrôler les dépenses des administrations locales. Une telle mesure nécessite un amendement de la Constitution, lequel a été approuvé par le gouvernement en juin 2005 mais, à l'heure où nous communiquons ce rapport, devait encore être adopté par le parlement en septembre 2005. Toutefois, cette mesure est très mal perçue par les personnes en charge au sein des administrations locales, dont certains sont aussi députés.

Emilia Sicáková-Beblavá (TI Slovakia)

Indications bibliographiques

E. Sicáková-Beblavá, « Transparentnos a korupcia » (Transparence et corruption), dans M. Kollár et G. Mesežníkov (eds), *Súhrnná správa o stave spolocnosti* (Rapport général sur l'état de la société) (Bratislava : Institute for Public Affairs, 2004)

E. Sicáková-Beblavá (ed.), *Korupcia a protikorupcná politika na Slovensku 2004, hodnotiaca správa* (Corruption et politiques de lutte contre la corruption en Slovaquie, rapport d'évaluation) (Bratislava : Transparency International Slovaquie, 2005)
TI Slovaquie : www.transparency.sk

Notes

1. Pour plus d'informations, voir le *Rapport mondial sur la corruption 2005*.
2. En 2000, le gouvernement a instauré une contribution de 500 00 SKK (16 000$ US) par membre du Conseil National, complétée par deux autres formes de subventions : une contribution au nombre de voix obtenu, à hauteur de 60 SKK (1,90 $ US) par voix, à chaque parti ayant dépassé le seuil des 3 % aux élections précédentes, et une contribution de financement des activités s'élevant à un quart de la contribution par voix des partis remplissant les conditions requises.
3. Z. Wienk, « Financing of the Political Parties in 2004 » (Le financement des partis politiques en 2004) dans E. Sicáková-Beblava (ed.), *Corruption and Anti-corruption Policy in 2004* (Corruption et politiques de lutte contre la corruption en 2004) (Bratislava : Transparency International Slovaque, 2005).
4. *Hospodárske noviny* (Slovaquie), 7 mai 2005.
5. *Hospodárske noviny* (Slovaquie), 7 février 2005.
6. *Sme* (Slovaquie), 5 février 2005.
7. *The Slovak Spectator* (Slovaquie), 16 mai 2005.
8. *Domino fórum* (Slovaquie), 19 mai 2004.
9. *Sme* (Slovaquie), 19 août 2004.
10. *Sme* (Slovaquie), 13 septembre 2004.
11. *Sme* (Slovaquie), 12 mars 2004.
12. Ibid. et *Sme* (Slovaquie), 19 juillet 2004.

Sri Lanka

Conventions :
Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée en mars 2004)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Après la nomination, avec trois mois de retard, d'un nouveau président et de deux nouveaux commissaires, la **Commission d'enquête sur les allégations de versement de pots-de-vin et de corruption** est redevenue opérationnelle en mars 2005. Parmi ses priorités, elle devra mettre en œuvre des programmes de sensibilisation et de formation sur les problèmes de corruption auprès de 30 000 jeunes diplômés récemment admis dans la fonction publique. Elle élabore aussi un programme d'étude pour former les enquêteurs à la révision des comptes, aux enquêtes liées aux systèmes de contrôle, aux différents aspects de la corruption et à l'analyse des preuves et des techniques. Certaines réformes capitales sont encore nécessaires au sein de la Commission si l'on veut qu'elle devienne un instrument performant de lutte contre la corruption. Elle doit recruter plus d'enquêteurs expérimentés dans la pratique du droit, tout en réduisant sa dépendance envers la police pour ses besoins en personnel. Une autre

mesure importante consisterait à autoriser la Commission à engager des enquêtes de sa propre initiative. La situation financière de la Commission est également problématique car le Ministère des finances est susceptible de ne pas débloquer les fonds qui lui sont affectés par le parlement. Pour finir, le critère de recrutement selon lequel les trois commissaires doivent être d'anciens juges, inspecteurs de police ou de contrôle des comptes à la retraite exclut toute chance de voir des militants de la lutte contre la corruption, plus jeunes et plus dynamiques, diriger la Commission.

Aide post-tsunami et transparence

Le tsunami qui a frappé 13 des 25 provinces du Sri Lanka le 26 décembre 2004 a touché les côtes de l'île sur 1 000 km. Début février, on a estimé que 30 974 personnes avaient péri, 4 698 étaient toujours portées disparues et 558 287 avaient été déplacées. Près de 100 000 habitations privées ont été détruites et 45 000 partiellement endommagées[1].

Comme dans d'autres pays touchés, cette catastrophe imprévue a nécessité l'intervention immédiate d'une multitude d'acteurs locaux et internationaux, sans possibilité de s'appuyer sur un précédent pour savoir comment procéder. L'afflux massif de l'aide a submergé les structures financières et institutionnelles du pays, entraînant des défaillances administratives qui ont laissé la porte ouverte à la corruption. D'une part, les failles du système de responsabilité ont mis en évidence la nécessité d'une profonde implication de la population pour garantir la transparence de l'utilisation des fonds d'aide à la reconstruction. D'autre part, l'absence de loi sur la liberté de l'information, la faiblesse du contrôle parlementaire et un organe de lutte contre la corruption diminué, ont placé le Sri Lanka dans une position particulièrement difficile pour contrôler les fonds correctement.

Une kyrielle d'allégations relatives à des comportements contraires à l'éthique ou au détournement des fonds de secours ont fait surface. En avril 2005, un quotidien local révélait que certains bénévoles du Programme Alimentaire Mondial recrutés pour les secours étaient en fait les épouses ou des parents de membres du personnel en place, sans aucunes compétences, qu'ils ont été logés dans des hôtels cinq étoiles[2]. Une autre affaire indique que les fournitures destinées aux habitants de Batticaloa auraient été acheminées vers le district de Polonnaruwa par le service d'aide du Front de libération populaire (JVP), l'un des partenaires de la coalition au pouvoir. À Polannaruwa, le député JPV de la circonscription auraient stocké ces fournitures chez des particuliers pour les redistribuer à des sympathisants du parti à Giritale, dans une zone non touchée par le tsunami[3]. À Rambukkana, la police a saisi, au domicile d'employés des services sociaux, des marchandises qui auraient été prélevées dans les fournitures destinées aux réfugiés de la région de Kalmunai. Il s'agissait entre autres de vêtements, de jouets, de nattes en plastique et de 5 000kg de lentilles[4].

D'autres critiques pèsent sur les « équipes spéciales » mises en place pour gérer la distribution de l'aide. La Présidente Chandrika Kumaratunga en a formé plusieurs immédiatement après le tsunami, mais le principal rôle de coordination a été confié au Groupe de travail pour la reconstruction de la Nation (TAFREN). Vu l'urgence de la situation, les membres du TAFREN ont été nommés sans suivre les procédures parlementaires habituelles. Une organisation de la société civile, l'Alliance pour la protection des ressources nationales et des droits de l'homme, a exprimé des doutes quant à leur manque de compétences en matière

de secours aux sinistrés et suspecte les délégués du secteur privé participant au groupe de travail d'être du même bord politique. Parallèlement, le gouvernement a annoncé la création d'un organisme officiel pour gérer toutes les opérations relatives aux activités consécutives à la catastrophe, annonce immédiatement critiquée au motif que cet organisme sera miné par le népotisme et deviendra un autre organe superflu, à moins qu'un cadre juridique solide ne soit défini. À ce jour, le gouvernement n'a jamais laissé entendre qu'il présenterait une proposition de loi à la population avec de la soumettre au parlement. Une Commission parlementaire spéciale pour les catastrophes naturelles a également été mise en place, quoique son mandat soit limité à enquêter sur le manque de préparation de l'île et à recommander des mesures en vue de minimiser les dommages en cas de répétition de la catastrophe.

Au lieu d'ouvrir un seul compte central pour absorber l'afflux de fonds, le gouvernement en a créé plusieurs, laissant craindre des problèmes de responsabilité, de manque de coordination et un éventuel chevauchement des activités. Les limites des dispositions sur la liberté de l'information ont grandement contribué à alimenter ces craintes. Un projet de loi sur la liberté de l'information devait être soumis au parlement en 2004 mais le projet est au point mort[5]. L'actuelle perte d'autonomie des personnes et des communautés victimes du tsunami est renforcée par l'absence de loi sur la communication de l'information et la protection des dénonciateurs, qui aurait pu contribuer à réduire les pratiques malhonnêtes pendant les toutes premières phases des secours. Le gouvernement n'a pas non plus consulté les victimes du tsunami lors de la première évaluation des dégâts et des besoins. Par conséquent, le programme de reconstruction donne l'impression d'être un plan directif et ignorant les situations particulières. La société civile a fait des suggestions pour des actions de reconstruction plus appropriées mais n'a guère reçu de réactions à ce jour[6].

Les médias sous contrôle de l'État ont dressé un tableau beaucoup plus positif du succès du processus de reconstruction que ne le font les enquêteurs de terrain. Prenons par exemple les allégations de répartition inégale de l'aide entre les districts habités par des Cinghalais et des Tamouls, en particulier dans le Nord-Est, contrôlé par le mouvement rebelle des Tigres libérateurs de l'Eelam tamoul (LTTE). Il y a trois ans, un cessez-le-feu a mis fin à la guerre civile entre les LTTE et le gouvernement mais les programmes d'aide consécutifs au tsunami ont fait surgir de nouvelles tensions. Les LTTE ont demandé à recevoir directement les fonds de secours, invoquant les piètres antécédents du gouvernement en matière de corruption, mais cette demande a été rejetée. Les partis politiques du Sud ont, quant à eux, évoqué la possibilité que les Tigres utilisent ces fonds pour alimenter le conflit séparatiste. Pour désamorcer la situation, les deux parties ont acceptée la mise en place d'un mécanisme conjoint de décision pour la reconstruction post-tsunami (Post-Tsunami Operational Management Structure – PTOMS) pour garantir une répartition équitable des fonds dans l'ensemble des zones touchées. Cette initiative a suscité une vive polémique au parlement où elle s'est heurtée à la résistance du parti nationaliste bouddhiste (JHU), des partis musulmans et du JVP, qui estimaient que le PTOMS « légitimait » les LTTE (le JVP a ensuite quitté la coalition pour cette raison) 7. En vertu de cet accord, toutes les communautés doivent se partager les quelque 3 milliards de dollars d'aide promise, ainsi que la responsabilité de la reconstruction dans les régions à majorité tamoule du Nord et de l'Est[8]. Les fonds doivent transiter par le gouvernement sous le contrôle de la Banque Mondiale. Le PTOMS a rencontré de nouveaux problèmes en juillet 2005

quand sa constitutionnalité a été contestée devant la Cour Suprême[9]. Celle-ci a rendu une ordonnance provisoire gelant le processus en attendant de se prononcer sur l'affaire.

Bien que de précédents rapports indépendants et gouvernementaux tendent à confirmer que la reconstruction a été plus rapide au Sud qu'au Nord, les plus touchés par cette vague cauchemardesque restent généralement exclus du débat sur l'aide vu le manque de compétences en matière de journalisme d'investigation de la presse et des médias électroniques[10].

Le long chemin vers un contrôle budgétaire parlementaire

La corruption au Sri Lanka ne date certainement pas du tsunami. Le manque de responsabilité et de transparence est omniprésent, notamment au niveau du contrôle des fonds publics. Deux commissions parlementaires permanentes sont chargées d'assumer les fonctions de contrôle du parlement. La Commission des comptes publics (COPA) contrôle les comptes des ministères, des administrations et des pouvoirs publics locaux, tandis que la Commission des entreprises publiques (COPE) s'occupe des entreprises d'État et autres opérations spéculatives des pouvoirs publics. Contrairement aux pratiques en cours dans la plupart des pays du Commonwealth, le Sri Lanka n'a pas de commission du budget ou des prévisions budgétaires pour délibérer sur le budget de l'État.

L'examen des fonds publics par le parlement est peu efficace car les commissions se réunissent à huis clos en l'absence des médias, du grand public et même de leurs collègues parlementaires. « Le gouvernement n'est pas obligé de réagir aux recommandations de ces commissions dans un délai donné », comme le souligne un observateur de la société civile. « La boucle de responsabilité reste ainsi ouverte »[11].

Les commissions ne disposent pas non plus des compétences techniques ni des motivations nécessaires pour garantir l'obligation de rendre des comptes. Une initiative positive a été engagée en septembre 2004, quand le nombre de membres de la COPA et de la COPE a été porté à 19, élargissant ainsi la participation au processus de contrôle. Les deux commissions tiennent également des sessions plus longues, non interrompues. Toutefois, ces mesures ont eu peu d'impact en termes de responsabilité. En septembre 2004, des dispositions ont été prises pour créer des sous-commissions de la COPA et de la COPE, afin de mener différentes missions de front, mais elles doivent encore être constituées et risquent de plus de souffrir d'un service de secrétariat inadéquat et de l'absence d'un dispositif permettant d'établir un ordre de priorité des thèmes de discussion. Pour tenter de résoudre ces problèmes, la Banque Mondiale et le PNUD ont engagé un programme de renforcement des capacités début 2005, sur la base des rapports établis par Ernst and Young. Deux consultants ont été recrutés pour fournir aux membres de la COPA et de la COPE une formation spécialisée financée par le Ministère des Finances.

La large proportion de ministres et de ministres adjoint parmi les députés pose un autre problème ; à l'heure où nous rédigeons ce rapport, elle s'élevait à 81 sur 225 parlementaires. L'une des conséquences d'une telle concentration de députés au pouvoir est d'affaiblir considérablement le contrôle parlementaire sur le travail de l'exécutif. Des dispositions ont été prises lors de la session parlementaire de janvier 2002-février 2004 pour que les deux commissions soient présidées par un député de l'opposition mais le Président élu à la tête de la COPE, Rohitha Bogollagama, a fait défection à son parti en novembre 2004 pour rejoindre l'Alliance pour la liberté des peuples unis (UPFA) au pouvoir. Il est désormais Ministre des technologies mais

continue d'assumer son mandat de Président de la Commission de contrôle parlementaire, ce qui soulève des doutes quant à son indépendance – et laisse craindre un manque de contrôle de son propre ministère.

Un certain nombre d'études diagnostiques sur les mécanismes de contrôle parlementaire et le bureau du vérificateur général ont été menées au cours de ces dernières années aboutissant, fin 2003, à la rédaction d'un nouveau projet de loi sur le contrôle des comptes en vue de renforcer les pouvoirs et l'indépendance du vérificateur général et d'en faire un « haut fonctionnaire du parlement »[12]. Les discussions avec le puissant syndicat du Bureau du vérificateur général se poursuivent tandis que le Ministère des Finances et le gouvernement doivent toujours approuver le projet avant de la soumettre au parlement. Ainsi, contrairement à la coutume dans le Commonwealth, le vérificateur général reste un agent public soumis au contrôle administratif de l'exécutif.

Les rapports du vérificateur général sont ordinairement présentés à deux commissions de supervision pour un examen suivi de recommandations éventuelles. Par le passé, les retards de présentation du rapport impliquaient souvent qu'il était périmé au moment de cet examen et, par conséquent, que les commissions ne pouvaient s'attaquer aux problèmes en temps utile. De plus, le contenu du rapport ne faisait l'objet d'aucun débat au parlement. En septembre 2004, le vérificateur général a commencé à soumettre ses conclusions préliminaires aux commissions pour faciliter un examen plus à jour. Toutefois, ces examens restaient sans réelle utilité vu la rareté des réunions, la trop grande attention portée aux dépassements budgétaires et le manque de suivi par les ministères concernés.

En ce qui concerne la Loi sur (les responsabilités liées à) la gestion budgétaire de 2003, le gouvernement a rempli ses obligations en présentant deux rapports sur la politique budgétaire et les résultats obtenus en 2004[13]. Cependant, ces rapports ont été jugés trop techniques alors que la sensibilisation de la population sur les dispositions de la loi est extrêmement réduite. La société civile n'a, jusqu'ici, pris aucune initiative pour participer au processus de contrôle budgétaire, malgré les dispositions légales prévoyant une telle participation.

Anushika Amarasinghe (TI Sri Lanka)

Indications bibliographiques

Institute of Policy Studies, *Phoenix from the Ashes : Economic Policy Challenges and Opportunities for Post-Tsunami Sri Lanka* (Le phoenix renaissant de ses cendres : difficultés et opportunités d'une politique économique dans le Sri Lanka post-tsunami) (Colombo : Karunaratne and Sons, 2005)

Institute of Chartered Accountants of Sri Lanka, *Accounting and Management Systems and Procedures for Tsunami Relief Projects* (Systèmes et procédures de comptabilité et de gestion pour les projets de secours aux victimes du tsunami) (Colombo : Institute of Chartered Accountants of Sri Lanka, 2005)

Transparency International, *National Integrity Systems Country Study 2003 – Sri Lanka* (Etude pays 2003 sur les systèmes nationaux d'intégrité – Le Sri Lanka) (Berlin, Colombo : Transparency International, 2004), disponible sur www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/dnld/sri_lanka_r.pdf

Transparency International Sri Lanka, *Report on Key High Posts* (Rapport sur les principaux postes à responsabilité) (Colombo : Vishwaleka Publishers, 2004)

TI Sri Lanka : www.tisrilanka.org

Notes

1. Les chiffres sont tirés du rapport *Preliminary Damage and Needs Assessment* (Évaluation préliminaire des dommages et des besoins), élaboré par la Banque Asiatique de Développement, la Banque japonaise de coopération internationale et la Banque Mondiale en vue du Programme de redressement post-tsunami du Sri Lanka pour 2005, 1–28 janvier 2005.
2. *Sunday Leader* (Sri Lanka), 10 avril 2005.
3. *Sunday Leader* (Sri Lanka), 12 juin 2005.
4. *Daily News* (Sri Lanka), 13 juin 2005.
5. Voir « A Critique of the Draft Freedom of Access to Official Information Bill 2003 » (Critique du projet de loi sur la liberté d'accès aux informations officielles de 2003), publié par la Commonwealth Human Rights Initiative (New Delhi : CHRI, 2004), disponible sur www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/srilanka/foibill-critiquev2-feb04. pdf. Voir aussi le *Rapport mondial sur la corruption 2005*.
6. www.tisrilanka.org/tsunamiedited/tsunami.html
7. *Daily Mirror* (Sri Lanka), 13 juin 2005.
8. *BBC News* (RU), 27 juin 2005.
9. *Sunday Leader* (Sri Lanka), 3 juillet 2005.
10. Voir la déclaration de la conférence « After the Tsunami : Human Rights and Vulnerable Populations » (Après le tsunami : droits de l'homme et populations vulnérables) (3–4 juin 2005, Bangkok, Thaïlande), organisée par l'Université de Californie, le Centre des droits de l'homme de Berkeley, le Centre de recherche sur la mondialisation de l'Université d'Hawaï et l'East–West Center, disponible sur www.eastwestcenter.org/events-pr-detail.asp ?press_ID=383
11. Asanga Welikala, Research Associate, Centre for Policy Alternatives (Sri Lanka), dans Transparency International, *National Integrity Systems Country Study 2003 – Sri Lanka* (Étude pays 2003 sur les systèmes nationaux d'intégrité – Le Sri Lanka) (Berlin/Colombo : TI, 2004).
12. Voir le *Rapport mondial sur la corruption 2005*.
13. www.eureka.lk/fpea/

Suisse

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (pas encore signée)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en février 2001 ; non encore ratifiée)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en mai 2000)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Une nouvelle **Loi sur la liberté de l'information** est entrée en vigueur en avril 2005. Jusque là, le principe de non-divulgation primait ; chaque document était considéré comme confidentiel et les particuliers devaient justifier leurs demandes d'accès aux dossiers. La liste des dérogations à la nouvelle loi comprend des restrictions visant à protéger les intérêts publics ou privés comme les informations commerciales et indus-

trielles, le contenu des procédures pénales et les informations relatives à la sécurité intérieure ou extérieure. Les autorités sont tenues de préciser le contexte juridique motivant tout refus d'accès à l'information.

- En mars 2005, le Conseil national (chambre basse du parlement) a adopté une loi exigeant des sociétés cotées en bourse de **déclarer les rémunérations** versées à chacun des membres de leur conseil d'administration et le montant total payé à la direction. Le même principe s'appliquera à d'autres avantages dont bénéficie l'encadrement supérieur tels que les primes, les options d'achat d'actions, les prêts, les régimes d'intéressement, les hypothèques subventionnées et tout autre élément de rémunération. Cette loi vise à protéger les actionnaires en améliorant la transparence. La loi a été approuvée par le Conseil des États (chambre haute du parlement) en juin 2005.

La Suisse « redéfinit » le blanchiment d'argent

Les transactions immédiates exposent tous les centres financiers au risque de servir de refuge aux blanchisseurs d'argent, mais la Suisse y est particulièrement exposée puisque 30 % de l'ensemble des actifs privés investis à l'échelle internationale sont gérés à partir de son territoire[1]. Pourtant, les récentes propositions législatives donnent une définition restreinte des activités criminelles sous-jacentes permettant de considérer une transaction comme du « blanchiment d'argent », ce qui pourrait être reçu comme un encouragement à pratiquer certains types d'opérations illégales.

La Suisse participe au Groupe d'action financière (GAFI) de l'OCDE, la principale organisation de lutte contre les flux monétaires internationaux illégaux, et la coopération internationale l'a beaucoup aidée dans sa lutte contre le blanchiment d'argent. Cependant, les autorités financières ont encore du chemin à faire. Un récent rapport de l'OCDE recommandait à la Suisse de renforcer sa surveillance du blanchiment d'argent, préconisant en particulier une plus grande transparence, l'indépendance des intermédiaires et des délais plus contraignants pour notifier les transactions suspectes[2]. En janvier 2005, le Ministère des Finances a lancé un cycle de consultation dans l'espoir d'aboutir à de nouvelles mesures légales qui permettront de garantir le respect total des 40 recommandations du GAFI révisées en 2003. Ces propositions étendent la liste des délits liés au blanchiment d'argent pour inclure le piratage commercial, la contrefaçon de marchandises, le délit d'initié, le trafic d'êtres humains et certains aspects de la contrebande. La liste des intermédiaires soumis au principe de diligence raisonnable sera étendue pour intégrer les marchands d'art, de pierres et de métaux précieux et les gestionnaires immobiliers.

En mars 2005, le Conseil des États (chambre haute du parlement) a accepté le projet de proposition du Conseil fédéral d'intégrer dans le droit suisse la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe. S'il s'agit là d'une démarche positive, le projet contient de dangereuses lacunes. Les actes de corruption impliquant des entités privées (par exemple, une entreprise suisse versant un pot-de-vin à une société étrangère pour acheter ses biens ou ses services) sont considérés comme de simples délits (passibles d'une amende ou d'une peine de prison de trois ans maximum) et non comme des crimes (passibles de peines d'emprisonnement pouvant aller jusque 20 ans). Une telle distinction a des conséquences sérieuses car, en vertu du code pénal suisse, l'argent doit être lié à un

crime pour qu'on puisse parler de blanchiment. Ainsi, les transferts de fonds qui peuvent être reliés à un délit – tels que le versement de pots-de-vin entre entreprises ou l'affaire de contrebande de cigarettes évoquée plus loin – ne sont pas considérés comme du blanchiment d'argent en droit suisse. Le même problème se pose avec les fonds qui arrivent dans le pays dans le but d'échapper au système fiscal d'un autre pays. La fraude fiscale est apparue comme un moyen très efficace de détecter le blanchiment d'argent, mais les autorités suisses ne peuvent répondre aux demandes d'information des pays étrangers sur les fraudes suspectées, du fait de sa réglementation nationale sur le secret bancaire et de la définition étroite des « crimes ». Enfin, en ce qui concerne le contrôle national du blanchiment d'argent, quand un intermédiaire accepte de l'argent lié à un acte de corruption privé, il n'est pas tenu de le notifier en vertu du droit suisse. Transparency International Suisse considère que cette situation est sérieusement déficiente et espère que le Conseil national (chambre basse du parlement) requalifiera la corruption privée en crime à l'automne 2005, quand elle examinera le projet de loi.

Une évolution positive est intervenue en novembre 2004 quand le Ministre des Finances, Hans-Rudolf Merz a approuvé un plan visant à placer le contrôle du blanchiment d'argent sous l'autorité d'un seul organisme de surveillance, provisoirement nommé Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Datant d'une proposition de 1998, le projet a été retardé du fait de la longue consultation habituelle des autres organismes officiels et groupes d'intérêts privés qui accompagne toute réforme législative en Suisse. Il devrait maintenant être mis en œuvre d'ici deux ans. La responsabilité du contrôle du blanchiment d'argent est partagée entre le Ministère des Finances, la Commission fédérale des banques, l'Office fédéral des assurances privées, la Commission fédérale des maisons de jeu et 11 organismes autoréglementés, sous la supervision du Ministère des Finances. Selon le Ministre des Finances, le nouvel organe permettra de mieux contrôler le large éventail de transactions et d'améliorer la communication entre les différents organismes de lutte contre le blanchiment d'argent.

Le Bureau de communication en matière de blanchiment (MROS) est l'équivalent suisse d'une unité de renseignement financier. La fonction de cet organisme est de jouer un rôle de filtre entre les autorités de poursuites pénales et de contrôle de l'application des lois et les intermédiaires financiers, tout en protégeant les garanties de confidentialité clients-banquiers. En vertu de la Loi sur le blanchiment d'argent de 1997, les intermédiaires (parmi lesquels les banques, les avocats et les comptables) doivent notifier toute transaction suspecte au MROS sous peine de perdre leur licence. Le nombre de rapports de notification déposés dans les faits est faible par rapport aux niveaux constatés dans d'autres centres financiers importants – ce qui laisse soupçonner un large manque de respect de cette obligation par les 7 000 intermédiaires financiers du pays – et la sanction suprême n'a jamais été appliquée. Le MROS a signalé aux autorités 821 transactions suspectes en 2004 pour une enquête plus approfondie, contre 863 l'année précédente. Il est révélateur de constater qu'avec huit employés permanents en charge de la surveillance des transactions dans l'une des plus grandes places financières du monde, le MROS souffre d'un manque criant de personnel.

D'après le MROS, 11 % des 821 dossiers transmis pour une enquête policière en 2004 impliquaient des sommes supérieures à un million de francs suisses. Les résultats desdites enquêtes n'ont pas fait grand bruit. Le jugement prononcé en

mars 2002 contre Pavel Borodin, actuellement Secrétaire d'État de l'Union Russie-Bélarus, a juste donné lieu à une amende de 177 000 dollars US, soit environ 0,3 % des fonds qu'il aurait détourné de Russie selon l'enquête d'un juge suisse. Le manque de coopération des autorités russes n'a pas permis de faire aboutir cette affaire[3]. Le rôle capital de la coopération internationale est également mis en évidence par le fait que le nombre de dossiers soumis aux autorités supérieures suite à une demande étrangère s'est avéré deux fois plus important que pour les affaires nationales : le nombre de transactions suspectes renvoyées devant les autorités après une demande étrangère s'élevaient à 1 701 en 2004, contre les 821 dossiers nationaux. En 2002, le Ministère des Finances a restitué 77 millions de dollars américains de capitaux blanchis au gouvernement du Pérou, sur les comptes appartenant à l'ancien chef des services secrets Vladimir Montesinos, après qu'il a été établi qu'ils provenaient d'activités criminelles. La fortune accumulée par l'ancien dictateur nigérian Sani Abacha a fait l'objet d'une autre affaire importante. En février 2005, la Cour Suprême a jugé que celui-ci avait acquis illégalement 458 millions de dollars américains et ordonné la restitution de cette somme au Nigeria (en plus des 200 millions de dollars US déjà restitués en 2003).

Toutefois, toute l'actualité relative au blanchiment d'argent n'est pas positive. Le problème de l'interprétation légale a refait surface en 2001, quand un tribunal a prononcé une condamnation avec sursis contre un ressortissant italien qui avait organisé la contrebande de 1 000 tonnes de cigarettes par mois, au mépris de la réglementation européenne, et blanchi le fruit de ce trafic en Suisse. En vertu de la loi en vigueur, le blanchissement de profits illégaux acquis grâce à la contrebande constitue juste un délit financier et non un crime. Le rapport annuel du MROS pour l'année 2004 rendait pour la première fois compte de l'issue des affaires qu'il a déféré à la justice depuis que la loi est entrée en vigueur en 1998. Sur les 2 708 transactions signalées, seules 47 ont été suivies d'une condamnation et 1 397 affaires sont encore pendantes devant les tribunaux. Et le fait qu'un nombre indéterminé de transactions suspectes n'ont pas été signalées au MROS est encore plus inquiétant.

La Suisse a fait des progrès au niveau de l'élaboration de lois et de la création d'institutions visant à lutter contre le blanchiment d'argent, mais une meilleure coopération internationale est indispensable pour augmenter le nombre de condamnations et, étant donné qu'il faut apporter la preuve de deux crimes (le crime commis à la base et le blanchiment d'argent), c'est une tâche particulièrement ardue. Il faut également renforcer les pressions exercées sur les intermédiaires pour qu'ils notifient les transactions suspectes et dépassent leur tendance à signaler les affaires relatives à de nouveaux clients plutôt qu'à des clients de longue date. Le MROS doit être félicité pour avoir fait état de l'évolution des dossiers transmis par le passé mais les chiffres indiquent une tendance préoccupante à l'abandon des enquêtes avant que les affaires n'arrivent devant les tribunaux. Le taux de poursuites menées avec succès doit être augmenté si l'on veut que la Suisse soit crédible dans sa lutte contre le blanchiment d'argent.

Avant tout, le Conseil National doit être invité à faire de la corruption privée un crime. Si l'actuel projet de loi est conservé en l'état, certains cas de blanchiment d'argent continueront d'être ignorés, vu l'étroite classification des crimes prévue par le code pénal suisse.

Les financements politiques sous le feu de l'actualité

Le principe selon lequel l'action politique est volontaire et bénévole prime en Suisse.

Les partis ne bénéficient pas d'un financement de l'État, en dehors d'une faible contribution aux courants politiques, et les hommes politiques exercent leurs fonctions à titre bénévole en tirant leurs revenus d'un autre emploi. Les initiatives visant à professionnaliser le parlement ont eut tendance à échouer, car il est généralement admis que les hommes politiques choisissent leur profession par conviction plutôt que dans un but d'enrichissement. En conséquence, les politiques suisses financent leur propre campagne électorale et trouvent leurs propres bailleurs de fonds. Ils ne sont soumis à aucune obligation de déclarer la source ou le montant des aides financières qu'ils reçoivent. Le système suisse de financement des partis est ainsi l'un des plus troubles d'Europe.

Depuis le 1er décembre 2003, une nouvelle loi votée à l'Assemblée fédérale a introduit un peu plus de transparence. Les parlementaires sont désormais tenus de déclarer leur participation à d'éventuels conseils d'administration, et toutes leurs activités de conseil, pour prévenir les conflits d'intérêts. S'ils ne publient pas ces informations, ils risquent d'être démis ou suspendus de leurs fonctions pour six mois. Toutefois, les comités de vigilance, parmi lesquels TI Suisse, estiment que la nouvelle loi ne va pas assez loin puisqu'elle n'aborde pas la question des soutiens financiers des parlementaires. Cette faille a d'ailleurs été mise en évidence par le « scandale des dons » de l'an dernier.

À l'été 2004, Anita Fetz et Roberto Zanetti, deux parlementaires du parti socialiste, ont fait l'objet d'allégations selon lesquelles ils auraient caché leur participation au conseil d'administration de Pro Facile, une fondation qui gère des investissements. Ils se sont ainsi exposés à des mesures disciplinaires mais l'affaire s'est transformée en scandale car la fondation avait appliqué les méthodes controversées du gestionnaire de fonds alternatifs et homme du monde Dieter Behring aux « dons » qu'elle recevait. Son système promettait aux investisseurs un rendement de 8 %, dont la moitié revenait à la fondation. Cela allait bien au-delà des conventions sur la bonne gestion des fondations. En octobre 2004, Behring a été arrêté sur présomption d'investissements frauduleux impliquant des centaines de millions de francs[4]. Behring aurait été l'un des principaux soutiens des ambitions politiques de Fetz, finançant généreusement sa campagne de réélection. Behring a ensuite été emprisonné pendant six mois, avant d'être libéré sous caution en avril 2005[5], et Fetz a démissionné après que l'affaire a été révélée dans les médias.

Pour la Suisse notoirement discrète, le « scandale des dons » a fait grand bruit. Pourquoi Fetz, avant cela jugée ouverte et honnête, n'a-t-elle pas d'emblée déclaré qu'elle siégeait au conseil de Pro Facile ? En tant que membre du conseil de deux banques respectées, pourquoi n'a-t-elle pas démissionné tout de suite au lieu d'attendre que les médias exposent les pratiques frauduleuses supposées de la fondation ? Pourquoi n'a-t-elle pas reconnu que Behring était l'un de ses donateurs ?

Ce scandale a également attiré l'attention sur les failles du système de financement politique existant en Suisse. Tant qu'il n'y aura pas de règlements exigeant que les hommes politiques déclarent les dons ou autres formes de soutien dont ils bénéficient, les irrégularités et la corruption persisteront. Tant que les partis ne seront pas tenus de rendre compte de l'utilisation de leurs fonds et de divulguer l'identité de leurs donateurs, il sera impossible de savoir s'ils obéissent à leurs propres principes, ou aux intérêts de leurs bailleurs de fonds. Il serait naïf de croire qu'aucun service n'est attendu en retour des sommes considérables investies par les donateurs dans les campagnes électorales des hommes politiques.

Malgré le préjudice porté à leur fonction par le « scandale des dons », aucun des grand partis politiques n'a fait de proposition pour accroître la transparence des fonds privés entrant dans le financement du système politique. Cette attitude reflète, sans aucun doute, une réticence à dévoiler leurs propres sources de financement.

Jeffrey Nilsen, Anne Schwöbel et Stefanie Teickner (TI Suisse)

Indications bibliographiques

Tiziano Balmelli et Bernard Jaggy (eds), *Les Traités internationaux contre la corruption. L'ONU, l'OCDE, le Conseil de l'Europe et la Suisse* (Lausanne, Berne, Lugano : Edis, 2004)
Othmar Hafner, *Korruption und Korruptionsbekämpfung in der Schweiz. Eine Übersicht von Transparency International – Schweiz* (Corruption et lutte contre la corruption en Suisse. Une synthèse de Transparency International Suisse) (Berne : TI Suisse, 2003)
Daniel Jositsch, *Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht. Art. 322ter bis Art. 322octies StGB* (Le droit pénal anticorruption en Suisse) (Zürich : Schulthess, 2004)
Ivo Kaufmann, « Länderexamen Korruption – die Schweiz im internationalen Vergleich » (Une comparaison internationale sur la corruption : Rapport sur la Suisse), *Volkswirtschaft* 78, mars 2005.
Mark Pieth et Gemma Aiolfi (eds), *A Comparative Guide to Anti-Money Laundering, A Critical Analysis of Systems in Singapore, Switzerland, the UK and the USA* (Guide comparatif de la lutte contre le blanchiment d'argent, une analyse critique des systèmes de Singapour, de la Suisse, du Royaume-Uni et des États-Unis) (Cheltenham, RU, et Northampton, États-Unis : Edward Elgar Publishing, 2005)
TI Suisse : www.transparency.ch

Notes

1. The Swiss Financial Centre/ La place financière suisse (Berne : Département fédéral des finances, juin 2003).
2. « Suisse : Phase 2, Rapport sur l'application de la convention sur la lutte contre la corruption » (Paris : OCDE, décembre 2004), www.oecd.org/dataoecd/43/15/34350192. pdf
3. www.albionmonitor.com/0203a/swissbankrussialaunder.html
4. *Neue Zürcher Zeitung* (Suisse), 5 mars 2005.
5. Site Internet du *Neue Zürcher Zeitung* (Suisse), 12 août 2005.

Ukraine

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en mars 2005)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier 1999 ; non encore ratifiée ; Protocole additionnel signé en mai 2003 ; non encore ratifié)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; non encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Quoique retardés, les plans visant à mettre en place un organisme indépendant nommé **Bureau national d'investigation** restent en haut de la liste des priorités. En mars 2005, le gouvernement a créé un groupe de travail chargé de définir le cadre conceptuel du bureau, lequel se consacrera essentiellement à la lutte contre la corruption. Reste à voir, cependant, comment la création de cet organisme s'intégrera dans l'ensemble des institutions existantes de lutte contre la corruption.
- En avril 2005, un **programme de lutte contre la contrebande** a été approuvé par le gouvernement pour s'attaquer au problème des pots-de-vin versés pour éviter les droits de douane et les taxes à l'importation. Un système de « guichet unique » a été mis en place et quiconque aurait, selon les informations disponibles, demandé ou reçu un pot-de-vin sera immédiatement démis de ses fonctions (voir ci-dessous).
- En mai 2005, le Président a adopté un décret sur la libéralisation de l'entrepreneuriat et l'encouragement de l'esprit d'entreprise par l'État. L'objectif est de réviser la législation afin de supprimer les réglementations, autorisations et autres procédures contradictoires qui nuisent aux **activités économiques**. Celles-ci sont souvent si déroutantes et ambiguës, en termes d'applicabilité, que le seul moyen de satisfaire à toutes les exigences auxquelles l'entrepreneur soit se conformer, consiste à engager comme intermédiaire un « expert » qui versera l'inévitable pot-de-vin. Ce nouveau décret devrait donc contribuer à endiguer la corruption.
- En juin 2005, le gouvernement a approuvé un plan d'action pour 2005 en vue d'**adapter la législation ukrainienne à celle de l'Union Européenne**. Le plan prévoit notamment une série d'engagements stratégiques à respecter les normes et valeurs européennes dans le domaine politique, social et économique, qui devraient tous contribuer à réduire la corruption (voir ci-dessous).
- En juillet 2005, le Président a adopté un décret sur la **dissolution des structures de la police routière** après des mois de frustration devant l'absence de progrès sensibles des réformes et plusieurs avertissements officiels (voir ci-dessous).

Nouvelles mesures de lutte contre la corruption : les six premiers mois de Iouchtchenko

En janvier 2005, Viktor Iouchtchenko a été investi à la Présidence de l'Ukraine, marquant la fin de la « révolution orange ». Celle-ci avait été lancée par une large protestation populaire, suite aux allégations de corruption massive, d'intimidation des électeurs et de fraude électorale directe qui ont entaché les élections présidentielles de novembre 2004. Sous l'ancien régime, malgré une corruption endémique, la législation en vigueur semblait soutenir l'hypothèse que la corruption n'était pas un problème et toute transgression était considérée comme mineure. Si les lois étaient appliquées, c'était généralement abusivement, pour intimider les opposants au régime, tels les militants de l'opposition ou les journalistes, et les critiques des investisseurs étrangers étaient simplement ignorées. De plus, les hommes d'affaires locaux qui osaient dire ce qu'ils pensaient étaient souvent harcelés par les administrations nationales, notamment par les autorités fiscales. La transparence et l'ouverture étaient donc découragées et les investissements étrangers se sont réduits à une portion congrue du niveau qu'ils

auraient pu atteindre dans un pays possédant la taille et le potentiel de l'Ukraine. L'un des principaux ressorts de la « révolution orange » a été l'indignation du public devant les méthodes extrêmes employées par l'administration corrompue sortante pour se maintenir au pouvoir.

En juin 2005, l'un des principaux thèmes de la conférence organisée par le Forum économique mondial était le problème de la corruption en Ukraine. Dix mesures ont été proposées au Président et toutes semblent avoir été acceptées avec enthousiasme. Les neufs premières ont un impact indirect sur la corruption mais la dixième s'attaque spécifiquement à la question avec les propositions suivantes : établir une liste noire d'entreprises, fonder les futures nominations dans la fonction publique et la magistrature sur le mérite et non sur des considérations politiques, élever le traitement des fonctionnaires pour réduire les motivations de la corruption, introduire un nouveau système d'attribution des marchés publics, par exemple sous la forme d'un système en ligne efficace, et divulguer la rémunération et les relations d'affaire des membres haut placés du gouvernement, des juges et des législateurs. Reste à voir, cependant, comment ces recommandations seront mises en œuvre concrètement dans un futur proche.

Le Président Iouchtchenko se trouve désormais face au défi énorme de mettre en œuvre des réformes probantes alors que les attentes de ses électeurs de le voir s'attaquer à la corruption généralisée pèsent lourdement sur ses épaules. Diverses initiatives ont été engagées par le nouveau gouvernement avec des succès divers. La plus remarquable est un programme de lutte contre la contrebande, approuvé par le gouvernement en avril 2005, pour s'attaquer au problème des pots-de-vin versés pour éviter les droits de douane et les taxes à l'importation. Un système de « guichet unique » a été mis en place et quiconque aurait, selon les informations disponibles, demandé ou reçu un pot-de-vin sera immédiatement démis de ses fonctions. Cette mesure a été initialement renforcée en chargeant des agents des services de sécurité d'observer les agents des douanes dans l'exercice de leurs fonctions. Pendant les premiers mois de l'opération, les recettes douanières auraient doublé mais non sans provoquer certains retards. Les droits de douanes sur certains produits ont été considérablement réduits mais il est clair que tous les droits doivent être réduits à un niveau qui rende le versement d'un pot-de-vin non rentable.

Lors de la conférence de juin, le Président Iouchtchenko a répété que ni lui, ni les membres de son gouvernement, ne voleraient le peuple ukrainien, et s'est engagé à publier les déclarations financières de ses ministres et hauts fonctionnaires. Nombre de fonctionnaires de tout niveau ont pris l'habitude de compléter leurs maigres revenus par des moyens malhonnêtes et ont un patrimoine qu'ils n'auraient jamais pu acquérir grâce aux revenus personnels qu'ils ont déclarés par le passé. Toutefois, personne n'a trouvé le moyen de leur garantir une rémunération raisonnable. Il y a pourtant une limite à ce que le gouvernement peut se permettre pour payer les salaires de la fonction publique et d'autres mesures pourraient être envisagées. De plus, une certaine forme d'amnistie sera probablement nécessaire pour engager le processus de déclaration du patrimoine sur de bonnes bases.

En juillet 2005, la police de la route a été restructurée après des mois de frustration devant le manque de progrès des réformes et un certain nombre d'avertissements officiels. Personne ne sait encore précisément à quoi cette restructuration va mener mais elle semble s'inspirer d'une initiative similaire menée en Géorgie, où une force de police tout à fait nouvelle a été recrutée et formée en l'espace de quelques mois, puis substantiellement

mieux rémunérée que sous l'administration précédente.

Par ailleurs, l'ouverture du secteur des médias est en cours. C'est là l'une des principales mesures qu'un pays puisse mettre en place pour porter les cas de corruption à l'attention des citoyens et obliger les responsables publics à rendre des comptes. Les médias jouissent d'une plus grande liberté que sous l'ancien régime, où l'intimidation, le contrôle des médias par des partisans du gouvernement, le favoritisme dans l'attribution des droits de diffusion et des fréquences et le respect des instructions rédactionnelles du pouvoir étaient de mise. Cependant, l'autocensure et la concentration du secteur restent des sujets de préoccupation. Un service téléphonique confidentiel a été créé pour les personnes qui souhaitent dénoncer des cas de corruption.

Mais le changement le plus significatif engendré par la « révolution orange » est peut-être la série d'engagements stratégiques à respecter les normes et les valeurs européennes dans le domaine politique, social et économique, qui sont tous susceptibles de contribuer à réduire la corruption. Le document clé qui expose ces engagements est le Plan d'action UE-Ukraine mais les autorités ukrainiennes ont été plus loin que les engagements repris dans ce plan et ont fait part de leur intention de respecter tous les critères de Copenhague d'adhésion à l'UE, dans l'espoir de pouvoir soumettre une demande en ce sens dans trois ans. Les implications sont énormes en termes de relations entre l'État et la société, de développement des institutions démocratiques, d'une culture démocratique et de la société civile et de protection des droits de l'homme. La plupart des études montrent que ces différents facteurs sont associés à une baisse des niveaux de corruption.

Si la promesse de Iouchtchenko de déraciner la corruption a reçu un large écho, sa capacité à instaurer une évolution durable dépendra de celle de son équipe « proréforme » à obtenir une majorité de travail lors des élections législatives de mars 2006. À l'heure actuelle, le parlement est toujours dominé par d'influents groupes économiques, tout à fait disposés à rejeter les initiatives du gouvernement si elles ne servent pas leurs intérêts. Ceci s'explique par le fait que ces différentes personnalités, obéissant à des priorités différentes, se sont uniquement unies pour mettre fin à l'ancien régime corrompu du Président Koutchma. Les parlementaires se livrent donc souvent à des polémiques publiques et on voit mal comment le premier ministre peut diriger efficacement son gouvernement en l'absence d'une vision dominante. Autre problème, rien de prouve que les actes de corruption commis par l'ancien régime ou lors des dernières élections présidentielles frauduleuses seront poursuivis efficacement. À moins d'intenter des actions en justice exemplaires contre des personnalités importantes, la population aura bien du mal à croire que quelque chose a vraiment changé. Néanmoins, les autorités devront éviter toute impression de représailles politiques, si fortement associées à l'ancienne équipe au pouvoir.

Transparency International

Indications bibliographiques

TI Ukraine : www.transparency.org.ua

Vanuatu

Conventions :
Convention des Nations unies contre la corruption (non encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (non encore signée)
Initiative BAD-OCDE de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique (approuvée en novembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- En novembre 2004, le gouvernement a adopté la Loi constitutionnelle (quatrième amendement) de 2004, qui dispose que les **membres du parlement qui font défection à leur parti** perdront leur siège. De plus, il ne peut y avoir de vote de défiance « dans les 12 mois qui suivent une élection générale (…), dans les 12 mois qui suivent la formation d'un gouvernement (…) ou dans les 12 mois qui précèdent la fin d'une législature ». Cet amendement pourrait mettre un terme à l'instabilité qui a entravé la capacité du gouvernement à mettre en œuvre des réformes ou à jouir d'une certaine continuité politique. La seule année 2004 a vu trois motions de censure, et deux remaniements ministériels visant à garantir que certains partis ne quittent pas la coalition au pouvoir. L'instabilité favorise en cascade la corruption car elle entrave les initiatives de lutte contre la corruption, qui ne sont pas de ce fait reconduites efficacement d'un gouvernement à l'autre, et aussi parce que les hommes politiques, conscients de la brièveté de leur passage au pouvoir, sont tentés d'amasser le plus de richesses possibles avant de quitter leurs fonctions. Cependant, certains craignent que cette « période de grâce » de 12 mois n'ait l'effet inverse en encourageant les politiques à agir malhonnêtement en toute impunité puisqu'ils seront protégés de toute destitution par la loi (voir ci-dessous).
- Le **Bureau du procureur de la République** a fait l'objet d'une commission d'enquête après qu'il ait tenté de faire arrêter Premier Ministre, Serge Vohor, à la mi-septembre. Le Bureau est en effet chargé de déclancher les poursuites judiciaires en vertu de la Loi sur le code des dirigeants et de la Loi sur le médiateur. De fait, toutes les poursuites pour corruption ont été suspendues. Cette situation a failli entraîner l'annulation d'un procès très médiatisé contre l'ancien Ministre des forêts, de la pêche et de l'agriculture, Stephen Kalsakau, et un certain nombre de membres de l'Autorité maritime de Vanuatu (*VMA*). En mai 2005, l'ancien procureur de la République a quitté Vanuatu et un procureur par intérim a été désigné.

Les parlementaires et les pots-de-vin

En avril 2004, le parlement a été dissout pour que le Premier Ministre de l'époque, Edward Natapei, puisse éviter un vote de défiance[1]. D'après certaines rumeurs, les candidats de différents partis auraient gagné des voix grâce à des pots-de-vin lors des élections générales du 6 juillet. Aucune de ces rumeurs n'a pu être prouvée mais le Bureau du Médiateur a confirmé qu'il enquêtait sur un certain nombre de plaintes liées à des pots-de-vin. En mai, les

dotations de financement des parlementaires, qui peuvent être distribuées dans l'ensemble de leur circonscription selon leur bon vouloir, ont été portées de 1,2 million de vatus (env. 11 000 dollars US) à 2 millions de vatus (env. 18 000 dollars US). La façon dont ces sommes sont dépensées est contrôlée dans une certaine mesure, puisque les demandes doivent être soumises au Président du parlement avant le déblocage des fonds. Toutefois, l'utilisation abusive des dotations des parlementaires a déjà fait l'objet d'un certain nombre de rapports du médiateur[2] et les contrôles actuels pourraient être renforcés. Les paiements faits grâce aux dotations des députés sont considérés par certains comme des récompenses pour les voix accordées ou un moyen d'acheter des voix[3]. Le bien-fondé de ce point de vue n'a pas été suffisamment étudié, mais l'augmentation des dotations a étendu les possibilités de corruption parlementaire.

Aucun parti n'a obtenu une nette majorité après cette élection et il a fallu attendre le 29 juillet pour que Serge Vohor parvienne à former un nouveau gouvernement. Vohor dirige l'Union des partis modérés (UMP), majoritairement francophone, et a exercé deux fois déjà la fonction de Premier Ministre. Le nouveau gouvernement a immédiatement été confronté à une motion de censure. À la mi-août, la coalition gouvernementale a modifié sa composition dans le but d'éviter un vote de défiance par le parlement[4]. Des rumeurs prétendaient à l'époque que divers partis et hommes politiques soudoyaient les députés de base pour qu'ils changent de parti. Vohor a déclaré publiquement : « A chaque fois qu'il est question d'une motion de censure au parlement, il y a un certain nombre de personnes à l'arrière-plan qui causent des problèmes avec leur argent »[5].

Fin novembre, une motion de censure a été déposée à l'encontre du Premier Ministre. Elle a été déclenchée par la décision de Vohor d'établir des relations diplomatiques avec Taïwan sans l'accord du Conseil des Ministres et malgré le soutien du gouvernement au principe d'une Chine unique. Certaines factions des partis au pouvoir et d'opposition ont prétendu que des députés avaient été soudoyés par Taiwan ou par la Chine pour faire basculer le vote ou soutenir la motion de censure[6]. Aucune de ces allégations – dans un sens ou dans l'autre – n'a pu être prouvée.

Le vote de défiance est passé et, en décembre, Ham Lini, frère du Premier Ministre fondateur (le Père Walter Lini) et leader du Parti national uni, est devenu le nouveau chef de gouvernement. Vohor a entretenu la polémique en affirmant dans les médias que l'opposition avait l'intention de traduire certaines ambassades devant la justice pour les forcer à dévoiler les sommes versées à des députés[7]. Fin janvier, il a affirmé avoir des preuves de corruption et a réclamé une enquête sur les agissements du Premier Ministre. Cependant, Lini a rejeté la nécessité d'une enquête en déclarant que ces allégations étaient non fondées[8].

Le nombre des allégations de versement de pots-de-vin à ou par des députés sur les 12 derniers mois est en lui-même préoccupant. Contrairement à d'autres problèmes liés à la corruption, il n'y a pas de « cas limite » quand il s'agit d'accepter un pot-de-vin pour changer de parti ou de payer un électeur pour son soutien. Le fait que des rumeurs en ce sens circulent si librement, et semblent tout à fait plausibles, laisse croire que l'opinion pense communément que les parlementaires agissent le plus souvent dans leur propre intérêt. Mais l'hypothèse suivant laquelle les électeurs sont disposés à accepter un environnement gangrené par la corruption dans l'espoir d'en profiter un jour est peut-être encore plus inquiétante.

La Loi sur le code des dirigeants visait à garantir une plus grande transparence des revenus et dépenses des parlementaires en exigeant qu'ils remplissent des déclarations annuelles, mais elle s'avère claire-

ment inadéquate. Elle a été amendée en 1999 pour rendre ces déclarations confidentielles à moins qu'elles ne fassent l'objet d'une enquête ou de poursuites. Le Bureau du médiateur est chargé d'enquêter sur les violations du code des dirigeants mais il ne peut le faire qu'après avoir reçu une plainte ou s'il « a acquis l'opinion, pour des motifs raisonnables, qu'un dirigeant pourrait avoir violé ce code »[9]. Les déclarations étant confidentielles, il est difficile pour un citoyen ordinaire de déposer une plainte motivée par une comptabilité inexacte, ou pour le médiateur « d'acquérir l'opinion » qu'une déclaration contient des informations erronées.

Outre ce problème de confidentialité, nombre de responsables politiques ne prennent tout simplement pas la peine de produire leur déclaration. En 2000, ce point a fait l'objet d'un rapport du médiateur[10] mais sans aboutir à des poursuites. Le fait que le Bureau du procureur de la République ne poursuive pas ces manquements alors que le médiateur a fourni des preuves manifestes laisse penser que le manque de liberté dont il dispose pour décider d'engager une procédure constitue peut-être une autre faille de la Loi sur le code des dirigeants. Il n'existe pas non plus de cadre juridique régissant la divulgation des dons aux partis politiques ou la façon dont les partis dépensent ces sommes. Voilà des questions qu'il serait utile de réglementer.

Ingérence politique dans les conseils d'administration

Les accusations de corruption à Vanuatu sont souvent liées à l'ingérence du gouvernement dans la composition des conseils d'administration des entreprises publiques. Les facteurs motivant une telle ingérence sont souvent le népotisme et les possibilités de détournement de fonds. En 2005, des allégations d'ingérence dans le conseil d'administration d'Air Vanuatu, la compagnie aérienne internationale de l'île, ont fait surface. Un grand nombre de scissions-dissolution et de refusions d'Air Vanuatu et de la compagnie intérieure Vanair se sont produites au cours des dernières années. En 2004, elles ont refusionné.

Début 2005, le Directeur Général d'Air Vanuatu, Jean Paul Virelala, a commenté dans les médias le déficit de 280 millions de vatus (2,6 millions de dollars US) d'Air Vanuatu en 2004, lié à la concurrence de Virgin Blue et de « chamailleries politiques entre les administrateurs ». À la même époque, les médias ont eu connaissance du projet du Ministre des services publics, Maxime Carlot Korman, de porter le nombre d'administrateurs d'Air Vanuatu de 17 à 28, apparemment pour y placer plus d'amis politiques. Les administrateurs ainsi nommés pour des raisons politiques sont rarement compétents en matière de gestion de compagnies aériennes.

En janvier, Virelala, en fonction depuis presque 13 ans, et le directeur marketing Joseph Laloyer ont été congédiés. Le conseil d'administration a alors engagé une enquête pour déterminer pourquoi le déficit avait été si élevé en 2004. Virelala et Laloyer ont tous les deux soutenus que leur licenciement obéissait à des motivations politiques[11]. Virelala est un sympathisant de l'UMP, le parti de Serge Vohor, évincé du pouvoir en décembre 2004. Virelala a laissé entendre que ces licenciements visaient à rendre possible la nomination du fils de Korman, Manu Carlot, au poste de directeur marketing.

Début février, le gouvernement a nommé une commission d'enquête pour se pencher sur les activités d'Air Vanuatu, mais son intervention a été retardée après que le Conseil des Ministres avait décidé qu'une enquête interne était prioritaire. Par conséquent, malgré toutes les allégations de népotisme et de mauvaise gestion, les problèmes de la compagnie

seront traités comme des problèmes d'ordre commercial plutôt que politique. Rien ne garantit en outre que les résultats de l'enquête interne seront rendus publics. « Nos dirigeants politiques appelleront cela la « coutume mélanésienne » ou *kastom* : l'accord de faveurs à leurs partisans ou à leurs *wantoks* (communauté), au détriment de la nation et de la population de base ni-vanuatu », fait observer Marie-Noelle Ferrieux, présidente de Transparency International Vanuatu. « Ce type de politique irresponsable et d'exercice du pouvoir égoïste et nombriliste est l'une des principales raisons expliquant pourquoi Vanuatu est l'un des pays les plus pauvres du monde »[12].

Pour beaucoup, la saga d'Air Vanuatu est à la fois trop compliquée et trop commune pour être un réel sujet d'inquiétude. Cette apparente acceptation de la corruption est peut-être l'aspect le plus préoccupant de la situation. Il est trop simpliste d'affirmer que la population accepte l'ingérence politique dans les conseils d'administration parce qu'elle la considère comme l'expression légitime du « wantokisme ». L'un des aspects du problème est en fait le manque d'informations opportunes et précises ainsi que l'absence d'un bon journalisme d'investigation. Des rumeurs de malversations circulent en permanence. Toutefois, il est difficile, voire impossible, de savoir réellement s'il y a corruption ou non. Si un rapport du médiateur ou des poursuites sont effectivement mis en œuvre, ils sont généralement tellement en retard que l'opinion s'est depuis longtemps désintéressée de la source des rumeurs. « Se déconnecter » est peut-être la seule réaction logique qui reste aux gens.

Anita Jowitt (Université du Pacifique Sud)

Indications bibliographiques

Edward R. Hill, *Ombudsman of Vanuatu Digest of Reports 1996–2000* (Résumés des rapports du médiateur de Vanuatu 1996-2000) (Vanuatu : University of the South Pacific School of Law, 2001), www.vanuatu.usp.ac.fj/ombudsman/Vanuatu/Digest/digest_index.html

Edward R. Hill, « A Structural Analysis of the Ombudsman of Vanuatu » (Une analyse structurelle du médiateur de Vanuatu), thèse de maîtrise de droit, Vanuatu : University of the South Pacific School of Law, 2004

Anita Jowitt, « Vanuatu Political Review » (Tour d'horizon politique de Vanuatu), *Contemporary Pacific : A Journal of Island Affairs* (Honolulu : University of Hawaii, 2004)

Anita Jowitt et Tess Newton Cain, *National Integrity Systems*, *TI International Country Study Report : Vanuatu 2003* (Systèmes nationaux d'intégrité, rapport international sur les études pays de TI : Vanuatu 2003) (Berlin : Transparency International, 2004), www.transparency.org.au/nispac/vanuatu.pdf

Notes

1. Le contexte de cette dissolution et l'impact général de l'instabilité politique sur la corruption ont été présentés dans le *Rapport mondial sur la corruption 2005*.
2. Ces rapports sont le « Public Report on the Misuse of MP Allocation Fund » (Rapport public sur l'utilisation abusive des fonds de dotation des parlementaires) du député Vincent Boulekone, 19 février 2002, et le « Public Report on the Misuse of MP Allocation Fund » de Stanley Reginald, ancien député des Iles Banks et Torres, 8 avril 2003.
3. Boulekone, « Public Report on the Misuse of MP Allocation Fund ».
4. Cette question est approfondie dans l'article d'Anita Jowitt, « Review of Political Events in Vanuatu 2004 » (Bilan des événements politiques survenus à Vanuatu en 2004), *Contemporary Pacific : A Journal of Island Affairs* (Honolulu : Université d'Hawaï, 2005).
5. *Vanuatu Daily Post* (Vanuatu), 10 août 2004.

6. Port Vila Presse online (Vanuatu), 25 janvier 2005, www.news.vu/en/news/politics/050125-watch-out-for-bribery-vohor.shtml
7. Port Vila Presse on-line (Vanuatu), 9 janvier 2005, www.news.vu/en/news/politics/050109-vanuatu-opposition-hunt-down-brib.shtml
8. Port Vila Presse on-line (Vanuatu), 25 janvier 2005, www.news.vu/en/news/politics/05/01/25-watch-out-for-bribery-vohor.shtml
9. Leadership Code Act 1998, section 34(1)(b).
10. Vanuatu Office of the Ombudsman, « Public Report on Failure of Some Leaders to File Annual Returns to the Clerk of Parliament » (Rapport public sur la non présentation d'une déclaration annuelle au greffe du parlement par certains dirigeants), 29 février 2000.
11. www.news.vu/en/business/Airlines/050203-changes-in-airline-alarms-Virelala.shtml
12. www.news.vu/en/news/national/050222-drama-in-vanuatu-flag-carrier.shtml

Venezuela

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juin 1997)
Convention des Nations unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; non encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mai 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En juillet 2004, le parlement a approuvé la législation dérivée qui étend les pouvoirs de la fonction de **médiateur** créée en 1999. La nouvelle loi précise que l'examen des abus de pouvoir et des carences touchant les prestations de services fera dorénavant partie des attributions du médiateur.
- La loi qui vise à réformer partiellement le code pénal est entrée en vigueur en mars 2005. Toutefois, elle ne supprime pas la disposition qui pénalise les « expressions offensantes » à l'encontre des fonctionnaires, ce qui fait qu'il est **difficile pour les organisations de la société civile de dénoncer la corruption**. En effet, la réforme renforce les sanctions contre les personnes accusées de « porter préjudice à la réputation » d'un fonctionnaire, qui encourent désormais un maximum de trois ans de prison contre 18 mois auparavant. L'Association interaméricaine de la presse (*IAPA*) estime que cette loi limite sérieusement la liberté de la presse. En février 2005, le journaliste Ibéyise Pacheco a été condamné à neuf mois de prison pour diffamation à l'encontre d'un colonel de l'armée. La réforme pénalise également les organisations de la société civile qui « donnent ou reçoivent des ressources d'origine nationale ou étrangère, de quelque sorte que ce soit, si elles visent à conspirer contre l'intégrité du territoire de la République et contre les institutions de l'État ou à déstabiliser l'ordre social ». Les termes employés sont très larges et une ONG risque de faire l'objet d'une enquête pour avoir reçu des fonds pour des activités pro-démocratiques. L'ancien code pénal, pourtant moins vague, a été invoqué contre les membres de l'ONG SUMATE qui, en novembre 2004, ont été accusés d'avoir « trahi le pays » parce qu'ils avaient utilisé des fonds alloués par une organisation américaine (*National Endowment for Democracy)* pour encourager la participation au référendum sur le mandat du Président Hugo Chávez.

- Neuf nouveaux postes de **juges à la Cour Suprême** ont été créés en décembre 2004 dans le cadre d'un processus critiqué pour des problèmes d'ingérence politique (voir ci-dessous).

Manque d'indépendance du système judiciaire

Un pouvoir judiciaire indépendant est indispensable dans tout pays démocratique, et essentiel pour lutter contre la corruption. L'indépendance du système judiciaire vénézuélien est en question depuis qu'une loi sur la Cour Suprême de mai 2004 a remplacé les réglementations en vigueur depuis 1976. Cette loi a été approuvée à la majorité simple par l'Assemblée Nationale, et non par la majorité des deux tiers requise par la Constitution. Les doyens des facultés de droit de quatre universités du pays ont introduit un recours en inconstitutionnalité, qui a déclenché un débat national sur la perte d'autonomie des magistrats[1]. Beaucoup se sont alarmés que le projet de loi ait été défendu par le député Luis Velásquez Alvaray, un politique progouvernemental nommé à la Cour Suprême, qui préside également la commission chargée de nommer et de destituer les juges.

La plus importante modification apportée par la loi était de porter le nombre de juges de 20 à 32. La raison invoquée était que cette hausse des effectifs permettrait de venir à bout des dossiers en souffrance de la Cour Suprême, alors que celle-ci était, d'après les autorités judiciaires, largement à jour dans le nombre d'affaires traitées[2]. Finalement, 17 nouveaux juges ont été nommés puisque 5 autres postes se sont libérés à la suite de départs à la retraite ou de destitutions. Plusieurs ONG nationales et internationales[3] et certaines composantes de l'opposition ont soutenu que la nouvelle loi était en fait motivée par le besoin de placer des partisans du Président Chávez au sein de la magistrature.

En vertu de la Constitution, une Commission des désignations composée de divers secteurs de la société est censée superviser la sélection des juges de la Cour Suprême. Dans ce cas, cette Commission était composée de cinq députés de groupes parlementaires progouvernementaux et de six représentants d'organisations connues pour leur sympathie envers le gouvernement. Par exemple, Juan José Molina Bermúdez était conseiller juridique de *Podemos,* un parti qui soutient le gouvernement et il avait introduit avec succès plusieurs recours auprès de la Cour Suprême, suite auxquels l'opposition a eu beaucoup de mal à réunir les signatures nécessaires au référendum d'août 2004 qui visait à révoquer le mandat du Président Chávez. Un autre membre de la commission, Gustavo Hidalgo, a été nommé directeur général du bureau de la Cour Suprême en février 2005. Les organisations de la société civile s'intéressant à l'administration de la justice se sont senties exclues du processus et l'ont publiquement dit.

Omar Mora Díaz, le nouveau Président de la Cour Suprême, se définit lui-même comme un « révolutionnaire » (ce qui signifie généralement pro-Chávez) dans ses interviews. Le jour de son entrée en fonction, il a annoncé une épuration de la magistrature touchant notamment trois juges qui avait rendu des décisions jugées favorables à l'opposition. La nouvelle loi assouplit les procédures de destitution des juges lorsque le Conseil moral de la République (composé du médiateur, du procureur de la République et du vérificateur général) estime qu'ils ont commis « de graves erreurs ».

Cette perte d'indépendance n'affecte pas seulement les juges haut-placés.

D'après la Cour Suprême, plus de 70 % des juges en fonction en mars 2005 l'étaient à titre provisoire, ce qui signifie qu'ils peuvent être nommés et destitués sans procédure administrative. Un tel système affaiblit l'indépendance du pouvoir judiciaire puisque les juges peuvent être tentés de privilégier les intérêts des personnes susceptibles d'assurer leur maintien en poste. Cette situation difficile s'est encore aggravée début 2003, quand les concours d'accès à la carrière judiciaire ont été suspendus en violation de la Constitution. En novembre 2003, un veto présidentiel a empêché l'Assemblée Nationale d'adopter un code de déontologie à l'intention des juges et qui répondait aussi à une exigence constitutionnelle. En février 2005, Mora Díaz a présenté un « plan de transformation révolutionnaire » du pouvoir judiciaire, qui prévoit notamment une destitution massive de magistrats et leur remplacement par de nouveaux juges qui bénéficieraient d'une formation intensive pendant un mois.

Outre les craintes que ce manque d'indépendance ne gêne le traitement des affaires de corruption affectant les intérêts du gouvernement, des problèmes de corruption plus urgents sont apparus. En janvier, quelques jours après son entrée en fonction à la tête de la direction de la magistrature, Luis Velásquez Alvaray a destitué tous ses coordinateurs et directeurs. Avant son entrée en fonction, il avait présidé une commission d'enquête parlementaire en charge de la corruption de la magistrature.

Depuis février, un certain nombre de plaintes introduites en novembre 2004 auprès du vérificateur général par Yolanda Jaimes, l'ancienne présidente de la Direction de l'exécutif, ont été divulguées à la presse. L'une d'entre elles demandait une enquête sur des programmes de formation excessivement coûteux organisés par la Direction de l'exécutif. Selon Jaimes, chaque heure de formation a été payée 520 dollars US, contre les 40 dollars US demandés par l'entreprise la plus chère offrant les mêmes services. Une autre plainte portait sur l'investissement émanent de fonds de pension des employés de la magistrature dans des instruments financiers à risque.

Les rapports vérifiés du second semestre 2004, rendus publics par la nouvelle administration de la Direction de la magistrature, indiquaient que 3000 employés avaient été engagés sans autorisation et que certains des employés figurant dans le registre du personnel n'existaient pas. Aucun registre des fournisseurs de services ou des achats n'avait été tenu, notamment en ce qui concerne des analyses hors de prix commandées à des sociétés de conseil et qui n'ont jamais été menées à terme. Les règles relatives aux marchés publics ont été régulièrement violées et plusieurs sociétés sélectionnées ne répondaient pas aux exigences techniques nécessaires pour remporter le marché.

La couverture de ces irrégularités dans les médias a coïncidé avec l'annonce d'un nouveau plan stratégique pour le système judiciaire. Ce plan demande l'investissement de 47 millions de dollars américains supplémentaires mais ne prévoit aucun mécanisme pour garantir une plus grande transparence du système judiciaire et de son utilisation des fonds.

L'affaire de la compagnie pétrolière nationale

La compagnie pétrolière nationale, *Petróleos de Venezuela* (*PDVSA*), est le cinquième plus grand producteur mondial et génère plus de 40 % du budget annuel du Venezuela. Au cours du premier semestre 2005, une série de plaintes ont mis en cause la gestion et la transparence de « l'industrie », comme on l'appelle.

La compagnie n'a pas présenté d'états financiers vérifiés depuis 2002, alors qu'elle est légalement tenue de le faire

une fois par an. Sans ces chiffres, il est difficile de vérifier l'état de santé de l'entreprise et de contrôler l'utilisation de ses ressources. Selon la Banque centrale vénézuelienne (BCV), on peut affirmer que, fin 2004, il y avait une différence de 3,5 milliards de dollars américains entre l'argent que *PDVSA* déclare avoir payé et le montant effectivement enregistré par la BCV. Personne ne sait ce que cet argent est devenu, sauf qu'il n'a pas été enregistré par la BCV[4].

Selon José Guerra, l'ancien directeur du service d'investigation de la BCV, *PDVSA* aurait dû enregistrer des recettes de 9,9 milliards de dollars au premier trimestre 2005, contre les 6,4 effectivement enregistrés. En mai, lors d'une conférence de presse, le Ministre de l'Energie Rafael Ramírez a déclaré que *PDVSA* avait produit 3,3 millions de barils par jour au premier trimestre 2005, en ajoutant « on ne sait pas ce que *PDVSA* a fait du montant manquant de 2,4 milliards de dollars US »[5]. Domingo Maza Zavala, l'un des membres du conseil d'administration de la BCV, a affirmé que le montant reçu par la banque s'élevait à 4,8 milliards de dollars, ce qui implique que le montant manquant pourrait atteindre les 4,2 milliards de dollars US.

En outre, depuis août 2003, le Ministre de l'Energie n'a pas publié le rapport annuel « Pétrole et autres données statistiques », ou *PODE*, qui fournit des chiffres capitaux sur le secteur pétrolier et les compagnies internationales qui opèrent au Venezuela depuis 1956. Depuis que la production pétrolière a été nationalisée en 1976, le rapport *PODE* publie les données mensuelles, trimestrielles et annuelles fournies par *PDVSA*, telles que les recettes nettes, la production quotidienne moyenne, les quantités quotidiennes de brut traitées dans les raffineries, le montant des redevances et le prix de vente du brut et des produits raffinés. Outre le fait qu'elles contreviennent aux dispositions constitutionnelles sur l'accès à l'information[6], et à la législation anti-corruption[7], ces omissions empêchent le public de connaître le niveau réel de la production quotidienne (le gouvernement affirme que cette production s'élève à 3,3 millions de barils par jour mais des sources sectorielles l'estiment plutôt à 2,6 millions).

Sur le plan des avantages abusifs, d'autres allégations évoquent des commissions de plusieurs millions de dollars payées illégalement pour des ventes à l'exportation[8]. Les hydrocarbures sont de plus en plus vendus par des intermédiaires qui touchent des commissions sur chaque transaction. Cette pratique douteuse est notamment illustrée par l'exportation d'hydrocarbures sans destination déclarée. En ne précisant pas le lieu de destination du pétrole, l'administration a toute la latitude pour dissimuler le coût réel du transport. La révocation massive de fonctionnaires de *PDVSA* pour corruption a également récemment occupé le devant de l'actualité, bien que ces allégations n'aient pas été approfondies et que les fonctionnaires impliqués n'aient pas été officiellement mis en examen[9]. Le Ministre Rafael Ramírez a évoqué des « irrégularités administratives », et non des actes de corruption, pour expliquer la révocation, début 2005, de 30 cadres de l'entreprise, et la décision de ne pas renouveler le contrat de 8000 employés des installations de *PDVSA* à l'ouest[10].

Les contrôles internes s'appliquant aux complexes processus d'exploitation, de traitement et d'exportation du pétrole et de ses dérivés ont en outre été assouplis. Le contrôleur général, Clodosbaldo Russián, affirme que, depuis 2000, *PDVSA* a fait l'objet de contrôles externes ; le bureau local du contrôleur général chargé du siège de *PDVSA* a été fermé et les auditeurs ne sont dépêchés que « quand la situation le demande ». En février, le Ministre de l'Energie et des Mines a été nommé président de *PDVSA*, mettant fin à des décennies de séparation formelle entre le gouvernement et la direction de l'industrie

pétrolière. Julio Montoya, le vice-président de la Commission de l'énergie et des mines de l'Assemblée Nationale, qui enquête sur les allégations évoquées ci-dessus, a déclaré en mai 2005 qu'à ce jour, la compagnie avait commis 226 actes illégaux[11]. À l'heure où nous rédigeons ce rapport, les enquêtes avançaient à plein régime.

Transparencia Venezuela

Indications bibliographiques

Rafael Di Tella et William D. Savedoff, *Diagnosis Corrupción* (Diagnostic : corruption) (Washington, DC : Inter-American Development Bank, 2002)

María Méndez Peña, « Estudios y textos acerca de la corrupción. Un intento de sistematización » (Etudes et textes sur la corruption : une tentative de systématisation), dans *Revista FERMENTUM* 40, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 2004

Mirador Democrático, *II Seminario internacional Justicia y Transparencia : Perspectivas del Gobierno Judicial y la Sociedad* (Deuxième séminaire international sur la justice et la transparence points de vue de l'administration judiciaire et de la société), rapport de conférence, Caracas : juin 2003

Pérez Perdomo Rogelio, *Corrupción y Revolución en Venezuela* (Corruption et révolution au Venezuela, 2004) disponible sur www.apunto.com.ve/detalle_news.php ?ID=665

Transparencia Venezuela (TI Venezuela) : www.transparenciavenezuela.org

Notes

1. www.derechos.org.ve/publicaciones/infanual/2003_04/17justicia.pdf
2. www.tsj.gov.ve/gestion.asp
3. Dont Human Rights Watch et Provea.
4. Voir www.descifrado.com/articulo.php ?idart=10876&cat=Gobierno
5. *El Nacional* (Venezuela), 18 mai 2005.
6. Constitution du Venezuela, article 28.
7. Loi contre la corruption. Journal Officiel Nº 5.637, 7 avril 2003.
8. *El Nuevo Herald* (Venezuela), 11 avril 2005.
9. www.pequiven.pdv.com/noticias/2005/abril/050425_02a_es.htm
10. *El Nacional* (Venezuela), 8 mai 2005.
11. *El Nacional* (Venezuela), 12 mai 2005.