Globethics Repository



[Global Corruption Report 2004] Rapports pays -Afrique du Sud

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	2026-11-11 17:29:28
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177648

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 167

8 Rapports pays

Les 34 rapports pays qui forment cette partie offrent une analyse plus détaillée des développements clés en matière de corruption au niveau national au cours de la période allant de juillet 2002 à juin 2003. La plupart des contributeurs sont membres des quelque 100 sections et contacts nationaux de TI. Chaque rapport commence avec une notation basée sur l'indice de perceptions de la corruption (IPC) et l'indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) de TI ainsi qu'une liste des conventions de lutte contre la corruption applicables. Les auteurs identifient et évaluent ensuite les législations et réformes récentes, analysent en substance certains sujets revêtant une importance particulière ; et recommandent enfin d'autres ouvrages à lire sur le sujet. En sélectionnant les pays, nous avons tenu compte de l'équilibre régional et de la diversité des économies et des systèmes de gouvernement pour aboutir à un ensemble de rapports traitant de sujets différents selon des approches différentes et qui attestent, s'il en était besoin, de la richesse du savoir au sein du mouvement mondial de TI.

Afrique du Sud

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 4,4 (48e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; pas encore signée)
Protocole de la SADC sur la corruption (ratifié en mai 2003)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Le projet de loi relatif à la **prévention de la corruption**, introduit au Parlement pour la première fois en avril 2002, a fait l'objet de révision par le comité parlementaire sur la justice au cours de 2002-2003. Le projet de loi, dont le but est de corriger les insuffisances de la loi sur la corruption de 1992, doit être promulgué au plus tard au début de l'année 2004 (voir ci-dessous).
- En octobre 2002, la police sud-africaine a annoncé la fermeture de son unité de lutte contre la corruption (ACU), qui menait des investigations sur la **corrup-**

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 168

tion au sein de la police depuis 1994. Le but de cette décision était, semble-t-il, de prendre une mesure efficace : les employés de l'ACU seront intégrés aux unités sur le crime organisé et unités d'investigation générale. Mais l'ACU avait jusqu'à une date récente mené des investigations pour corruption sur certains membres de l'unité du crime organisé. On n'arrive pas encore à savoir comment, à l'avenir, des investigations seront menées de façon efficace pour lutter contre la corruption au sein de la police.

- Suite à la vague de scandales comptables internationaux, le ministre des Finances a mis sur pied en décembre 2002 un panel spécial pour étudier le projet de loi relatif aux professions comptables qui depuis plusieurs années est en cours de discussion, afin de renforcer la **réglementation en vigueur sur les vérificateurs comptables et les comptables** (voir ci-dessous).
- En décembre 2002, une équipe d'étude conjointe de lutte contre la corruption (JACTT) a été créée pour se pencher sur la corruption au niveau du **gouvernement de la province du Cap oriental**. L'organe comprend : les représentants de l'organe national des poursuites judiciaires, le ministère du Service et de l'Administration publique et une société privée d'audit. Le Cap oriental est l'une des provinces les plus pauvres d'Afrique du Sud et l'une de celles où les allégations de corruption dans le gouvernement sont les plus fréquentes. En l'intervalle de quelques mois, le JACTT avait obtenu la condamnation de nombreux responsables, notamment dans les ministères de l'Éducation et de l'Aide sociale. Cependant, le JACTT n'a qu'un mandat de un an et son avenir est incertain.

Faits nouveaux dans le scandale du marché de l'armement

Un scandale concernant une vente d'armes qui touche le cœur du gouvernement de l'Afrique du Sud a continué à se dénouer en 2002-2003, attirant l'attention d'une forte proportion du public. Le chef du parti au pouvoir a été condamné à quatre ans de prison pour avoir accepté des pots-de-vin dans le cadre des négociations, et les investigations ont été menées au sujet des allégations selon lesquelles le vice-président Jacob Zuma avait demandé des pots-de-vin (voir « La corruption dans le marché de l'armement : le scandale des ventes d'armes à l'Afrique du Sud et l'affaire Elf », chapitre 4, page 71).

Amélioration de la législation mais faiblesse de la mise en application

Un obstacle majeur en Afrique du Sud dans la lutte contre la corruption dans le passé a été le manque d'instruments législatifs adéquats pour poursuivre les délinquants. La loi sur la corruption en 1992 s'est montrée inefficace et était rarement invoquée pour exposer des accusations de paiement de pots-de-vin et de corruption. La nouvelle loi contre la corruption qui doit remédier à beaucoup de faiblesses au niveau de la loi en vigueur est en train d'être examinée et devrait avoir force de loi dès le début de l'année 2004. Le problème qu'il ne résoudra pas est la faiblesse de la mise en application.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 169

La réforme législative était une composante clé de la stratégie nationale de lutte contre la corruption au niveau de la fonction publique approuvée par le cabinet en 2002. Comme partie intégrante de la stratégie, un nouveau projet de loi relatif à la prévention de la corruption a été présenté pour discussion au Parlement en avril 2002. Le projet de loi suit la tendance internationale en définissant de manière spécifique différents actes et pratiques constitutifs de corruption et en les prohibant. À cet effet, il se base en grande partie sur les dispositions d'une loi de 2000 du Nigeria relative aux pratiques de la corruption et autres infractions connexes. À la différence de la loi sud-africaine de 1992, le nouveau projet de loi reconnaît aussi bien l'aspect de l'offre que celui de la demande en matière de corruption, il réinstaure l'infraction de corruption de droit commun avec une peine maximum de quinze ans et/ou une amende. Plus important encore, compte tenu de l'engagement général de l'Afrique du Sud à travers le continent, le projet de loi incrimine l'offre de pots-de-vin aux autorités publiques étrangères à l'étranger. Le projet de loi fait également obligation aux citoyens de rapporter tout cas de corruption aux autorités, bien que cette disposition puisse être confrontée aux défis constitutionnels étant donné la capacité limitée de l'État à protéger la dénonciation. Le projet original a également été élargi pour inclure la corruption du secteur privé. Un système de liste noire des marchés publics est aussi en train d'être établi.

Il y avait encore des limitations au projet de loi au moment de la rédaction du présent rapport. Il ne s'attaque pas au népotisme ou au financement des partis politiques (voir « Le défi de l'égalité politique en Afrique du Sud », chapitre 2, page 26). La convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption signée en juillet 2003 inclut des dispositions relatives à la loi régissant le financement des partis politiques et peut fournir une impulsion supplémentaire à la question au niveau national. La manière dont le projet de loi pourrait faciliter la dénonciation de la corruption n'apparaissait pas non plus clairement dans le projet de loi[1].

Toutefois, quelle que soit la forme finale du texte juridique, la plus grande limitation viendra probablement de la mise en application de la loi. Un examen exhaustif de la lutte contre la corruption en Afrique du Sud, publié par le bureau des Nations Unies sur les drogues et le crime en avril 2003, fait l'éloge du projet de loi sur la prévention de la corruption, mais signale qu'« il y a de graves faiblesses et insuffisances dans la capacité et dans la volonté des organes du secteur politique d'appliquer et de se conformer aux lois[2] ».

Les institutions chargées de l'application sont confrontées à des baisses de budgets, à la pression en vue de la rationalisation, à l'augmentation du nombre d'affaires et aux contraintes liées aux autres ressources et aux difficultés de transformation. La préoccupation la plus pressante est celle des provinces où 70 % des fonctionnaires travaillent, où les politiques de lutte contre la corruption sont minimums et où il existe d'importants retards dans la résolution des cas disciplinaires (moins de 10 % reçoivent l'attention nécessaire). La stratégie du gouvernement comprend : la création d'une capacité minimum pour s'attaquer à la corruption dans tous les ministères, l'insertion des systèmes de gestion du risque, des plans de prévention de la fraude, des autorisations professionnelles et de sécurité de tous les directeurs, la promotion de la dénonciation de la corruption, la capacité d'investigation, les systèmes d'information convenables et les programmes de promotion de l'éthique professionnelle. Bien que clairement spécifié sur papier, ces plans ambitieux demeurent au stade initial.

Le problème dépend en partie du manque de ressources financières. L'introduction de la stratégie de lutte contre la

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 170

corruption n'a pas été suivie d'un appui financier additionnel. Pour leurs activités complémentaires, les ministères doivent tirer les ressources des allocations budgétaires existantes ou autrement recourir à l'assistance des bailleurs de fonds. Le manque d'informations est un autre obstacle. Le rapport de l'ONU indique une « grave insuffisance dans la gestion de l'information », ce qui de ce fait montre qu'il est impossible de mesurer l'efficacité des stratégies de lutte contre la corruption, bien que le processus d'évaluation de l'ONU offre lui-même une base solide pour de plus amples investigations.

Peu de résultats obtenus par le Forum national de lutte contre la corruption

Depuis la transition vers la démocratie, l'Afrique du Sud s'est fait connaître par sa manie d'établir de nouvelles institutions avant d'évaluer leur impact. Le Forum de lutte contre la corruption dont les membres sont choisis parmi les membres du gouvernement, du secteur privé et de la société civile, n'a pas fait exception à cette règle lors de sa création en juin 2001 après un long processus qui a commencé avec le premier Sommet national de lutte contre la corruption tenu en 1999. Tandis que le Forum incorpore le principe vital selon lequel le gouvernement ne devrait pas porter seul le poids de la lutte contre la corruption, presque rien n'a été fait depuis son lancement, mis à part les efforts pour relancer le Forum en 2002-2003.

Le Forum avait pour but d'opérer comme un organe non statutaire intersectoriel qui « contribuerait à la création d'un consensus national à travers la coordination de stratégies sectorielles de lutte contre la corruption ». Tandis que la constitution d'un groupe couvrant tous les secteurs a été bien appréciée, elle ne peut se réaliser que si les partenaires respectent leurs engagements. Malheureusement, aucun des acteurs principaux du Forum, c'est-à-dire le gouvernement, les entreprises ou la société civile, n'est lié par ses faits et gestes. À part le fait de partager et de publier l'information sur la gestion de la fraude, dans le cadre des efforts faits par les entreprises et le gouvernement pour lutter contre la corruption, presque rien n'a été entrepris.

Le travail du Forum est en partie entravé par une capacité limitée et des budgets insuffisants, mais aussi par la faible représentation de la société civile. L'Institute of Democracy in South Africa (Idasa) a joué un grand rôle dans la prise de conscience en matière de dénonciation de la corruption et de financement des partis politiques, mais tous les dirigeants de la société civile devront être plus vigilants pour mobiliser l'opinion publique sur la corruption. La représentation du secteur privé a été plus globale, impliquant la chambre de commerce de l'Afrique du Sud, le Forum Black Management, Afrikaanse Handelsinstituut et la chambre de commerce fédérée au niveau africain, mais l'impact du Forum sur les pratiques commerciales a jusqu'ici été assez faible.

En novembre 2002, le gouvernement a pris des mesures pour s'attaquer au vide qui existe au niveau du leadership du Forum en nommant un ministre de la Fonction publique et de l'Administration, Géraldine Fraser-Moloketi, en tant que présidente. En mars 2003, le Forum a fait une présentation inaugurale au comité parlementaire sur la fonction publique et l'administration. Au cours de cette présentation, un rapport d'avancement a été présenté.

Nouvelles initiatives pour le renforcement de la responsabilisation des entreprises

Deux nouvelles initiatives pourraient renforcer la responsabilisation ministérielle en

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 171

Afrique du Sud si elles sont suivies. Le Code royal sur la gouvernance d'entreprise, développé par le comité royal sous les auspices de l'Institut des directeurs d'Afrique australe, a été lancé en mars 2002. Un énorme défi éthique venait d'être lancé aux entreprises[3]. Le code fournit un cadre pour les normes pour la gouvernance d'entreprise, invitant les directeurs et les conseils d'administration à être beaucoup plus transparents et responsables vis-à-vis des parties prenantes. Ce code crée un point de repère pour les meilleures pratiques internationales. Tandis que le respect des normes est volontaire et qu'il n'existe aucune mesure formelle pour suivre la mise en œuvre, le code a reçu une large visibilité médiatique et un grand intérêt de la part du secteur privé.

En novembre 2002, l'Institut d'éthique d'Afrique du Sud, une organisation indépendante à but non lucratif, a publié une étude des pratiques éthiques dans les 53 grandes entreprises d'Afrique du Sud. Cette étude sera répétée tous les deux ans afin de suivre le progrès[4]. L'étude de 2002 a prouvé que les trois quarts des entreprises avaient des codes officiels d'éthiques, mais la performance a été jugée beaucoup plus faible lors de l'évaluation de la conformité et de la création d'une culture éthique avec une communication et une formation inadéquates sur les questions éthiques.

Le rôle de la profession comptable a été particulièrement scruté suite à la vague de scandales comptables intervenus sur le plan international. Un projet de texte de loi sur les professions comptables avait été en discussion pendant plusieurs années, mais, en décembre 2002, le ministre des Finances a mis sur pied un panel pour étudier le projet de loi à la lumière des scandales comptables. Le panel avait la tâche de faire des recommandations sur une gamme de questions, incluant la séparation des fonctions de consultation et d'audit statutaire au sein des cabinets, l'introduction de limites dans le temps pour les contrats des auditeurs, la rotation de l'audit, les procédures disciplinaires lorsque les auditeurs n'arrivent pas à rendre compte correctement et les règles qui régissent la comptabilité entre un auditeur et ses clients.

Le défi de réformer le secteur des entreprises est capital. L'évaluation de la corruption par les Nations unies en 2003 incluait une étude représentative de 1 000 entreprises sud-africaines. Bien qu'il ait été rapporté que seulement 7 % de personnes payaient des pots-de-vin, 62 % étaient d'avis que « la corruption devenait une pratique commerciale acceptée », suggérant une forte sous-estimation de la corruption au sein des entreprises. En outre, 34 % des entreprises ont signalé la fraude des employés. La majeure partie (soit 64 %) pensait que la corruption et la fraude constituent des obstacles aux affaires, tandis que seuls 31 % avaient mis en place des politiques spécifiques pour les aborder.

Daryl Balia (TI Afrique du Sud)

Indications bibliographiques

Lala Camerer, « Controlling corruption in South Africa : results of an expert panel survey », Institute of Security Studies monograph series n° 40, Pretoria, 2001.

Department of Public Service and Administration (DPSA), United Nations Office on Drugs and Crime, Regional Office for Southern Africa (UNODCCP), « Country corruption Assessment Report : South Africa », DPSA/UNODCCP, Pretoria, 2003.

Tom Lodge, « Political corruption in South Africa : from apartheid to multiracial

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 172

state», dans Arnold Heidenheimer et Michael Johnston (eds), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, New Jersey, 2002.
Tom Lodge, « Countering Corruption », in *Politics in South Africa: From Mandela to Mbeki*, Indiana University Press, Bloomington, 2003.
Ugljesa Zvekic (ed.), *Corruption and Anti-Corruption in Southern Africa,* UNODC Regional Office for Southern Africa, Hatfield, 2002.
TI Afrique du Sud : www.tisa.org.za

Notes

1. La commission juridique sud-africaine a également examiné la question de savoir si la portée de la loi sur les divulgations protégées de 2000 doit être élargie en vue de protéger les personnes qui dénoncent la corruption au-delà des relations employé/employeur, bien qu'il ne soit nullement certain que cela entraînera un changement dans la loi.
2. United Nations Office on Drugs and Crime, Regional Office for Southern Africa and Government of South Africa, Department of Public Service and Administration, « Country corruption Assessment Report : South Africa », Pretoria, 2003.
3. Comité royal sur la gouvernance d'entreprises « Rapport national sur la gouvernance d'entreprise pour l'Afrique du Sud », Institute of Directors, Johannesburg, 2002.
4. Institut d'éthique sud-africaine, « Indicateur des éthiques d'entreprise : éthique commerciale sud-africaine, (BESA) Survey 2002 », Pretoria, 2002.

Algérie

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,6 (88e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; non encore ratifiée)
La Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en octobre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Un décret présidentiel relatif aux **contrats publics** a été signé en juillet 2002 au terme de deux ans de préparation par le gouvernement. La nouvelle loi qui abroge et remplace la loi relative aux contrats publics de 1991 rend obligatoire la publication des attributions provisoires de contrats pour donner un moyen de recours aux concurrents moins chanceux. Elle facilite également l'exécution des contrats par consentement mutuel.
- En février 2003, le président a signé un décret régulant le **mouvement international des capitaux** et le contrôle des changes. Le décret a été soumis à l'adop-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 173

tion du Parlement mais il n'a pas encore été débattu. Il modifie une réglementation en vigueur depuis 1996 qui définit les crimes et précise les sanctions, les amendes et les interdictions auxquelles s'exposent les coupables.

- Même s'il n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour du Parlement, une déclaration du gouvernement rendue publique en mars 2003 fait état d'un projet de loi relatif aux **brevets** ; le gouvernement a qualifié ce projet de loi de « mesure de promotion des mesures contre la contrefaçon, de protection du consommateur et de garantie de droiture dans les transactions commerciales ».
- Le 12 avril 2003, le ministre de la Justice a mis sur pied une commission interministérielle chargée de lutter contre le **blanchiment d'argent**. Bien qu'elle ne soit pas investie de pouvoirs réglementaires, la commission est censée améliorer le niveau de transparence du système bancaire et combattre l'accumulation de richesses mal acquises.

Le scandale Khalifa

Aucun scandale n'a été plus clairement révélateur de toute la dimension de la corruption ces dernières années que celui qui a frappé le Groupe Khalifa ; ce scandale survenu vers la fin de 2002 a dévoilé le laxisme des autorités et l'absence alarmante de toute autorité au sein de l'État[-1].

Rafik Khalifa est le propriétaire d'un groupe commercial et financier privé pratiquement sorti de nulle part et qui s'est transformé en un empire prospère en un peu plus de trois ans. Le Groupe a commencé par importer des médicaments au début des années 1990 lorsque l'État a cessé d'exercer son monopole sur le commerce extérieur. Il a ensuite créé la Banque El Khalifa au lendemain de la libéralisation des secteurs des banques et assurances. Le Groupe a poursuivi la diversification de ses activités en créant une compagnie aérienne internationale, une entreprise de bâtiment et de nombreuses sociétés de services, dont des agences de location de voitures, des restaurants et des chaînes de télévision à Londres et à Paris. Sa croissance fulgurante, le mystère qui entoure l'origine des finances du Groupe et l'absence de publication de ses comptes ou d'informations sur les actionnaires et ses commanditaires – et particulièrement sur les clubs de sports qu'il avait ouverts – ont éveillé la curiosité des médias en Algérie et en France.

En novembre 2002, la Banque d'Algérie et le ministre des Finances ont lancé une mission d'information. Une autre commission officielle avait déjà signalé à plusieurs reprises depuis octobre 2001 des erreurs dans la gestion de la Banque El Khalifa. Mais ce n'est qu'en 2002 que la presse française a mis en cause la structure du Groupe. Le député français, Noël Mamère a demandé, en vain, qu'une commission d'enquête parlementaire conduise une investigation sur les activités du Groupe Khalifa en France (voyages par avion, parrainage et radiotélévision).

En février 2003, trois des administrateurs du Groupe étaient arrêtés à l'aéroport d'Alger parce qu'ils transportaient plus de 2 millions de dollars américains en liquide sans les avoir déclarés. Un mois plus tard, suite à la découverte à la Banque El Khalifa d'un « trou » de plus de un milliard de dollars américains – montant dont l'essentiel avait déjà été sorti du pays –, la commission bancaire algérienne a nommé un administrateur ; ce qui a eu pour effet de semer un vent de panique parmi les administrateurs et

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 174

les clients de la Banque. La compagnie aérienne, très endettée, a dû cesser toute activité en juin 2003, et le mois suivant, les tribunaux français ont déclaré la chaîne de télévision Khalifa TV, dont le siège est à Paris, en faillite tandis que les tribunaux algériens délivraient un mandat d'arrêt contre les propriétaires.

La commission bancaire a alors retiré à la Banque El Khalifa sa licence d'exercer et nommé un liquidateur. Dans son communiqué, elle faisait état de « déficits financiers importants, dissimulés par de fausses déclarations », une situation provoquée par « la fuite de capitaux et l'accumulation de titres sans valeur représentatifs de dettes entre les sociétés affiliées ainsi que de détournements de ressources[2] ».

Quelques jours plus tard, le Premier ministre, Ahmed Ouyahia, a informé la Chambre des députés que le Groupe Khalifa coûterait à l'État 100 milliards de dinars (1,3 milliard de $US) et qu'il n'y avait « aucune place pour les charlatans dans l'économie[3] ». Il a annoncé que l'État rembourserait les 250 000 investisseurs qui avaient effectué des dépôts à hauteur de 600 000 dinars (8 000 $US) chacun à travers un fonds de dépôts de garantie créé récemment[4].

Le Group Khalifa a depuis cessé toute activité et réduit au chômage quelque 10 000 employés pendant que la commission bancaire, l'administrateur provisoire et les tribunaux poursuivaient leurs enquêtes. La presse locale – y compris les titres dits indépendants – n'a publié aucune enquête lorsque le scandale a éclaté. Il faut sans doute lier ce silence à la stratégie initialement menée par le Groupe pour s'attirer les bonnes grâces de la presse en distribuant, semble-t-il, de nombreux cadeaux à des directeurs de publications et à des journalistes. De plus, le Groupe Khalifa était l'un des plus grands annonceurs du secteur. Entretemps, Rafik Khalifa reste introuvable. Avec les élections présidentielles prévues en avril 2004, la campagne officieuse a déjà commencé. Jusqu'ici, les candidats ne se sont guère préoccupés de l'affaire Khalifa ; les analystes n'en attendent pas moins ; en effet, essayer de résoudre cette affaire risquerait d'ouvrir une boîte de Pandore tellement explosive qu'aucune partie ne pourrait en tirer profit. Aucune des enquêtes n'a fait état des facilités extrêmes dont a bénéficié Khalifa auprès de l'élite politique, économique et financière algérienne, ni analysé les facteurs qui ont poussé les autorités à ignorer les signes précurseurs jusqu'à ce qu'il soit trop tard.

Le tremblement de terre du 21 mai 2003

Le 21 mai 2003, un tremblement de terre mesurant 6,8 sur l'échelle de Richter a ébranlé le nord-est de l'Algérie ; l'épicentre du séisme se situait près de la ville côtière de Boumerdès. Le nombre de victimes a été très élevé : 2 300 morts, 10 000 blessés et plus de 100 000 sans-abri. Pourtant connue pour être une zone sismique, la région n'en abritait pas moins des centaines d'immeubles – anciens et récents – qui se sont tout simplement écroulés sur eux-mêmes, ce qui laisse à penser qu'aucune mesure anti-sismique n'était intégrée dans leur construction. L'impact de cette négligence a été d'autant plus fort que le Japon a connu quelques jours après un tremblement de terre d'une intensité nettement supérieure mais qui n'a causé que des blessures légères aux habitants[5].

Les Algériens tiennent pour responsables des terribles pertes en vies humaines la corruption qui sévit dans le secteur du bâtiment et de la construction et l'absence d'un contrôle efficace de la part de l'État. Les médias locaux et étrangers ont publié d'innombrables articles sur le nombre élevé de morts et le lien à établir avec des pratiques de construction peu sûres, à tel point que le président

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 175

Abdelaziz Bouteflika, embarrassé, a fait la promesse qu'un désastre d'une telle ampleur ne se reproduirait plus jamais. Les autorités ont fait appel aux agences étrangères pour mener les investigations nécessaires sur le terrain et identifier les faiblesses structurelles et systémiques, mais cela n'a pas empêché certains Algériens d'accuser le gouvernement de démolir délibérément les immeubles situés dans la zone du séisme, afin d'éviter une évaluation précise des causes du dommage[6].

Le gouvernement a effectivement débloqué des fonds pour aider à la reconstruction des zones qui ont subi le plus de dégâts et durci le code de la construction en réaction aux protestations. Les experts ont toutefois fait remarquer que les règles ont toujours été contournées ou ignorées par les promoteurs, qui utilisent par ailleurs des matériaux et des techniques de construction n'obéissant pas aux normes. Amar Tinicha, président de l'Union nationale des techniciens du bâtiment, a affirmé que l'industrie du bâtiment ployait sous le poids de la corruption, et que souvent les agents de l'État ne faisaient pas respecter les normes de construction. Le président d'une association d'architectes algériens, Ahmed Boudaoud, a également souligné qu'il s'agissait moins d'un problème de loi que de son application[7].

Le nouveau Premier ministre, Ahmed Ouyahia, a reconnu que la corruption a pu jouer un rôle dans la destruction des maisons et promis de demander des études techniques et d'instituer des poursuites légales. Mais pour l'heure – au mépris de l'opinion nationale –, le gouvernement envisage de libéraliser la réglementation relative à l'attribution des contrats, « afin de réduire les délais de soumission », une mesure qui a plus de chances d'encourager les pratiques de corruption que de les prévenir.

Djilali Hadjadj (Association algérienne de lutte contre la corruption, Centre familial de Ben Aknoun, Algérie)

Indications bibliographiques

Colonne hebdomadaire sur la corruption dans le quotidien *Le Soir d'Algérie* (tous les lundis, sauf en août) : www.lesoirdalgerie.com

Notes

1. *Le Figaro* (France), 8 mars 2003 ; www.algeria-watch.de/farticle/economie/empire_khalifa.htm; *Le Monde* (France), 9 avril 2003.
2. Algérie Presse Service (Algérie), 29 mai 2003.
3. *El Moudjahid* (Algérie), 4 juin 2003.
4. *Le Monde* (France), 20 mars 2003 ; *Libération* (France), 7 juin 2003.
5. *Le Nouvel Observateur* (France), 29 mai 2003 ; *Lutte ouvrière* (France), 30 mai 2003 ; Agence France-Presse (France), 23 mai 2003.
6. Algérie Interface, 5 juin 2003. www.algeria-interface.com/new/article.php?lng=e&rub=3
7. Agence France-Presse (France), 25 mai 2003.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 176

Argentine

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,5 (92e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

La Convention interaméricaine contre la corruption (ratifiée en octobre 1997)
La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en février 2001)
La Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en novembre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En juin 2002, le Congrès a voté **une loi relative au financement des partis**, qui définit le premier cadre réglementaire pour les donateurs, les dons et les dépenses de campagne. Ceux qui violeraient les restrictions prévues par cette loi courent le risque de perdre le droit aux fonds publics pour le financement de leurs campagnes pendant une ou deux élections successives[1]. Le Congrès a aussi introduit des réformes dans le code électoral en réduisant la durée des campagnes électorales présidentielles à 90 jours, les campagnes d'élections au Congrès à 60 jours, et en réglementant la publicité autour des élections. L'ancien président, Eduardo Duhalde, a opposé son veto à certaines dispositions de la loi qui instituaient la publication d'informations détaillées sur le financement des partis et des élections dans le *Journal officiel* ; mais ces informations pourront maintenant être publiées sur Internet, ce qui marque un progrès important. Il a également opposé son veto à une mesure qui aurait habilité le Bureau du contrôleur général, plutôt que la Chambre électorale nationale, à exercer un contrôle sur le financement des campagnes.
- Le 8 mai 2003, la Chambre basse a adopté un projet de loi relatif à **l'accès à l'information**. Au moment où nous écrivons, le Sénat n'a pas encore adopté le projet. Les organisations de la société civile et le Bureau chargé de la lutte contre la corruption avaient rédigé la première mouture du projet de loi en 2001. Le libre accès à l'information est un droit garanti par la Constitution.
- Vingt-trois projets de lois visant à réglementer **les groupes de pression** ont été soumis au Congrès depuis 1992. Deux d'entre eux étaient débattus au Sénat au moment où nous écrivions. L'un, proposé par le Bureau chargé de la lutte contre la corruption, ferait obligation au président, aux ministres, aux législateurs et aux directeurs des banques nationales et des services sociaux de rendre publiques des informations détaillées concernant tous les contacts qu'ils auraient eus avec les membres des groupes de pression.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 177

La liberté de la presse menacée suite aux révélations d'un journaliste sur la corruption au sein du Sénat

Dans un article paru le 22 août 2002, le correspondant du *Financial Times*, Thomas Catan a révélé que des sénateurs auraient averti les banquiers étrangers exerçant en Argentine qu'ils devraient leur verser des pots-de-vin s'ils voulaient que soit abandonnée la législation qui rétablirait la taxe de 2 % prélevée sur les banques pour créer un fonds de compensation des employés de banques licenciés. Mais loin d'inciter à une enquête sérieuse, l'affaire est plutôt connue parce que certains droits acquis de la liberté de la presse, comme celui de garder le secret de ses sources, se trouvent menacés pendant la procédure judiciaire.

Selon Catan, une personne proche du sénateur qui aurait sollicité le pot-de-vin a contacté l'Association des établissements bancaires argentins (ABA) qui représente les banques étrangères. D'après l'article, les représentants d'ABA auraient saisi les ambassades des États-Unis et du Royaume-Uni. Carlos Bercun, membre d'un groupe de pression, ancien employé de la Citibank, de la Banque centrale et du ministère de l'Économie, aurait joué le rôle d'intermédiaire dans la transaction.

L'article a amené le juge fédéral Claudio Bonadio à conduire une enquête ; il a entendu un certain nombre de sénateurs, de banquiers, de membres des syndicats, y compris Catan et Bercun, comme témoins. Le président d'ABA, Mario Vicens, a déclaré n'avoir reçu aucune demande de pots-de-vin, ni ne connaître personne dans le milieu bancaire qui aurait entendu parler d'une demande de cette nature. Les sénateurs ont émis des opinions divergentes. Carlos Maestro, le chef des sénateurs de l'opposition, l'Union civique radicale (UCR), a refusé de croire en cette histoire et a menacé Catan de porter plainte devant la justice s'il ne fournissait pas la preuve de ses accusations. Le président du Sénat, Juan Carlos Maqueda, membre du parti au pouvoir, le parti Justicialista (PJ), pense que « quelque chose a dû se passer » sans donner plus de détails.

Devant le juge Bonadio, Catan a juré que l'information publiée était véridique mais il a refusé de divulguer ses sources. Dans une démarche controversée, le juge Bonadio a demandé aux services de renseignements de l'État de lui fournir une liste détaillée des appels téléphoniques effectués par Catan, violant ainsi la garantie constitutionnelle de l'anonymat des sources reconnue aux journalistes.

La vie de Catan à Buenos Aires a soudain tourné au cauchemar. Au lieu que son article pousse à ouvrir une information en règle sur ces allégations de corruption, il est devenu lui-même l'objet d'une enquête. Lorsque Catan a appris la demande du juge Bonadio auprès des services de renseignements, ses conseillers juridiques ont saisi les cours fédérales pour obtenir une ordonnance protégeant ses droits au titre de l'article 43 de la Constitution, qui garantit la confidentialité des sources du journaliste, et de l'article 18, qui garantit le caractère privé des adresses, des correspondances et des documents personnels. Les cours se sont prononcées en faveur du journaliste et ont ordonné au juge de détruire les listes. Le Sénat a initié une enquête vers la fin de 2002, mais cela a coïncidé avec la période de relâche des tribunaux et les investigations n'avaient pas encore repris au milieu de l'année 2003.

Il s'agit de la deuxième affaire de corruption supposée au sein du Sénat en deux ans. En 2000, un journaliste local avait publié des allégations selon lesquelles l'exécutif aurait versé de l'argent à un groupe de sénateurs pour qu'ils votent en faveur de la réforme du régime de travail. Le vice-président d'alors, Carlos

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 178

Alvarez, avait essayé d'approfondir l'enquête, mais il a démissionné de ses fonctions dix mois après avoir entamé son mandat.

Violation du principe de la séparation des pouvoirs : des juges sanctionnés parce qu'ils luttaient contre la corruption

La séparation des pouvoirs au sein du gouvernement n'est que théorique dans certaines régions d'Argentine. À Salta par exemple, la constitution provinciale a été amendée en juin 1986 et avril 1998 pour supprimer la titularisation des juges ; or cette titularisation est pourtant la garantie d'un pouvoir judiciaire indépendant. Désormais, les juges sont nommés pour un mandat de six ans seulement dont le renouvellement dépend du gouverneur et du sénat provincial. Pire, cette protection limitée des juges est même parfois violée comme en témoigne le limogeage, fin 2002, du juge Roberto Gareca.

Gareca a été limogé par la chambre d'accusation de Salta en décembre 2002 parce qu'il aurait retardé l'audition d'un procès et divulgué certaines informations confidentielles concernant un second procès lors d'une interview à la radio. Gareca a réfuté ces allégations rétorquant que son limogeage était motivé par des considérations politiques, car il était connu pour ses jugements indépendants.

Au cours de ses quatre années de service, Gareca a instruit des affaires et inculpé sous le chef d'accusation de corruption plus de quinze nouveaux et anciens responsables de l'administration du gouverneur, Juan Carlos Romero[2]. Lorsque la Chambre d'accusation a entamé la procédure contre Gareca, celui-ci instruisait une affaire d'attribution irrégulière de contrats d'une valeur de plus de 40 millions de dollars américains par l'ancien ministre de la Production et du Travail, Gilberto Oviedo, et l'ancien secrétaire aux Travaux publics, Luis Siegrist.

Malgré les manifestations de soutien à Gareca pour protester contre la violation de ses droits à une procédure équitable, le juge a bien été limogé – une tâche relativement facile d'autant que la plupart des membres de la Chambre d'accusation sont directement ou indirectement liés au gouverneur[3].

Au mois de février 2003, Gareca a ouvert une procédure d'appel extraordinaire devant la Cour suprême de Salta au motif que son limogeage était inconstitutionnel et qu'il demandait par conséquent son rétablissement dans ses fonctions. Il a l'intention de porter l'affaire devant la plus haute instance d'Argentine, la Cour suprême de justice, et si nécessaire, devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

L'ONG Fundación Poder Ciudadano a nominé Roberto Gareca pour recevoir le prix d'Intégrité de TI pour 2003, et un journal local de Salta l'a honoré en l'élisant « personnalité de l'année ». Gareca a ouvert un cabinet d'avocats pour aider financièrement sa famille en attendant la décision du tribunal.

Il ne s'agit pas là d'un incident isolé. Déjà en octobre 2002, José Manuel de la Sota, gouverneur de la province de Córdoba, ordonnait le limogeage d'un procureur anti-corruption, Luis Juez, alors accusé de « fraude qualifiée contre l'administration publique. » Juez a qualifié ces allégations de fallacieuses – il menait à ce moment-là une enquête sur certains membres de l'administration de la Sota dont notamment son épouse, Olga Riutort, qui occupait également de hautes fonctions dans l'administration.

Des nominations peu transparentes à la Cour suprême contestées

L'indépendance des tribunaux est un sujet controversé depuis que l'ancien président Carlos Menem a essayé, à maintes reprises, de faire entrer en masse les

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 179

fidèles du parti à la Cour suprême lors de la première année de son mandat (1989). Après cet échec, il a proposé un projet de loi portant sur l'augmentation du nombre des juges en exercice de cinq à neuf qui a été adopté par le Congrès. Menem obtenait ainsi la majorité automatique qu'il a toujours recherchée. Depuis, les présidents successifs ont tenté d'écarter les fidèles de Menem en usant de moyens souvent opaques.

Les tentatives de débarrasser la cour des fidèles de Menem font écho au comportement de défiance du public à l'égard du judiciaire. Les manifestants se rassemblaient toutes les semaines devant la Cour suprême à Buenos Aires, au cœur de la crise économique et politique qu'a traversée l'Argentine en 2002, pour dénoncer la corruption au sein du système judiciaire du pays. Ils ont accusé les tribunaux d'approuver à l'aveuglette des décisions cruciales telles que la privatisation de la compagnie aérienne nationale dans un contexte de suspicion généralisée de corruption et d'autres irrégularités[4].

Au mois de décembre 2002, le président par intérim, Eduardo Duhalde, a nommé le sénateur Juan Carlos Maqueda au poste de juge de la Cour suprême et envoyé les documents nécessaires à la ratification du Sénat. Lorsque la presse locale a fait part de cette nomination comme d'un fait accompli, quelques jours avant la décision officielle, les organisations de la société civile ont pressé les autorités compétentes du Sénat de veiller à la tenue d'un débat régulier au sein du Sénat et de permettre aux représentants de la société civile d'exprimer leurs points de vue sur la nomination. Leurs propositions ont été ignorées et Maqueda a quand même été confirmé dans ses fonctions cinq jours après sa nomination.

Lorsque le président Néstor Kirchner a pris ses fonctions en mai 2003, la controverse a repris. Au cours d'un discours radiotélévisé où il s'adressait à la nation dix jours après son arrivée au pouvoir, Kirchner a demandé aux législateurs de licencier un ou plusieurs membres de la « tristement célèbre majorité automatique » datant de la période Menem. Sa critique la plus acerbe était adressée à Julio Nazareno, un ancien partenaire de Menem dans le cabinet d'avocats de celui-ci, qui a assuré la présidence de la cour, pendant plus de dix ans. La prestation de Nazareno en tant que juge serait « emblématique » des lacunes de la cour, notamment de la corruption et de la partialité politique, selon Kirchner.

Le lendemain, les organisations de la société civile ont rencontré le ministre de la Justice, Gustavo Béliz, pour lui faire part de leurs exigences, réclamant notamment que le président cesse d'intervenir dans la sélection des juges de la Cour suprême. En réponse, le 19 juin 2003, Kirchner a promulgué un décret basé sur leurs propositions et déclaré que son gouvernement respecterait l'indépendance de la justice. Entre-temps, Julio Nazareno a démissionné devant la menace de voir le Congrès enquêter sérieusement sur lui pour fraude et autres irrégularités. De larges débats publics, y compris une séance d'audition au Sénat, ont été tenus pour savoir qui devrait remplacer Nazareno. Au moment où nous écrivons, Eugenio Zaffaroni, un professionnel et universitaire respecté, avait toutes les chances d'être nommé.

Néanmoins, Kirchner n'a pas complètement rompu avec les habitudes du passé, comme en témoigne la nomination d'Alessandra Minnicelli au poste de contrôleur à l'Agence nationale d'inspection générale (Sindicatura General de la Nación, SIGEN). Compte tenu du fait qu'elle est l'épouse de Julio De Vido, ministre fédéral du Plan, des Investissements et des Services publics – que SIGEN devait initialement surveiller – le conflit d'intérêts était évident. Poder Ciudadano a demandé au président Kirchner d'annuler cette nomination, citant pour appuyer ses propos la régle-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 180

mentation qui stipule que « les liens familiaux proches » rendaient incompatible sa nomination au SIGEN. Malgré les récriminations, la nomination de Minnicelli a quand même été confirmée en juin 2003.

Le Bureau chargé de la lutte contre la corruption a défendu la position du gouvernement en affirmant qu'il n'y avait point « d'argument juridique » contre la nomination de Minnicelli, car « elle pouvait décider unilatéralement de ne pas s'occuper de toute affaire touchant le ministère [dont son époux est responsable] ». Mais le portefeuille en question englobe des questions tellement diverses que des abus sont possibles notamment dans l'allocation des ressources de l'État au titre des contrats, la renégociation des tarifs des services publics et d'autres prestations actuellement assurées par le secteur privé et le plan ambitieux d'infrastructures du gouvernement qui comprend la construction de nouveaux logements, des travaux d'adduction d'eau et de construction de réseaux d'égouts, la connexion des réseaux de transports et les services portuaires.

Laura Alonso
(Fundación Poder Ciudadano, Argentine)

Indications bibliographiques

Fundación Poder Ciudadano, « Banco de Datos de Políticos Argentinos » (Base de données des hommes politiques argentins), Buenos Aires, 2003, www.poderciudadano.org/elecciones2003/index.asp

Fundación Poder Ciudadano, « Contrataciones Transparentes » (Attribution de contrats et transparence), Buenos Aires, 2003, www.accioncolectiva.net

Fundación Poder Ciudadano, « Primer diagnóstico sobre la independencia judicial » (Première analyse de l'indépendance du judiciaire), Buenos Aires, 2003, www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc

Organisation des États américains, « Informe del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción » (Rapport du Comité d'experts chargé du suivi et de la mise en œuvre du mécanisme de la Convention interaméricaine contre la corruption), Washington DC, février 2003.

Daniel Santoro, *Venta de Armas – Hombres de Menem* (Ventes d'armes : les hommes de Menem), Buenos Aires, Planeta Arg, 2003.

Miguel Trotta, *La metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional* (La métamorphose du clientélisme politique ; une contribution à l'analyse institutionnelle), Buenos Aires : Espacio Editorial, 2003.

Fundación Poder Ciudadano: www.poderciudadano.org

Notes

1. La loi a été appliquée pour la première fois pendant les élections présidentielles d'avril 2003. Une analyse des dépenses de campagne réalisée par la Fundación Poder Ciudadano a révélé que 18 candidats à la présidence ont divulgué l'origine de seulement 20 % de leurs financements privés. Le vainqueur, Néstor Kirchner, n'en a divulgué que 0,2 % tandis que celui qui est arrivé deuxième, Carlos Menem, en a divulgué 6 %.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 181

2. Le gouverneur Romero a été réélu en 1999 pour un deuxième mandat consécutif de quatre ans. Il a brigué la vice-présidence aux élections d'avril 2003 aux côtés de l'ancien président Carlos Menem. Le père de Romero, Roberto Romero, a été gouverneur de Salta de 1983 à 1987.
3. Pour plus d'informations sur l'absence d'indépendance du judiciaire à Salta, lire Fundación Poder Ciudadano, « Primer diagnóstico sobre la independencia judicial », 2003, www.poderciudadano.org/relaciones/210_justicia.doc.
4. En 1990, la Cour suprême a pris l'initiative pour la première fois de déclarer un « per saltum » – qui fait table rase de tous les jugements prononcés par les tribunaux inférieurs et donne à la Cour suprême la juridiction sur un dossier – après qu'un juge du tribunal de première instance eut gelé la vente de Aerolíneas Argentinas à la suite des accusations d'irrégularités portées par un comité d'experts. En une seule journée, le 21 novembre 1990, l'affaire a été re-examinée par la Cour suprême qui a statué que la vente de la compagnie aérienne argentine à la compagnie espagnole Iberia avait été réalisée conformément à la loi.

Arménie

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,0 (78e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention civile contre la corruption du Conseil de l'Europe (pas encore signée)
Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe (signée en mai 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en juillet 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- La **loi relative aux partis**, adoptée en juillet 2002, réglemente les questions portant sur la formation, la refondation et la liquidation des partis ainsi que leurs activités et statuts juridiques. Elle interdit aux membres de partis employés par le gouvernement ou l'administration locale d'utiliser leurs fonctions pour servir les intérêts partisans.
- Les lois relatives aux services du fisc et des douanes, toutes deux adoptées en juillet 2002, ont pour objectif de garantir que les **recrutements dans la fonction publique** se fassent par voie de concours ouvert et de dissuader les fonctionnaires de travailler avec des parents proches.
- Le nouveau code pénal, adopté en avril 2003, soumet les responsables gouvernementaux à la **réglementation sur le conflit d'intérêts** et élargit la définition de la corruption à l'implication illégale des agents de l'État dans des activités commerciales. Elle définit par ailleurs des sanctions plus légères pour les crimes liés à la corruption tels que l'abus de pouvoir et de fonctions par les responsables gouvernementaux ainsi que le versement et la perception de pots-de-vin.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 182

Les condamnations pour abus de pouvoir varient d'une amende équivalente à 200 fois le salaire minimum mensuel défini à un emprisonnement de deux à six ans[1].

- Le projet de loi sur la **liberté d'information** réglemente le droit de ceux qui détiennent l'information et définit les règles, les procédures et les conditions d'accès à l'information auprès des organismes gouvernementaux. La loi garantit l'accès à l'information ainsi que sa diffusion et sa transparence. Elle stipule également que les demandes d'informations doivent être honorées dans les cinq jours ; au cas où elles impliquent un travail supplémentaire, elles devront l'être dans les trente jours. Au moment où nous écrivons, le projet de loi devait être adopté.
- La loi relative à l'*ombudsman* a pour objectif de réglementer la nomination et le limogeage de l'*ombudsman* ainsi que les droits et obligations y afférents. Elle dispose que l'*ombudsman* est nommé par le président pour un mandat de cinq ans et que la nomination est confirmée par l'Assemblée nationale. L'*ombudsman* doit conserver son indépendance, respecter la Constitution et bénéficier d'une immunité pendant son mandat. Cette loi a dépassé le stade de la seconde lecture mais n'est pas encore promulguée.
- Une loi controversée relative aux **médias** est actuellement à l'état de projet et prévoit un contrôle renforcé de l'État sur les médias. Les protestations qu'elle a suscitées ont amené le ministre de la Justice à revoir sa proposition et à soumettre une version révisée du projet en 2003, mais la nouvelle version n'a pas apaisé les critiques pour autant.

La situation ambiguë du programme de l'Arménie contre la corruption

Depuis la création en 2001 de la Commission chargée de la lutte contre la corruption par le Premier ministre Andranik Margaryan, l'élaboration du programme national de lutte contre la corruption progresse lentement, et de manière très peu transparente de surcroît[2]. La version finale du programme attend actuellement d'être approuvée même si son contenu a été tenu plutôt secret.

Au début de 2002, la Banque mondiale, à la demande du gouvernement, a affecté 300 000 dollars américains au programme[3] sur la stratégie de lutte contre la corruption. Une équipe d'experts, composée de deux experts internationaux et de six experts locaux, a été mise sur pied pour travailler sur les propositions de mesures législatives, institutionnelles et d'implication du public ainsi que sur le calendrier détaillé d'exécution. Ses propositions doivent contenir des mécanismes de suivi et d'évaluation des activités de lutte contre la corruption.

Une des conditions posées par la Banque mondiale était d'impliquer activement la société civile dans l'élaboration transparente du programme sur la stratégie de lutte contre la corruption. Les membres de la Coalition nationale d'ONG contre la corruption ont été invités à prendre part à l'une des réunions[4] du groupe d'experts.

Au niveau international, l'OSCE a pris l'initiative de la coordination de l'action des bailleurs dans la lutte contre la cor-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 183

ruption à travers le Groupe d'étude mixte international (GEM) qui intègre toutes les principales organisations internationales et les missions diplomatiques. Suite à des entretiens avec le président et le Premier ministre, il a été convenu de maintenir des contacts réguliers entre le GEM et le gouvernement pendant la phase d'élaboration de la stratégie.

Initialement, le Groupe d'experts avait élaboré les grandes lignes d'une stratégie générale dans un document de 200 pages qu'il devait examiner en détail conjointement avec le GEM et la société civile. Le Groupe a également produit un calendrier détaillé d'exécution. En juillet 2002, deux ateliers ont été organisés pour présenter et examiner le projet de stratégie. Les principales composantes de cette stratégie portaient sur des questions de transition économique et d'économie clandestine, d'énergie, d'infrastructures et de ressources naturelles, de surveillance et de réglementation, d'environnement législatif et réglementaire, de système politique et d'élections, de participation de la société civile dans les initiatives de lutte contre la corruption, de gouvernance en ligne, d'accès à l'information et de coopération internationale.

Le Groupe d'experts a finalisé la première version du programme plus tard que prévu en août 2002 ; il l'a ensuite distribuée aux ministères, aux agences et au GEM. Le retard serait lié au fait que les élections présidentielles et parlementaires devaient se tenir en 2003. La commission chargée de la réforme du secteur public qui assure le secrétariat de la Commission chargée de la lutte contre la corruption a alors annoncé que les ministères et les agences avaient passé le programme en revue et que sa version finale avait été soumise à l'approbation du Premier ministre au mois de mars 2003. Quant au calendrier d'exécution, sa version révisée comportait 23 pages qui ne représentent qu'une fraction du volume originel du calendrier ; ce qui a suscité une forte critique de la part du GEM.

La version révisée du calendrier n'a pas été examinée par la société civile pour laquelle il reste de nombreux problèmes à résoudre. L'une de ses préoccupations a trait en particulier à la mise en place d'un organe indépendant chargé de la mise en œuvre et du suivi du programme sur la stratégie de lutte contre la corruption. Le Groupe d'experts a proposé une formule qui attribue cette responsabilité à la Commission anti-corruption actuelle elle-même. Dans ce cas, il faudrait mettre en place un secrétariat qui serait au service de la Commission pour coordonner le travail quotidien et appliquer les décisions.

Il a été proposé une autre alternative qui consisterait à créer une agence de lutte contre la corruption dotée des pleins pouvoirs d'investigation et d'application de la loi. Les adversaires de cette dernière formule ont fait remarquer qu'au lieu de créer un nouvel organe d'application des lois, il faudrait plutôt renforcer les compétences des institutions déjà dotées des mêmes pouvoirs.

La troisième option proposée serait de mettre sur pied un conseil anti-corruption placé sous l'autorité du Premier ministre ou du ministre de la Justice. Ce conseil serait composé de représentants de la présidence, de l'Assemblée nationale, de la Cour constitutionnelle, du directeur du personnel de l'administration, des principaux ministres, du conseiller du Premier ministre pour les questions relatives à la lutte contre la corruption et du procureur général. Il comprendrait aussi cinq représentants de la société civile, nommés par le président.

Quelle que soit la formule adoptée, l'organe de lutte contre la corruption doit gagner la confiance des gens dont la majorité ignore même que le gouvernement a développé des initiatives pour lutter contre la corruption. Et ceux qui en sont conscients ne pensent pas que ces initiatives peuvent être efficaces, car ils perçoivent les agents de l'État comme

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 184

étant les principaux initiateurs de la corruption. Ils ne pensent pas que les sujets corrompus puissent vraiment s'engager à combattre la corruption[5].

Les élections 2003 en Arménie : un argument pour la réforme du financement des partis politiques

Un projet de supervision mis en œuvre par la société civile au cours des élections parlementaires de mai 2003 a révélé à quel point la réglementation et le contrôle du financement[6] des partis politiques étaient inadaptés. Se basant sur les conclusions du projet, le parti d'opposition, Alliance Ardarutyun (Justice), a fait appel devant la Cour constitutionnelle pour qu'elle annule le résultat de ces élections. L'Alliance a dénoncé la violation de la procédure électorale et les irrégularités du scrutin, car, selon elle, des dizaines de milliers de votes favorables à Ardarutyun auraient été attribués à d'autres partis. Selon les résultats officiels, Ardarutyun n'a remporté que 14 % des voix, au lieu des 50 % ou plus qu'elle prétend avoir remportées. L'opposition a également contesté le résultat des élections dans 19 circonscriptions à mandat unique.

Même si l'appel d'Ardarutyun a été rejeté faute de preuves suffisantes, la cour a admis que le sujet donnait matière à réfléchir et a décidé de promouvoir une plus grande transparence et la responsabilité dans la gestion du financement des partis politiques.

Le processus électoral de l'Arménie est régi par un code électoral qui a besoin d'être sérieusement révisé. Les dispositions qui suscitent le plus de polémique portent sur le système opaque de financement des partis politiques et l'absence de mécanismes[7] de mise en œuvre.

Aux termes de l'article 25 du code, les formulaires de déclaration des partis doivent être publiés par la Commission électorale centrale (CEC) dans la forme définie par celle-ci. Au cours des dernières élections, les sources de revenus préélectoraux engrangés par les partis n'ont jamais été publiées alors que le sujet a beaucoup polarisé l'attention du public et était régulièrement débattu sur les médias[8]. Bien que tenus par la loi de communiquer cette information à la CEC, les partis et les coalitions n'étaient disposés qu'à rendre public le nombre de contributeurs aux fonds préélectoraux. Dans certains cas, les partis n'ont divulgué aucune information.

La volonté de ne pas révéler ses sources de revenus s'explique par diverses raisons. Certains partis sont peut-être impliqués dans le blanchiment d'argent ou ont recours à des financements étrangers qui sont interdits par la loi. Qui plus est, le secteur des affaires est mal réglementé en Arménie, et de nombreuses entreprises tendent à cacher leurs chiffres d'affaires réels ; elles ne souhaitent peut-être pas que le fisc soit au courant de leurs contributions aux fonds préélectoraux des partis. Enfin, la rivalité entre l'opposition et le gouvernement n'encourage guère les entreprises à divulguer leurs contributions aux fonds préélectoraux.

Après les deux tours des élections présidentielles en février et mars 2003, seul le total des revenus et des dépenses des candidats avait été publié. Et lorsque l'on a cherché à savoir pourquoi la CEC ne publiait pas d'informations plus détaillées, son président, Artak Sahradyan, a répondu que la Commission n'avait pas publié d'informations détaillées sur les comptes parce qu'elle n'avait découvert aucune violation de la réglementation du financement des partis.

L'équipe de surveillance a découvert que deux des onze partis et coalitions ayant accepté de donner des informations sur le financement des campagnes avaient dépassé le plafond officiel des fonds préélectoraux[9]. Une analyse des chiffres a révélé des incohérences chez tous les

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 185

autres partis à l'exception d'un seul dont les données fournies étaient cohérentes avec les conclusions du projet. En effet, la tendance générale observée est que tous les partis évitaient d'enregistrer leurs dépenses de campagne dans le fonds préélectoral et qu'ils dépensaient l'essentiel de leur argent « hors du fonds ».

D'autres résultats ont permis de constater que les violations de la réglementation du financement des partis s'effectuaient principalement à deux niveaux. Premièrement, des sommes importantes liées à la publicité politique à la télévision n'ont pas été correctement comptabilisées. La télévision a accordé aux uns des remises et aux autres des temps d'antenne plus longs qu'ils n'ont voulu le déclarer[10] officiellement. Deuxièmement, le code oblige toutes les publications des partis à indiquer le nombre d'exemplaires édités et le nom de l'éditeur. Plusieurs partis et certains experts ont révélé que les partis éditaient souvent plus d'exemplaires qu'ils ne le déclaraient officiellement. Dans certains cas, les supports de campagne étaient commandés avant le début de la période de la campagne et réglés sur le compte du parti. En outre, un certain nombre de partis ont mené des transactions avec des prestataires de services sans signer de contrat ; ces services ont été réglés en espèces, ce qui est interdit par la loi[11].

Des violations de cette nature sont motivées par plusieurs facteurs. En réglant leurs transactions en espèces, les partis évitent ainsi de payer les 20 % de TVA et les prestataires de services font de l'évasion fiscale. Pour les partis, et surtout pour ceux ayant dépassé le plafond officiel du fonds, ces transactions sont un moyen de contourner le fonds préélectoral.

Par ailleurs, la loi est assez vague sur le type de dépenses que doit couvrir le fonds pré-électoral par rapport au compte du parti. Au cours de la période de campagne par exemple, les partis continuent de régler des dépenses relatives à leurs bureaux permanents sur le compte des partis alors qu'ils font prendre en charge par le fonds les dépenses engagées pour de petits bureaux provisoires. En règle générale, les partis dissimulent le coût des petits bureaux provisoires en prétendant que ce sont les membres ou des parents qui leur ont fourni gratuitement un bureau.

Les salaires constituent une autre source de préoccupation, dans la mesure où les partis dissimulent leurs dépenses réelles pour éviter d'avoir à payer les taxes. Des violations ont été constatées par rapport aux frais de voyages et des dépenses administratives apparaissent également, mais il est difficile d'en assurer le suivi systématique.

Le Service de contrôle et d'inspection (SCI) – un organe intérimaire de la CEC – est chargé de la réglementation de telles violations et de prendre les mesures nécessaires. Malgré une importante couverture médiatique et les résultats du projet de supervision, le SCI n'a soumis aucun rapport sur les violations de la réglementation du financement des partis dans les délais prévus. Même si la loi elle-même est trop laxiste par rapport aux partis et qu'elle ne facilite pas le contrôle, c'est le refus des institutions de l'État d'Arménie d'appliquer la loi qui est la cause profonde des abus constatés actuellement dans le financement des partis politiques.

Arevik Saribekyan
(Centre pour le développement régional /TI Arménie)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 186

Indications bibliographiques

Forum démocratique arménien, « Sociological survey on public sector reforms », pour les entreprises et les ménages, 2001; consulter :

lnweb18.worldbank.org/ECA/ecspeExt.nsf/0/1B062B0DC8A543B485256C63005D49FD?Opendocument&Start=1&Count=1000&ExpandView

CRD/TI Armenia: www.transparency.am

Notes

1. Le salaire minimum mensuel est de 1 000 drams (environ 2 $US), l'amende équivaudrait ainsi à 355 $US.
2. Décision n° 4, adoptée le 22 janvier 2001. La Commission est présidée par le Premier ministre et comprend le vice-président de l'Assemblée nationale (en qualité de chef-adjoint), les directeurs des principaux ministères et le directeur de cabinet du président.
3. La subvention a été fournie par le biais du Fonds de la Banque mondiale pour le développement institutionnel.
4. La Coalition nationale des ONG engagées dans la lutte contre la corruption a été créée en mars 2001 sous la coupe de CRD/TI Arménie. Actuellement, la Coalition compte 26 membres issus de domaines divers tels que le journalisme, le développement de l'entreprise, les droits de l'homme, l'environnement, l'administration locale, l'armée, le tourisme et l'éducation.
5. Lire « Country corruption assessment: Public opinion survey », étude réalisée par CRD/TI Arménie en mars-avril 2002. L'échantillon de l'enquête porte sur 1 000 ménages, 200 entrepreneurs et 200 responsables gouvernementaux. À la question « Qui initie la corruption en Arménie ? », les trois groupes ont désigné les responsables gouvernementaux comme étant les plus corrompus.
6. Mis en œuvre en mars-juin 2003, le projet CRD/TI Arménie, « Monitoring of the political parties finances during the 2003 Parliamentary elections », a été financé par l'Open Society Institute, Assistance Foundation - Armenia. Le rapport est disponible en ligne à l'adresse : www.transparency.am
7. Le code électoral révisé a été adopté et ratifié en juillet 2002 ; il est entré en vigueur au mois d'août 2002. Voir par03.elections.am/?lan=eng&go=code
8. La législation oblige les partis et les coalitions participants à ouvrir un fonds préélectoral pendant la période de campagne électorale.
9. En fait, trois partis ont dépassé le plafond officiel du fonds préélectoral dont deux ont fourni des informations dans le cadre du projet de supervision. Le plafond officiel du fonds préélectoral est fixé à 60 000 fois le salaire minimum mensuel défini, ce qui représente pour cette année la somme de 60 000 000 drams (110 000 $US). Une supervision indépendante a été assurée pour tous les 21 partis et coalitions.
10. L'article 18.3 du code électoral oblige les médias à accorder un temps d'antenne égal au même prix à tous les partis. L'article 11 de la loi sur l'audiovisuel dispose que toutes les chaînes de télévision et de radio sont tenues d'annoncer leurs tarifs publicitaires pour la publicité politique avant la campagne électorale.
11. L'article 25.7 avertit que si au cours de la campagne électorale, le candidat ou le parti a recours à des moyens financiers autres que le fonds préélectoral, le tribunal peut invalider l'enregistrement du candidat ou du parti.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 187

Australie

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 8,8 (8e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : 8,5 (1er sur 21 pays)

Conventions

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en octobre 1999)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Au niveau fédéral : dans son rapport établi en septembre 2002 sur le Projet de loi relatif à la Diffusion d'informations d'intérêt public, le Sénat a reconnu la nécessité de voter une législation complète qui permettrait de protéger les fonctionnaires qui tirent la **sonnette d'alarme** dans le secteur public ; mais il recommande en même temps de bloquer ce projet, car sa formulation actuelle présente des faiblesses. Ainsi, après près de dix ans de débat, aucune loi ne protège les dénonciateurs d'actes répréhensibles au niveau fédéral alors que tous les États et les Territoires (à l'exception des Territoires du Nord) ont introduit des lois.
- Le ministère fédéral du Trésor a formulé des propositions en septembre 2002 dans le cadre du **Programme de réformes économiques de la loi sur les sociétés** qui prévoit seulement une **protection limitée pour les dénonciateurs** apportant des informations à la Commission australienne des valeurs mobilières. À cet égard, les projets de décrets d'application font également défaut. TI Australie a fait une proposition en novembre 2002 où elle développe un plaidoyer pour une protection beaucoup plus étendue des dénonciateurs au sein des entreprises[1].
- New South Wales (NSW) : **la loi sur les statuts (dispositions diverses)** en date de décembre 2002 a apporté des amendements à la loi de 1994 relative à la protection des divulgations. De l'avis général, cette législation ne sera pas suffisante pour venir à bout des attitudes négatives profondément enracinées à l'égard de la dénonciation. Une enquête menée par la Commission indépendante du NSW contre la corruption (ICAC) a révélé que 70 % des responsables gouvernementaux estiment que les dénonciateurs s'exposent à des représailles[2].
- Australie occidentale : la Commission royale d'enquête sur la corruption au sein de la police a produit un rapport intérimaire en décembre 2002. Le gouvernement a accepté sa recommandation de remplacer la Commission chargée de la lutte contre la corruption (dont on pense généralement qu'elle n'a pas été

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 188

dotée des pouvoirs adéquats) par une agence de surveillance externe, la **Commission contre la corruption et le crime**, dotée de pouvoirs d'investigation et d'application de la loi élargis ainsi que du pouvoir d'organiser des audiences publiques au même titre que l'ICAC du NSW et la Commission d'intégrité de la police.

- La **Commission australienne contre le crime (CAC)** : cette commission a démarré ses activités le 1er janvier 2003 ; elle supplante dans leurs fonctions l'Autorité nationale contre le crime, le Bureau australien de criminologie et le Bureau d'évaluation stratégique du crime. Les fonctions du CAC englobe la collecte et l'analyse de renseignements sur le crime, la détermination des priorités nationales en matière de renseignements sur le crime, la conduite d'investigations sur les activités criminelles d'importance nationale sur la base de renseignements, y compris le crime organisé et la corruption ainsi que l'application de pouvoirs coercitifs au service des opérations et des investigations ayant pour objectif le renseignement[3].
- Victoria : les appels du public pour la mise sur pied d'une commission royale d'**enquête sur la corruption** au sein de la police ont été rejetés ; néanmoins, 50 officiers de police sont mis en examen et le détective le plus gradé de cet État est poursuivi pour trafic de drogue et pour avoir proféré des menaces de mort. En mai 2003, l'*ombudsman* de Victoria a produit un rapport intérimaire sur l'**Opération Ceja**[4], une investigation en cours de la Division d'éthique de la police qui fait suite à des allégations de corruption au sein de l'ancienne brigade de répression de la drogue. Cette investigation s'est soldée par de nombreux procès criminels et des sanctions administratives ; elle a aussi amené les autorités à recommander que les officiers opérant dans les zones où le risque de corruption est élevé travaillent par rotation et que la période d'affectation des enquêteurs sur la drogue soit limitée à trois ans.
- En juillet 2003, l'organisation nationale des normalisations a lancé une série de cinq normes susceptibles de garantir une **gouvernance efficace au sein des entreprises** y compris des programmes[5] de lutte contre la fraude, la corruption et de protection des dénonciateurs.

Concentration des médias et pouvoirs discrétionnaires des ministres

La libéralisation des restrictions frappant la propriété des médias, envisagée par le gouvernement conformément au Projet d'amendement 2002 des services de diffusion (Propriété des médias), a constitué un sujet d'actualité brûlant. En effet, les règles actuelles interdisaient la possession d'un journal et d'une chaîne de télévision sur le même marché métropolitain et limitaient la part des étrangers dans tout média à 25 %. De fortes pressions ont été exercées sur le gouvernement par de grandes organisations de médias pour qu'il lève une restriction ou les deux – la levée des restrictions permettrait d'acquérir des médias situés hors des limites de la zone d'interdiction ou augmenterait leurs prix de vente.

À la décharge du projet de loi, on peut citer : (1) la libéralisation des restrictions

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 189

à la propriété des médias australiens et la diversité de cette propriété et (2) la disposition qui oblige les entreprises médiatiques désireuses d'obtenir une autorisation de prise de contrôle, à définir les grandes lignes de leurs plans, règles et structures ; cette disposition évite ainsi la lacune de l'ancienne législation dans ses dispositions relatives à la « diversité de la propriété ». Les conditions à remplir sous ce dernier régime étaient toutefois plus simples.

De plus, le projet d'amendement n'a pas demandé la levée des restrictions sur la propriété de plusieurs médias et la propriété étrangère ; il a, par contre, donné au ministre compétent le pouvoir discrétionnaire de déroger à ces règles. Ainsi, le Conseil chargé du contrôle des investissements étrangers (FIRB), qui vérifie les investissements étrangers et fait des recommandations au ministre, n'est pas au courant des discussions entre les entreprises médiatiques et les ministres. N'est-ce pas là une source de corruption dans les négociations se déroulant entre les hommes politiques et les propriétaires de médias pour que ces derniers apportent leur appui aux gouvernements au moment des réélections ou lorsqu'un gouvernement est sur le point de prendre des mesures controversées ?

Ces propositions amènent le public à se demander si les hommes politiques ne seraient pas tentés de soutenir une législation qui défend les intérêts des propriétaires de médias afin d'obtenir une couverture médiatique favorable. Il ne s'agit pas là d'un simple risque théorique. Le magnat de la presse Conrad Black a affirmé devant un comité parlementaire que le Premier ministre d'alors, Paul Keating, était une fois revenu sur un accord qui prévoyait d'augmenter la part maximum détenue dans un média à 35 % en échange d'une couverture médiatique égalitaire au cours des élections de 1993. Paul Keating a réfuté cette allégation. Le problème n'est pas de savoir si de telles allégations sont vraies[6] mais plutôt comment gérer le risque au sein des démocraties.

Le projet d'amendement présente un système de « séparation éditoriale » comme étant le mécanisme clé permettant de préserver la diversité. Toutefois, il ignore l'une des raisons classiques militant en faveur de la diversité des médias (une idée naguère très défendue par Rupert Murdoch) – que des propriétaires différents auraient des points de vue différents. Il ne prévoit rien non plus pour empêcher ceux qui concentrent dans leurs mains la propriété des médias d'en profiter pour influencer, voire diriger, leurs énormes empires médiatiques. L'obligation de fournir une information de base sur la politique éditoriale ne peut remplir cette fonction, et de surcroît, tel n'est pas son objectif.

Finalement, le Sénat a rejeté, à deux reprises, le Projet d'amendement des services de diffusion même si celui-ci figurait encore dans le programme du gouvernement au moment où nous écrivions cet article. Il pourrait être soumis à la délibération conjointe des deux Chambres si le gouvernement devait procéder à la double dissolution des deux Chambres du Parlement au cours des prochaines élections.

On doit reconnaître que le pouvoir discrétionnaire attribué aux ministres dans des secteurs où les propriétaires de médias ont d'énormes intérêts financiers constitue un véritable risque de corruption. Grande est la tentation de faire ce que veut un propriétaire de média en échange d'un traitement privilégié pendant une élection ou un conflit controversé. Même si les propriétaires de médias n'influencent jamais le contenu de leurs journaux, on persiste à croire qu'ils pourraient continuer à influer sur la décision d'un ministre. À cet égard, il faudrait envisager une réforme qui habiliterait des fonctionnaires indépendants à enregistrer les communications entre les propriétaires de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 190

médias et les ministres ou leurs collaborateurs, ces communications étant ensuite archivées auprès d'une agence d'intégrité compétente. On pourrait aussi développer un cadre réglementaire systématique ou un régime d'intégrité pour les médias[7].

Peter Rooke, TI Australie

Indications bibliographiques

Inspecteur général du Territoire de la capitale d'Australie, « Fraud and corruption prevention in the ACT public sector », Canberra, mai 2003, www.audit.act.gov.au/auditreports/reports2003/Rpt4_2003.pdf

Australian Institute of Criminology Research and Public Policy Series n° 48, « Serious fraud in Australia and New Zealand » (Canberra/Melbourne : 2003). Consulter l'adresse Internet : www.aic.gov.au/publications/rpp/48/

Rapport du Bureau d'audit du NSW Rapport n° 114, « Freedom of information », Sydney, août 2003, www.audit.nsw.gov.au/perfaud-rep/Year-2003-2004/FOI-August2003/foicontents. html

Commission indépendante du NSW contre la corruption, « The NSW public sector: functions, risks and corruption prevention strategies », Sydney, janvier 2003, www.icac.nsw.gov.au

Commission Queensland contre le crime et la délinquance, « Public perceptions of the Queensland Police service: Findings from the 2002 public attitudes survey », Brisbane, février 2003, www.cmc.qld.gov.au/library/CMCWEBSITE/PublicPerceptionsoftheQPS.pdf

TI Australie, Conférence sur la dénonciation, Sydney, août 2002; Système d'intégrité des entreprises en Australie, novembre 2001 ; Évaluation des systèmes nationaux d'intégrité en Australie, Queensland Handbook, juillet 2001, www.transparency.org.

TI Australia: www.transparency.org.au

Notes

1. Consulter l'adresse Internet : www.transparency.org.au/documents/clerp9sub.pdf
2. Lire la section 5.3 de « Unravelling corruption II », ICAC, Sydney 2001 ISBN 0731072871 à l'adresse Internet : www.icac.nsw.gov.au/pub/summary_pub.cfm?ID=248
3. Consulter l'adresse Internet : www.crimecommission.gov.au/
4. Consulter l'adresse Internet : www.ombudsman.vic.gov.au/downloads/ceja.pdf
5. Vous pouvez télécharger ces Normes sur le site Internet de Standards Australie : website www.standards.com.au
6. Black avait d'abord acquis 15 % à une époque où cela n'équivalait pas à un « contrôle » ; il a ensuite exigé le droit de posséder plus de 15 % au motif qu'il devait avoir une plus grande part dans la plus-value générée par le fait qu'il contrôlait les actifs.
7. Le sujet des systèmes d'intégrité pour les médias est couvert de manière exhaustive dans C. Sampford et R. Lui, « Media ethics regime and ethical risk management in Australia », communication à la Conférence sur la déontologie des médias, Parliament House, Canberra, 3 juillet 2002.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 191

Autorité palestinienne

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,0 (78e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Changements juridiques et institutionnels

- Une nouvelle **loi électorale** visant à réglementer les financements de sources publiques et à introduire des obligations de divulgation d'informations est passée en première lecture en janvier 2003. En vertu de cette loi, la commission centrale des élections (CCE) réglementera les critères d'allocation des financements aux partis et contrôlera les dons privés. En octobre 2002, la CCE a été reconnue comme organe indépendant. Bien que la direction et les membres de la CCE aient été directement nommés par le président Yasser Arafat, cette commission a ensuite contacté le conseil législatif pour obtenir son aval.
- Une loi portant création d'un nouveau **bureau de contrôle administratif et financier** a été proposée en mars 2003. Ce bureau devrait remplacer l'organisme général de suivi créé en 1996. Le président, ses assistants et conseillers, ainsi que les fonctionnaires de police et de sécurité, seront placés sous la surveillance de ce nouveau bureau. Le président n'aura plus le pouvoir de nommer et de limoger le président du bureau de contrôle et ce bureau se verra doté d'un budget spécial prélevé sur le budget général.
- En mars 2003, des amendements ont été apportés à la loi fondamentale qui est entrée en vigueur en 2002 et qui établit les fondements juridiques de l'Autorité palestinienne pendant la période de transition. Un amendement a introduit le poste de **Premier ministre**, chargé de former et de remanier le Conseil des ministres et de superviser les institutions gouvernementales. Le président s'est vu conférer le pouvoir de mettre en examen le Premier ministre, et le premier ministre le droit de faire mettre en examen les ministres en cas d'accusation de crimes ou délits. La loi amendée autorise également 10 membres sur les 88 membres que compte le conseil législatif à convoquer et à tenir une séance spéciale afin de retirer après enquête sa confiance au gouvernement ou à n'importe lequel de ses ministres.
- Les amendements ont également introduit les toutes premières obligations de divulgation d'informations de l'Autorité palestinienne. Tous les ministres, y compris le Premier ministre, sont à présent tenus de présenter un rapport financier sur eux-mêmes, leurs épouses et les mineurs à leur charge en détaillant leurs biens et possessions. Les conflits d'intérêts sont interdits.
- Une loi portant sur la violation des devoirs de la fonction publique est actuellement en discussion (la première lecture a eu lieu en avril 2003). Elle prévoit des

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 192

peines allant jusqu'à dix ans de prison pour **détournement de fonds publics**, jusqu'à quinze ans pour corruption et une peine de prison à vie pour la destruction de preuves afin de faciliter ou de couvrir un détournement de fonds. Les fonds seront récupérés et des amendes imposées pour un montant équivalent aux sommes détournées ou aux dommages occasionnés.

Le « plan de 100 jours » et ses implications pour la corruption

La réoccupation de la Cisjordanie par Israël au printemps-été 2002 a conduit à une demande croissante de réformes de la part de la population palestinienne, dès lors que les institutions de l'Autorité palestinienne s'étaient montrées incapables d'organiser une défense civile ou militaire adéquate, ou de répondre aux besoins des populations sous occupation. Le peuple demandait, entre autres, que le gouvernement mette de l'ordre dans ses institutions, car il attribuait les échecs du gouvernement en particulier à la corruption.

À titre d'exemple, dans un sondage d'opinion réalisé par le Centre palestinien d'études et de recherche en avril 2003[1], 57 % des personnes interrogées ont déclaré qu'elles pensaient que la corruption affectait leur vie personnelle et familiale de façon très importante et 68 % estimaient que la corruption affectait la vie politique de façon très importante.

Mais les appels à la réforme ne proviennent pas que de l'intérieur. Les avancées dans la mise en œuvre de la feuille de route pour la paix, un accord lié à la performance signé en avril 2003 et cherchant à parvenir à un règlement définitif et global du conflit israélo-palestinien à l'horizon 2005, ont été conditionnées par l'adoption de certains éléments de réforme. Par ailleurs, le déblocage des recettes fiscales perçues par le gouvernement israélien dépend de la capacité du ministre des Finances à uniformiser les recettes sous un unique compte du Trésor afin de faciliter la supervision du budget par le conseil législatif.

L'élaboration du projet de réforme a été laissée au soin d'une commission de réforme ministérielle créée après la constitution du nouveau gouvernement en juin 2002. Cette commission a élaboré ce qui est à présent connu sous le nom de « plan de 100 jours ». Les rencontres entre la commission et le « quartet plus quatre[2] » ont conduit à la création de groupes d'experts sur la législation économique, la réforme de la fonction publique, le renforcement des administrations locales et le développement du secteur privé. Un comité de pilotage a été mis sur pied afin d'apporter un appui aux élections présidentielles, législatives et municipales, et la réforme du système de sécurité devait se poursuivre sur une base bilatérale.

Plusieurs éléments de contrôle anticorruption ont été intégrés dans le plan conformément aux recommandations du rapport 1999 du conseil des relations étrangères (des États-Unis), connu sous le nom de « Rapport Rocard sur le renforcement des institutions publiques palestiniennes ».

Ces recommandations demandaient la création de registres complets recensant les titres des fonctions et du personnel du secteur public, plaçant les institutions publiques et gouvernementales sous la tutelle des ministères, mettant au point des procédures de vérification externe et l'établissement de systèmes de gouvernement électronique.

Ce plan exhorte à une plus grande séparation des pouvoirs du gouverne-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 193

ment et à la décentralisation des pouvoirs de l'exécutif, de façon à ce que le législatif et le judiciaire puissent pleinement jouer leur rôle. Le « plan de 100 jours » appelle également à l'organisation d'élections aux niveaux municipal, législatif et présidentiel ainsi qu'au sein des organisations syndicales et de la société civile.

S'il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer les avancées des réformes démocratiques, il est clair que l'occupation actuelle constitue une sérieuse contrainte. En effet, elle a empêché la tenue des élections législatives prévues début 2003. Néanmoins, les membres du conseil législatif, et notamment les membres du parti Fatah, ont pris des mesures afin d'exercer leur influence sur les décisions du gouvernement. Ils ont remis en cause la composition du cabinet proposé par le président Arafat en mars 2003, menaçant de déposer une motion de censure contre le cabinet proposé. Bien qu'ils ne soient pas parvenus à imposer des changements substantiels dans la composition du cabinet, ils ont obtenu l'accord du président pour la création d'un poste de Premier ministre, ce qui constitue un pas important sur la voie de la décentralisation des pouvoirs, comme l'est également le fait que le Premier ministre ainsi que d'autres ministres puissent être démis de leurs fonctions après le dépôt d'une motion de censure. Il y a eu par la suite quelques échecs. En septembre 2003, Mahmoud Abbas, qui inaugura le poste de Premier ministre, démissionna après quatre mois en poste.

Très peu d'objectifs de réforme ont été atteints dans le domaine judiciaire. Le « plan de 100 jours » demandait un accroissement des ressources pour le système judiciaire et pour les activités en vue de préparer les projets de lois, décrets et décisions qui seront nécessaires une fois que la loi fondamentale sera entrée en vigueur. Le président Arafat a nommé un conseil judiciaire suprême, qui était censé être recomposé en conformité avec la loi régissant les autorités judiciaires, mais cela a très peu contribué à améliorer la structure des tribunaux et le processus de nomination et de promotion des juges ou le recrutement de nouveau personnel. Les avocats, les acteurs de la société civile ainsi que la communauté internationale ont fait pression sur le président afin qu'il modifie la composition du conseil, et c'est ainsi qu'un nouveau conseil fut constitué en juin 2003. Un nouveau procureur général a également été nommé et le tribunal de sécurité publique a été abrogé en août 2003.

L'occupation israélienne est en partie responsable de l'échec à appliquer de manière complète des plans de réforme, car elle a entravé les efforts des partisans de la réforme en donnant aux parties résistantes des prétextes pour éviter la prise de décision. Mais il convient également de mettre en exergue le manque de volonté politique. Aucun haut responsable du gouvernement n'a été poursuivi pour corruption ce qui, en plus de bloquer les réformes, donne à la population une image négative de ce processus. La réforme du système judiciaire et les préparatifs des élections législatives et locales sont des étapes qui peuvent toutes être franchies en dépit des répercussions politiques de l'occupation.

Le ministère des Finances prend des mesures pour accroître la transparence

Le ministère des Finances a pris des mesures afin d'accroître la transparence de ses activités. Le budget annuel ainsi que des relevés mensuels détaillés des dépenses budgétaires sont mis à la disposition du public sur Internet et, pour la première fois, les investissements de l'Autorité palestinienne ont été soumis à un examen indépendant.

Le budget 2003 a été présenté pour débat au conseil législatif en décembre 2002 et publié sur le nouveau site Internet du ministère des finances. Ce budget pré-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 194

sentait les recettes attendues des investissements gérés par le Fonds d'investissement palestinien tout récemment créé. Ces informations étaient auparavant exclues des budgets ce qui exposait l'Autorité palestinienne à de graves accusations de corruption et de mauvaise gestion.

Des efforts sont déployés afin d'uniformiser les systèmes comptables en Cisjordanie et dans la bande de Gaza afin d'intégrer pleinement les opérations financières. Deux éléments sont de nature à favoriser le processus d'intégration : la mise au point d'un système de communication permanent en ligne entre les deux zones et la création d'une unité de contrôle du budget pour garantir que les dépenses sont conformes au budget approuvé et vérifiées périodiquement.

Un autre élément positif est la décision du cabinet en 2003 de cesser les déductions illégales des salaires de la fonction publique. S'élevant souvent entre 5 et 10 % du total, ces déductions avaient débuté en 1996 afin de contribuer au fonds pour l'emploi. Des enquêtes sont en cours actuellement afin de déterminer avec exactitude ce que sont devenus ces fonds.

En présentant le budget 2003, le ministre des Finances, Salam Fayyad, a parlé de la nécessité d'une application plus stricte de la législation sur la passation des marchés publics. Cette législation exige que tous les marchés publics fassent l'objet d'un appel d'offres. Il a menacé d'user de ses prérogatives pour arrêter le versement de fonds aux parties qui ne se conforment pas à la loi. L'intégration des agences pour le pétrole, le tabac et les investissements sous la tutelle du ministère des Finances en mai 2003 est un autre pas en avant.

Beaucoup de progrès restent encore à faire cependant. La présentation du budget est intervenue deux mois après la date prescrite par la loi et toutes les recettes des institutions publiques n'ont pas été consolidées dans le budget : les comptes des assurances et fonds de pension manquaient à l'appel. Certaines initiatives ont été appliquées avec très peu de rigueur. Les salaires des personnels de sécurité étaient censés être versés *via* le système bancaire, contrairement à la coutume consistant à verser des sommes globales en liquide aux chefs de chaque service, mais, deux mois après l'annonce de cette décision, en avril 2003, seules deux agences de sécurité avaient appliqué cette mesure. Si Fayyad a commencé à mettre en cause certaines personnalités puissantes de son ministère, à en limoger certaines (dont les directeurs du ministère des Finances et du bureau du pétrole), et à en suspendre d'autres, rien n'a été entrepris pour poursuivre ceux qui étaient accusés de corruption.

L'un des développements les plus importants fut la décision de créer le Fonds d'investissement palestinien (FIP) afin de gérer le patrimoine commercial. Le FIP a été créé par décret présidentiel en octobre 2000 bien qu'il n'ait été constitué en entité juridique distincte qu'en août 2002.

Avant la création du FIP, nul ne savait exactement où et comment les capitaux de l'Autorité palestinienne étaient investis. Les fonctionnaires étaient régulièrement soupçonnés d'utiliser ces investissements pour s'assurer des faveurs auprès de l'élite économique ou d'abuser de leur position afin de nouer des partenariats dans le secteur privé. Le FIP a pour but de faire en sorte que les acquisitions commerciales et le portefeuille d'investissements favorisent la croissance économique et le développement des infrastructures en Palestine et qu'ils ne soient pas utilisés à des fins de profit politique ou privé.

L'agence de classements internationaux Standard & Poor's ainsi que l'ONG américaine Democracy Council ont évalué les résultats des 10 premiers investissements majeurs du FIP afin d'apprécier la juste valeur du marché des investissements et la transparence de leurs transactions. Les résultats ont été publiés sur le site Internet du ministère des Finances en mars 2003[3].

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 195

Le rapport aborde les questions de disponibilité ainsi que la fiabilité des données financières entre autres, la façon dont chaque actif était détenu, organisé et géré. Le rapport cherche également à savoir si l'on peut considérer chaque actif comme transparent et respectable selon les normes internationales. D'après ce rapport, sur les 630 millions de dollars américains que l'Autorité palestinienne a investis dans 79 entreprises commerciales à travers le monde, les détails sur l'appartenance d'un tiers des capitaux faisaient défaut. Quinze des compagnies concernées avaient cessé d'exercer pendant la réoccupation israélienne.

Il reste encore beaucoup à faire afin de garantir que le FIP soit une institution efficace. Le manque de mécanismes en place pour réglementer les conflits d'intérêts est plus particulièrement préoccupant. Les statuts qui forment la base juridique du FIP prévoient une commission des conflits d'intérêts afin de contrôler les investissements, mais ne précisent pas comment la commission doit être constituée. Il est également préoccupant qu'il n'y ait pas de droit de regard du législatif sur les investissements, ni de politique nationale cohérente d'investissement afin de guider le FIP.

Hada El-Aryan (AMAN, Palestinian coalition for accountability and integrity, Palestine)

Indications bibliographiques

Inge Amundsen et Basem Ezbeidi, « Clientelist politics, State formation and corruption in Palestine 1994-2000 » (Politique clientéliste, formation de l'État et corruption en Palestine 1994-2000), Chr. Miclesen Institute, Bergen, 2002.

Jamil Hilal Jamil, « Reform and resistance » (Réforme et résistance), mai 2002, www.palestinecampaign.org/archives.asp?xid=878

Fonds d'investissement palestinien, « Initial report on valuation and transparency (« Rapport initial sur l'évaluation et la transparence »), janvier 2003, www.pa-inv-fund.com/lasse.asp

Centre palestinien d'études et de recherche, sondages d'opinion 5, 6 et 7, www.pcpsr.org/survey/index.html ; Programme d'études du développement à l'université de Birzeit, sondages d'opinion 9, 10 et 11, home.birzeit.edu/dsp/DSPNEW/polls/ opinion_polls.htm

Michel Rocard, « Reforming the Palestinian Authority: an update », Conseil des relations étrangères (États-Unis), janvier 2003, www.cfr.org.pubs/5536_english.pdf

Palestinian Coalition for Accountability and Integrity: www.aman-palestine.org

Notes

1. Ce sondage a été effectué par le Centre palestinien pour la recherche et les études politiques en avril 2003 sur la base d'un échantillon de 1 315 adultes et un pourcentage d'erreur d'échantillonnage de 3 %. voir www.amanpalestine.org/ opinion_polls.htm
2. Le « quartet » des médiateurs du Moyen-Orient est composé de l'Union européenne, de la fédération de Russie, des Nations unies et des États-Unis ; les quatre autres entités associées aux négociations sont le Japon, la Norvège, la Banque mondiale et le FMI.
3. « Le Fonds d'investissement palestinien, Initial Report on Valuation and Transparency » (Rapport initial sur l'évaluation et la transparence) disponible sur le site suivant : www.painv-fund.com

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 196

Azerbaïdjan

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 1,8 (124e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

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

Changements juridiques et institutionnels

- Certains amendements à la Constitution, adoptés par référendum en août 2002 sont susceptibles de contribuer à l'augmentation de la corruption politique. L'un de ces amendements dote les tribunaux de droit commun du pouvoir de dissoudre les **partis politiques**, ce pouvoir étant auparavant le privilège des seuls tribunaux supérieurs. Un deuxième amendement proroge les délais de confirmation officielle du **résultat des élections** de 7 à 14 jours après la fin des élections, ce qui accroît les occasions pour ceux au pouvoir de falsifier les protocoles officiels des circonscriptions électorales. Certaines sections de l'opposition azérie affirment que l'un des amendements avait pour but de permettre au président, Heydar Aliyev, qui a eu 80 ans au mois de mai 2003, de pouvoir plus facilement nommer son successeur – comme cela semble avoir été le cas en août lorsque le Parlement a élu son fils, Ilham, au poste de Premier ministre[1].
- En août 2002, le ministère de la Fiscalité a mis fin aux **services d'audit** dans ses agences de district et a transféré les compétences d'audit à un organe central au sein du ministère. Ce changement a eu pour conséquence positive de réduire le nombre des inspections injustifiées des petites et moyennes entreprises (PME).
- Le président Aliyev a signé en septembre un décret portant soutien au **développement des entreprises**. Ce décret prévoyait de nombreuses réglementations contre la corruption.
- Au lendemain de l'entrée en vigueur de la loi relative à la passation de marchés publics, le président a proposé au Parlement qui les a adoptés en décembre 2002, des amendements aux lois relatives aux activités d'investissement, à l'industrie d'énergie électrique et à l'activité des architectes. Les amendements, qui ont été intégrés à ces trois lois, ont remplacé le terme « soumission » par celui de « **concurrence** ». Les critiques des lois originelles ont décrit le terme

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 197

« soumission » comme un vocable relevant du domaine juridique avec un sens formel précis alors que le terme « concurrence » offre une interprétation libre, ce qui peut être perçu comme un moyen de faciliter la corruption dans les procédures d'approvisionnement.

- En janvier 2003, un décret présidentiel a ratifié les amendements à la loi relative à la **fonction publique** ; ces amendements permettent d'adopter l'entretien comme mode de recrutement. Dans ses formulations antérieures, la loi n'envisageait qu'un recrutement par voie de concours formel ouvert ; ce qui a amené certains critiques de l'opposition à lancer une mise en garde selon laquelle cet amendement encouragerait la corruption dans le mode d'accès à la fonction publique.
- Un décret présidentiel sur la **prévention de toute ingérence dans le milieu des affaires** a mis fin aux fonctions du Département chargé de la lutte contre le crime économique du ministère de l'Intérieur, en septembre 2002. Le décret ordonne, par ailleurs, au ministre de l'Intérieur de réduire de 15 % le nombre d'agents de police affectés à la circulation. Cette réduction des effectifs pourrait aider à réduire la corruption, car le président lui-même avait reconnu que le nombre exagéré de contrôles de police envoyait un signal clair de corruption. Le ministère de la Fiscalité a reçu l'ordre de réduire de 40 % le nombre des inspecteurs du fisc. En outre, le décret demande à toutes les autorités de la ville et des quartiers de mettre fin aux fonctions des services impliqués dans l'audit des entreprises et des sociétés. La réduction du nombre d'organes d'inspection a permis de réduire quelque peu le niveau de corruption chez les PME comme l'attestent des données[2] issues de recherches récentes.

Enregistrement officiel auprès de l'État

L'extorsion de pots-de-vin par des fonctionnaires, qui contrôlent les procédures d'enregistrement obligatoire auprès de l'État, est une pratique répandue en Azerbaïdjan. Compte tenu, toutefois, du nombre croissant d'entreprises privées et d'organisations de la société civile qui doivent se faire enregistrer auprès de l'État, il est devenu encore plus urgent d'améliorer la législation et les normes appropriées.

Ce problème a polarisé l'attention lorsque le représentant de la Chambre de commerce américaine en Azerbaïdjan, Jonelle Glosch, a déclaré lors d'une interview télévisée que l'enregistrement officiel et les taxes constituaient des obstacles majeurs à l'investissement dans le pays. « Quatre sociétés devaient recevoir leurs agréments en avril 2002. Cela a été très difficile. Nous nous sommes rendus ensemble avec les représentants des ambassades du Royaume-Uni et des États-Unis, au Bureau du personnel exécutif de la présidence et nous avons rencontré [le président] ; et c'est sur son instruction que les entreprises en question ont été enregistrées », dit-elle[3].

Entre-temps, la nouvelle procédure d'enregistrement a suscité beaucoup de critiques de la part des associations religieuses et des observateurs des droits de l'homme. En 2002, toutes les associations religieuses qui avaient été enregistrées auprès du ministère de la Justice ont reçu

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 198

l'ordre de se faire re-enregistrer auprès du Conseil d'État. Les autorités ont affirmé qu'elles avaient pris toutes les dispositions nécessaires pour informer les associations religieuses de la nécessité de se faire re-enregistrer et de veiller à la transparence des documents fournis. Néanmoins, on rapporte que certaines associations religieuses n'auraient pas été correctement informées ni sur le type de documents à soumettre[4].

En plus d'être obligées de se faire enregistrer auprès du ministère de la Justice, les ONG doivent maintenant enregistrer toutes leurs subventions auprès du même ministère. La plupart des ONG ont protesté contre cette décision en soulignant la forte probabilité de voir l'extorsion augmenter par voie de conséquence. Elles ont aussi fait remarquer que les bailleurs internationaux seraient découragés de financer la société civile et d'autres projets en Azerbaïjan[5].

Les partis politiques doivent également faire face à une procédure d'enregistrement discriminatoire et inéquitable. Les lois électorales – qu'il s'agisse d'élections présidentielles, parlementaires ou municipales – et les pratiques judiciaires créent de nombreuses possibilités de refuser arbitrairement et illégalement l'enregistrement des candidats et de leurs partis politiques. Cette tendance remonte au moins aux élections parlementaires de novembre 2000, lorsque plusieurs des principaux partis d'opposition se sont vu refuser l'enregistrement pour une « représentation » proportionnelle. Ils ont finalement été inscrits pour le scrutin après d'intenses pressions internationales – même si les pressions ainsi exercées n'ont pas bénéficié à d'autres candidats issus de la même circonscription mais qui se faisaient enregistrer pour une « représentation » dans la majorité. Ce problème est encore apparu au moment des élections partielles de 2002 et de 2003. Certains des principaux partis politiques comme celui de l'ancien président, Ayaz Mutallibov, le Parti de l'unité civique, continuent de fonctionner sans être officiellement enregistrés[6] auprès de l'État.

La mise en place d'un système central et simplifié d'enregistrement officiel des personnes morales serait la mesure la plus efficace pour résoudre ce problème. Quelques démarches préliminaires ont été effectuées dans ce sens y compris le démarrage d'un programme national pour les PME dont l'objectif est de faciliter les procédures d'enregistrement et d'agrément pour les PME et ainsi préserver leurs droits[7].

Abus au niveau local et responsabilité du pouvoir central : le point sur la notion de responsabilité

Les autorités exécutives locales ne rendent de comptes qu'au président et demeurent les organes les plus influents de la gouvernance sur le territoire national. L'absence de tout contrôle populaire formel sur leurs activités en fait l'une des principales sources de corruption.

En avril 2003, le président Aliyev a remplacé les chefs des autorités exécutives à Sumqayit, Ganja et Lenkaran, les trois plus grandes villes après Baku. Cette mesure a fait suite à un discours télévisé dans lequel il a formulé des accusations de corruption contre de hauts gestionnaires de la ville et le milieu[8] des affaires local. Le président a également exigé une participation financière d'un homme d'affaires local qui ne s'était pas montré « très actif » dans son soutien aux programmes sociaux de la ville de Sumqayit. Le discours du président sous-entend que les chefs de l'autorité exécutive sont habilités à obliger les hommes d'affaires locaux à financer les services publics et la reconstruction.

Au mois de mai 2003, le Parlement a adopté une loi relative au contrôle administratif des activités des municipalités ; cette loi donne à un « organe compétent

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 199

de l'autorité exécutive » le pouvoir de procéder à l'audit et à l'évaluation complète des municipalités. Cette mesure enfreint davantage l'indépendance des municipalités par rapport à celle de l'autorité exécutive locale.

Malgré cette évolution négative qui n'a fait que renforcer le pouvoir de l'autorité exécutive locale à travers tout le pays, la responsabilité des hommes politiques vis-à-vis du législatif apparaît plus marquée. En juin 2002, le Parlement a adopté une loi constitutionnelle relative à ses prérogatives additionnelles en ce qui concerne la confiance au Conseil des ministres. La loi fait obligation au sein du Conseil des ministres de rendre compte annuellement au Parlement, et aux ministres (avec le consentement du gouvernement), de répondre aux questions orales et écrites lors des sessions parlementaires. Cette mesure a été appliquée pour la première fois, le 18 mars 2003, lorsque le premier vice-Premier ministre, Yaqub Eyyubov, a fait une présentation et répondu aux questions. Cette évolution positive va dans le bon sens dans la mesure où, jusqu'ici, l'Azerbaïdjan ne pouvait pas se vanter d'une tradition amenant le gouvernement à rendre des comptes à un Parlement élu.

Dans le même esprit, des démarches positives ont été entreprises pour renforcer la responsabilité au sein du Fonds pétrolier indépendant de l'État (SOFAR) qui a été créé récemment ; outre les taxes, ce fonds accumule toutes les recettes tirées du pétrole qui sont ensuite injectées directement dans le budget du gouvernement. L'objectif du SOFAR est d'assurer la transparence des recettes pétrolières réalisées par la Compagnie pétrolière publique de la République d'Azerbaïdjan (SOCAR)[9]. Le 13 mai 2003, le Parlement a amendé la loi relative aux systèmes budgétaires pour inclure le SOFAR dans le budget consolidé du pays. Cela constitue un premier pas important pour rendre le Fonds pétrolier responsable devant l'autorité législative.

Certaines critiques formulées dans le pays et par le Fonds monétaire international ont exigé que le SOFAR soit entièrement soumis à l'autorité législative, afin d'assurer sa transparence et de prévenir le détournement des fonds. Le SOFAR a été créé par décret présidentiel, ses dépenses sont essentiellement contrôlées par l'administration présidentielle et son faible niveau de surveillance le rend vulnérable à la manipulation politique.

Un panel de discussions organisé par Eurasianet en juin 2003 a pu constater que l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan pourraient voir leur niveau de pauvreté augmenter au fur et à mesure que les exportations de pétrole augmentent. Les discussions ont essentiellement porté sur la « malédiction des ressources », une expression qui décrit le processus par lequel les pays pauvres s'appauvrissent encore lorsqu'ils commencent à vendre les droits lucratifs de prospection pétrolière. Les experts ont souligné la nécessité d'encourager les pratiques exemplaires au sein des entreprises, afin de réduire les possibilités de corruption dans l'industrie pétrolière. Ils ont en particulier développé un plaidoyer pour que les compagnies étrangères rendent publics les montants versés à chaque ministère d'État pour acquérir le droit de prospection, une démarche encouragée par l'Open Society Institute à travers son initiative[10] « Publiez ce que vous payez ».

La corruption se développe au sein de l'armée

La corruption et l'absence d'obligation de rendre des comptes au sein de l'armée demeurent extrêmement préoccupantes aux yeux du public. Dans leurs rapports, les défenseurs des droits de l'homme locaux et internationaux affirment que les conscrits sont victimes d'exploitation économique dans l'armée et que les responsables du ministère de la Défense ont

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 200

extorqué de l'argent illicitement – essentiellement en liquide – contre la délivrance de dispenses, de reports et d'affectations dans des unités situées dans les zones les moins dangereuses. Dans certaines unités, les officiers ont puisé dans les ravitaillements ou utilisé subrepticement les conscrits comme la main-d'œuvre gratuite. Huit conscrits sont morts d'insolation alors qu'ils travaillaient sur un projet de construction en juillet 2002[11].

Comme il fallait s'y attendre, les conscrits qui ne peuvent pas payer pour échapper au service militaire ou être mutés dans une unité où le travail est plus facile sont en général les plus pauvres. Comme ils souffrent souvent de malnutrition et de tuberculose, ils sont sujets à des accidents et sont souvent moins capables de s'acquitter des tâches qui leur sont confiées[12].

La corruption au sein de l'armée alimente parfois de grands scandales politiques. C'est ainsi qu'en février 2003 un journaliste de l'armée, Uzeir Jafarov, qui avait été jugé coupable de fraude et d'abus de pouvoir, a tenu une conférence de presse au cours de laquelle il a déclaré que sa condamnation avait été « inspirée » par le vice-ministre de la Défense, Mammad Beydullayev. Jafarov présenta une liste des biens ayant appartenu au ministre de la Défense et insufflée qu'ils avaient été privatisés illégalement. Aucune mesure n'a été prise[13]. Alekper Mammadov, un ancien officier supérieur de l'armée, a également accusé le ministre de la Défense de corruption endémique[14].

Au début de septembre 2002, suite à une mutinerie à l'école militaire de Baku, des centaines d'élèves officiers ont quitté illégalement l'enceinte de l'école et entamé une marche de protestation contre la corruption au sein de l'école. Dans un discours prononcé à Ganja quelques jours après l'incident, le président Aliyev a reconnu qu'il y avait eu « violations de la loi, corruption des officiers supérieurs et abus de pouvoir à des fins de cupidité[15] ». Il a néanmoins expliqué que la réaction des élèves officiers ne saurait être justifiée. Au printemps 2003, tout le commandement de l'école militaire était remplacé, mais les meneurs de la manifestation des élèves officiers ont été envoyés à la frontière arménienne ou du Karabakh pour servir comme simples soldats.

Les « commissariats militaires » ou agences de conscription qui jouissent d'une grande autorité arbitraire, souvent utilisée comme arme politique contre les opposants, constituent une autre source de préoccupation. En guise d'illustration, citons le cas de Mahammad Ersoy, rédacteur en chef du journal, *Bizim Yol*. Dès qu'il a publié une série d'articles critiquant le gouvernement, Ersoy a été appelé pour effectuer son service militaire et le journal a été en partie saisi dans les kiosques[16].

À cette évolution décourageante s'ajoutent des critiques contre le culte du secret dans l'armée qui ont émergé en août 2002 lorsque le président Aliyev a ordonné la création d'un fonds spécial où seraient versés les dons offerts par les citoyens et les entreprises désireux d'apporter leur soutien à l'armée nationale. Apparemment, pour faire taire ces critiques pour manque de transparence dans la gestion de l'armée, le président a décrété que les comptes du fonds seraient vérifiés une fois par an.

Rena Safaralieva (TI Azerbaijan) et Ilgar Mammadov (Demokr-IT, Azerbaijan)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 201

Indications bibliographiques

Sabit Bagirov (ed.), *Corruption*, Transparency Azerbaijan, 2002.
Turan news agency expert group, « Corruption in Azerbaijan », enquête, 4 avril 2001.
TI Azerbaijan: www.transparency-az.org

Notes

1. Ilham Aliyev a été élu président à la mi-octobre 2003, même si les observateurs ont relevé des irrégularités au cours de cette élection.
2. www.echo-az.com/archive/432/facts.shtml#11
3. Interview par ANS TV, 16 février 2003.
4. Rapport d'ECRI sur l'Azerbaïdjan, Conseil de l'Europe, 15 avril 2003, www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/6686f45896f15dbc852567ae00530132/a2b221ae7a267396c1256d09002fcf5f?OpenDocument
5. Le décret présidentiel de janvier 2003 a porté application des amendements à la loi de 1998 relative aux subventions et qui est en fait datée d'avril 2002.
6. www.vbp-az.org/english/presssl.html
7. Le programme a été lancé par un décret présidentiel au milieu du mois d'août 2003.
8. *Novoye Vremya* (Azerbaijan), 4 avril 2003.
9. La situation de compliqua ensuite, l'Azerbaïdjan devint la cible d'allégations de haut niveau lorsque l'homme d'affaires tchèque Viktor Kozeny a accusé le gouvernement azéri de l'escroquer dans l'affaire de la privatisation de SOCAR ; consulter le site Internet : www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav111802.shtml
10. L'Organisation Eurasianet, « Will a "Resource Curse" Befall Azerbaijan and Kazakhstan? », 27 juin 2003. Lire également, Svetlana Tsalik, *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*, OSI Caspian Revenue Watch, Central Eurasia Project, 2003, www.soros.org/publications/caspian/index.html
11. Human Rights Watch, *World Report 2003*, hrw.org/wr2k3/europe3.html
12. Agence France-Presse (France), 31 juillet 2002.
13. *Echo* (Azerbaïdjan), 5 avril 2003.
14. Interview de Alekper Mammadov, *Echo* (Azerbaïdjan), 25 janvier 2003.
15. Turan news agency, 12 septembre 2002.
16. Turan news agency, revue de presse, 29 avril 2003.
17. www.rferl.org/nca/features/2002/08/23082002155927.asp

Brésil

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,9 (54e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention interaméricaine contre la corruption (ratifiée en juillet 2002)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en août 2000)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 202

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- C'est au cours des élections générales d'octobre 2002 que s'est fait sentir, pour la première fois, l'impact d'une décision de justice datant de février 2002 et selon laquelle les candidats sont tenus de présenter la situation de leurs **dépenses de campagne par voie électronique**. Il s'agit là d'un jugement du tribunal électoral suprême. Auparavant, ces comptes-rendus étaient présentés sur support papier et il était pratiquement impossible de consolider les données et de recouper les informations sur les candidats et leurs donateurs.
- Une loi adoptée en décembre 2002 a modifié les dispositions du code de procédures pénales relatives à la **non-probité**. Avant son introduction, les procureurs pouvaient enclencher une procédure pénale dans les tribunaux de première instance. Sous le nouveau régime, les élus et les fonctionnaires de carrière ne pourront plus être jugés que par les cours de justice supérieures au niveau national ou fédéral et non plus par les tribunaux de première instance. Il pourrait désormais être plus difficile sous ce régime de juger les affaires de corruption.
- Un **Conseil pour la transparence publique et la lutte contre la corruption** a été créé au sein du Bureau du vérificateur général (Controladoria Geral da União, CGU) au mois de mai 2003. Les organisations de la société civile ont été associées à sa création.
- Le CGU, mis sur pied sous l'administration précédente, montre tous les signes d'une dynamisation sous le nouveau gouvernement du président, Luis Inácio Lula da Silva. Le nouveau vérificateur général, Waldir Pires, a déclaré que la guerre contre la corruption constituait une préoccupation majeure et a donc introduit certaines innovations. Au mois de mai 2003, le CGU introduisait un programme de **vérification de l'utilisation des ressources fédérales** dans les villes ayant une population inférieure ou égale à 20 000 habitants. Ces villes sont sélectionnées au hasard tous les mois.
- Le ministre de la Justice et le président de la Banque centrale ont annoncé, au mois de juin 2003, une série de nouvelles mesures pour combattre le blanchiment d'argent sale (voir ci-après).

Le gouvernement n'arrive ni à réduire l'évasion fiscale ni le blanchiment d'argent

Au Brésil, l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent sont des pratiques très répandues, et ce depuis des années. L'argent provenant de transactions illégales telles que les pots-de-vin, la corruption politique et le trafic de drogue est facilement expédié à l'étranger ou détourné vers les paradis fiscaux. On dispose de pièces à conviction prouvant que d'importantes sommes d'argent non déclarées appartenant à des Brésiliens sont placées à l'étranger essentiellement

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 203

par des hommes d'affaires et des personnes aiséesqui cherchent à se prémunir contre les risques de change. Le gouvernement s'est jusqu'à aujourd'hui montré incapable de freiner cette fuite de capitaux.

Les mesures visant à inciter les gens à déclarer les avoirs qu'ils conservent à l'étranger n'ont eu que peu d'impact. L'administration précédente avait introduit un système de déclaration volontaire auprès de la Banque centrale pour toute transaction d'une valeur supérieure à 10 000 dollars américains, y compris des achats de devises ou de l'argent envoyé à l'étranger. Cette mesure comptait beaucoup trop sur une bonne volonté qui a fait défaut. On pouvait difficilement imaginer que des hommes politiques, des responsables gouvernementaux corrompus, des trafiquants de drogue et des hommes d'affaires malhonnêtes allaient spontanément déclarer aux autorités les fruits de la corruption, de l'évasion fiscale et d'autres transactions illégales.

Deux affaires récentes sont assez symboliques du niveau d'évasion fiscale et du blanchiment d'argent au Brésil. En janvier 2003, les tribunaux suisses ont annoncé qu'ils avaient gelé, suite à une demande des autorités brésiliennes, 36 millions de dollars américains blanchis par les titulaires de comptes brésiliens et gardés dans les banques suisses. Les comptes étaient aux noms d'inspecteurs du fisc du gouvernement de l'État de Rio de Janeiro qui auraient perçu des pots-de-vin de certaines entreprises pour qu'ils ferment les yeux sur les activités d'évasion fiscale de ces dernières. L'un d'eux, Rodrigo Silveirinha, était directeur adjoint des services publics de recouvrement fiscal, nommé sous l'administration de l'ancien gouverneur, Anthony Garotinho. Une commission d'enquête parlementaire d'État a été mise sur pied pour mener des investigations sur cette affaire. Au milieu de l'année 2003, douze inspecteurs du fisc ont été arrêtés. L'affaire a éclaté quelque dix jours après que l'épouse de Garotinho eut prêté serment comme nouveau gouverneur de Rio et peu de temps après que Garotinho – qui s'est présenté aux élections présidentielles d'octobre 2002 – ne devient le secrétaire à la sécurité publique de l'État. L'enquête est en cours pour déterminer si les époux Garotinho ont eu une participation directe dans cette fraude.

Un autre scandale financier impliquant la Banque d'État de Paraná, Banestado, a éclaté en février 2003 à la suite des accusations portées par le sénateur nouvellement élu de l'État voisin de Santa Catarina, Ideli Salvati, membre du Parti des travailleurs. Les investigations menées au niveau fédéral ont révélé l'existence d'un projet d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent d'une valeur de 30 milliards de dollars américains, entre 1996 et 1999. L'argent a été transféré d'une agence de la Banestado à Foz do Iguaçu, près de la frontière avec l'Argentine et le Paraguay, dans 130 comptes de la nouvelle agence de la New York'Bank en utilisant le genre de compte spécial réservé aux non-résidents. Dans la liste des bénéficiaires figurent les noms de plusieurs hommes politiques et hommes d'affaires bien connus. Le Sénat a rejeté une demande d'enquête, mais en juin 2003, la Chambre basse du Congrès a accepté de nommer une commission d'enquête parlementaire. La commission parlementaire, transformée en commission conjointe, a commencé son travail au milieu de l'année 2003 et devait déposer ses conclusions à la fin de l'année.

En juin 2003, le ministre de la Justice et le président de la Banque centrale ont introduit une nouvelle série de mesures pour combattre le blanchiment d'argent. Les banques sont désormais tenues de notifier à la Banque centrale tout dépôt ou retrait supérieur à 100 000 reais (30 000 $US). Ces mesures prévoient aussi la création d'un bureau général d'enregistrement de tous les comptes

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 204

bancaires, la création d'un nouveau département chargé de la récupération des profits illicites qui pourra coordonner les investigations entre différents ministères et départements ainsi que la restructuration du Conseil chargé du contrôle des activités financières (COAF, une section du ministère des Finances).

Le nouveau gouvernement doit encore remplir ses promesses en matière de lutte contre la corruption

En septembre 2002, avant le premier tour de la plus récente élection présidentielle, Lula da Silva, du Parti des travailleurs, a signé un engagement contre la corruption préparé par Transparência Brasil. Le document décrit huit mesures destinées à réduire la corruption et à combler le manque de mécanismes de contrôle au niveau de l'État. La mesure la plus importante porte sur la création d'un organe de lutte contre la corruption. Dans les six mois suivant l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, le nouvel organe se devait d'élaborer un programme de lutte contre la corruption avec la participation des pouvoirs législatif et judiciaire, du ministère public, de la Cour suprême des comptes ainsi que des organisations de la société civile, en qualité d'observateurs.

L'engagement comprend des initiatives relatives aux contrats d'approvisionnement publics, la mise en place d'un réseau d'*ombudsman* au sein du gouvernement fédéral, l'interdiction aux fonctionnaires de louer les services de leurs parents, le renforcement des organes d'investigation, la mise en œuvre des conventions internationales contre la corruption, déjà ratifiées par le Brésil et la consolidation des initiatives prises par le gouvernement précédent dans les domaines de la lutte contre la corruption et du conflit d'intérêts.

Après plusieurs campagnes infructueuses, da Silva l'a finalement emporté sur son rival, José Serra, avec 61 % de votes favorables et s'est engagé à réconcilier le gouvernement et le peuple brésilien. Sa victoire traduit la désillusion du Brésil par rapport aux politiques libérales du gouvernement sortant qui a un bilan de mauvaise administration des fonds publics, d'inefficacité administrative, de corruption, de redistribution inadéquate des revenus et de taux de chômage élevé.

Le fait que le président da Silva insiste sur la nécessité d'assurer une transition douce a dissipé les craintes de la communauté internationale qui s'interrogeait sur ce que pourrait réserver la première administration du Parti des travailleurs au Brésil, et les Brésiliens sont optimistes devant la perspective du changement. L'adoption de mesures fermes pour sanctionner la corruption – du népotisme au pot-de-vin et au détournement de fonds – satisferait les attentes de nombreux Brésiliens. Nombreux sont ceux qui estiment que la réduction de la corruption est non seulement une exigence morale, mais également une préoccupation concrète si le Brésil devait un jour affronter loyalement la concurrence au sein de l'économie mondiale.

Bien que la lutte contre la corruption soit un thème récurrent dans les campagnes électorales du Parti des travailleurs et que le président da Silva l'ait qualifiée d'initiative politique dans son discours inaugural de janvier 2003, le nouveau gouvernement a mis peu de mesures concrètes en œuvre pour résoudre le problème. Au moment où nous écrivons cet article, aucune démarche n'avait été entreprise pour mettre sur pied un organe de lutte contre la corruption.

Ana Luiza Fleck Saibro (Transparência Brasil)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 205

Indications bibliographiques

Larissa Bortoni et Ronaldo de Moura, *O mapa da corrupcão no governo FHC* (Une cartographie de la corruption dans le gouvernement du FHC), São Paulo, ed. Fund, Perseu Abramo, 2002.

Antoninho Marmo Trevisan, *O Combate à corrupção nas Prefeituras do Brasil* (La lutte contre la corruption dans les hôtels de ville du Brésil), TBrasil, 2003, www.transparencia.org.br

Rodrigo Penteado, *Corrupção: 18 Contos* (Corruption : 18 histoires courtes), Ateliê Editorial et Tbrasil, 2002.

Jeremy Pope et Bruno Wilhelm Speck (eds), *Caminhos da Transparência* (Les chemins de la transparence), Campinas, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002, www.transparencia.org.br/source/#!

TBrasil, « Corruption in Brazil: The private sector's perspective », enquête de TBrasil en association avec Kroll Brazil, novembre 2002, www. transparencia.org.br

Transparência Brasil: www.transparencia.org.br

Bulgarie

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,9 (54e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention civile contre la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en juin 2000)
Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en novembre 2001)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en décembre 1998)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en décembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- Adoptés en juillet 2002, les amendements à la **loi relative au système judiciaire** prévoient la mise en place d'un système qui permet aux tribunaux, aux persécuteurs et aux services d'investigation de rendre des comptes au Conseil judiciaire suprême (CJS) ; plusieurs systèmes de surveillance pour prévenir la corruption dans le système judiciaire, notamment les déclarations de patrimoine et de revenus ; l'adoption par le CJS de codes de déontologie pour les magistrats et le personnel administratif ; le recrutement des magistrats par voie de concours et la promotion basée sur des critères objectifs ainsi que la création d'un organisme public – l'Institut national de justice – chargé de former les membres du système judiciaire. La loi modifie également les procédures d'adoption du budget du ministère de la Justice.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 206

- En juillet 2002, le Parlement a adopté, en première lecture, des amendements controversés au code de procédures civiles qui accordent aux procureurs le **pouvoir discrétionnaire de s'ingérer dans le processus de conclusion des contrats privés**. Une deuxième lecture, ajournée compte tenu des critiques qu'elle a suscitées chez les organisations de la société civile, est encore programmée.
- En septembre 2002, les amendements au **code de procédures pénales** ont introduit des dispositions plus précises sur le crime organisé et la corruption, y compris le trafic d'influence, la corruption au sein du secteur privé et la corruption des magistrats, des jurés et des fonctionnaires étrangers. La définition du « fonctionnaire étranger » a été élargie pour réduire les possibilités de protection et d'acquittement dans certains cas de corruption avec versement de pots-de-vin. Les amendements ont également introduit des condamnations au paiement d'amendes comme sanctions contre la corruption et des sanctions plus sévères contre les juges, les membres du jury, les procureurs et les enquêteurs qui percevraient des pots-de-vin. Enfin, les avantages non matériels ont été aussi inclus dans la définition de la corruption.
- Une **commission parlementaire contre la corruption** a été créée en septembre 2002 pour veiller à la conformité des projets de lois avec la législation anti-corruption existante avant qu'ils ne soient adoptés par le Parlement. Elle devra proposer des amendements aux lois existantes ainsi qu'une nouvelle législation, aider à l'élaboration de critères communs et de stratégie de réduction de la corruption et produire des rapports, des déclarations et des propositions législatives correspondants (voir ci-après).

L'impuissance des organes de lutte contre la corruption

Malgré la création de deux organes spécifiques de lutte contre la corruption au cours des deux dernières années, la Bulgarie ne dispose toujours pas de structures pour combattre et prévenir la corruption. Ni la Commission inter-ministérielle contre la corruption, connue sous le nom de Commission blanche, ni la Commission parlementaire contre la corruption n'ont été investies de pouvoirs d'investigation.

Créée en décembre 2001 et présidée par le ministre de la Justice, Anton Stankov, la Commission blanche se compose de représentants des ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Finances et d'autres ministères ; elle est chargée du suivi des mesures de lutte contre la corruption prises par le gouvernement. Elle coordonne la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption dont elle établit le rapport d'activités et cherche à améliorer son efficacité.

La Commission blanche, qui n'est pas dotée de pouvoirs d'investigation et ne peut donc pas intervenir dans les affaires de corruption, fonctionne comme un centre de transmission des affaires de corruption aux autorités dotées des pouvoirs d'investigation nécessaires. Au nom du principe de la présomption d'innocence, tant qu'une culpabilité n'est pas établie, la Commission ne rend pas publiques ses conclusions. Elle estime, en effet, que même les informations jugées les moins

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 207

sensibles doivent rester confidentielles et n'a pas voulu coopérer avec la société civile. En outre, cette structure est limitée dans son fonctionnement, car ses membres n'arrivent pas à travailler à plein temps dès lors que le président et certains de ses membres jouent un rôle ministériel à plein temps.

En septembre 2002, le gouvernement a essayé de palier certaines de ses faiblesses en créant la Commission parlementaire contre la corruption (CPC) qui comprend 24 députés issus de tous les groupes parlementaires. La CPC est habilitée à faire des propositions d'amendements, à surveiller l'application des lois existantes et à identifier les lacunes dans leur mise en œuvre ; mais elle n'a toujours pas abordé le problème central auquel est confrontée la Bulgarie dans sa stratégie de lutte contre la corruption – la privation des pouvoirs d'investigation.

Dans son rapport annuel daté du 23 janvier 2003, le président Georgi Parvanov a lancé un débat public sur la possibilité de créer un organe indépendant de lutte contre la corruption, doté des pouvoirs d'investigation nécessaires. Pour appuyer son propos, il a invoqué la perte de confiance dans les institutions de l'État et la pression étrangère qui demande le renforcement des mesures anti-corruption. Le président a identifié les nombreux avantages qu'un nouvel organe peut apporter à la lutte contre la corruption : le renforcement de l'efficacité de la lutte contre la corruption de hauts responsables gouvernementaux et des hommes politiques, la détection par une autorité indépendante à l'abri de toute influence politique, des crimes commis par les fonctionnaires, le rétablissement de la confiance du public dans les institutions de l'État et un effet de dissuasion non négligeable sur les hauts responsables gouvernementaux.

Le plan d'action proposé consiste à adopter une loi spéciale portant création d'un organe indépendant dirigé par une seule personne. La nomination de ce directeur ne coïnciderait pas avec le mandat de l'Assemblée nationale pour éviter qu'il ne soit remplacé par un nouveau gouvernement. Cet organe aurait une fonction d'investigation aussi étendue que celle du ministère de l'Intérieur et son action porterait essentiellement sur les crimes commis par un cercle relativement restreint de hauts fonctionnaires. Les données recueillies seraient envoyées au bureau du procureur qui devra statuer sur la nécessité d'engager des poursuites.

Les représentants du gouvernement et des ONG ont généralement bien accueilli l'initiative mais certains ont estimé que le gouvernement devrait se concentrer sur le renforcement des institutions existantes plutôt que de créer une nouvelle structure pour remplir les mêmes fonctions. D'autres étaient plutôt favorables à l'introduction d'un poste de médiateur[1].

La promotion de la transparence dans la passation des marchés publics

À l'automne 2002, le gouvernement a élaboré une nouvelle loi relative à la passation des marchés publics pour tenir compte du Rapport périodique de la Commission européenne sur l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne. Ce projet de loi est en cours d'examen par le Parlement.

La loi actuelle relative aux marchés publics a été promulguée en 2000. Suite aux recommandations de la Banque mondiale, faites au lendemain de la revue du système d'approvisionnement du pays, la loi a été amendée en 2002 pour y inclure une procédure judiciaire d'appel et faciliter la négociation directe entre l'autorité contractante et le soumissionnaire. Toutefois, malgré ces évolutions, les procédures ont encore besoin d'être améliorées.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 208

Le milieu des affaires a presque unanimement désigné les procédures d'appel en matière d'approvisionnement comme étant le problème majeur dans ce domaine. D'un point de vue juridique et pratique, le fait de faire appel suspend en l'état la procédure d'approvisionnement jusqu'au jugement de l'affaire par les tribunaux. En l'absence d'éléments pour dissuader les soumissionnaires, les appels même non fondés sont fréquents.

Le fait aussi d'établir un lien entre la passation de marchés publics, la planification du budget et les processus d'allocations pose problème. Les incertitudes quant à la disponibilité des fonds retarde l'engagement de la procédure des commandes essentielles ; d'un autre côté, la nécessité d'engager les fonds avant la fin de l'exercice – sous peine de les perdre – conduit à des décisions hâtives et à des violations de procédure. Les incertitudes concernant le budget entraînent également des retards dans le paiement ou le non-paiement des fournisseurs, ce qui n'encourage guère les fournisseurs à soumettre des offres pour les marchés publics.

Mais la plus grande faiblesse de la législation actuelle est le partage vague des responsabilités concernant les fonctions réglementaires au sein du service d'approvisionnement. Un ou plusieurs organes doivent encore recevoir des mandats clairs pour qu'ils puissent actualiser la première législation et en élaborer une deuxième qui couvrira les procédures de fonctionnement. La fonction de régulation doit également comporter la préparation et la diffusion de documents standards, le suivi et le contrôle de qualité ainsi que l'encadrement de la formation professionnelle du personnel du service d'approvisionnement. Elle devrait aussi inclure le contrôle des appels en dehors du système judiciaire, ce qui permettrait d'éliminer l'une des principales sources de blocage de la procédure.

D'autres problèmes liés à l'approvisionnement portent sur les insuffisances de la loi et ses conditions actuelles d'application, notamment l'absence de procédures d'arbitrage et la nécessité d'apporter plus de précisions sur l'applicabilité de la loi. Les documents trop nombreux demandés au soumissionnaire sur sa qualification doivent être réajustés et les stipulations favorables à un soumissionnaire doivent être supprimées. Il faudrait également revoir les montants maximum des contrats, les conditions d'assurance obligatoire, les procédures de la commission de dépouillement des offres et la nécessité d'instituer des sanctions pour réprimer le non-respect des procédures.

La nouvelle législation sur le financement politique est caractérisée par des inadaptations flagrantes

C'est au cours de l'année 2002 qu'on espérait que pour la première fois, les nouvelles règles relatives au financement des partis politiques produiraient des résultats. Or, la nouvelle législation – la loi électorale et les amendements à la loi sur les élections locales – n'a pas pu résoudre les problèmes qui continuent à faire douter de la crédibilité du système politique de la Bulgarie. Les sondages d'opinion indiquent que les nouvelles autorités du pays n'auraient pas complètement convaincu les électeurs d'avoir tenu leurs promesses en matière de lutte contre la corruption[2].

En effet, la corruption politique est perçue par une bonne partie de la population comme le plus grave problème auquel la Bulgarie doit faire face ; cette population a désigné les partis politiques comme l'une des institutions les plus corrompues de ces dernières années. Le système suscite deux préoccupations dont l'une est liée aux sources de financement des partis, et l'autre, à la transparence, au

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 209

contrôle et aux sanctions à infliger à ceux qui ne respectent pas les règles.

La loi de mars 2001 relative aux partis politiques charge le Bureau national d'audit (BNA) de la surveillance des dépenses et des revenus des partis politiques ; les rapports de cet organisme évaluent l'intégrité du financement des partis politiques (voir chapitre 14, « Évaluation de la transparence du financement des partis politiques en Bulgarie », page 353). Cette loi fait obligation aux partis de soumettre leurs rapports annuels au BNA au plus tard le 15 mars sous peine de perdre la subvention de l'État au titre de l'année concernée. Dans les six mois suivant la réception des rapports annuels, le BNA doit annoncer si oui ou non ils sont conformes à la législation pertinente. Les partis ont également l'obligation de soumettre leurs rapports un mois avant les élections.

En dépit de la nouvelle législation, le BNA a identifié de nombreux aspects propre au financement des partis comme problèmes récurrents. Les dons anonymes évitent aux partis de nommer leurs donateurs ou de déclarer leurs dons au BNA. De plus, les partis ne sont pas sanctionnés de la même manière lorsqu'ils ne soumettent pas leurs rapports dans les délais légaux. La loi relative aux partis politiques garantit la subvention de l'État seulement aux partis ayant obtenu 1 % du vote lors des élections législatives ; les partis qui n'ont pas atteint ce seuil ne sont pas sanctionnés s'ils n'ont pas soumis leurs rapports dans les délais réglementaires.

Nombreux sont les partis qui n'ont fourni aucune information financière dans leurs rapports annuels ; d'autres sont enregistrés avec des adresses imprécises, ce qui amène les observateurs à déduire qu'ils ne sont pas réellement engagés dans des activités politiques. Pour résoudre ce problème, il faudrait re-enregistrer les partis conformément aux dispositions de la loi relative aux partis.

Le contrôle du financement des campagnes électorales locales doit être également renforcé. La loi sur les élections locales qui a été adoptée en 1995, et dont l'amendement le plus récent remonte à 2003, prévoit des élections pour les conseillers municipaux et les maires. Les campagnes peuvent être financées par l'argent des partis et des coalitions, les dons personnels ainsi que par les entreprises à condition que les entités publiques ou étrangères[3] n'en détiennent aucune part.

L'absence d'un contrôle efficace et le fait de ne pas sanctionner les contrevenants continuent de priver le paysage politique de toute transparence. Les plafonds des dépenses sont désormais déterminés sur la base des chiffres relatifs à la population, mais la loi amendée n'a toujours pas prévu de dispositions pour le contrôle des dépenses et des revenus des candidats ou pour l'application des sanctions. Le problème est exacerbé par le fait que les partis ne sont pas astreints à présenter une comptabilité au moment de la collecte de fonds, comme c'est le cas pour les candidats aux postes de conseillers municipaux qui ont droit à un double financement à condition qu'ils ouvrent un compte bancaire personnel, auquel cas ils peuvent en même temps bénéficier du financement des partis politiques.

La faiblesse du contrôle du financement des élections locales est due à l'absence de dispositions juridiques obligeant les candidats et les partis politiques à soumettre un rapport après les élections. Il faut ajouter à cela qu'aucun organisme n'a l'autorisation légale de surveiller le financement des campagnes électorales. Le contrôle ne peut s'exercer que lorsque les partis ou les coalitions demandent l'examen du financement de leurs adversaires.

Katia Hristova et Diana Kovatcheva (TI Bulgarie)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 210

Indications bibliographiques

Programme d'accès à l'information, « Access to information litigation in Bulgaria », 2003 ; et « Access to information situation in Bulgaria: AIP annual Report 2002 » ; www.aipbg.org

Coalition 2000, Rapport d'évaluation de la corruption 2002, www.anticorruption.bg/eng/coalition/car2002.htm

Open Society Institute, « Corruption and anti-corruption policy in Bulgaria », 2002; ftp.osi.hu/euaccession/2002_c_bulgaria.pdf

TI Bulgarie, « Methodology for drafting and implementation of an ethics code of court administration », « Strengthening the public confidence in the judicial administration », « Improving the transparency in the work of the municipalities in relation to the governing of municipal property and the public procurement procedures », septembre 2002 ; « Political party financing », communication à une conférence, juin 2003

TI Bulgarie : www.transparency-bg.org

Notes

1. Lire « Establishment of a new anti-corruption body in Bulgaria: The president's position and public debate », Centre pour l'étude de la démocratie, www.csd.bg/news/acagensy_stenograma.doc
2. Lire le rapport annuel 2002 sur la Bulgarie du Programme d'accès à l'information, www.aip-bg.org/pdf/an_rep02.pdf
3. Loi sur les élections locales, article 68.

Burundi

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : non inclus dans l'enquête
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; pas encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Un amendement de la loi de 1996 sur la privatisation datant de septembre 2002 est redevenu d'actualité avec la création d'un ministère titulaire. L'une des dispositions, interdisant aux hauts fonctionnaires et à leurs familles de souscrire des parts dans les entreprises publiques, s'applique aux membres du

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 211

Comité inter-ministériel de privatisation, aux experts du service chargé des entreprises publiques, aux consultants, aux agents indépendants ainsi qu'à tout directeur d'entreprise publique jugé coupable de gestion frauduleuse d'une entreprise en cours de privatisation. Cette interdiction est valable pour cinq ans après la condamnation.

- Au milieu de l'année 2003, une commission parlementaire a examiné un projet de loi sur la création d'une cour des comptes et l'Assemblée nationale devait, par la suite, se pencher sur le projet. L'accord d'Arusha sur la paix et la réconciliation au Burundi prévoit la création d'une cour des comptes « chargée de l'examen et de la certification des comptes de toutes les entreprises publiques. Cette cour établira pour l'Assemblée nationale un rapport sur la régularité des comptes de l'État. Le rapport devra déterminer si les fonds ont été utilisés dans le respect des procédures réglementaires et conformément au budget approuvé par ladite Assemblée ». Cette cour est également la traduction d'une exigence de la Constitution de transition et du Fonds monétaire international qui en a fait une condition pour le décaissement de la deuxième tranche de crédit au gouvernement.
- L'Assemblée a adopté une loi sur les médias au début du mois d'août 2003 (voir ci-après).

L'impact dévastateur de la guerre sur la corruption

Il n'est pas facile de mesurer l'impact de la guerre sur la corruption au Burundi et l'on dispose de très peu d'informations sur le sujet ; mais il ne faut pas sous-estimer le rôle des hostilités. Pendant près de dix ans, le pays a été ravagé par une guerre civile qui a eu des conséquences désastreuses pour le pays. C'est ainsi que la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté a augmenté de 30 % en 1989 à 60 % en 2000. Le taux de mortalité a atteint 114 pour 1 000 et l'espérance de vie s'est réduite de façon importante de 54 à 41 ans en 2002. Le Burundi fait partie des huit pays les plus pauvres du monde[1].

La guerre a sévi avec son lot de massacres de victimes innocentes, de déplacements massifs de populations et de restrictions des droits civiques et humains comme les libertés de se déplacer, d'organiser des manifestations et de s'exprimer librement. Le processus démocratique peut difficilement fonctionner dans un tel contexte, qui plus est aggravé par la quasi-impunité politique qui créé les conditions propices au développement de la corruption.

Depuis la signature du traité de paix d'Arusha en août 2000 et de divers accords de cessez-le-feu, la situation ne fait que s'aggraver au Burundi. La corruption, naguère relativement discrète, s'affiche de plus en plus ouvertement et s'infiltre dans tous les aspects des secteurs public et privé ; elle touche la passation de marchés publics, la concession des terres à des fins d'exploitation, la douane, la santé publique, la demande de permis de conduire, voire même l'attribution des notes scolaires.

La présence des militaires dans les campagnes a facilité le développement de la petite corruption. Les soldats arrêtent souvent les gens sous le faux prétexte d'un simple contrôle d'identité, et leur

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 212

extorquent en fait de l'argent avant de les relâcher. Dans les zones rurales, les paysans doivent verser un impôt pour pouvoir récolter après le couvre-feu tandis que les soldats utilisent le couvre-feu sur les routes principales pour extorquer de l'argent aux chauffeurs.

Les analystes ont pu constater que l'élite militaire, qui s'est déjà enrichie avec le détournement des deniers publics, a plus intérêt à laisser le Burundi s'enfoncer de plus bel dans l'endettement plutôt qu'à poursuivre le processus de paix qui pourrait jeter les bases d'un retour à un régime démocratique et conduire à la réforme de l'armée[2]. Au niveau gouvernemental, un rapport établi par les inspecteurs financiers a attiré l'attention sur le détournement de plus de 20 millions de francs burundais (environ 20 000 $US) de fonds publics à l'hôtel de ville de Bujumbura. Le rapport de l'inspection générale du ministère des Finances a découvert que plus de 6 milliards de francs burundais (environ 6 million de $US) avaient été détournés depuis 1993. Les inspecteurs ont désigné comme responsable la corruption qui sévit dans les services de l'administration fiscale, la douane, le service d'approvisionnement public ainsi que dans de nombreuses entreprises d'État[3].

Dans un contexte caractérisé par la guerre et l'insécurité, où l'autorité et les institutions mêmes de l'État sont défiées ou rejetées par les groupes en conflit, la lutte contre la corruption est loin de devenir une priorité même si la volonté politique est forte. Cette situation explique peut-être pourquoi la corruption s'affiche de plus en plus publiquement. Christophe Sebudandi, président de l'Observatoire de l'action gouvernementale (OAG), un collectif de 18 médias et organisations de la société civile, a pu constater que la « corruption s'est développée ouvertement et publiquement à tel point que ceux qui la pratiquent sont devenus plus puissants que ceux qui la combattent. On assiste ainsi à une sorte d'inversion des valeurs[4] ». Aux yeux de Julien Nimubona, professeur de science politique à l'université du Burundi, la guerre civile a produit « une sorte de dérive maffieuse au cœur de l'État. La corruption est une plaie qui ne cesse de gangrener les services publics qui relèguent au second plan[5] les valeurs sociales fondamentales ».

Législation sur la liberté de la presse : une révision nécessaire malgré quelques améliorations

L'Assemblée nationale a adopté une loi très attendue sur les médias au début du mois d'août 2003 ; cette loi prévoit la révision des mesures contenues dans la législation depuis 1997. Alors que la nouvelle loi garantit certains droits aux médias, elle garde le silence sur certains aspects cruciaux de la liberté d'information.

Le débat sur la loi relative aux médias a commencé en décembre 2001 après la réalisation d'une étude sur le cadre juridique des médias et de la communication, initiée par le gouvernement et financée, en partie, par le Projet du PNUD sur le soutien aux gouvernements démocratiques. L'Assemblée a examiné la nouvelle proposition de loi au cours de sa session de juin 2003.

La nouvelle loi marque une nette évolution par rapport à l'ancien régime. Elle supprime l'autorisation préalable requise pour toute publication : aux termes de la loi de 1997, le Conseil national de la communication devait approuver le contenu de tous les journaux et périodiques avant leur publication.

La nouvelle loi supprime, par ailleurs, l'obligation précédemment faite aux publications de révéler leurs sources, ce qui constituait une véritable contrainte à la liberté du journalisme outre le fait que les sources ne pouvaient pas être poursui-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 213

vies pour violation des lois sur les médias. Dès lors que seuls les directeurs de publication des médias étaient susceptibles d'être poursuivis pour des infractions liées à la publication ou à la diffusion d'informations, les journalistes malhonnêtes pouvaient en toute impunité dénoncer des personnes qui, en fait, ne leur avaient fourni aucune information.

Un élément de la nouvelle loi susceptible d'aider à combattre la corruption est la prévention des conflits de conscience. Les journalistes ont obtenu désormais le droit d'invoquer la « clause de conscience » qui leur permet de « rompre le contrat qui les lie à une maison d'édition si une nouvelle orientation de celle-ci est en contradiction avec les termes de leurs contrats ». Si, par exemple, un éditeur décide de servir les intérêts d'un parti politique, un journaliste peut alors refuser de s'associer à cette démarche en invoquant cette clause.

Malgré ces réformes très importantes, la nouvelle loi fixe, en revanche, des limites sévères à la liberté des médias et établit des sanctions correspondantes. Sous ce nouveau régime, les médias ne peuvent plus invoquer le droit de diffuser ou de publier des informations dans certains cas liés aux questions de défense nationale, de sécurité nationale et d'enquêtes judiciaires secrètes. La loi prévoit des amendes et des condamnations allant de six mois à cinq ans d'emprisonnement pour la publication d'injures contre le chef de l'État et d'articles diffamatoires, injurieux ou déshonorants pour les personnalités publiques ou les particuliers.

Même si certaines exceptions au droit à la liberté d'information peuvent se justifier, les interdictions pour protéger les secrets d'État peuvent servir d'écran pour les gouvernements à l'abri duquel certains malfaiteurs pourraient mener des activités secrètes ou de corruption. Les restrictions qui frappent la publication d'informations sur les allégations de corruption des personnalités publiques pourraient servir à intimider ou censurer les médias. Les règles de conduite dans ce domaine doivent être, par conséquent, plus précises et les tribunaux doivent faire preuve d'objectivité en examinant les fondements de ce type d'argument.

Parallèlement, les journalistes et les rédacteurs doivent être formés au respect des normes journalistiques et au renforcement de leurs compétences en matière d'investigation – toutes choses qui, il faut en convenir, s'avèrent difficiles dans un contexte de guerre qui ne favorise pas l'exercice de la liberté de presse[6]. Soucieux de favoriser le progrès, le Conseil national de la communication a lui-même recommandé, en juillet 2003, que la liberté doit constituer la règle générale et la détention préventive, l'exception. Sans chercher à justifier les violations des lois relatives aux médias, le Conseil affirme en l'occurrence que les fautes professionnelles ne devront constituer un motif de détention que si le coupable a la possibilité de s'enfuir.

Le projet de loi avait été retiré par le gouvernement en février 2003 après l'introduction d'un amendement de dernière minute relatif au soutien financier à la presse ; mais il a été examiné de nouveau à la session de juin. L'Assemblée a approuvé le projet de loi et l'amendement au début du mois d'août 2003 et y a prévu des dispositions pour accorder à la presse des exemptions fiscales sur les importations de matériels et dégager des fonds de soutien aux médias.

Nestor Bikorimana (Groupe de contact de TI, Burundi)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 214

Indications bibliographiques

Association burundaise des consommateurs et Observatoire de l'action gouvernementale, « Atelier de lutte contre la corruption au Burundi », septembre 2002, www.ligue-iteka.bi/d180902.htm

Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les affaires de détournement de fonds (Bujumbura : Assemblée nationale, août 2000).

Projet du PNUD sur le soutien à la promotion d'un gouvernement adéquat au Burundi, « Transparency and the fight against corruption in Burundi: a quick diagnosis », mai-juin 2000.

Notes

1. www.worldbank.org/data/databytopic/GNIPC.pdf
2. *Économie* (Burundi), 13 novembre 2002.
3. RTNB (Radio-Télévision nationales du Burundi), 23 août 2003.
4. Atelier de lutte contre la corruption, Association burundaise des consommateurs (ABUCO) et Observatoire de l'action gouvernementale (OAG), 12-13 septembre 2003, www.ligue-iteka.bi/d180902.htm
5. Julien Nimubona, « L'analyse critique de l'accord d'Arusha », OAG, mai 2002, consulter le site Internet www.ligue-iteka.bi/n121101b.htm
6. Pour en savoir plus, lire le « Rapport de la table ronde sur le projet de loi sur la presse au Burundi », Maison de la presse, Association burundaise des journalistes et Institut Panos, Bujumbura, 3 mai 2003, www.panosparis.org/fichierProj/fichierProj94.doc

Chili

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 7,4 (20e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention interaméricaine contre la corruption (ratifiée en octobre 1998)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en avril 2001)
Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Un amendement de la loi de 1996.
- Une nouvelle loi relative **aux salaires** et aux dépenses **du gouvernement**, et réglementant les émoluments des hauts fonctionnaires et qui plafonne les budgets discrétionnaires est entrée en vigueur en février 2003. Désormais, tous les fonds ministériels discrétionnaires doivent être séparés et soumis au contrôleur général.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 215

- L'obligation de tenir un **registre** où sont inscrites les coordonnées de tout individu, institution et entreprise ayant reçu des fonds publics a été transformée en loi en février 2003.
- En juin 2003 est entrée en vigueur une nouvelle loi relative à l'**administration publique**. La principale innovation porte sur les procédures de recrutement ; les emplois doivent faire l'objet d'un concours ouvert et la promotion basée sur le mérite ; le nombre de nominations politiques a été réduit. Elle réglemente également la structure des paiements, les méthodes probatoires ainsi que les gratifications et les mécanismes de pension.
- En juillet 2003, une nouvelle **loi relative aux contrats d'approvisionnement et de services publics** est entrée en vigueur ; elle rend la procédure de passation de contrats plus transparente et dispose que, pour les contrats d'une valeur supérieure à un certain plafond, des mécanismes de sélection basés sur Internet devront être utilisés.
- En juillet 2003 a été adoptée une nouvelle **loi relative au financement des partis politiques**. Cette loi introduit le financement direct des partis politiques par des fonds publics (le Chili était, avec le Pérou, l'un des deux pays de la région n'ayant pas prévu le financement direct des partis politiques sur fonds publics). Elle établit des plafonds pour les dépenses et appelle les partis à divulguer les sources et les montants des dons qu'ils reçoivent (voir ci-après).
- En juillet 2003, le Congrès a commencé à débattre d'une proposition visant à réglementer l'activité des **groupes de pression** au sein du Parlement. Il s'agit de rendre cette pratique plus transparente et de créer un cadre permettant de sanctionner les actes illégaux.
- Le Congrès passe en revue les amendements à la **loi sur l'immunité** tout en envisageant un projet de loi qui permettrait de renforcer la transparence des fonds du Parlement.
- Le gouvernement continue d'améliorer son vaste programme de **gouvernement électronique**, introduit pour la première fois en 1998. En 2002 et 2003, certains services étaient disponibles en ligne, notamment les procédures douanières, les demandes de prêt pour les micro et petites entreprises, le paiement des taxes, les attestations d'exportations agricoles et l'enregistrement des brevets. Le système d'achat et de passation de contrats publics a été davantage développé suite à l'adoption du projet de loi sur la signature électronique, en avril 2002.

La bonne image dont jouit le Chili ternie par les scandales

Au mois d'octobre 2002, l'hebdomadaire *Qué Pasa* a publié un article mettant en cause des responsables du gouvernement qui auraient perçu des pots-de-vin d'un homme d'affaires cherchant à obtenir un contrat pour la construction d'une nouvelle usine d'immatriculation des véhicules. L'administration du président Ricardo Lagos a été éclaboussée par plusieurs scandales de corruption (surtout en matière de passation de contrats et d'opérations de vente impliquant l'entreprise publique d'exploitation de cuivre, la Codelco)[1]. Mais le scandale révélé en octobre était différent en ce sens qu'il a

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 216

provoqué une série d'autres révélations mettant en cause de hauts responsables et conforté l'opinion publique qui pense que l'appareillage du gouvernement n'est pas tout à fait propre.

L'impact de scandale a été ressenti profondément dans le pays. Selon Thomson Financial Brasil, le Chili a connu une fuite de capitaux évaluée à 1,1 milliard de dollars américains au cours du premier semestre de 2003, fuite largement attribuée à ces scandales. Le gouvernement a voulu agir rapidement pour rassurer et a pris sans délai une série de mesures juridiques et institutionnelles dont certaines dormaient déjà depuis belle lurette dans les tiroirs du Parlement (voir ci-après).

Ces scandales sont étonnants dans la mesure où le Chili affiche une certaine auto-satisfaction à cause de sa réputation de destination sûre pour les fonds d'investissement. En effet, le Chili est mieux noté que certains autres pays d'Amérique latine sur les indices de perceptions de la corruption même si ces scores ne reflètent pas tout à fait la réalité des choses et que de nombreuses réformes indispensables n'ont pas été menées jusqu'au bout.

Une série de scandales a révélé deux domaines spécifiques où des réformes sont nécessaires. Le scandale d'octobre, connu sous le nom de Caso Coimas (« l'affaire des pots-de-vin ») et un deuxième scandale dévoilé en mars 2003, impliquait la Banque centrale, un organisme public de développement et une société de portefeuille privée ; ce dernier scandale souligne la nécessité de faire le ménage dans l'interface entre les secteurs public et privé. La société de portefeuille Inverlink est accusée d'avoir utilisé des certificats de dépôts d'une valeur de 100 millions de dollars américains, dérobés auprès de l'organisme public de développement Corfo, en guise de garantie pour les positions qu'elle a prises sur le marché des intérêts fixes, et ce à la suite d'informations que lui fournissait un informateur, le secrétaire de l'ancien président de la Banque centrale, Carlos Massad. Massad et le vice-président de Corfo, Gonzalo Rivas, ont été obligés de démissionner. L'enquête continue.

Deux autres scandales permettent d'identifier un deuxième domaine où des reformes sont nécessaires – les conditions et la performance du secteur public. En avril 2003, 22 responsables gouvernementaux, y compris l'ancien ministre des Transports et des Travaux publics, Carlos Cruz, ont été accusés d'avoir contourné la grille salariale officielle, en faisant passer, pour payer le personnel, les fonds du ministère par le biais d'une société de financement extérieure appelée Gate, qui avait recruté ce personnel en qualité de consultant. Dans le deuxième scandale, le ministère des Travaux publics (MTP) a versé des suppléments de salaires à des consultants et à des experts travaillant au Centre de recherche en entreprise de l'université du Chili. Treize fonctionnaires du MTP ont été mis en examen pour versement illégal de rémunération supplémentaire pour un travail que le juge en charge de l'affaire estimait n'avoir jamais été bien fait : des rémunérations élevées étaient versées pour un travail consistant simplement à remplir un questionnaire alors que les consultants étaient censés concevoir et mettre en œuvre un système d'évaluation des offres et des contrats publics par les divisions régionales du MTP.

Ces deux derniers scandales doivent être appréciés à la lumière du bas niveau de salaire dans la fonction publique au Chili. Pendant des décennies, les gouvernements ont payé des suppléments de salaires aux experts, chefs de division et même aux ministres, afin d'attirer un personnel hautement qualifié. Dans de nombreux cas, les employés ont reçu des contrats multiples auprès de la même institution pour un travail qu'ils n'ont jamais effectué. Les salaires supplémentaires sont souvent financés sur des fonds

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 217

de réserve pour lesquels il n'existe aucun mécanisme qui en rend les gestionnaires responsables.

Même s'il ne faut établir aucun lien entre le scandale Corfo-Inverlink et ces derniers scandales, pour l'opinion publique et la presse, ils procèdent tous de la même maladie de mauvaise gouvernance. Les médias n'ont pas réussi à faire de distinction claire entre la corruption, l'erreur administrative, les accusations et les faits, ce qui a contribué à renforcer chez le public le sentiment que la corruption règne dans les allées du pouvoir.

Les scandales impriment un nouvel élan aux réformes

En réponse à ces révélations en cascade (voir ci-dessus), le gouvernement Lagos a créé une commission de transparence dont les membres sont composés des représentants du gouvernement, de l'opposition et de deux organisations de la société civile ; elle a pour mission d'élaborer des propositions permettant de revoir les systèmes qui se sont avérés incapables de détecter les pratiques de corruption.

Des groupes de travail conjoints, formés de membres du gouvernement et de l'opposition, ont été créés en mars 2003 avec pour mission d'élaborer une nouvelle législation et de proposer des amendements aux lois qui font l'objet de débats en cours. Plusieurs des mesures anti-corruption débattues sont basées sur les propositions des organisations de la société civile telles que Corporación Chile Transparente, la section nationale de Transparency International. Un pacte multipartite de lutte contre la corruption, appelé « l 'Accord sur la modernisation de l'État, la transparence et la promotion de la croissance » a été mis sur pied.

L'opposition a apporté son soutien à la coalition au pouvoir, afin d'aider à faire rapidement adopter par le Congrès une douzaine d'initiatives de lutte contre la corruption qui ont été depuis transformées en loi. Ces mesures forment « le programme de réformes à court terme ». Trente-sept autres réformes, « le programme de réformes à long terme » sont encore en cours d'examen.

Dans d'autres domaines, la nouvelle législation a procédé à une augmentation générale des salaires de la fonction publique, afin de réduire les risques de corruption et supprimer le système opaque des gratifications. Le nombre de postes de la fonction publique réservés au président a été ramené de 3 000 à 700 et de nouvelles réglementations relatives au financement des campagnes ont été adoptées. Les nouvelles mesures prévoient également la réglementation de l'utilisation des fonds discrétionnaires du gouvernement, le financement politique et l'introduction d'un engagement national formel et non partisan sur l'intégrité entre le gouvernement, les dirigeants des partis politiques, les entreprises et la société civile qui permettrait de mettre en place des mécanismes de surveillance plus solides.

Mais comme il est souvent le cas pour des réformes promulguées à la hâte, elles n'ont pas toutes été bien pensées. Par exemple, la loi sur le financement des campagnes assure une meilleure transparence des élections et introduit le financement public pour la première fois ; mais elle est fragilisée par un certain nombre d'insuffisances. Elle établit des plafonds pour les dépenses mais ne prévoit aucune sanction pour ceux qui les dépassent[2]. Elle permet à 30 % des dons de rester anonymes[3]. Elle ne limite pas non plus les dons provenant des entreprises privées et le Congrès envisage de nouveaux projets de loi qui vont même jusqu'à accorder des exemptions fiscales sur ces dons. De plus, la loi ne prévoit pas de gardes-fous assez sévères contre les candidats qui auraient dépassé les plafonds de financement réglementaires en créant leurs propres fonds de campagne en parallèle avec les

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 218

fonds du parti. On peut aussi reprocher à cette loi de ne pas avoir prévu la réglementation des dons et des dépenses en dehors de la période de campagne électorale.

Ailleurs, les propositions de réformes se sont heurtées à des oppositions. L'une des propositions visant à prévenir à l'avenir des scandales du type Inverlink en renforçant les pouvoirs des régulateurs en matière de délivrance de licences, n'a pas abouti en raison des contraintes pressenties pour les marchés chiliens.

À la fin de 2003, le sort du « programme de réformes à long terme » paraissait incertain. On craignait de plus en plus que la coalition au pouvoir ne perde le soutien de l'opposition pour le reste des réformes étant donné que les parties cherchent à se positionner par rapport aux élections de 2005.

Andrea Fernández (Corporación Chile Transparente)

Indications bibliographiques

Centro de Estudios Publicos, *Reforma del Estado Volumen II* (Réforme de l'État, Volume II), Santiago de Chile, Andros, 2002.

Corporación Chile Transparente, « Memoria: Legislación nacional y probidad » (Notes : Législation nationale et probité), 2001.

Juan Jorge Faundes, « Periodismo de Investigación en Sudamérica » (Journalisme d'investigation en Amérique du Sud), 2002, portal-pfc.org/bibliografia/periodismo/2002/periodismo_faundes.pdf

Claudio Fuentes, « Financiamiento Electoral en Chile: La necesaria modernización de la democracia chilena » (Financement électoral au Chili : la modernisation nécessaire de la démocratie chilienne), dans *Colección Ideas*, n° 30, avril 2003.

Luis Bates Hidalgo, « La legislación chilena y la Convención Interamericana contra la Corrupción » (La législation chilienne et la Convention interaméricaine contre la corruption), 2000, probidad.org/regional/legislacion/2001/022.html

Corporación Chile Transparente: www.chiletransparente.cl

Notes

1. Codelco a été au centre du plus grand scandale financier du Chili en 1994 suite à des révélations selon lesquelles le négociateur de titres sur les marchés à terme, Juan Pablo Davila, avait coûté à la société 200 millions de dollars américains en gonflant le volume des transactions, afin de générer des commissions plus élevées pour ses agents préférés. Plus récemment, la société a été sévèrement critiquée pour son manque de transparence dans l'attribution des contrats. Lire *Qué Pasa* (Chili), 28 mars 2003.
2. La première version de la loi a été approuvée par le Sénat mais elle a été remise en cause plus tard par la Cour constitutionnelle au motif qu'elle n'offrait aucune possibilité à l'accusé de demander réparation légale. Au lieu de développer le mécanisme de résorption des litiges (un tribunal électoral), le gouvernement a plutôt opté pour la suppression des sanctions prévues dans le projet de loi avant de le soumettre à nouveau pour approbation.
3. Jusqu'à 20 % du total des dépenses de campagne du candidat peuvent être constitués de dons anonymes à condition que leur valeur ne dépasse pas 340 000 de pesos (484 $US). Dix pour cent supplémentaires peuvent provenir de dons aussi élevés que 10 millions de pesos (14 500 $US) qu'on n'est pas obligé de déclarer sinon au candidat.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 219

Chine

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,4 (66e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : 3,5 (20e sur 21 pays)

Conventions

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- En juin 2002, le Comité permanent du Congrès populaire national chinois (CPN) a adopté la Loi relative aux marchés publics qui est entrée en vigueur en janvier 2003. Cette loi réglemente les **marchés publics** et prévoit des directives pour lutter contre la corruption (voir ci-après).
- En décembre 2002, les amendements au Code de procédure pénale ont été ratifiés. Le code dispose dans l'un de ses articles que l'abus de pouvoir et l'abandon de poste par des **responsables judiciaires** sont punis par des peines allant jusqu'à dix ans d'emprisonnement (voir ci-après).
- En 2002-2003, un projet pilote de réformes politiques portant sur la séparation des pouvoirs en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques, a démarré dans la municipalité de **Shenzhen** – et marque une rupture radicale par rapport au modèle politique actuel (voir ci-après).
- Les nouveaux dirigeants chinois qui ont pris fonction en mars 2003 sous le régime du président Hu Jintao ont appelé à l'accélération des efforts du pays dans sa lutte contre la corruption. L'une des mesures prises a été la surveillance accrue des responsables au niveau des provinces, en faisant envoyer par la Commission centrale d'inspection disciplinaire du Parti communiste (CCID) 45 inspecteurs pour faire la tournée de toutes les provinces du pays. Les inspecteurs devraient terminer leur programme d'inspection dans un délai de quatre ans. Cette décision doit être appréciée dans un contexte où des critiques se sont élevées contre la CCID qui ne serait pas assez efficace pour endiguer la corruption.
- En août 2003, une loi relative à la délivrance des **autorisations administratives** a été adoptée par le Comité permanent du CPN. La nouvelle loi, qui entrera en vigueur en juillet 2004, vise à assainir et à rendre transparent le système de délivrance des autorisations administratives. Jusqu'ici, l'autorité officielle chargée de la délivrance de toutes sortes d'autorisations allant de l'autorisation de mariage à l'agrément pour la création d'une entreprise a constitué

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 220

une source de corruption dont les revenus procuraient des suppléments aux maigres salaires. Les demandeurs d'autorisations doivent souvent payer des pots-de-vin en série pour obtenir l'accord des différentes autorités. La nouvelle loi essaie de trouver une solution à ce problème en introduisant un guichet unique pour les procédures de demande. Par ailleurs, selon le nouveau règlement, les demandes d'agréments doivent être faites par écrit, afin d'éviter tout contact physique avec les fonctionnaires ; on espère ainsi pouvoir limiter les « dessous-de-table ».

Des réformes pour combattre la corruption généralisée du système judiciaire

Plusieurs très hauts responsables chinois reconnaissent que la corruption sévit dans les systèmes judiciaire et d'application des lois du pays malgré l'arsenal de mesures mises en place pour réprimer les pratiques illégales et une série de réformes adoptées récemment. En novembre 2002, Liu Liying, ancien secrétaire général adjoint de la CCID, a attiré l'attention sur la corruption du système judiciaire qu'il considère être un fléaux majeur[1]. On compte parmi les actes criminels commis par les juges et le personnel des tribunaux l'abus de pouvoir dans l'instruction des procès, les erreurs intentionnelles de jugement, la fabrication de faux documents de justice et l'acceptation de pots-de-vin.

C'est ainsi que dans un effort d'assainissement, les réformes adoptées récemment ont introduit des procès publics, des conditions plus sévères en matière d'établissement de preuves, la séparation des fonctions de jugement de celles de l'application et du suivi des peines ainsi que la surveillance et l'évaluation des juges. Le programme de réformes prévoit des sanctions plus sévères contre la corruption du système judiciaire. En décembre 2002, le Comité permanent du CPN a adopté des amendements au Code de procédure pénale (IV) qui punit l'abus de pouvoir de la part du personnel judiciaire par des peines allant jusqu'à dix ans d'emprisonnement.

La répression qui a suivi a abouti à l'arrestation de 24 886 agents du système judiciaire en 2002, soit 2 % du personnel employé par le système judiciaire du pays[2]. Parmi ceux mis en examen sous les allégations de corruption figurent deux premiers juges de province. Au cours des deux dernières années, un certain nombre de hauts responsables du système judiciaire ont été jugés coupables d'avoir touché des pots-de-vins, y compris Li Jizhou, ancien vice-ministre de la Sécurité publique.

Le gouvernement cherche également à améliorer la qualité des juges. Auparavant, aucune exigence n'était imposée au personnel du système judiciaire qui, en principe, occupe aussi de hautes fonctions politiques dès lors que l'institution judiciaire n'est pas indépendante. En mars 2002 – pour la première fois –, des avocats, des juges et des fondés de pouvoir ont dû faire face à une évaluation professionnelle. La formation a également été renforcée. En juillet 2002, le barreau populaire suprême a collaboré avec la Banque mondiale et l'université de Tsinghua pour dispenser aux fondés de pouvoir des cours sur la lutte contre la corruption.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 221

Nouvelles expérimentations en matière de réformes politiques à Shenzhen

Shenzhen, une « zone économique spéciale » proche de Hong-Kong, est une ville pionnière en matière de réformes économiques depuis maintenant vingt ans. Elle est ainsi devenue l'une des villes les plus riches de la Chine. Elle a été récemment le théâtre d'un certain nombre d'expérimentations administratives visant à réduire la corruption. En 1997-1998, Shenzhen a introduit une réforme pilote, en mettant en place un « service de guichet unique » pour plus de 1 000 démarches soumises à l'autorisation de l'administration municipale. Au début de 2003, le nombre de démarches était ramené à environ 300[3]. Depuis 2000, des réformes similaires sont étendues à d'autres villes.

En janvier 2002, la CCID a approuvé une stratégie de prévention de la corruption pour Shenzhen, et cette fois encore, cette ville a été la première à expérimenter une réforme systémique en 2002-2003. Les dernières réformes visaient à créer un gouvernement transparent, responsable et respectueux de la loi tant pour réaliser les engagements pris par la Chine par rapport au respect des principes de l'OMC que pour créer les conditions de marché exigées par les multinationales dont les investissements ont contribué au développement fulgurant de la ville.

Les réformes reposent essentiellement sur la séparation des fonctions d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques, une mesure qui implique la limitation des pouvoirs du Parti communiste, imitant consciemment en cela le principe de la séparation des pouvoirs qui constitue le soubassement des systèmes démocratiques et la séparation du parti du gouvernement. Toutefois, selon le maire[4] de Shenzhen, ce qui rend ces réformes différentes qualitativement des réformes administratives précédentes réside dans le fait que le rôle du parti sera désormais limité à « l'élaboration de la stratégie globale de développement économique pour une région et de définition de certaines autres politiques importantes ». Il sera interdit au parti de s'ingérer dans la fonction exécutive du gouvernement. Le congrès populaire local sera uniquement responsable de la revue et de l'approbation des stratégies de développement du parti et des grands projets de dépenses.

La réforme implique également que les bureaux d'inspection et d'audit soient placés sous l'autorité directe du maire. La ville a déjà créé un nouveau Bureau d'inspection, doté du pouvoir d'engager des poursuites. Par ailleurs, il est prévu une institution consultative « non gouvernementale » dont le rôle est de renforcer la responsabilité du gouvernement. L'administration de Shenzhen veut également accélérer la vente des parts du gouvernement dans les entreprises locales, afin d'établir une séparation plus nette entre l'État et les entreprises.

En cas de réussite de cette initiative, l'expérience de Shenzhen pourrait être rapidement copiée ailleurs en Chine. Mais il faut bien garder à l'esprit que ces réformes, somme toute, restent administratives et qu'elles ne touchent pas la responsabilité démocratique.

Marchés publics plus ouverts sous la pression internationale

Les préparatifs des jeux olympiques de 2008 à Pékin et Expo 2010 à Shanghai – y compris de vastes programmes de développement dont notamment le « Développement de la Chine occidentale » – ont

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 222

focalisé l'attention sur la corruption généralisée dans l'attribution des marchés publics, d'où l'adoption d'une série de réformes. Selon les conclusions d'une enquête menée en 2002 par les autorités chargées de la lutte contre la corruption dans le district du Licheng à Jinan (Province de Shandong), plus de 70 % des cas de corruption portent sur des dessous-de-table avec 44 % de cas constatés dans l'attribution des marchés publics. Les cas les plus nombreux concernent le secteur de la construction, soit 63 % du total des cas de perception de dessous-de-table.

Au cours des dernières années, les autorités ont opéré des réformes dans les procédures d'attribution des marchés publics afin d'en améliorer l'efficacité et de réduire la corruption. Des soumissions publiques ont été expérimentées pour la première fois à Shanghai en 1996 puis elles se sont vite étendues à d'autres villes, et de plus en plus, les soumissions se font par Internet. En 2000, le système de soumission publique a été introduit dans les projets d'ingénierie financés par l'État suite à la promulgation de la loi relative aux appels d'offres et aux soumissions. Fait très remarquable, le CPN a adopté une loi sur l'attribution des marchés publics, en juin 2002 en même temps qu'une série de nouvelles réglementations. La nouvelle loi normalise les procédures à travers tout le pays et à tous les niveaux du gouvernement, afin d'assurer la transparence dans l'attribution des marchés publics.

Les « marchés de la construction » (Jianzhu Youxing Shichang), comme ils sont appelés, ont été introduits dans la plupart des grandes métropoles, afin de réglementer les procédures d'appels d'offres et de soumissions portant sur les projets de construction et réduire ainsi les dessous-de-table. Sous le nouveau régime, les entrepreneurs doivent soumissionner et remporter les contrats publics dans des conditions de compétition transparente et loyale organisée par ces centrales d'achat. Toutes les procédures sont informatisées.

Toutefois, la transition rapide de la Chine a entraîné d'énormes investissements dans la construction et a suscité par la même occasion le développement de la corruption. Les dépenses du gouvernement au titre des marchés publics se sont accrues brusquement de 3,1 milliards de yuan (0,4 milliard de $US) en 1998 à 65,3 milliards de yuan (8,2 milliards de $US) en 2001 ; elles devraient atteindre 150 milliards de yuan (18,7 milliards de $US) en 2003. Dès lors que tous les échelons de l'administration jouissent d'un énorme pouvoir rarement contrôlé – avec généralement très peu de transparence et de suivi effectif –, les possibilités de corruption sont nombreuses et les réduire s'apparente à un combat de titan.

Les engagements et l'image du pays au niveau international jouent un rôle important dans la réforme des procédures d'attribution des marchés publics. La Chine a adhéré à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis 2001. Et même si elle n'a pas signé l'accord de l'OMC sur l'attribution des marchés publics qui oblige les pays à ouvrir leurs marchés aux fournisseurs étrangers sur une base égalitaire, elle a le statut d'observateur de l'accord tout en menant des négociations pour sa signature. En outre, l'implication des sociétés chinoises outre-mer a un impact important au niveau national.

Deux semaines après l'adoption de la loi relative aux marchés publics, l'administration municipale de Pékin et le Comité d'organisation des jeux olympiques ont rendu public un plan d'action pour les jeux qui porte sur une large gamme de projets de construction connexes. Le Comité d'organisation col-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 223

labore avec le Centre de recherche sur la corruption, à l'université Tsinghua et avec d'autres institutions dans le but de rendre transparents tous les projets de marchés publics liés aux jeux olympiques de 2008.

Guo Yong (université Tsinghua, Chine) et Liao Ran (Transparency International)

Indications bibliographiques

Angang Hu (ed.), *China: Challenging Corruption,* Hangzhou, Zhejiang People's Press, 2001.

TI, *Combating Corruption: Building a National Integrity System*, traduction du Source Book 2000 de TI en chinois par le Centre de recherche sur la corruption, université Tsinghua, Pékin, Fangzheng Press, 2002.

Minggao Wang, *A Study of Special Strategies and Measures to Oppose and Control Corruption in China in the New Century,* Pékin, Hunan People's Press, 2003.

Notes

1. www.jcrb.com.cn, 20 novembre 2002.
2. Rapports de travail du premier juge et du procureur chinois au Congrès populaire national, 2003.
3. *Nanfang Metropolis* (Chine), 18 janvier 2003.
4. *Financial Times* (Grande-Bretagne), 11 January 2003.

Costa Rica

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 4,3 (50e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention interaméricaine contre la corruption (ratifiée en juin 1997)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en juillet 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- Un projet d'amendement de la **loi de 1983 contre l'enrichissement illicite des fonctionnaires** a été élaboré. La loi en vigueur astreint les agents de l'État à déclarer leurs biens et avoirs chaque année et les menace de révocation en cas de défaillance. Cependant, aucun fonctionnaire n'a jusqu'ici été poursuivi par rapport à la teneur de sa déclaration. Le projet de loi autorise le vérificateur général des comptes à examiner les comptes bancaires des fonctionnaires et à proposer une vaste gamme de sanctions contre les coupables. Certains législa-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 224

teurs soulèvent des objections en ce qui concerne cette loi en faisant valoir qu'elle violerait leur droit à la vie privée, ainsi que la réglementation en vigueur relative au secret bancaire.

- Deux divisions spécialisées ont été créées au sein du parquet général par la loi portant **création d'un poste de procureur chargé de l'éthique publique**, promulguée en avril 2002 et entrée en vigueur trois mois après. L'une de ces divisions est chargée de traiter les actes illicites et relève de la compétence du trésor public et de la fonction publique (une nouvelle juridiction créée en mai 2002 pour traiter les problèmes de corruption mettant en cause les fonctionnaires). L'autre est chargée des actes relatifs au trafic de drogue.
  La même loi prescrit au parquet général l'exécution d'activités visant à prévenir, détecter et éradiquer la corruption, ainsi qu'à promouvoir l'éthique et la transparence dans la fonction publique. Elle dispose également que le parquet général peut dénoncer les particuliers et les traduire en justice – une fonction qui incombe normalement au ministère public – pour abus d'autorité, en ce qui concerne les affaires qui relèvent de la compétence du Trésor public et de la fonction publique.
  S'agissant des **employés non fonctionnaires**, le parquet général n'interviendra que si ces personnes sont impliquées dans la gestion des biens ou des fonds de l'État, si elles ont bénéficié d'avantages au titre des subventions publiques ou ont émargé au Trésor public, ou encore si elles sont impliquées dans des délits commis par des fonctionnaires. Les fonctions étendues assignées au parquet général n'empêchent aucunement que l'affaire criminelle soit instruite parallèlement, selon la réglementation administrative en vigueur et les mécanismes de contrôle. Ces fonctions n'empiètent pas sur les prérogatives du vérificateur général des comptes.
- Le régime général du contrôle interne est entré en vigueur le 4 septembre 2002 et fixe les normes minimales à respecter par le **vérificateur général des comptes** et les organes placés sous son contrôle, au moment d'élaborer, d'améliorer, d'évaluer et d'entretenir leurs systèmes de contrôle interne.

Des décisions de justice revèlent la nécessité de combler les lacunes en matière de financement des partis politiques

Les enquêtes sur les sources de financement de la campagne des deux principaux partis politiques, le Parti de la libération nationale (PLN) et le Parti socialiste pour l'unité chrétienne (PUSC) à l'occasion de l'élection présidentielle en 2002, ont révélé l'existence d'une myriade d'instruments de financements irréguliers – qui font actuellement l'objet d'une enquête parlementaire – et ont souligné la nécessité de renforcer la législation en matière de financement des partis politiques.

Les partis politiques obtiennent le remboursement par le Trésor public d'une partie importante de ce qu'ils ont dépensé

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 225

pour la campagne, sur la base du nombre de suffrages exprimés en faveur de chaque parti, et avec l'autorisation de la Cour suprême des élections. Les partis doivent d'abord trouver les fonds pour financer leurs campagnes. Dans le jargon local, ce type de fonds est désigné par le terme « dette politique », et le droit de se le faire rembourser par l'État est consacré par la Constitution. La nature de la « dette politique » a été remise en question en mai 2003 après la décision prise par la Cour suprême des élections sur le fait que le PLN était en droit de dépasser le plafond des contributions fixé pour la campagne et de ne pas déclarer les noms des donateurs, parce que les contributions des particuliers à travers un fonds de dépôt bancaire représente un « investissement en politique » – et non un don qui rentrerait dans la catégorie de « dette politique ». Ce fonds a été établi en septembre 2001 et les contributions des partis étaient déposées sur la base du principe que l'argent serait restitué après les élections, au moyen d'une ligne de crédit que l'État prévoit généralement à cet effet.

La décision de la Cour suprême des élections a fait l'objet de critiques de la part des ONG et de la presse, qui soutiennent que les partis et leurs donateurs ne doivent pas saisir le prétexte de leur rôle « d'investisseurs privés » pour chercher à se dérober aux contrôles et restrictions prévus par la loi, plus particulièrement quand les fonds utilisés pour garantir leurs investissements sont des fonds publics. Un fonds de dépôt bancaire pour des fins purement commerciales est différent d'un fonds de dépôt bancaire destiné à gérer les dons politiques, qui sont assujettis aux contrôles prévus par le code électoral et aux lois concernant l'utilisation et l'administration des biens publics. Toutes ces formalités sont énoncées dans la loi sur l'administration financière de la République et du budget de l'État, qui fixe les conditions selon lesquelles les fonds publics peuvent être autorisés. Cette loi s'applique à tous les organismes publics ainsi qu'aux « organisations privées, par rapport aux ressources du Trésor public dont la gestion leur est confiée ou qu'elles sont chargées de liquider ». La même loi interdit la constitution de fonds de dépôt avec les ressources de l'État (sauf si autorisée par une loi spéciale), alors que le code électoral interdit expressément les dons et contributions au nom d'un tiers – ce qui est l'une des caractéristiques d'un fonds de dépôt bancaire.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la commission d'enquête parlementaire mise sur pied pour examiner les irrégularités observées dans le financement des campagnes des partis politiques lors des dernières élections présidentielles a ouvert un débat sur la question de savoir si l'autorisation d'un fonds de dépôt de ce genre entraînerait une interprétation dénaturée de la loi électorale et une violation des restrictions et prohibitions énoncées par la réglementation sur les donations politiques.

La commission a aussi ouvert une enquête sur les autres sources illégales de financement, notamment pour ce qui est de l'utilisation de systèmes parallèles de collecte de fonds par le PUSC et le PLN, pour mobiliser des fonds n'ayant pas été signalés à la Cour suprême des élections[1].

Les résultats de l'enquête parlementaire font ressortir des dons dont les montants ont excédé plusieurs fois le plafond réglementaire, ainsi que des contributions des nationaux à l'étranger qui, aux termes de la loi, ne sont pas autorisés à contribuer au financement des partis politiques. Parmi ces transactions, selon le journal *La Nación*, on comptait des chèques non enregistrés pour un total de 500 000 dollars américains émanant de la Taiwan International Bank of China qui avait accès à un compte secret du PUSC tenu par la Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), une banque costaricaine *offshore* enregistrée au Panamá[2]. Ces scan-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 226

dales ont suscité divers débats sur l'applicabilité des lois en matière de financement des campagnes électorales et la nécessité de les amender.

Une décision de justice ravive le débat sur la loi relative à l'accès à l'information

En réaction aux scandales du financement du PUSC et du PLN, la Cour constitutionnelle a statué en mai 2003 que les avoirs des partis politiques étaient soumis aux principes de « publicité et transparence », conformément à l'article 96 de la Constitution. Le manque d'accès aux comptes des partis politiques n'a pas permis de suivre le chemin emprunté par l'argent afin de déterminer l'existence ou non des financements illicites. Depuis cet arrêt, les mouvements et les soldes des comptes courants appartenant aux partis politiques et domiciliés dans les établissements bancaires publics ou privés commerciaux, ou encore dans tout autre établissement financier non bancaire sont, en principe, accessibles par toute personne.

La Cour constitutionnelle a déclaré que « le secret bancaire ne peut être entretenu en opposition avec la norme constitutionnelle sur le caractère public des contributions privées aux partis politiques, étant donné que le premier cité n'a qu'un caractère juridique et non constitutionnel ». La Cour a insisté sur le fait que le principe du secret bancaire et le droit à la vie privée s'appliquaient toujours à tout compte bancaire sans rapport avec les partis politiques. La décision de la Cour réaffirme le droit d'une personne à demander et obtenir des informations sur les comptes bancaires des partis politiques ou des sociétés anonymes qui gèrent les fonds liés aux formations politiques.

Un grand nombre de personnalités politiques ont exprimé leur déception par rapport à cette décision, soutenant que celle-ci compromet l'indépendance de la législature, pourrait inquiéter les investisseurs et constitue une violation du droit à la vie privée. Les banquiers ont aussi émis des griefs en faisant valoir que la décision de justice viole la vie privée du client et pourrait chasser les investisseurs. Cette décision a aussi permis de relancer le débat sur le projet de loi réglementant l'accès à l'information, qui est resté sans suite au Parlement. Des progrès dans l'élaboration de la nouvelle législation sont attendus dans un avenir proche.

La question du financement des partis politiques a manifestement aussi une dimension internationale. En effet, selon les médias locaux, la succursale panaméenne de la Banco Internacional Costa Rica aurait refusé de soumettre au contrôle un compte courant au nom de la société Bayamo S.A, soupçonnée de servir de convoyeur de fonds en provenance des contributeurs basés à l'étranger, pour financer la campagne électorale du président Abel Pacheco. La succursale a nié ces allégations en faisant valoir que la loi panaméenne interdit ces pratiques.

Roxana Salazar et Mario Carazo (Transparencia Internacional Costa Rica)

Indications bibliographiques

Programa Estado de la Nación, *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Audit citoyen sur la qualité de la démocratie), San José, UNED, 2001, www.estadonacion.or.cr

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 227

Programa Estado de la Nación, *Octavo informe sobre el estado de la nación* (Huitième rapport sur l'état de la nation), San José, UNED, 2002, www.estadonacion.or.cr
Roxana Salazar et Mario Carazo, « Guía de la Convención de la OEA » (Guide de la Convention de l'OEA), San José, Transparencia Internacional Costa Rica, août 2002.
Roxana Salazar et Mario Carazo, « Memoria del programa Elecciones Transparentes » (Mémoire du programme des élections transparentes), San José, Transparency International Costa Rica, décembre 2002.
Roxana Salazar et Mario Carazo, « Guía de acceso a la información » (Guide d'accès à l'information), San José, Transparency International Costa Rica, mars 2003.
Transparency International Costa Rica: www.transparenciacr.org

Notes

1. Dans le cadre de l'évaluation des dépenses de la campagne pour les élections de 2002, (qui avait pour objectif de calculer le montant des remboursements effectués par l'État au titre du financement des partis politiques), le vérificateur général des comptes a relevé plusieurs omissions dans les informations fournies par les partis politiques, notamment des dépenses non autorisées et des rentrées de fonds non consignées.
2. *La Nación* (Costa Rica), 12 septembre 2003.

Égypte

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,3 (70e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (adoptée en juillet 2003 ; pas encore signée)
Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Afin de combattre la petite corruption bureaucratique et les « transactions rationalisées », le ministère de la Réforme administrative a créé en août 2002 des **centres de services civiques** où les citoyens et les investisseurs peuvent entreprendre des démarches administratives sans avoir à se rendre dans les ministères concernés. Le ministère publie un guide des 450 services les plus sollicités (sur un total de 478) qu'il met sur Internet en précisant les pièces requises et les frais à payer pour chacune des prestations[1].
- Afin de combattre la corruption généralisée au sein de ses membres, le Parti démocratique national (NDP), parti au pouvoir, a annoncé en septembre 2002

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 228

la création d'un nouveau secrétariat chargé de l'éthique, dirigé par un juge à la retraite. Une nouvelle réglementation visant à rendre plus régulières les élections des responsables provinciaux et urbains du parti a été adoptée[2].

- En novembre 2002, le gouvernement a nommé les directeurs généraux à la tête des principales banques nationales et a prescrit la mise sur pied d'une commission d'audit pour chacune d'elles. Ces commissions devront comprendre trois membres du Conseil d'administration dépourvus de pouvoirs de direction[3].
- En mai 2003, le Parlement a voté une loi sur le régime bancaire unifié, qui régit la Banque centrale d'Égypte (CBE), ainsi que l'ensemble des banques et les bureaux de change. Le gouvernement déclare que cette loi accordera à la CBE plus de droit de tutelle en autorisant ses gouverneurs à nommer les hauts cadres du secteur bancaire. Cette réforme vient à la suite d'une avalanche de mauvais crédits récemment accordés par les banques du secteur public aux industriels insolvables dont certains fuient même le pays. Le Premier ministre Atef Ebeid a déclaré que cette loi encourage la transparence et la divulgation de l'information alors que certaines critiques estiment qu'elle ne change en rien le contrôle de la CBE exercé par la présidence. Cette banque sera invitée à présenter des rapports circonstanciés sur la situation monétaire en Égypte, devant le président et le Parlement, à la fin de chaque exercice budgétaire.
- En juin 2003, le Parlement a voté un ensemble de réformes introduites par le secrétariat aux affaires politiques du NDP dirigé par Gamal, fils du président Hosni Mubarak. Cet ensemble de textes comprenait, entre autres, une loi abolissant les tribunaux de sécurité d'État. Ces tribunaux spéciaux, créés en 1980, étaient ostensiblement chargés de juger en urgence les affaires relevant des biens de l'État, mais étaient jusque-là utilisés pour juger toute personne, allant des anciens ministres corrompus aux défenseurs de la démocratie, tels que le sociologue égypto-américain Saad Eddin Ibrahim. Un responsable du NDP a affirmé que l'abolition de ces tribunaux devrait faciliter l'extradition des hommes d'affaires corrompus qui ont fui le pays sans rembourser leurs crédits. Les avocats et les défenseurs des droits de l'homme relèvent que la nouvelle loi garde intacts les tribunaux de sécurité d'État d'urgence dont les verdicts sont sans appel et qui ne peuvent faire l'objet que d'un examen présidentiel[6].

Évaluation de la campagne anti-corruption du gouvernement Moubarak

« Notre combat contre la corruption est sérieux et franc », a déclaré le Premier ministre Atef Ebeid. « Notre slogan est que nul n'est au-dessus de la loi[7]. » En effet, le gouvernement a examiné plusieurs cas importants de corruption, avec un dévouement particulier, non seulement pour attirer les investisseurs étrangers, mais aussi pour prouver au public que le gouvernement était déterminé à sortir les brebis galeuses des rangs. Cependant, les rapports détaillés sur les campagnes anti-corruption présentent un tableau plus ambigu, avec des considérations politiques qui priment sur le

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 229

véritable effort de réforme constitutionnelle.

Le choix du moment pour organiser une campagne bien orchestrée contre la corruption est déterminant. Au cours des douze derniers mois, le caractère de la campagne et l'attention presque inédite portée sur les hauts responsables du NDP du président Moubarak, survenant en même temps que l'ascension politique de son fils Gamal, a donné cours à des spéculations selon lesquelles ces mesures énergiques ne sont qu'un prélude au rôle de plus en plus important qu'il est appelé à jouer dans les affaires publiques[8].

Le fait le plus saisissant dans cette campagne est qu'elle est entièrement prise en charge par le gouvernement, sans aucune contribution des ONG et des autres organisations de la société civile. En dépit des discours des pouvoirs publics sur la nécessité de former des coalitions pour réprimer la corruption, le slogan « Non à la corruption » demeure une chasse gardée du gouvernement. La législation draconienne sur la presse et les ONG enlève à la société civile son autonomie et les ressources dont elle a besoin pour exposer les fonctionnaires véreux.

La presse égyptienne a été reléguée au rôle de presse de caniveaux destinée à relater les détails salaces des cas de corruption révélés par le gouvernement. Une loi de 1996 prévoit de lourdes amendes et des peines d'emprisonnement contre les journalistes coupables de propos diffamatoires. Cette loi a été appliquée après que le journal *Al-Shaab*, journal pro-opposition à scandale, eut battu campagne contre les ministres en poste et eut menacé d'en savoir plus, un peu trop au goût du régime, sur les prétendues pratiques commerciales douteuses des enfants de Moubarak (Gamal, et plus particulièrement Alaa'). Ce journal a finalement été fermé en 2000. En juin 2003, Moustafa Bakri et son frère, tous deux journalistes au journal indépendant *Al-Usbu*, ont écopé d'une peine d'emprisonnement de un an, accusés de propos diffamatoires à l'encontre du journaliste Muhammad Abdel Aal, même si leurs allégations concernant ses pratiques extorsionnistes se sont révélées justes, et qu'il se trouve actuellement en prison[9]. Par la suite, les frères Bakri ont été libérés après que le procureur général eut ordonné un sursis d'exécution et un réexamen de la décision de justice qui les avait condamnés[10].

Depuis longtemps, les journalistes demandent la révision de la loi de 1996 afin de jouir du droit d'enquêter sur les cas de corruption, tout en étant protégés contre les menaces d'emprisonnement sous le prétexte de diffamation. Un projet de loi introduit il y a deux ans par un député de l'opposition n'est pas encore sorti de la Commission du Parlement chargée des requêtes et des projets. Les ONG se trouvent même plus malmenées et coincées par la nouvelle législation qui impose davantage de restrictions que la précédente loi de 1964. Ratifiée en juin 2002, cette loi accorde aux pouvoirs publics le droit d'opposer un veto aux candidatures au sein du conseil d'administration d'une ONG ; interdit aux ONG de « s'impliquer dans la politique » ; autorise le gouvernement à les dissoudre sans autre forme de procès ; et demande que le gouvernement approuve d'abord les financements extérieurs avant que les ONG n'y accèdent. En effet, la clause sur le caractère apolitique des ONG exclut d'office la participation des citoyens dans la lutte contre la corruption et a pour objectif de limiter les capacités de contrôle des ONG de sensibilisation, plus particulièrement les groupes de défense des droits de l'homme.

Le Parlement, qui constitue un autre organe potentiel de contrôle de la corruption, a par le passé été éclipsé par l'écrasant pouvoir de l'exécutif. Il n'a ni pouvoir financier, puisqu'il doit demander l'approbation du président avant de modifier les chapitres du budget, ni droit de regard sur le budget de la défense. En

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 230

outre, la Constitution de 1971 donne au président le pouvoir d'organiser des référendums au moyen desquels l'exécutif peut passer outre le législatif.

Le pouvoir exécutif dispose de quatre organes compétents chargés du suivi et du contrôle, susceptibles de déceler et de poursuivre des cas de corruption, mais qui ne sont pas institutionnellement habilités à traduire les personnes impliquées dans des affaires de corruption en justice.

L'Organe central de contrôle des finances publiques (Al-Jihaz al-Markazi li al-Muhasabat) a seulement le pouvoir de faire des recommandations et de produire des rapports. L'Autorité de contrôle administratif (Al-Riqaba al-Idariya) est un organe de contrôle et de lutte contre la corruption puissant, et constitue un cauchemar pour les fonctionnaires véreux. Elle est cependant rattachée à la présidence. L'Autorité des poursuites judiciaires (Al-niyaba al-Idariya) et l'Agence des poursuites judiciaires pour les fonds publics (Niyabat al-Amwal al-Aama) sont des organes compétents en matière d'enquête, mais ils relèvent tous du procureur général, qui est nommé par le président.

Étant donné que la présidence se trouve au cœur de l'appareil institutionnel en Égypte, c'est elle qui oriente les activités de toutes les campagnes anti-corruption – ce qui explique pourquoi les observateurs accordent peu de crédit à l'efficacité de la campagne actuelle. Ils interprètent cette situation comme étant un projet politique, une couverture pour débarquer la vieille garde et baliser le chemin pour une nouvelle équipe de technocrates, dirigée par Gamal, le fils de Moubarak. Au moins une des personnalités nommées à la tête des banques du secteur public gangrenées par la corruption est un ami du fils du président, lui-même banquier[11].

Le problème de succession politique a surgi récemment parce que le président Moubarak n'a pas encore nommé de vice-président. Le père et le fils ont tous les deux nié les allégations selon lesquelles Gamal se prépare à succéder à son père. Cependant, la promotion du plus jeune fils de Moubarak à la tête du secrétariat aux Affaires politiques (une nouvelle branche de l'administration) lors du congrès du NDP tenu en septembre 2002, ajoutée au limogeage du tout-puissant ministre de l'Agriculture, Youssef Wali et au fait que les acolytes de Kamal al-Shazli, ministre d'État chargé des Affaires parlementaires et homme politique conservateur n° 1 du NDP, soient prioritairement visés ; tous ces actes ont renforcé les soupçons d'une campagne anti-corruption menée pour des raisons politiques[12].

Toute véritable mesure de répression contre la corruption devrait commencer par une réforme effective des lois. Les organes de contrôle des comptes publics créés par le gouvernement doivent être investis des pouvoirs nécessaires pour initier et effectuer des enquêtes indépendantes et accéder aux domaines de souveraineté, telles que les ministères de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice. Ils doivent être responsables devant le Parlement et non devant la présidence. En outre, la législature a besoin de reconquérir son droit de contrôle sur le pouvoir exécutif.

Dernier recours : le pouvoir judiciaire égyptien

L'ancien juge à la Cour suprême, Yahya al-Refai, a fait une déclaration fracassante au début de l'année 2003 lorsqu'il a annoncé devant le Club des juges et l'ordre des avocats son intention de se retirer, en faisant des révélations ahurissantes concernant la corruption des juges par le gouvernement par l'intermédiaire du ministère de la Justice. Presque tout aussi ahurissant a été le silence qui a suivi les déclarations de Refai. Aucun porte-parole du gouvernement ou d'un minis-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 231

tère n'a nié ces accusations ; seul le journal hebdomadaire *Al-Arabi*, nassériste et pro-opposition, a dans son édition du 5 janvier reproduit les propos de Rafai[13].

Cet incident a constitué une illustration de l'efficacité du sceau d'interdit dont sont frappés tous les débats sur la corruption qui ne sont pas initiés et coordonnés par le gouvernement lui-même. La question de la corruption de la justice est un sujet particulièrement sensible, essentiellement tabou dans les discours des pouvoirs publics en Égypte. Alors que les activistes en matière de droit se montrent préoccupés par la tendance observée dans la politique judiciaire au cours des dix dernières années, Rafai a le premier abordé les détails et les pratiques de corruption. Sa carrière irréprochable et sa longue expérience d'activiste en faveur de l'indépendance de la Justice ont donné plus de crédit à ses dénonciations[14]. Refai prétend que le ministère de la justice, dirigé par l'ancien président de la Cour suprême constitutionnelle, a travaillé sans relâche pour avoir la mainmise sur les magistrats du pays. Le ministre nomme les juges auprès des tribunaux pour une durée de sa convenance, et a le pouvoir de les discipliner et de les affecter à un autre poste. Refai a aussi abordé le problème du revenu des magistrats, en expliquant comment un gel sur leurs salaires notoirement maigres a été compensé par un système sélectif d'indemnités afin d'identifier les magistrats malléables – et de sanctionner les obstinés[15]. Refai a poursuivi en déclarant que pour la première fois depuis l'occupation britannique au XIX^{e} siècle, le ministère avait demandé aux juges de lui faire tenir des copies des dossiers criminels contre les hauts responsables de l'État, et avait adopté d'autres mesures visant à influencer l'issue des affaires importantes. La justice égyptienne, plus particulièrement la cour d'appel, la Cour suprême constitutionnelle et les tribunaux administratifs, sont virtuellement les seules institutions qui méritent encore la confiance du public, nonobstant les appréhensions de corruption au sein des magistrats de grade inférieur et ceux de classe exceptionnelle. Cependant, il n'est plus un secret pour personne dans les milieux de la justice que le pouvoir exécutif a dangereusement empiété sur l'indépendance de la justice.

En dépit des cris de victoire qui ont entouré la nomination par le président Moubarak de la première femme juge au sein de la Cour suprême constitutionnelle, certains événements ont suscité des inquiétudes. En effet, pour la première fois dans l'histoire de la Cour suprême constitutionnelle, et contrairement à sa tradition de choisir elle-même ses présidents, Moubarak avait nommé un président et cinq juges en dehors de la Cour suprême constitutionnelle en août 2001. Ces nouveaux juges qui venaient ainsi de monnayer leurs promotions travaillaient tous auparavant au ministère de la Justice où ils ont élaboré des lois restrictives sur la presse et les ONG[16].

Et pourtant, la justice garde des signes de vigueur au niveau des magistrats supérieurs, en dépit des tentatives de mise au pas. En décembre 2002, la plus haute cour d'appel a accepté le recours introduit par l'ancien ministre de la Justice, Mohieddin El-Gharib, qui avait été condamné à huit ans d'emprisonnement ferme en février pour avoir accepté des pots-de-vin versés par un homme d'affaires qu'il avait aidé à se soustraire au payement des droits de douane. La Cour avait alors annulé la décision de la Cour suprême des fonds publics, relaxé Mohieddin El-Gharib et ordonné un nouveau procès. Le 18 mars 2003, la cour d'appel a mis fin à la saga du sociologue égypto-américain, Saad Eddin Ibrahim, qui durait depuis trois ans, en le relaxant après que deux tribunaux des fonds publics lui eurent trouvé des chefs d'accusation plutôt vagues et l'eurent condamné à sept ans d'emprisonnement ferme[17].

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 232

Ces deux cas montrent que la justice demeure un refuge sûr pour ceux qui ont des démêlés avec le gouvernement, et qu'elle refuse de prendre part aux campagnes de diffamation orchestrées par l'État. Les tribunaux de grande instance ont encore un niveau appréciable d'indépendance par rapport à l'emprise de l'exécutif. En effet, en avril 2003, un tribunal administratif a donné un autre coup au gouvernement, en créant un précédent, par une décision autorisant une manifestation publique et en critiquant les pouvoirs publics pour l'interdiction inconstitutionnelle de tels regroupements[18].

Le problème fondamental est le manque de garanties institutionnelles pour l'indépendance de la justice. L'absence d'un mandat à vie est le moyen principal par lequel l'exécutif continue d'avoir la mainmise sur la justice, en faisant miroiter devant les juges retraités des offres lucratives de postes de gouverneurs, de consultants ou des nominations dans le gouvernement, ce qui est un fait aussi relevé par Refai dans sa déclaration. L'absence de mainmise par les juges sur leurs propres dossiers budgétaires ou disciplinaires constitue un autre problème important. Comme cela devrait aussi être le cas avec le Parlement et la société civile, l'exécutif doit atténuer sa domination sur la justice afin de lui permettre de gérer ses propres affaires.

Mona El-Ghobashy (Columbia University, United States)

Indications bibliographiques

Autorité de contrôle administratif (Le Caire), Rapport annuel 2002 [en arabe].

Abdel Meguid (éd.), *Le Développement démocratique en Égypte* (Al-Ahram, Centre des études politiques et stratégiques, 2002) [en arabe].

Hanan Salem, *La Culture de la corruption en Égypte : étude comparative des pays développés*, Le Caire: Dar Misr al-Mahrousa, 2003, [en arabe].

Notes

1. *Al-Ahram* (Égypte), du 1er août 2002.
2. *New York Times* (États-Unis), du 3 octobre 2002.
3. *Al-Ahram Weekly* (Égypte), du 19 juin 2003 ; *Business Today* (Égypte), du 1er novembre 2002 ; *Financial Times* (Grande-Bretagne), du 1er février 2003.
4. *Cairo Times* (Égypte), du 24 au 30 avril 2003 ; *Al-Ahram Weekly* (Égypte), du 10 au 16 avril 2003.
5. *Al-Ahram Weekly* (Égypte), du 13 au 19 mars 2003.
6. *Cairo Times* (Égypte), du 26 juin au 2 juillet 2003.
7. *Al-Ahram Weekly* (Égypte), du 6 au 12 février 2003.
8. Les propositions de Gamal en vue de bannir les tribunaux des fonds publics (cf. ci-après), et d'autres initiatives de réformes votées en juin, ont amené des analystes à conclure qu'une campagne était en cours de préparation pour légitimer son entrée sans élection dans la politique après avoir présenté le fils du président comme le « sauveur de la corruption ». Cf. *Al-Ahram Weekly* (Égypte), du 5 au 11 juin 2003 ; *Al-Arabi* (Égypte), 18 mai 2003, p. 5 ; et *Middle East Quarterly* (États-Unis), printemps 2001.
9. *Cairo Times* (Égypte), du 5 au 11 juin 2003.
10. *Cairo Times* (Égypte), du 26 juin au 2 juillet 2003.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 233

11. *Al-Arabi*, du 11 mai 2003. Selon Eberhard Kienle, un spécialiste des questions du Moyen-Orient à la London's School of Oriental and African Studies, « La ferveur dans la lutte contre la corruption est toujours très sélective, par conséquent, je ne conclurais pas qu'une campagne générale permettra de mettre fin à la corruption. La lutte doit être comprise comme une lutte pour le pouvoir entre les différents groupes en présence », Reuters, 23 septembre 2002.
12. Wali a été limogé après que son adjoint, Youssef Abdel Rahman, a été accusé d'avoir perçu des pots-de-vin d'une société française de pesticides en échange de l'autorisation d'introduire en Égypte ses produits cancérogènes.
13. *Cairo Times* (Égypte), du 10 au 16 juin 2003.
14. Refai est devenu une figure de notoriété nationale en 1969 quand 188 juges éminents, dont lui-même, ont été révoqués ou mutés à des postes administratifs dans le cadre des mesures d'épuration prises par le régime Nasser. Ces mesures sont intervenues à la suite de la déclaration signée par les juges en 1968 et dans laquelle ils attribuaient l'échec de l'Égypte en 1967 face à Israël à l'absence de démocratie et de responsabilité politique. Après sa réhabilitation par le président Anwar Sadat, Refai fut nommé à la tête de la cour de cassation (cour d'appel de première instance), l'institution judiciaire la plus indépendante en Égypte. Étant donné qu'aucun juge ne jouit d'un mandat à vie, Refai a cessé d'exercer comme juge après avoir atteint l'âge de la retraite. Il a alors ouvert un cabinet juridique privé et a poursuivi sa campagne pour des réformes constitutionnelles et judiciaires en vue de détacher les juges du ministère de la Justice. Il a été la première personne à soulever le problème de la supervision totale des élections législatives par le judiciaire.
15. *Cairo Times* (Égypte), du 30 janvier au 5 février 2003.
16. *Cairo Times* (Égypte), du 27 juin au 3 juillet 2002.
17. Les tribunaux des fonds publics ont été abolis à la faveur de l'abrogation de la loi 105 en juin 2003.
18. La décision faisait suite à une demande déposée par l'activiste Abdel Mohsen Hammouda, pour l'organisation des manifestations contre l'invasion de l'Irak par les Américains. Cf *Cairo Times* (Égypte), du 5 au 11 juin 2003.

États-Unis d'Amérique

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 7,5 (18e pays sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : 5,3 (13e sur 21 pays)

Conventions

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

Changements juridiques et institutionnels

- La **loi sur la réforme de la campagne bipartite** (BCRA), connue sous le nom de projet de loi McCain-Feingold-Cochran, est entrée en vigueur en novembre 2002. Ses partisans la considèrent comme étant une étape essentielle vers la réduction de la corruption dans la politique américaine, en mettant fin aux

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 234

dons de « soft money » et en réduisant les publicités thématiques spécifiques à un candidat. Cependant, la loi a des insuffisances et elle a déjà été l'objet d'attaques juridiques et d'efforts pour la contourner (voir « La réforme relative aux dons de "soft money" aux États-Unis : qu'est-ce qui a changé ? », chapitre 2, page 30).

- Une série de scandales dans le secteur privé impliquant des milliards de dollars a amené le Congrès à promulguer la **loi Sarbanes-Oxley** de 2002, du nom de ses principaux auteurs, le sénateur Paul Sarbanes et le député du Congrès Michael Oxley. Signée comme une loi par le président Bush en juillet 2002, elle prévoit une profonde réforme législative sur la gouvernance d'entreprise et une réforme comptable sur les sociétés cotées en Bourse. Parmi ses principales dispositions, on note que les hauts cadres des entreprises doivent certifier l'exactitude des relevés financiers ; que les commissions et particulièrement les comités de vérification doivent être composés de membres indépendants et que les cabinets d'audit rendent compte au conseil et soient limités dans les services qu'ils peuvent fournir. Après avoir reçu les observations du public, la Commission de la bourse des valeurs mobilières (CBVM) a adopté de nombreuses réglementations pour la mise en application de la loi.
- La loi Sarbanes-Oxley a invité le CBVM à créer le **Conseil de surveillance de la comptabilité des entreprises publiques** (PCAOB) pour établir les normes de vérification, de contrôle de qualité, d'éthique, et d'indépendance et autres pour les vérificateurs figurant sur la liste des sociétés. Il a également le pouvoir de conduire les inspections des cabinets comptables, de mettre en exécution le respect des normes professionnelles et des lois sur les valeurs mobilières et de discipliner les cabinets comptables et de vérificateurs. Deux de ses cinq membres doivent être des experts-comptables (CPA) et les trois autres peuvent ne pas être experts-comptables. Le CBVM les nomme après consultation avec les autres responsables.
- La Bourse de New York (NYSE) et la National Association of Securities Dealers (NASD), à travers sa filiale, la bourse de la NASDAQ, ont développé des propositions de **régie d'entreprises** à l'intention des sociétés cotées, et la commission du NYSE a également approuvé une réforme profonde sur les pratiques de sa propre gouvernance et de bonne information.
- Alors que la loi Sarbanes-Oxley tendait vers son adoption finale, l'administration Bush créa un **Groupe d'étude pour la lutte contre la fraude en entreprise**, dirigé par le ministère de la Justice et composé de 16 membres dont les secrétaires du Trésor, les ministères du Travail et le président de la CBVM. Ses objectifs étaient de renforcer les investigations et la poursuite pénale contre les crimes financiers et de recouvrer les produits.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 235

La réaction des États-Unis face aux scandales de corruption dans les entreprises

Tandis que la corruption dans les entreprises fait les grands titres de l'actualité en 2003, un processus de réforme vigoureuse est engagé, incluant les investigations, la poursuite, la législation, la réglementation et son application, ainsi que la réforme du secteur privé. Bien qu'il soit encore trop tôt pour déterminer si la multiplicité des efforts pourra prévenir la fraude et restaurer la confiance du public, tout porte cependant à croire que les directeurs de société et la direction prennent plus au sérieux leurs responsabilités. Dans le même temps, certains pensent que les réformes vont trop loin et causeront du tort à l'économie et certains groupes d'intérêt recherchent une réglementation qui leur serait moins onéreuse.

La banqueroute d'Enron qui commença en 2001 fut la plus grande dans l'histoire des États-Unis, impliquant plus de 62 milliards de dollars américains d'actifs. Elle a été aussi l'une des plus rapides, car en moins d'un mois, il a fallu admettre que les recettes avaient été artificiellement accrues afin de déclarer l'entreprise en dépôt de bilan. Même après la chute d'Enron et d'Arthur Andersen, beaucoup de personnes continuaient à penser que le problème n'affectait qu'une petite partie du secteur. Avec le dépôt de bilan de WorldCom, les réexamens des finances d'Adelphia Communications, Global Crossing, US Technologies et de Xerox, ainsi que les révélations des pratiques comptables répréhensibles d'HealthSouth, Kmart, Symbol Technologies et Tyco, ce point de vue initial est devenu intenable

L'étendue et la gravité des scandales ont conduit à la multiplication des actions en justice. Le FBI, la SEC et 11 comités du Congrès ont entamé des enquêtes sur Enron. Le trésorier du groupe et d'autres cadres supérieurs doivent désormais répondre de multiples accusations pénales de fraude, de blanchiment d'argent, de conspiration et d'obstruction à la justice. De nombreux procès initiés par les actionnaires révèlent ou laissent croire que des douzaines de membres de la direction auraient détourné plus de un milliard de dollars américains des actions de la société avant qu'elle ne s'écroule aux détriment des investisseurs et des employés[1].

Le ministère de la Justice et la SEC ont déposé des plaintes au civil et au pénal contre le personnel de direction de nombreuses autres sociétés. Un ancien directeur de Tyco a plaidé coupable pour fraude en valeurs mobilières, acceptant de rembourser les 20 millions de dollars américains qui lui ont été payés secrètement, en plus d'une amende de 2,5 millions de dollars[2]. Six membres du personnel de direction de Xerox Corporation ont accepté de payer plus de 22 millions de dollars pour lever les accusations de fraude comptable de la SEC. En juin 2003, un fondateur d'ImClone Systems avait été condamné à sept ans et trois mois de prison maximum pour fraude de valeurs mobilières et autres charges. La célèbre Martha Stewart a été également impliquée dans un scandale.

Le Congrès s'est empressé de promulguer la loi Sarbanes-Oxley en 2002. Considéré comme un « tournant décisif » dans la gestion des entreprises, ses dispositions nécessitent que les directeurs généraux et les responsables des finances des sociétés cotées certifient l'exactitude et l'intégrité des rapports financiers et garantissent des contrôles internes et des procédures efficaces. Il exige que les sociétés indiquent s'ils ont un code d'éthique pour les cadres supérieurs, et sinon d'expliquer pourquoi.

La loi améliore la réglementation et la surveillance comptable. Elle exige des sociétés que les comités de vérification soient indépendants. Elle interdit aux

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 236

comptables de faire des prestations de consultation dans les cabinets dont ils assurent les audits, exige que les directeurs généraux et les chefs financiers certifient les rapports annuels et trimestriels, et recommandent que les directeurs généraux signent les revenus sur impôts des sociétés.

La loi offre au dénonciateur, à tous les employés du secteur privé des sociétés cotées en Bourse la meilleure protection qui puisse exister actuellement[3] ». Dans le passé, les lois variaient d'un État à l'autre ; la loi fédérale offre désormais une protection totale aux employés, y compris sur la dénonciation d'infractions en matière commerciale ou de mauvaise conduite. Elle prévoit des dommages et intérêts et des sanctions pénales en cas de représailles. Ces dispositions sont remarquables étant donné le rôle important qu'ont joué les dénonciateurs en exposant les cas d'Enron et de WorldCom[4].

La loi renforce également les pouvoirs d'investigation et d'exécution de la SEC. Elle rallonge les peines de prison et augmentent les amendes de ceux qui escroquent les actionnaires, institue une responsabilité pénale à l'encontre des cadres supérieurs qui classent sciemment des rapports financiers erronés et facilite la poursuite des cadres supérieurs qui détruisent les documents.

Le Congrès a remédié à l'insuffisance des ressources qui entravait le travail de la SEC par le passé. Il lui a accordé 716 millions de dollars US pour l'année fiscale 2003 et est en train d'étudier une demande de plus de 840 millions de dollars US pour 2004. Cela pourrait permettre à l'agence de gérer les nombreux cas qui ne cessent de se présenter à elle.

La loi actuellement à l'étude pourrait permettre à la SEC de faire passer les amendes civiles et administratives imposées aux employés et aux directeurs de sociétés à 2 millions de dollars américains pour chaque violation sans attendre l'approbation préalable de la cour fédérale. La loi a été adoptée par le Sénat et est en attente au niveau de la Chambre des représentants[5]. La SEC place déjà les fonds collectés à partir des amendes sur un fonds de restitution établi selon les termes de la loi.

Chargé de l'application de la loi Sarbanes-Oxley, la SEC a publié de nombreuses règles proposées pour études avant leur adoption. Elle a approuvé les nouvelles règles demandant au comité d'audit, plutôt qu'à la direction, de recruter et de révoquer les auditeurs externes. Ces nouvelles règles interdisent aux membres du comité de vérification d'entretenir des relations de consultation ou autres liens financiers avec l'entreprise. Les nouvelles règles exigent donc une plus grande divulgation, l'indépendance des vérificateurs et des sanctions en cas d'influence anormale sur la conduite des vérifications.

La NYSE a également soumis de nouvelles règles de gouvernance à l'approbation de la SEC, notamment l'exigence que les sociétés cotées aient en grande partie des membres de conseil d'administration indépendants, que ceux-ci, non impliqués dans la gestion, se réunissent régulièrement sans la direction, que les sociétés aient un comité de gouvernance d'entreprise composé uniquement de membres indépendants, et que les entreprises aient un comité d'audit indépendant composé d'au moins trois directeurs indépendants. Les sociétés cotées doivent en outre adopter et divulguer les directives de la gouvernance d'entreprise, un code de conduite des affaires et un code d'éthique, et certifier chaque année que le directeur général n'est au courant d'aucune violation des normes listées dans la gouvernance d'entreprise[6]. Le NASDAQ s'est doté de ses propres normes, similaires à celles de la NYSE, mandatant des directeurs indépendants et d'une charte pour les comités d'audit[7]. Il a plus récemment proposé une règle qui recommande que les directeurs généraux exécutifs et les principaux agents chargés du respect des normes dans les compagnies de courtage certifient

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 237

chaque année que leurs cabinets ont des politiques conformes aux normes de protection des investisseurs[8].

La NYSE a également entrepris la réforme de ses propres systèmes de gestion. Il a adopté de nouvelles règles pour réduire les conflits d'intérêts au niveau des directeurs et des cadres supérieurs et pour rendre publique la rémunération des principaux cadres.

Bon nombre de personnes attribuent l'impulsion des réformes aux activités entreprises au niveau local, en particulier par des responsables tels que le procureur général de l'État de New York, Eliot Spitzer, élu militant de l'année 2002 par *Time Magazine*. Eliot Spitzer avait lancé une investigation en 2001 pour savoir comment les analystes en placement avaient modifié les informations données au public. Il a œuvré pour qu'une amende de 100 millions de dollars EU soit requise contre Merrill Lynch. Depuis lors, les personnes chargées de la réglementation dans environ une douzaine d'États ont mené des investigations sur les pratiques des firmes de Wall Street. En mai 2003, Spitzer et les autres personnes chargées de la réglementation ainsi que le président de la SEC, William Donaldson, ont accusé 10 des plus grandes firmes de Wall Street de fraude et ont annoncé un arrangement d'un montant de 1,4 milliard de dollars américains, le plus grand dans l'histoire de Wall Street.

Avec de nouvelles réglementations, une nouvelle équipe de direction à la SEC et au Conseil de surveillance de la comptabilité des sociétés publiques (PCAOB), les poursuites et les amendes sans précédent imposées, on peut dire que les efforts de réforme sont bel et bien lancés. D'autres mesures sont déjà prévues pour l'avenir, telles que le réexamen triennal par la SEC de toutes les sociétés cotées et la prise en compte des avantages d'une convergence entre une comptabilité basée sur des règles et l'autre basée sur des principes.

Il faudra du temps pour déterminer dans quelle mesure les réformes sont adoptées. Le jury, composé du public et des marchés financiers, cherche toujours à déterminer si responsables de société, comptables et auditeurs, avocats, analystes, agences de cotation, investisseurs, législateurs, personnes chargées des réglementations et même médias ont bien pris toutes les mesures nécessaires pour assurer l'intégrité et restaurer la confiance du public.

Transparence et responsabilité dans le secteur des ONG

La gouvernance du secteur à but non lucratif a également eu sa part de scandales. L'un des cas concernait le United Way of the National Capital Area, une branche caritative locale d'un réseau mondial, qui collecte et distribue les dons aux autres œuvres de bienfaisance. En 2001, le groupe local a réuni plus de 97 millions de dollars EU auprès de plus de 300 000 donateurs, y compris des agents de l'État[9]. Une enquête fédérale a été lancée au sujet des allégations selon lesquelles il y aurait eu une fausse déclaration et une mauvaise utilisation des contributions. Il y avait également des allégations selon lesquelles des paiements suspects de millions de dollars auraient été faits à la direction générale, qui aurait refusé de livrer d'importantes informations financières à son conseil d'administration. Suite à une couverture médiatique nationale, l'organisme d'œuvres de bienfaisance a perdu de manière considérable l'appui des sociétés et les contributions des particuliers.

Un autre cas délicat concernait le Nature Conservancy, un groupe environnemental bien connu sur le plan international pour les efforts qu'il mène pour sauver la terre et les espaces maritimes menacés, qui selon les estimations, a amassé 3 milliards de dollars US d'actif.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 238

Une série d'articles dans le *Washington Post* décrit des transactions financières douteuses, avec, entre autres, ventes préférentielles de terres et des prêts accordés aux membres de ses organes dirigeants, à leurs sociétés, aux représentants au niveau des États et de la région, ce qui a soulevé de graves questions. Selon les articles, l'organisation a entrepris des activités parallèles qui ont échoué, laissant des millions de dettes. Ni ces échecs ni les questions juridiques en instance contre Nature Conservancy ne sont mentionnés dans les rapports annuels de l'organisme caritatif, de même que la révélation des relations d'affaires avec les représentants, les directeurs ou les membres de la famille. Les informations fournies sur les rémunérations ont été jugées très éloignées de la réalité[10].

Les organisations du secteur non lucratif représentent un large éventail d'intérêts, notamment les services sociaux, la santé, l'éducation, les arts et la culture, l'environnement et le plaidoyer sur ces questions. Prenant en compte l'importance croissante de ce secteur, le Congrès tourne son attention vers la gouvernance en examinant la loi qui encourage la charité. Le sénateur Chuck Grassley, républicain respectable, membre du comité des finances du Sénat qui est chargé de surveiller les organisations chargées de l'exonération des impôts, a demandé des informations à United Way et Nature Conservancy sur les allégations parues dans la presse. Il a introduit plusieurs critères de divulgation pour les organismes à but non lucratif qui bénéficient de la loi sur le CARE, un projet de loi sur les dons caritatifs en étude au Congrès[11].

Les donateurs et tous ceux qui ont un rapport avec les organismes à but non lucratif commencent à mettre l'accent sur les questions de gouvernance et de surveillance interne. Une étude récente a examiné ces pratiques au sein des comités et des directions générales de plus de 1 000 organisations à but non lucratif qui ont des relations d'affaires avec New York City[12]. Selon l'un des auteurs, l'experte en direction d'entreprises Ira Millstein, les conseils d'administration ont le devoir « de s'occuper de la gestion et d'être responsable de l'utilisation des biens qui leur sont confiés, que ces biens proviennent des contributions caritatives ou de la largesse de l'État sous forme de dégrèvements fiscaux, de stimulants ou de subventions directes. Ces conseils d'administration ne sont pas responsables devant les actionnaires, mais plutôt devant une audience plus massive, le public, à travers la mission pour laquelle ils ont reçu de l'État le statut spécial de non lucratif ».

Ce statut permet aux organisations à but non lucratif d'être exonérées des taxes mais exige de la transparence en contrepartie. C'est compte tenu de ce statut que la loi aux États-Unis exige actuellement la divulgation des informations relatives aux activités et à certains aspects de leur statut financier. Il y a une pression accrue pour plus de transparence et une meilleure gouvernance.

Il ressort des résultats de l'étude de New York que les conseils d'administration des organisations à but non lucratif devraient être plus conscients de leur responsabilité en matière de surveillance financière et devraient communiquer directement avec les auditeurs. Ils mettent en exergue les *transactions des parties intéressées* comme un problème important sur lequel doivent se pencher les conseils des organisations à but non lucratif et recommande des politiques formelles écrites en cas de conflit d'intérêts ainsi que leurs mécanismes de mise en application.

Comme l'indique le Board Source, précédemment appelé Centre national des conseils d'administration à but non lucratif, « il fut un temps où le service au niveau de nombreux conseils d'administration d'organisations à but non lucratif était perçu principalement comme honorifique. Maintenant, on s'attend à ce que ces conseils aient du pouvoir[13] ».

Maintenant qu'il est prouvé qu'il faut

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 239

une plus grande transparence et que les réformes volontaires se mettent en place, la pression de l'extérieur ne cesse de croître. Une commission de l'ONU, présidée par l'ancien président brésilien Henrique Cardoso, a été créée pour recommander l'adoption des directives et autres mécanismes pour promouvoir la responsabilisation au sein des ONG accréditées auprès de l'ONU[14].

Toutefois, des organisations profitent de l'accent mis sur la gouvernance pour attaquer les ONG dont elles jugent les politiques blâmables. Mettant l'accent sur la « croissance sans précédent du pouvoir et de l'influence des organisations non gouvernementales » en juin 2003, l'American Enterprise Institute and the Federalist Society a lancé un site Internet pour les suivre de près. Le site Internet de NGOWatch.org indique qu'il compilera « sans préjugés, les données factuelles » mais l'impulsion sous-jacente semble être de critiquer les positions et les tactiques d'ONG, incluant en cela celles qui sont « contre le marché et internationalistes[15] ».

Les ONG auront clairement à se pencher sur leur devoir de responsabilité si elles veulent maintenir leur crédibilité, mais se conformer à ces impératifs peut prendre du temps. Selon une autre étude récente, « l'ONG du XXIe siècle », certains « voient venir la question, mais veulent reporter le jour du jugement. La réaction faisait fortement penser aux réponses des sociétés à l'ensemble du programme de déclaration il y a environ une décennie lorsque le triple programme de base a commencé à prendre corps[16] ».

Pour ceux qui cherchent à aborder ces questions, ils peuvent obtenir des conseils de plusieurs entités. L'association du barreau américain a publié récemment une bibliothèque sur « la gouvernance des organisations à but non lucratif ». Elle est composée de trois publications avec un guide juridique, des listes de vérification et des stratégies[17]. Il y a également des normes de transparence, telles que l'initiative de rapport mondial et de norme AA1000 de responsabilisation qui peuvent aider les ONG à se conformer à la meilleure pratique.

Nancy Z. Boswell (TI USA), Phyllis Dininio (Transnational Crime and Corruption Center, American University) et Michael Johnston (université Colgate)

Indications bibliographiques

Nancy Boswell et Peter Richardson, « Anti-corruption: Unshackling EconomicDevelopment », *Economic Perspectives* (mars 2003), www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/boswell.htm

Michael Lippe, « Corruption at the local government level: The U.S. experience », mars 2002, voir www.transparency-usa.org/documents/corruptioninlocalgovernmentin america.doc

D. Renzulli, *Capitol Offenders: How Private Interests Govern Our States*, Center for Public Integrity, Washington DC, 2002.

TI USA, « Anti-bribery toolkit: Guidance for small and medium companies to develop compliance programs », mai 2002, www.transparency-usa.org/Toolkit.html

TI USA, « Statement on corporate governance and accounting reforms », juillet 2002, www.transparency-usa.org/Corporate%20Governance%20Statement.htm

TI USA, « Corporate governance: Code of conduct/compliance programs leading

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 240

practices survey », février 2003, www.transparency-usa.org/documents/03020397750_CorporateGovernanceSurvey-FINAL.pdf
TI USA: www.transparency-usa.org

Notes

1. Charles Lewis, « The Enron collapse: A financial scandal rooted in politics », Center for Public Integrity, www.publici.org
2. *New York Times* (États-Unis), 31 décembre 2002.
3. Voir « Statement of government accountability project » à l'adresse www.whistleblower.org
4. *Time* (États-Unis), 22 décembre 2002.
5. Reuters (Grande-Bretagne), 9 avril 2003 ; *New York Times* (États-Unis), 10 avril 2003.
6. « NYSE corporate governance proposal », Commission File n° SR-NYSE-2002-33, communiqué n° 34-47672.
7. « NASDAQ corporate governance proposal », Commission File n° SR-NASD-2002-141, communiqué n° 34-47516.
8. *New York Times* (États-Unis), 4 juin 2003.
9. Voir www.unitedway.org
10. *Washington Post* (États-Unis), 4 et 7 mai 2003.
11. « Grassley seeks details on the united way's financial management », communiqué de presse, 20 août 2002, www.grassley.senate.gov/releases/2002/p02r8-20a.htm; « Senate finance committee passes non-profit bill », *OMB Watch*, juin 2002.
12. Alan G. Hevesi et Ira Millstein, « Non-profit governance in New York City », www.comptroller.nyc.gov/bureaus/opm/Nonprofit%20Governance%20In%20New%20York%20City.pdf
13. Charles F. Dambach, *Structures and Practices of Non-profit Boards*, BoardSource, Washington DC, 2003.
14. OneWorld (États-Unis), 12 juin 2003, www.us.oneworld.net
15. Beaucoup sont apparus au cours d'une conférence organisée par American Enterprise Institute et Institute of Public Affairs of Australia, « Non-governmental organizations: The growing power of an unelected few », www.ngowatch.org
16. SustainAbility *The 21st Century NGO: In the Market for Change*, SustainAbility, Washington DC, 2003.
17. Voir www.abanet.org

France

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 6,9 (23e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : 5,5 (12e sur 21 pays)

Conventions

Convention civile contre la corruption du Conseil de l'Europe (signée en novembre 1999 ; pas encore ratifiée)
Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe (signée en septembre 1999 ; pas encore ratifiée)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 241

Convention de l'Union européenne sur la lutte contre la corruption (ratifiée en août 2000)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en juillet 2000)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en octobre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Une loi votée en septembre 2002 a apporté un certain nombre de changements en matière de **procédure pénale**. En allongeant les délais pour statuer des demandes de mise en liberté, et en autorisant des comparutions immédiayes et des témoignages anonymes dans les affaires de moindre importance, les nouvelles dispositions permettent d'anticiper les opportunités de corruption (cf. ci-après).
- En mars 2003, le législateur a modifié la Constitution pour refléter une décision de 2002 relative aux **procédures de mandat d'arrêt et d'extradition** entre les États membres de l'Union européenne. En effet, le mandat d'arrêt permet l'extradition sans application du principe de double incrimination, selon lequel les présumés crimes doivent constituer des délits selon les législations de l'État membre signant le mandat d'arrêt, ainsi que de l'État membre qui l'exécute. Cette décision considère la corruption comme un délit.
- La loi très attendue sur la **sécurité financière** est entrée en vigueur en août 2003. Elle a pour objet de renforcer les pouvoirs de contrôle et de pénalisation des organes de régulation par la création d'une seule autorité chargée des marchés financiers. Les vérificateurs des comptes publics se verront confier plus de responsabilités, et il leur sera interdit d'auditer et de conseiller un même client, sauf si les deux services s'intègrent dans le processus d'audit. La loi précise davantage quels types de conflits d'intérêts sont susceptibles d'empêcher les vérificateurs des comptes publics de travailler sur les comptes. La loi prescrit aussi la divulgation du salaire des vérificateurs ; l'envoi à l'assemblée générale annuelle d'informations sur les travaux d'une commission et sur les questions de contrôle interne. Elle demande aussi à toutes les organisations faisant une offre de titres publique de publier toutes les transactions effectuées par leur liquidateur ou par les associés de ce dernier.
- Au moment de la rédaction du présent rapport, le Parlement recevait un projet de loi qui devait changer le **système judiciaire** pour prendre en compte les développements récents en matière de crime, et qui devait bouleverser la procédure française en matière pénale. Ce projet de loi prévoit le fait de plaider coupable et contient des règles concernant la coopération judiciaire internationale qui renforcent l'effectivité des activités de lutte contre la corruption. Cette loi vise surtout à amender le code pénal pour refléter la convention de mai 2002 sur l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, ainsi que la décision de justice de 2002 instituant Eurojust, l'organe de l'Union européenne chargé de combattre les crimes transnationaux ou transfrontaliers les plus complexes[1].

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 242

L'abus de biens sociaux

Les juges chargés d'instruire les affaires relatives à la corruption poursuivent parfois les suspects pour des délits d'abus de biens sociaux. La prescription et les types de peines pour ces délits sont désormais susceptibles de modification.

Jusqu'à une date récente, la prescription dans les cas de malversations en entreprise ne prenait pas effet à partir de la date à laquelle le délit avait été commis, mais à partir de la date de sa découverte. En revanche, la prescription pour les cas de corruption est appliquée dès la date à laquelle le délit est commis, mais n'est valable que pour une durée de trois ans. Par conséquent, au cours de l'instruction, les juges ont tendance à inculper pour malversations et non pour corruption, le dernier cas étant généralement difficile à prouver. Cependant, en juin 2001, la Cour de cassation a décidé que la date de prise d'effet de la prescription devait coïncider avec celle de la publication par la société de son rapport financier annuel, sauf en cas de dissimulation[2].

Et pourtant, la définition de dissimulation d'informations est actuellement au centre des débats. Les avis seraient partagés, par exemple, lors d'une affaire où paraîtrait un emploi fictif dans un rapport annuel : cela constituerait-il un cas de non-divulgation? Dans son rapport annuel du 25 avril 2003, la Cour de cassation a demandé au législateur de trancher ce débat. Jusqu'à présent, le Parlement, craignant de créer la controverse avec la classe politique, s'est abstenu de prendre part aux initiatives de lois se rapportant à cette question.

Dans le même ordre d'idées, la peine pour malversations au sein de l'entreprise peut maintenant être affectée par la loi de 2002 portant sur l'adaptation du système judiciaire (cf. ci-aprés). De nouvelles procédures autorisent par exemple un procureur général à mettre fin à une poursuite pénale et à proposer une amende ou un ordre de privation de liberté à une personne qui plaide coupable et accepte la proposition. Tous les délits passibles de peine d'emprisonnement de cinq ans, y compris l'abus de biens sociaux, font l'objet de la nouvelle procédure.

Le juge d'instruction : une fonction affaiblie

La loi de 2002 modifiant le système judiciaire s'est heurtée à une levée de boucliers des juges d'instruction, dont l'autorité s'en est trouvée affaiblie. Par contre, les personnalités politiques n'ont pas réagi publiquement par rapport à cette législation, bien que la majorité d'entre elles soutienne une réduction du pouvoir des juges, surtout en ce qui concerne trois aspects du pouvoir judiciaire. Tout d'abord, la procédure pénale est en France basée sur un système d'instruction favorisant une participation très active des juges d'instruction. Le procureur général présente des affaires pénales complexes aux juges d'instruction, qui sont chargés de mener les enquêtes de manière impartiale dans le but d'établir les faits. Napoléon appelait le juge d'instruction l'homme le plus puissant en France, du fait du pouvoir qu'il avait de renvoyer un prévenu en prison ; depuis lors, ce rôle a été confié à un autre juge spécial, aux termes d'une loi votée en juin 2000.

En outre, les hommes politiques de tous bords ont très souvent remis en cause le rôle joué par les juges d'instruction dans les affaires très sensibles, plus particulièrement parce que plusieurs procès ont été annulés après la découverte d'erreurs de procédure[3]. Pour ajouter à la consternation de plusieurs d'entre eux, des affaires importantes ont abouti à des décisions d'acquittement, notamment celles ayant mis en cause

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 243

Roland Dumas, ministre des Affaires étrangères sous François Mitterrand, Dominique Strauss-Kahn, ancien ministre de l'Économie et des Finances, et Robert Hue, ancien secrétaire général du Parti communiste français.

Enfin, même le procureur général de la cour d'appel de Paris s'est déclaré en faveur de l'abolition des juges d'instruction afin de mieux protéger les droits des prévenus. Sans surprise, la nouvelle loi vient conférer des pouvoirs supplémentaires au procureur général au détriment du juge d'instruction. Le procureur général – responsable devant le ministre de la Justice – pourra à présent user de mesures coercitives, telles que les perquisitions et les écoutes téléphoniques, procédés jusqu'ici possibles seulement une fois l'affaire référée à un juge d'instruction. Le procureur général peut aussi déterminer quels sont les cas qui rentrent dans la catégorie de crimes organisés et faire du marchandage judiciaire avec un prévenu qui a avoué son crime. Renforcer le rôle du juge comme arbitre constitue une étape décisive vers une procédure accusatoire, alors que renforcer le pouvoir du procureur général signifie ignorer le juge d'instruction. Dans son récent ouvrage, Eva Joly relève que si la réforme actuelle s'était appliquée à l'affaire Elf, le scandale du même nom aurait pu être évité grâce à une décision qui serait intervenue au début de l'affaire[4].

Le projet de réforme des marchés publics : une loi trop libérale ?

La tendance actuelle du gouvernement français vers un assouplissement des procédures se traduit par un projet contesté de réforme des marchés publics qui fait aujourd'hui l'objet d'un vif débat. Les critiques venant de l'opposition soutiennent que cette réglementation crée de nouveaux réseaux de corruption, et les organisations professionnelles sont préoccupées parce qu'elles estiment que des procédures et des garde-fous plus stricts sont des garanties de transparence et de responsabilité. Le gouvernement a répondu à ces réactions en introduisant d'importantes innovations dans cette réglementation, avec un accent particulier sur les plafonds de dépense.

Cette réglementation, qui pourrait être votée dès la fin de l'année 2003, préconise une refonte du système des marchés publics en France. Grâce à un renforcement du partenariat entre les secteurs public et privé, le gouvernement pourrait attribuer des contrats pour la conception, la construction et la gestion des services publics comme les hôpitaux. Il y a dix ans, les tribunaux des fonds publics avaient condamné l'abolition de tous les contrôles et gestions par l'État, du financement et de l'exécution de tels services. Cette procédure avait été abandonnée du fait de sa vulnérabilité aux abus financiers. À titre d'illustration, on estime à 87 millions d'euros le montant des crédits des marchés publics versé aux partis politiques entre 1989 et 1995, somme initialement prévue pour la rénovation des établissements secondaires de la région de l'Île-de-France.

Le texte initial autorisait un élu local à passer un contrat de réalisation de travaux publics pour un montant de 6,2 millions d'euros (7,1 millions de dollars américains) avec l'organisation de son choix, sans avoir à se référer à la commission des marchés ou d'en discuter avec le conseil municipal. Interrogé sur les occasions de corruptions susceptibles d'être créées par la nouvelle législation, le ministre de l'économie et des Finances a répondu que la corruption ne pourrait être éradiquée au moyen de procédures restrictives, étant donné que c'était une « question d'état d'esprit[5] ».

Les premières critiques sur le projet initial de la réforme ont amené le gouvernement à apporter d'importantes modifications au texte et, en juillet 2003, à créer une commission parlementaire multipartite

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 244

pour examiner les procédures les plus restrictives contenues dans la réglementation.

Par la suite, le ministère de l'Économie et des Finances a annoncé le nouveau seuil de compétitivité à 240 000 euros (275 000 dollars américains) pour l'ensemble des offres de marchés publics. Pour les marchés de construction, entre 240 000 euros et 6,2 millions d'euros (7,1 millions de dollars américains), l'État et les collectivités locales auront à choisir entre l'une des trois formules suivantes : la procédure traditionnelle d'appel d'offres, recommandée quand la concurrence entre les entreprises est sévère ; la procédure de négociation publiée, qui permet aux collectivités de soulever des questions et de proposer une amélioration de l'appel d'offres ; et la procédure de dialogue compétitif, par lequel l'adjudicateur des marchés publics définit les besoins à l'entreprise. Pour les marchés nécessitant plus de 6,2 millions d'euros (7,1 millions de dollars américains), seule la formule traditionnelle d'appel d'offres sera autorisée. En outre, les adjudicateurs des marchés publics doivent régulièrement publier la liste des importantes transactions et des fournisseurs. Le ministère des Finances a décidé de poursuivre le contrôle des transactions dans le but de promouvoir l'application de la réglementation.

La réforme a été élaborée dans un contexte général propice à la décentralisation, avec le gouvernement central qui envisage la dévolution de plus de responsabilités aux autorités régionales, départementales et municipales. S'agissant plus particulièrement de l'autorité de construction des routes, elle sera bientôt décentralisée vers les départements, alors que la formation professionnelle et les projets d'infrastructures non nationaux seront dévolus aux régions.

Yves-Marie Doublet (École nationale d'administration, France)

Indications bibliographiques

Thierry Beaugé, « Vers une nouvelle réforme du code des marchés publics », TI France, *Bulletin d'informations* n° 17, avril 2003.

Yves-Marie Doublet, « Quel financement futur pour les partis politiques européens ? » TI France, *Bulletin d'information* n° 17, avril 2003.

« À propos de la réforme en cours du code des marchés publics, il est possible de concilier simplification et transparence », TI France, *Bulletin d'information* n° 18, juillet 2003.

« La délinquance financière devant les tribunaux français », TI France, *Bulletin d'information* n° 15, octobre 2002.

Rapport 2001 du Service central de prévention de la corruption, Editions des journaux officiels, n° 4433.

En finir avec la criminalité économique et financière, Syndicat de la magistrature et ATTC, éd. Mille et Une Nuits, n° 46, novembre 2002.

Notes

1. Pour en savoir plus sur la Convention sur l'assistance mutuelle dans les affaires pénales entre les États membres de l'Union européenne, consulter le site Internet aux adresses suivantes: europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33108.htm et www.justice.ie/802569B20047F907/vWeb/pcSBHN548FKE
2. La Cour de cassation est la plus haute cour de justice, qui est l'instance de dernier recours contre les décisions des tribunaux inférieurs.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 245

3. En France, les juges et les juges d'instruction font partie d'un même et unique corps de la magistrature. Ils peuvent être des magistrats assis ou des magistrats debout. Les magistrats assis s'apparentent aux magistrats du siège aux États-Unis ; ils peuvent émettre des ordonnances, des jugements et des arrêts. Les magistrats debout sont des procureurs généraux qui travaillent pour l'État dans les juridictions pénales. Le principe de sécurité de poste s'applique aux juges et non aux procureurs, ceux-ci travaillant sous la supervision de leurs supérieurs hiérarchiques et de l'autorité du ministre de la Justice. La procédure pénale en France prévoit des instructions discrétionnaires par le procureur général, et a à ce jour accordé un rôle plus important aux juges que la seule participation dans la tenue des procès.
4. Eva Joly, *Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre ?*, Paris, Les Arènes, 2003.
5. *La Tribune* (France), 30 avril 2003.

Grèce

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 4,3 (50e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention civile contre la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en février 2002)
Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier en 1999 ; pas encore ratifiée)
Convention de l'Union européenne sur la lutte contre la corruption (ratifiée en avril 2001)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en février 1999)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- En novembre 2002, le gouvernement a créé le poste d'**inspecteur général de l'administration publique** (GEPA) avec pour attribution l'amélioration de la prestation des agences de contrôle et la dénonciation de la corruption. Le GEPA peut ordonner des inspections dans les ministères, les sociétés d'État ou les organismes publics, et vérifier les avoirs personnels des fonctionnaires assumant toute fonction de gestion. Il publie un rapport annuel qui fait ressortir les cas les plus saillants de corruption, de mauvaise gouvernance ou de manque de transparence dans l'administration publique.
  Bien que ce poste soit susceptible d'avoir un impact positif sur la corruption, les détracteurs l'ont rejeté et ont estimé qu'il constitue l'illustration la plus récente de l'habitude de réagir aux problèmes en créant simplement de nouvelles institutions, au lieu de rechercher les causes du fonctionnement inadéquat de celles qui existent. Le mandat du GEPA se confond avec celui de plusieurs autres agences, notamment l'Unité de lutte contre la fraude économique et l'Organe d'inspection et de contrôle de l'administration publique, créés en 1997.
- En janvier 2003, une nouvelle loi est venue étendre le champ des compétences

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 246

du **médiateur du peuple** avec l'inclusion de la fonction d'enquêteur sur les cas reportés de corruption dans la fonction publique. Initialement créée en 1997, cette autorité était chargée de la protection des droits de l'homme et des droits des enfants. Dans sa conception actuelle, le médiateur du peuple est assisté par cinq adjoints et plusieurs enquêteurs.

- En février 2003, le Parlement a procédé à la modification de la loi sur l'**immunité** des membres du gouvernement. Aux termes de cette nouvelle loi, les membres du gouvernement ne peuvent pas faire l'objet de poursuites judiciaires, d'arrestation, ou d'emprisonnement sans approbation du Parlement. La même approbation parlementaire est requise avant l'ouverture ou la clôture d'une enquête sur le comportement du gouvernement. Les députés élus jouissent d'une immunité conformément à l'article 62 de la Constitution, et le Parlement a tendance à protéger ses membres des poursuites judiciaires.

Préparatifs des Jeux olympiques 2004 : plusieurs occasions de corruption

Depuis quelques années, la Grèce a lancé un programme accéléré de développement économique, suite à l'approbation d'une troisième dotation globale de financement par l'Union européenne et à la faveur de l'organisation des Jeux olympiques en 2004, ce qui a accru les besoins en travaux publics. Les deux programmes ont permis de multiplier les occasions de pots-de-vin et ont suscité une inquiétude accrue quant à l'aptitude des pouvoirs publics à contrôler des marchés aussi importants et à assurer un maximum de transparence et une croissance optimale.

Le fonds de développement de l'Union européenne pour la période 2000-2006 s'élève à environ 50 milliards d'euros (57 milliards de dollars américains), dont une grande partie sera dépensée pour accroître la compétitivité de l'économie par la modernisation des infrastructures[1]. Le coût des préparatifs des seuls Jeux olympiques dépasse 4,4 milliards d'euros (5 milliards de dollars américains)[2]. Trois ministères sont chargés de superviser la passation des marchés : il s'agit du ministère des Finances (service des dotations) ; du ministère de l'Environnement, de la Planification et des Marchés publics (constructions et immobilier) ; et du ministère du Développement (approvisionnements publics). La Cour des comptes joue un rôle de contrôle important. Elle effectue un contrôle préalable quand le montant du marché excède 1,5 million d'euros (1,7 million de dollars américains) en ce qui concerne les approvisionnements et les services, ou trois fois cette valeur dans le cas des plans de construction. Elle peut effectuer un examen *ex post* de la procédure de sélection si cette procédure est remise en cause. Le Comité olympique grec, en collaboration avec le gouvernement, supervise aussi les projets en matière d'infrastructures relatifs à l'organisation des jeux.

Pour plus de transparence, le Parlement a ratifié en juin 2002 une loi qui interdit aux entreprises de média de prendre part aux marchés de travaux publics à cause de leur influence sur l'opinion publique et sur les hommes politiques. On craignait de voir ces entreprises bénéficier d'un traitement préférentiel en tant que candidats à l'exécution des travaux publics, ou qu'elles ne se livrent à un trafic d'influence.

En octobre 2002, une législation plus rigoureuse sur le contrôle des marchés publics a été soumise au Parlement, mais

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 247

n'a pas pu être votée. Les principales dispositions de cette loi couvraient, entre autres, les points suivants : la mise sur pied d'une commission indépendante de supervision du processus de passation des marchés publics, les garanties que le coût et la qualité des travaux publics soient évalués de façon objective, et que des sanctions plus sévères soient prises à l'encontre des fonctionnaires et entreprises corrompus qui entravent les procédures. Entre autres organisations, le GRECO et TI-Grèce ont proposé des mesures supplémentaires de lutte contre la corruption.

La nécessité de disposer de mécanismes plus efficaces est mise en évidence par les indicateurs de corruption et du favoritisme pratiqués dans la passation des marchés publics. Un examen des marchés préliminaires a permis à la Cour des comptes de réaliser que 43 contrats sur 182 en l'an 2000 étaient illégaux, et 34 sur 164 pour l'année d'après[3]. Un sondage d'opinion réalisé en février 2001 a révélé que 72 % des personnes interrogées pensent que les organismes publics sont responsables de la plupart des actes de corruption en Grèce et doivent par conséquent subir une réforme profonde, alors que 86 % de ces personnes sont peu satisfaites du fonctionnement de ces administrations[4]. Les inondations survenues en été et en automne 2002 ont gravement endommagé un grand nombre d'ouvrages publics, ce qui a remis en question la qualité et l'efficacité des agences de contrôle. Quelque 2 140 cas de corruption, mettant essentiellement en cause les fonctionnaires, font actuellement l'objet d'enquêtes par les pouvoirs publics[5].

Le financement des partis politiques pendant les élections

Pendant les élections organisées en 2000, un bon nombre de candidats et de partis ont été critiqués pour leur manque de transparence en ce qui concerne la divulgation de l'identité des contributeurs et des montants réels reçus. Amené à réagir face au mécontentement créé par une telle situation, le Parlement a ratifié une nouvelle loi sur le financement des partis politiques en juin 2002, qui prévoit des sanctions plus sévères contre les candidats qui ne se conformeraient pas à la réglementation sur le financement des campagnes électorales.

La nouvelle loi fixe le niveau de financement des partis par le trésor public à 0,022 % du budget de l'État, sa répartition étant effectuée proportionnellement au nombre de sièges d'un parti au Parlement et au nombre de suffrages obtenus. Le montant total dépensé par un parti au cours d'une saison électorale ne devra pas excéder 20 % de la dotation précédemment obtenue du Trésor public. La nouvelle réglementation prévoit aussi des dispositions sur les contributions des particuliers. Les citoyens grecs sont autorisés à verser une contribution maximale annuelle de 15 000 euros (17 000 dollars américains) à un parti politique, et 3 000 euros à un candidat. Les étrangers et les propriétaires grecs d'entreprises de média ne sont pas quant à eux autorisés à faire des dons aux partis politiques.

La nouvelle loi est aussi plus explicite sur la procédure de déclaration des revenus des partis politiques. Un bilan des dépenses, des sommes reçues et des noms des donateurs doit être dressé et déposé chaque année. Une commission composée de membres du Parlement et de juges est chargée de contrôler ce bilan. Les contrevenants à ces nouvelles dispositions sont passibles d'amendes ou, si la faute est grave, ils s'exposent à une exclusion. Le ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation devra mettre sur pied une commission spéciale des élections avant la tenue des consultations, avec pour mandat de veiller à la bonne application de la loi.

Cependant, le problème est moins le contenu de la nouvelle loi que de s'assu-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 248

rer que les partis politiques l'observent effectivement. Après les élections de 2000, TI Grèce a fait état de plusieurs cas de violations par les partis politiques de la réglementation en vigueur sur les stratégies de promotion, mais aucune sanction n'a été prise contre les coupables[6]. Au lieu de faire voter de nouvelles lois, le gouvernement devrait plutôt veiller à l'application de celles déjà existantes.

Vassilios Ntouvelis (Transparency International Grèce/Diethnis et université d'Athènes des sciences économiques et commerciales)

Indications bibliographiques

Centre de développement des idées pour la Grèce au XXIe siècle, « La corruption : les mesures visant à endiguer le fléau dans le secteur public », 1998, www.E21.gr [en langue grecque].

Groupe des États du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO), « Rapport d'évaluation sur la Grèce », mai 2002, www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep(2001)15E-Greece.pdf

Bureau européen de lutte contre la fraude, « Rapport de la Commission européenne sur la lutte contre la fraude », 2000, 2001 et 2002, europa.eu.int/comm/anti_fraud/ reports/commission/2002/en.pdf

TI Grèce: www.transparency.gr

Notes

1. Ministère du Développement, www.ypan.gr
2. TI Grèce.
3. « GRECO : Rapport d'évaluation sur la Grèce ».
4. Sondage d'opinion sur la transparence, réalisé par TI Grèce en collaboration avec Prognosis.S.A. L'échantillon était de 920 personnes provenant des régions d'Athènes et de Pireus, âgées entre 16 et 69 ans en février 2001.
5. www.in.gr, 13 février 2003.
6. Bien que rien n'ait été prouvé, TI Grèce a envoyé un rapport à la commission chargée de superviser le processus électoral, dans lequel l'organisation relate en détails plusieurs cas de candidats ayant violé la réglementation sur les dépenses en matière de publicité. TI Grèce a été confrontée à la résistance de l'administration et à des entraves bureaucratiques pour transmettre le rapport à la commission. L'organisation ignore si le document a été effectivement acheminé.

Guatemala

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,4 (100e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention interaméricaine contre la corruption (ratifiée en juillet 2001)

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 249

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- En octobre 2002, le département des opérations anti-stupéfiants (DOAN) a été dissous et a fait place au **Service d'information et d'analyse sur les stupéfiants** (SAIA). Le SAIA est chargé de mener les enquêtes sur le blanchiment d'argent. Le DOAN s'était laissé entraîné dans une série de scandales – 320 membres de son personnel ont été arrêtés pour corruption en 2002 – et le taux de saisie de drogue avait baissé au sein de ce département. Le bureau américain des stupéfiants internationaux et de l'application de la loi en la matière (US Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs) a formé 400 nouveaux agents de SAIA au cours de l'exercice 2002-2003.
- En décembre 2002, le Congrès a voté une loi sur les audiences avant le procès, qui est entrée en vigueur en février 2003. Cette loi accorde à un plus grand nombre de fonctionnaires le droit de se faire entendre par le Congrès avant de se faire juger par un tribunal[1]. Elle accorde aussi un délai illimité aux commissions parlementaires pour se décider sur l'opportunité de lever l'**immunité** d'un prévenu, sauf dans le cas des juges ou des magistrats, où les décisions doivent être prises dans un délai de deux mois.
- En décembre 2002, le **Congrès a voté une loi sur la probité et les responsabilités**, entrée en vigueur en février 2003. Contenant les règles et procédures en matière d'ouverture de procédures administratives contre les fonctionnaires, cette loi prévoit l'imposition de sanctions pécuniaires contre les coupables. Cependant, ces sanctions sont peu sévères et les procédures établies lourdes. Le fait que le texte évoque le délit « d'enrichissement illicite », qui n'a pas été défini dans cette loi ou dans toute autre législation, constitue aussi un problème.
- En décembre 2002, le président Alfonso Portillo a créé la **Commission nationale de transparence et de lutte contre la corruption**, chargée de coordonner les activités de lutte contre la corruption et de promouvoir la transparence à travers la mise en œuvre des politiques institutionnelles visant à « prévenir les sanctions et éradiquer la corruption dans le secteur public, le secteur privé et la société civile ». Créée pour être autonome et impartiale, composée d'un nombre égal de représentants de la société civile et du gouvernement, la commission, vers la fin de l'année 2003, a été accusée d'opacité et qualifiée d'organisme à l'avenir incertain.
- En décembre 2002, le Congrès a approuvé le décret donnant au procureur général la charge de défendre, tant juridiquement qu'extrajudiciairement, les intérêts de l'État au Guatemala et à l'étranger. Ce dernier aspect a des implications positives sur le **rapatriement des biens**.
- Une série de lois visant à promouvoir la **transparence** a été soumise au Congrès, mais ne présentent pas un grand intérêt à être débattues, encore moins à être votées. Ces projets comprennent : une loi réglementant les **fonds sociaux**, actuellement administrés de façon très discrétionnaire ; une loi sur l'**accès à l'information** (bien que ce projet de loi ait été modifié par la législa-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 250

ture avec l'introduction de 40 amendements) ; les définitions des **délits de pots-de-vin transnationaux**, d'enrichissement illicite et de trafic d'influence; et une loi sur la **protection des témoins** qui dénoncent la corruption.
Un motif de plus grande préoccupation pour les organisations de la société civile et les médias est l'élaboration du projet de réforme du code pénal afin de considérer comme infraction « **l'usage irrégulier des informations privilégiées** », ce qui encouragerait le refus de l'information publique, limiterait la liberté d'expression et renverserait la tendance à divulguer l'information. La loi ne définit pas la notion « d'information privilégiée ». Cependant, cette loi a peu de chance d'être votée, à cause de son caractère impopulaire et du fait que 2003 est une année d'élection.

La culture de l'impunité favorise la grande corruption

Ces dernières années ont été caractérisées par de nombreux cas de grande corruption mettant en cause des fonctionnaires au plus haut niveau. La plupart de ces cas n'ont pas connu d'issue, illustration d'une culture d'impunité profondément ancrée dans l'État du Guatemala. Ces scandales ont été dénoncés par une presse locale de plus en plus vigilante.

L'un des scandales les plus remarqués a été celui faisant état d'un détournement de 4,5 millions de quetzals (600 000 millions de dollars) de biens publics par le président Portillo, le vice-président Juan Francisco Reyes et son secrétaire particulier, Julio Girón. Ils étaient accusés d'entretenir treize comptes bancaires et quatre sociétés fictives au Panamá pour des fins de blanchiment d'argent. La prétendue « Panamá Connection » a été exposée par le journal *Siglo XXI* dans son édition du 5 mars 2002.

En août 2002, le procureur chargé des cas de corruption, Karen Fischer Pivaral, a abandonné l'enquête pour manque de preuves, même si les accusations ne cessaient de tomber. Au mois de décembre, elle a demandé au gouvernement panaméen de reprendre l'instruction de l'affaire. En mars 2003, elle a démissionné sous la pression du procureur général, Carlos de León, qui la pressait, selon ses dires, de mettre fin aux investigations. Par la suite, elle est partie du Guatemala en déclarant qu'elle avait reçu des menaces de mort. La remplaçante de Fischer, Tatiana Morales, a présenté sa lettre de démission en juillet 2003, déclarant qu'elle était victime des mêmes pressions. Dans sa lettre, elle a évoqué ses frustrations, liées au fait que les autres sections du parquet sapaient son travail. Une commission consultative créée pour examiner cette affaire avait préconisé la suspension de l'enquête en se fondant sur les informations fournies par le comité directeur de la Banque panaméenne, selon laquelle Portillo ne possédait aucun compte bancaire au Panamá, et qu'en outre, la Cour suprême devait d'abord lever son immunité. À la mi-juillet, la Cour suprême du Panamá a demandé au procureur général d'ouvrir des enquêtes sur la base de la requête introduite par Morales.

La compagnie Guatel, une société nationale de télécommunications, constitue un autre cas de corruption n'ayant pas été proprement examiné. Cette situation est pour la première fois portée à la connaissance du grand public en août 2002, lorsque le journal *El Periódico* publie une série d'enquêtes reportages alléguant que le directeur de la Guatel, Guillermo Estuardo Del Pinal, et ses

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 251

proches sont coupables de malversations[2]. Selon ces enquêtes, Del Pinal aurait autorisé d'importants payements déjà effectués et imputés par l'ancien directeur de la Guatel. En effet, à la fin de 2001, un virement de 70 millions de quetzals (9 millions de dollars américains) aurait été effectué pour régler une dette auprès de la banque américaine Eximbank, alors que les comptes de la Guatel indiquaient que cette somme aurait été payée au cours de la période 1998-1999. Del Pinal est aussi accusé de recruter à la Guatel les amis et les proches des hauts responsables et des membres du Congrès.

Tout en reconnaissant le caractère illégal de ces transactions – de même que le vérificateur général des comptes –, le ministre des Finances, Eduardo Weymann a néanmoins autorisé le budget de la Guatel pour l'exercice 2000 et 2001. Ces allégations n'ont pas non plus constitué un obstacle à l'élection d'Oscar Dubón Palma à son poste actuel de vérificateur général. Dubón aurait signé un duplicata lorsqu'il était directeur financier et directeur adjoint chargé des opérations à la Guatel. Par la suite, il a démissionné pour briguer le poste de vérificateur général qu'il convoitait, au moment où a éclaté l'affaire[3].

De tels cas illustrent les pratiques de corruption généralisées qui ont cours au Guatemala : l'abus d'une fonction pour l'enrichissement personnel, ou pour trouver des emplois et faire s'enrichir les membres de la famille et les amis. Autant de pratiques qui suscitent des interrogations sur le manque d'autonomie des différents organes de l'État – le plus souvent dirigés par des personnes proches du parti ou par les hauts responsables du régime, comme l'atteste le cas de la Guatel. La démission de Fischer du poste de procureur en charge des cas de corruption suscite des inquiétudes particulières sur la capacité du ministère public à se prononcer sur les affaires impliquant des hauts responsables de la République. Le procureur général jouit d'un pouvoir discrétionnaire total en matière de nomination ou de révocation des procureurs. Cette absence d'indépendance contribue à faire régner l'impunité dont jouissent les auteurs d'actes de corruption.

Violeta María Mazariegos Zetina (Acción ciudadana, Guatemala)

Indications bibliographiques

Acción ciudadana, « Manual Ciudadano: Conociendo y Denunciando la Corrupción » (Guide du citoyen : connaître la corruption pour la dénoncer), Guatemala, 2002.

Acción Ciudadana, « Manual Ciudadano para el Acceso a la Información Pública » (Guide du citoyen sur l'accès à l'information), Guatemala, 2003.

Acción Ciudadana, « Manual Ciudadano de monitoreo del gasto público » (Guide du citoyen sur le contrôle des dépenses publiques), Guatemala, 2003.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, « ¿Llegó la hora de la ética, la integridad y la transparencia en la gestión pública? » (Le moment de l'éthique, de l'intégrité et de la transparence dans la gestion des biens publics est-il venu ?), juin 2001, www.asies.org.gt/analisis6-2001.htm

Foro Guatemala, « Por la Transparencia en la Administración Pública y el Combate a la Corrupción en Guatemala » (Pour la transparence dans l'administration publique et la lutte contre la corruption au Guatemala), Guatemala, février 2002.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 252

Reporteros sin Fronteras, « Un “monopolio de facto” en torno al Gobierno » (« Un monopole *de facto* » autour de l’action gouvernementale), 2002. www.infoamerica.org
Acción Ciudadana: www.quik.guate.com/acciongt

Notes

1. Cette portion de la loi a été déclarée anticonstitutionnelle et suspendue le 2 septembre 2003.
2. Tous les points de détail concernant cette affaire ont été rapportés dans une enquête spéciale du journal *El Periódico* (Guatemala) du 21 au 26 août 2002.
3. Le Congrès élit le vérificateur général des comptes pour un mandat de quatre ans. Le titulaire de ce poste ne peut être destitué de ses fonctions que par le Congrès, en cas de négligence.

Japon

Score dans l’indice de perceptions de la corruption 2003 : 7,0 (21e sur 133 pays)
Score dans l’indice de corruption des pays exportateurs 2002 : 5,3 (13e sur 21 pays)

Conventions

Convention de l’OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en octobre 1998)
Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- La loi relative à l’élimination et à la prévention de la complicité dans les appels d’offres votée en juillet 2002 est entrée en vigueur en janvier 2003. Cette loi introduit des mécanismes visant à empêcher les fonctionnaires, aux niveaux national et local, de procéder à des **pratiques frauduleuses lors de la passation des marchés publics**. Au Japon, la fraude est généralisée, notamment dans le secteur du bâtiment. Cette pratique était déjà pénalisée par le code pénal et réglementée dans le cadre de la loi sur le commerce équitable. Aux termes de la nouvelle loi, la Commission du commerce équitable (FTC) est habilitée à demander au chef d’un département ministériel ou d’une collectivité locale de prendre des mesures pour réprimer les cas soupçonnés de marchés frauduleux perpétrés par les fonctionnaires. À cet égard, lorsque la FTC le requiert, un ministre ou le responsable d’une collectivité locale se doit d’ouvrir une enquête, de prendre des sanctions et d’exiger réparation auprès des responsables impliqués dans la fraude.
- La **Commission du commerce équitable** a été transférée en avril 2003 et relève désormais directement du gouvernement. Depuis 2001, la commission était un organisme semi-autonome relevant du ministère de l’Administration publique, de l’Intérieur et des Postes et Télécommunications. En effet, l’ancienne localisation de la FTC suscitait des doutes quant à son indépendance dans la mesure où

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 253

ses attributions comprenaient le contrôle des activités des postes et des télécommunications, qui étaient gérées par un autre service dans le même ministère.

L'échec de l'extradition de Fujimori

Réagissant à une demande officielle formulée en juillet 2003 pour l'extradition de l'ancien président péruvien Alberto Fujimori pour qu'il réponde aux chefs d'accusation d'atteinte aux droits de l'homme et de corruption, un responsable japonais a déclaré que le gouvernement nippon n'avait pas l'intention de revenir sur sa décision de ne pas extrader les citoyens japonais. Un traité bilatéral pourrait certes abroger ce principe, mais aucun traité d'extradition n'existe entre le Japon et le Pérou. Fujimori avait obtenu la nationalité japonaise lors de son exil en novembre 2000. Alors qu'une campagne a été lancée au Pérou et à travers le monde entier pour exiger l'extradition de Fujimori, elle ne connaît pas une grande adhésion au Japon (cf. « Campagne pour l'extradition de Fujimori », chapitre 6, page 113.)

Encore peu de mesures contre la corruption internationale

En dépit de plusieurs cas rapportés de paiements illicites effectués par les entreprises japonaises aux fins de gagner des marchés internationaux, aucune de ces firmes n'a encore été inculpée. La corruption des fonctionnaires étrangers au Japon a été déclarée illégale en février 1999 aux termes d'un amendement de la loi sur la lutte contre la concurrence déloyale (UCPL), au lendemain de la signature par le Japon de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption.

Le cas le plus important de corruption enregistré en 2002-2003 fait état d'un agent de la compagnie Mitsui & Co. qui aurait versé la somme de 1,3 million de yens (11 000 dollars américains) de pot-de-vin à un haut responsable du ministère mongolien des Infrastructures entre juin 2001 et avril 2002 ; cela dans le but de se voir adjuger le marché relatif aux projets de construction pour le compte du gouvernement mongolien, financé par le programme d'assistance au développement du gouvernement nippon. En septembre 2002, le parquet japonais s'est refusé à engager des poursuites judiciaires contre l'entreprise ou l'agent mis en cause, même si ce scandale a été à l'origine de la démission du président du conseil d'administration et du directeur général de la compagnie Mitsui.

Le procureur général aurait conclu qu'il manquait de preuves suffisantes pour attester que l'argent avait précisément été versé pour obtenir des gains illicites – ce qui constitue un important préalable à l'application des mesures de la UCPL en matière de lutte contre la corruption. La modicité de la somme d'argent qui aurait été utilisée et le moment – longtemps avant que la société Mitsui ne gagne le marché – étaient autant de raisons plaidant en faveur de l'abandon des poursuites judiciaires. Cependant, une telle décision pourrait signifier aux yeux des entreprises japonaises que les petits pots-de-vin sont tolérés. Le Japon a également essuyé les critiques du groupe de travail de l'OCDE sur la Convention relative à la lutte contre la corruption, par rapport aux lacunes dans la législation en vigueur. En effet, les dispositions de l'UCPL ne s'appliquent pas lorsqu'une filiale étrangère d'une entreprise japonaise verse des pots-de-vin aux responsables étrangers. Dans un effort manifeste de parer aux critiques, le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie a annoncé en janvier 2003 que le gouvernement se proposait, dans un délai de deux ans, de promul-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 254

guer une nouvelle loi sur la corruption des personnalités étrangères. Cette loi devrait remplacer les dispositions de l'UCPL en matière de lutte contre la corruption et étendre ses compétences.

Une année de scandale au sein de la Diète

En mars 2003, Takanori Sakai, un membre de la Diète, la chambre basse du Parlement japonais, est arrêté et mis en examen, soupçonné de violation de la loi sur le contrôle des fonds des partis politiques. Le parquet général l'accuse d'avoir enfreint aux dispositions légales en ordonnant à ses secrétaires de ne pas mentionner les quelque 120 millions de yens (1 million de dollars américains) versés sous forme de don par les entreprises entre 1997 et 2001. Sakai a plaidé non coupable et l'affaire est toujours pendante au moment de la rédaction du présent rapport. Au cours du même mois, le ministre de l'Agriculture Tadamori Oshima a démissionné après l'inculpation de ses secrétaires, accusées de n'avoir pas déclaré l'argent reçu des entreprises.

Ces procès faisaient suite à une série d'allégations de corruption ayant entraîné l'arrestation ou la démission de nombreux membres de la Diète au cours des douze derniers mois. En décembre 2002, Muneo Suzuki est inculpé sous plusieurs chefs d'accusation, notamment pour avoir reçu en 1998 des pots-de-vin s'élevant à 5 millions de yens (42 000 dollars américains) de la société Hokkaido en échange de son influence en vue d'obtenir un marché relatif au parc national. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'affaire a été portée devant un tribunal de première instance.

En août 2002, l'ancienne ministre des Affaires étrangères Makiko Tanaka démissionne de la Diète, apparemment sous la pression de suspicions croissantes de détournement d'une partie des salaires de ses secrétaires. Au cours du premier semestre de la même année, on a aussi enregistré la démission de la législatrice social-démocrate Kiyomi Tsujimoto, de Koichi Kato (ancien secrétaire général du Parti libéral démocrate au pouvoir), et de Yutaka Inoue, président de la chambre haute du Parlement.

La démission de Tsujimoto fait suite aux accusations portées contre elle pour détournement des fonds prévus pour le salaire de sa secrétaire. Quant aux deux autres, leurs démissions faisaient suite aux allégations selon lesquelles les entreprises auraient versé des fonds illicites à leurs secrétaires. Aucune des trois personnalités n'a cependant été inculpée.

Nombre de raisons expliquent le taux élevé de démissions des personnalités politiques survenues au cours de l'année. Même si rien ne prouve que le niveau de corruption se soit accru au sein de la Diète, le taux de détection est bien en hausse. Certains cas ont été révélés par des dénonciateurs dont l'action a suscité un besoin croissant de législations visant à les protéger. Les médias ont également joué un rôle important en entretenant l'impatience du public avec les actions des personnalités politiques et de leurs secrétaires.

Le cas de Takanori Sakai pourrait également être une preuve de l'approche plus rigoureuse adoptée par le parquet général dans l'application des lois en vigueur en matière de financement des partis politiques. En effet, le parquet général considère les demandes répétées qu'aurait formulées Sakai par rapport aux dons politiques comme relevant de l'extorsion. C'était la première fois qu'un membre de la Diète se faisait interpeller en application de la loi sur le contrôle des fonds des partis politiques.

TI Japon

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 255

Indications bibliographiques

Ministère de l'Administration publique, de l'Intérieur et des Postes et Télécommunications (ed.), *Une étude des cas de corruption survenus dans les collectivités locales: 2002* [en langue japonaise]

Tetsuro Murobushi, *130 ans d'une histoire de corruption structurelle au Japon,* Tokyo : Sekai Shoin, juin 2000 [en langue japonaise].

TI Japon: www.ti-j.org

Kazakhstan

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,4 (100e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention des Nations unies contre le crime organisé transnational (signée en décembre 2000, pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Une **loi sur les partis politiques** a été votée par le Parlement en juin 2002 et est entrée en vigueur le mois suivant (cf. ci-après).
- Un nouvel **organisme responsable des douanes** a été créé en août 2002. Les services des douanes étaient précédemment rattachés au ministère en charge du fisc et en tant que tels ne jouissaient d'aucune autonomie. Cette situation a été à l'origine de conflits entre le ministre en charge du fisc et le président de la commission des douanes. La nouvelle structure est conçue pour éviter ce genre de problèmes.
- Le poste de **médiateur du peuple** a été créé en septembre 2002 par décret présidentiel avec pour mission de veiller au respect des droits de l'homme et des libertés individuelles, y compris les cas où les droits ont été violés à cause de la corruption. Le médiateur a été saisi de 226 requêtes au cours de ses six premiers mois de fonction, dont plusieurs relatives aux plaintes sur les organismes chargés de l'application des lois ou sur la non-exécution des décisions de justice. En décembre 2002, le Centre national des droits de l'homme a été créé par un décret présidentiel pour apporter un appui au médiateur du peuple.
- Le statut des **conseils de discipline** (DB) des régions et des villes d'Astana et d'Almaty a été modifié et leur pouvoir renforcé grâce à une résolution prise en décembre 2002. Les conseils de discipline sont des organes consultatifs, créés en mars 1999 pour superviser les activités des maires (*akim*) et des responsables des autres organismes administratifs et territoriaux, dont les organes chargés de l'application des lois, financés par le budget des collectivités locales. Les conseils de discipline émettent des recommandations sur les mesures disciplinaires à prendre à l'encontre des fonctionnaires. Toutefois, tout porte à croire

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 256

que les conseils de discipline auront un impact peu important sur la lutte contre la corruption. Ils ne sont pas autonomes car ils dépendent des *akim* pour ce qui est du personnel administratif, de l'organisation et des ressources. Ils relèvent aussi de la commission présidentielle sur la corruption et l'éthique dans les services publics.

- La **commission de prévention et de répression de la corruption** a été créée au sein du ministère de la Justice aux termes d'un arrêté signé du ministre de la Justice en janvier 2003. La création de commissions similaires dans les structures régionales de la Justice est aussi prévue. Cette commission jouit du statut d'organe mixte. Ses principales missions sont la prévention et la répression de la corruption, de l'abus d'autorité et des malversations par les fonctionnaires des instances judiciaires, même si peu de progrès ont été réalisés jusqu'à présent.
- Le code sur la **privatisation des terres** a été voté en juin 2003. Il prévoit l'accession des particuliers aux terres agricoles, réglemente les droits de la propriété (propriété et location), réaffirme la compétence de l'État et de ses organes dans le règlement des litiges fonciers et prévoit des mécanismes pour protéger l'utilisation des terres. Le processus de privatisation des terres, lorsqu'il n'est pas convenablement conduit, est susceptible de favoriser la corruption.
- Une **amnistie pour inscription des propriétés** a été proposée en juin 2003 dans le but de légaliser les biens immobiliers acquis pendant la période dite « de l'économie informelle ». Il s'agit d'intégrer les petites entreprises dans le secteur formel de l'économie et d'inventorier les biens détenus par les immigrants ruraux installés en ville. Ce processus exceptionnel d'inscription des biens est susceptible d'engendrer de la corruption, étant donné le caractère confidentiel des informations fournies et l'option facultative de l'inscription. Toutefois, le projet de loi stipule que les droits à toute propriété contestée ou acquise par des pratiques frauduleuses ne seront pas accordés.

Des lois restrictives sur le financement des partis politiques compromettent les règles démocratiques

La nouvelle loi du Kazakhstan sur les partis politiques prévoit des changements fondamentaux relatifs aux activités financières des partis politiques, notamment leurs sources de financement. Cependant, tout l'effet positif de cette initiative en termes de financements plus transparents et vérifiables est sapé par les dispositions de la loi qui imposent des restrictions à la création et au fonctionnement des nouveaux partis politiques.

La nouvelle loi autorise les partis politiques à rechercher des financements à travers les droits d'adhésion et l'obtention de cartes de membres, ainsi que les dons par les citoyens kazakhs, les ONG et les entreprises locales. Aux termes de la loi, de tels dons sont imposables et doivent être déclarés avec preuve écrite à l'appui.

Un certain nombre de sources de financement des partis politiques que prévoyait l'ancienne loi de juillet 1996 ne sont plus concernées par la nouvelle législation, à l'instar des produits des conférences, des expositions, des activités sportives, des tombolas et des publica-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 257

tions. Il convient aussi de relever que la nouvelle loi n'exige les informations des partis politiques que sur les fonds qu'ils gardent dans les banques agréées par la loi kazakh. La nouvelle loi ne prend pas en compte les fonds déposés dans les comptes à l'étranger.

La justification officielle de cette nouvelle loi est qu'elle vise au renforcement du rôle des partis politiques et préconise une transparence accrue de leur financement. Jusqu'au milieu de l'année 2003, aucun parti politique n'avait été inculpé pour violation des dispositions de la nouvelle loi sur le financement des partis. Toutefois, la nouvelle loi a commencé à faire des victimes lors de la légalisation des partis. En effet, la loi augmente le nombre d'adhérents exigé d'un parti politique pour être reconnu. Ce nombre passe de 3 000 à 50 000, et la loi prévoit également la création des sections d'au moins 700 militants dans toutes les régions de la République. Elle prévoit par ailleurs des mécanismes rigides qui donnent l'occasion à l'État de réglementer les activités des partis politiques et accroît les chances du gouvernement et de ses autres organes de s'ingérer dans les affaires internes des partis politiques.

Avant la promulgation de la nouvelle loi, on dénombrait 19 partis légalisés ; aujourd'hui, il en reste 7. Beaucoup n'ont pas pu réunir le nombre d'adhérents exigé pour les formalités de légalisation[1]. Il en résulte que le Parti communiste est le seul parti d'opposition restant au Kazakhstan.

Certains mouvements d'opposition, notamment le Parti républicain du peuple kazakh et Azamat, ont refusé de se conformer à la loi, aux motifs qu'elle comporte des dispositions qui sont radicalement contraires à la Constitution et aux autres lois. À titre d'exemple, les nouvelles exigences sur le nombre d'adhérents pour la création d'un parti politique sont contraires à la loi de 1996 sur les associations publiques, qui stipule que la création des associations publiques est subordonnée à l'adhésion de dix membres seulement.

Au regard des effets de la loi une année après sa promulgation, les résultats positifs escomptés en termes de transparence pourraient bien être éclipsés par les insuffisances en matière de droits démocratiques. En dehors des clauses qui barrent la route des suffrages aux partis politiques au cas où ils n'atteindraient pas le seuil du nombre de militants, les restrictions aux opportunités de financement pourraient amener les formations politiques à recourir à des moyens illégaux pour financer leurs activités.

La société civile et les partis de l'opposition se mobilisent pour arrêter le flux des pétrodollars vers les comptes privés

Le manque de responsabilité, de transparence et de contrôle du public a conduit à une triste réalité : une partie des recettes provenant du boom pétrolier au Kazakhstan a été dévoyée vers des comptes privés au lieu de servir au développement économique de la nation. L'affaire rapportée ci-après, appelée le « Kazakhgate », et qui illustre comment les recettes pétrolières sont détournées, est digne d'intérêt, au regard des sommes d'argent faramineuses qui sont en jeu, des personnalités mises en cause, et de l'ensemble des multinationales impliquées. Elle est également importante pour se rendre compte de l'intransigeance de la société civile face à de tels manquements institutionnels.

L'affaire a pris de l'importance en mars 2003 quand l'homme d'affaires américain James Giffen est arrêté à New York et inculpé pour avoir payé des pots-de-vin de plus de 20 millions de dollars américains à de hauts fonctionnaires kazakhs en vue d'obtenir des marchés profitables pour le compte de son bureau d'études, Mercator Corporation[2]. Giffen

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 258

avait été recruté depuis 1992 pour conseiller le président Nursultan Nazarbaev sur les mesures à prendre pour attirer les capitaux étrangers, et principalement les capitaux américains au profit des secteurs pétrolier et gazier. Il était essentiellement chargé de servir d'intermédiaire entre les compagnies pétrolières et le gouvernement kazakh, dans le cadre d'un accord signé le 21 décembre 1994 entre Mercator et le ministère du Pétrole et du Gaz. Mercator percevait des « commissions » pour chaque affaire conclue.

De 1995 à 2000, Mercator a ainsi perçu quelque 67 millions de dollars américains de « commissions » au titre de ses consultations au Kazakhstan. Sur la demande de Giffen, les compagnies pétrolières ont également versé environ 70 millions de dollars américains sur des comptes de dépôt hypothétiques domiciliés à la Banque Indosuez et chez son bénéficiaire, le Crédit Agricole Indosuez, pour l'achat de droits sur le pétrole et le gaz afin de pouvoir virer cet argent vers des comptes secrets placés sous son contrôle en Suisse. Ainsi, grâce aux « commissions » versées à Mercator et à l'argent viré vers les comptes secrets en Suisse, Giffen aurait effectué des paiements illicites s'élevant à plus de 78 millions de dollars américains au profit de deux des plus hauts responsables du gouvernement kazakh, désignés « KO-1 » et « KO-2 » dans le dossier. Le *Wall Street Journal* du 23 avril 2003 identifie les deux responsables concernés comme étant le président Nazarbaev et l'ancien Premier ministre Nurlan Balgimbaev. Les partis d'opposition kazakhs étaient au courant des enquêtes sur la fraude longtemps avant que l'affaire ne soit rapportée par la presse internationale. En janvier 2003, le Parti démocratique du Ak Zhol a lancé une campagne sur « la transparence dans les marchés relatifs aux matières premières », dans le but de sensibiliser les populations sur la manière dont les richesses de l'État étaient dilapidées. Les activités de cette campagne comprenaient la collecte de signatures de soutien pour une transparence accrue dans la passation des marchés des matières premières. Le 4 juin 2003, le parti a déclaré avoir collecté plus de 650 000 signatures. Ak Zhol s'est aussi investi dans l'élaboration du projet d'amendement de la législation sur la transparence dans les marchés passés par le gouvernement aux entreprises du secteur énergétique, dans le souci de rendre publiques toutes les offres. Le co-président du parti a demandé au conseil du Parlement, le *Majilis*, de soutenir le projet et de commencer l'examen de la loi. Enfin, les chefs des partis ont lancé un appel à l'ensemble des principales entreprises étrangères du secteur des matières premières pour lever le secret sur les marchés pétroliers passés avec l'État.

Le Parti communiste a quant à lui essayé d'obtenir de plus amples informations sur le Kazakhgate. En octobre 2002, le premier secrétaire du parti, Serikbolsyn Abdildin, a à maintes reprises, mais en vain, demandé au Premier ministre Imanghaliy Tasmagambetov de fournir des informations détaillées sur les personnes et les sommes impliquées dans le scandale. Le président du Parlement, Zharmakhan Tuyaqbaev, a opposé une fin de non-recevoir à la demande de l'opposition d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une session parlementaire.

La société civile a également joué un rôle de première importance dans l'effort de garantir la sécurité des ressources pétrolières et pour éviter qu'elles ne soient dilapidées dans des projets fantômes ou dans des entreprises non rentables. Le Caspian Revenue Watch project (projet de contrôle des revenus de la mer Caspienne) coordonné par le « Open Society Institute » avec la participation des ONG locales, fait pression sur le gouvernement quant à la mise en œuvre de réformes systémiques en matière de gestion des revenus pétroliers. Il a demandé aux compagnies étrangères de pétrole et

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 259

de gaz de publier ce qu'elles payent, pour faciliter le contrôle des dépenses de ces revenus. En l'absence d'une telle information, martèlent les organisations, les compagnies s'exposent au risque de s'entendre dire qu'elles n'ont pas assez rémunéré l'État et qu'elles contribuent à exacerber la pauvreté.

Ces actions des partis d'opposition, auxquelles il convient d'ajouter la pression de la société civile, sont essentielles parce que le gouvernement n'a fait jusqu'à maintenant que peu d'efforts soit pour solutionner le problème, soit pour coopérer avec les enquêteurs internationaux, évoquant le prétexte de l'« immunité souveraine ».

Andrey Chebotarev, Nurgul Kuspanova et Sergey Zlotnikov
(Transparency Kazakhstan)

Indications bibliographiques

Mark Braden, « Évaluation de la nouvelle législation du Kazakhstan sur les partis politiques », unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006217.pdf

Andrei Chebotarev, « Payements réciproques », *Izvestia-Kazakhstan* (Kazakhstan), 25 juin 2002 et « La lutte contre la corruption au Kazakhstan : une nouvelle étape ou un leurre instantané ? », *Vers une société sans corruption*, n° 3 (11), juin 2002.

Transparency Kazakhstan, *Source Book* (manuel de référence de TI) de la conférence estudiantine « La jeunesse contre la corruption », 2001, www.transparencykazakhstan.org

Transparency Kazakhstan, « Problèmes et perspectives du développement dans le système des collectivités locales », 2001, www.transparencykazakhstan.org

Transparency Kazakhstan, « La situation de la corruption dans les universités », 2002, www.transparencykazakhstan.org

Transparency Kazakhstan: www.transparencykazakhstan.org

Notes

1. Dans quatre cas, la raison avancée par le ministère de la justice pour justifier le refus de légalisation était la violation des dispositions de la nouvelle loi interdisant la formation des partis basés sur le genre ou l'ethnie.
2. Voir le document du 30 avril 2003 sur le site www.kub.kz pour plus de détails sur l'acte d'accusation concernant l'affaire Giffen notifié par le Tribunal de Southern district de New York.

Kirghizistan (République du)

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 2,1 (118e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 260

Conventions

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- La loi sur le **médiateur du peuple**, promulguée en juillet 2002, prévoit les fondements juridiques pour la fonction de médiateur du peuple qui a la charge de veiller à l'application officielle des droits constitutionnels. Elle précise les procédures de nomination et de révocation aux postes à responsabilités, ainsi que la mission du médiateur et ses procédures d'enquête (cf. ci-après).
- Une commission sur la légalisation de l'**économie illégale**, mise sur pied par le Premier ministre Nikolai Tanaev en août 2002, a été chargée d'élaborer un programme de travail sous la supervision du vice-Premier ministre Djoomart Otorbaev et du ministre des Finances Bolot Abdildaev. Ce plan cible quatre projets principaux, à savoir : l'analyse économique de l'économie informelle ; l'identification des grandes mesures fiscales ; la politique de la main-d'œuvre ; et la politique de la comptabilité et de l'immatriculation. Ces quatre mesures visent dans leur ensemble à amener toutes les activités commerciales illégales des différents secteurs de l'économie à se conformer à la loi. La commission nationale de la statistique a révélé que le commerce illégal compte pour au moins 13 % et jusqu'à 40 % du PIB.
- Un **référendum constitutionnel** à l'échelle nationale, approuvé en février 2003, a introduit des réformes traitant notamment de l'immunité contre les poursuites judiciaires pour les anciens présidents et les membres de leurs familles (cf. suite).
- Le président Askar Akaev a signé en février 2003 un décret portant augmentation de 50 % des **salaires des magistrats**. Il a dit que cette décision constituait une mesure visant à réduire la corruption dans la justice.
- Une **loi sur la lutte contre la corruption** a été votée en mars 2003 pour exposer et prévenir la corruption, inculper les coupables et établir un cadre juridique et organique réglementant les activités de lutte contre la corruption. Cette loi, qui n'est dotée d'aucun mécanisme d'application, prescrit aux médias d'enquêter et de dénoncer les cas de corruption, et d'insister auprès des administrations publiques compétentes pour obtenir des informations sur de tels délits (cf. suite).
- Le président Akaev a signé en avril 2003 un décret portant création d'un **Conseil national pour une gouvernance consciencieuse** (NCCC) chargé de promouvoir une administration transparente dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de la lutte contre la corruption[1]. Le NCCC devrait éliminer l'ingérence gouvernementale dans l'économie ; garantir l'ouverture et l'accès aux services publics ; et promouvoir la responsabilité des hauts fonctionnaires et des autorités devant la société civile et l'État. Bien que le conseil composé de 25 membres soit déjà à pied d'œuvre, les dispositions régissant son fonctionnement attendent encore l'approbation du président.
- De concert avec le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur, et le service de la sécurité nationale, la Banque nationale du Kirghizistan a élaboré un projet

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 261

de loi sur la lutte contre le **blanchiment de l'argent**. Ledit texte, introduit à la chambre basse du Parlement au début de 2003, et qui devrait être voté avant la fin de la même année, fixe à 1 million de soms (23 000 dollars américains) le plafond de la somme d'argent dont la déclaration de l'origine n'est pas exigible. Un directeur de banque, Ulan Sarbanov, a déclaré que cette loi permettra d'établir un cadre juridique pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme[2].

- En juin 2003, la chambre basse du Parlement a voté des lois accordant l'**immunité** à vie contre les poursuites judiciaires au président Akaev et à deux anciens secrétaires du Parti communiste aujourd'hui députés. Cette loi s'applique à toutes les actions entreprises par les intéressés au cours de leurs mandats, et accorde aussi des privilèges à vie à Akaev et à sa famille, tels que la conservation de la résidence de fonction et l'utilisation d'un véhicule avec chauffeur. Présentés par le député Kubatbek Baibolov, comme signe de respect à l'endroit du tout premier président, ces avantages ne sont pas censés s'appliquer aux autres futurs chefs d'État. Un mouvement de l'opposition qui a lancé un appel pour réclamer la démission de Akaev, et qui comprend des députés, des militants des droits de l'homme et des personnalités de l'opposition a publié une déclaration dénonçant cette loi comme étant anticonstitutionnelle et antidémocratique.
- En juillet 2003, sur ordre du président, le Premier ministre Tanaev, qui dirige aussi le NCCC, a créé une structure indépendante chargée de lutter contre la corruption. Cet organisme se propose de travailler en collaboration avec les autorités publiques pour réprimer **la corruption, le détournement des fonds publics et le népotisme** ; mais il ne dispose pas de pouvoir d'exécution ou de pouvoirs de police[3].

Créer le poste de médiateur du peuple

En juillet 2002, un pas important a été franchi en matière de défense des droits de l'homme, par l'adoption de la loi sur les fonctions du médiateur du peuple. Le médiateur ainsi nommé, Tursunbai Bakir-uulu, est un militant des droits de l'homme, qui a pris ses fonctions en décembre 2002[4].

Bakir-uulu a lancé un appel pour la prorogation en 2003 du moratoire sur la peine de mort, et pour son abolition complète à terme. Il a également demandé au président de réformer l'administration carcérale en créant un poste de psychiatre dans les établissements correctionnels. Après un mois de fonctions, Bakir-uulu a annoncé que 60 personnes – des étrangers et des citoyens résidant dans le pays et à l'extérieur – l'avaient saisi pour solliciter protection et conseils juridiques. En effet, le médiateur du peuple dispose de 12 organes d'inspection compétents en matière d'instruction des affaires se rapportant au droit civil, au droit de la famille et à la protection des droits de la femme, des enfants, des minorités ethniques, des groupes religieux, des personnes âgées et des handicapés et à l'accès à l'éducation et à la santé.

Le 11 mars 2004, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a approuvé un projet de neuf mois d'un coût de 140 000 dollars américains, visant à renforcer les services du médiateur national par la mise en place

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 262

d'une bibliothèque de droits de l'homme et la formation du personnel[5]. Le PNUD fournit déjà ce genre d'assistance en Azerbaïdjan, au Kazakhstan et en Slovaquie. Ces pays ont tous créé, entre mars et novembre 2002, des postes de médiateurs du peuple[6].

La communauté internationale et les organisations de droits de l'homme se sont félicitées de la création d'un poste de médiateur du peuple, mais peu de Kirghiz savent quelles sont ses attributions. En effet, un sondage réalisé en mars 2003 par le « Center for the Study of Public Opinion and Forecast » (Centre d'études de l'opinion publique et de prévisions) a révélé que 53 % des personnes interrogées ignorent la signification du terme « médiateur du peuple », alors que 23 % en ont déjà entendu parler. Au mois de juin 2003, le médiateur du peuple avait déjà reçu quelque 800 plaintes dont la plupart concernaient les organes de mise en application de la loi.

Dans ses services, Bakir-uulu a placé des membres de l'opposition à des postes clés. Il s'agit de Omurbek Subanaliev, membre du parti Ar-Namys de Feliks Kulov, qui est chargé des relations avec l'exécutif et les organes de mise en œuvre des lois, et de Zuura Umetalieva, un célèbre militant des droits de l'homme et défenseur de la société civile, qui occupe les fonctions de représentant du médiateur du peuple dans le nord de la province de Naryn[7]. Il reste cependant que le poste de médiateur du peuple a un avenir incertain. En effet, en juin 2003, Bakir-uulu a annoncé l'éventuelle fermeture du bureau du médiateur, du fait de l'absence de financement, et que plusieurs juges l'accusaient d'ingérence dans les procédures judiciaires. Un mois plus tard, le PNUD a fait un don à ses services, et en août, le gouvernement a approuvé une dotation de 15 millions de soms kirghiz (350 000 dollars américains)[8]. Néanmoins, les organisations internationales restent préoccupées par l'absence d'indépendance du médiateur du peuple.

Le référendum constitutionnel entaché d'irrégularités

En dépit d'une opposition intense, un référendum controversé sur l'amendement de la Constitution a été organisé et approuvé le 2 février 2003. Ces résultats ont été contestés par l'opposition et les organisations de la société civile qui ont porté des accusations pour fraude électorale. En effet, la mainmise de l'État sur la télévision signifie que le président était capable de maîtriser le niveau des débats. En outre, peu de citoyens kirghiz avaient accès aux journaux de l'opposition ou à d'autres points de vue contradictoires.

Les modifications de la Constitution ont assuré au président Akaev le droit de rester au pouvoir jusqu'au terme de son mandat en décembre 2005, en consolidant son autorité aux détriments du Parlement. Ainsi, il sera encore plus difficile de poursuivre le président en justice car les 4/5e des voix au Parlement sont désormais requises à cet effet, au lieu des 2/3 avant l'amendement. En outre, les députés ont vu leur immunité rétablie, tandis que celle du président a été étendue (ci-dessus)[9].

Les détracteurs ont accusé le président d'aller trop vite en besogne, n'accordant pas suffisamment de temps aux députés pour examiner les dispositions de la Constitution. Le 15 janvier, 22 responsables d'ONG ont instamment demandé au gouvernement de remettre à plus tard la tenue du référendum, qu'ils ont qualifié d'« action prématurée et précipitée ». Ils ont attiré l'attention sur le fait que les citoyens n'étaient « pas prêts à répondre à la question : acceptez-vous les modifications et les ajouts apportés à la Constitution ? ». Pendant ce temps, l'OSCE refusait de dépêcher une mission d'observateurs, aux motifs qu'il lui faudrait au moins deux mois pour la préparer[10].

Même la commission d'experts, dont les membres ont été triés sur le volet par

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 263

le président – et qui remplace en fait l'assemblée constitutionnelle – a préconisé le retrait du projet d'amendement controversé qui accorde au président des pouvoirs de veto étendus. Néanmoins, à la mi-janvier, les membres de l'opposition ont prévenu qu'avec l'aide de la commission d'experts, « le président a sorti une nouvelle édition du texte... pour le référendum[11] ». Malgré l'action de l'opposition, le référendum a eu lieu comme prévu. La commission centrale des élections (CEC) a annoncé que plus des 3/4 d'électeurs s'étaient prononcés en faveur des amendements. La CEC a prétendu que plus de 2 millions de personnes, soit 86 % de tous les inscrits, avaient pris part au vote, avec 76 % de suffrages favorables. Un porte-parole du quartier général de l'opposition pour la supervision du référendum a répliqué que le taux de participation avancé par le gouvernement était exagéré, estimant la même participation entre 30 et 40 % seulement. Le National Democratic Institute (NDI) basé à Washington, qui avait aussi demandé le report des consultations, rapporte que « les scrutateurs avaient bourré les urnes et exigeaient aux électeurs de répondre « oui » aux questions posées[12].

Le NDI a aussi dénoncé l'implication inadéquate des fonctionnaires, le harcèlement subi par les partisans du report et la demande officielle que les « taux de participation » soient renforcés par les villageois. Le NDI a également relevé que les abus venaient aussi « des responsables des collectivités locales qui approchaient les électeurs pour influencer leur choix », et ce en plus des cas de « bourrage des urnes, de multiples votes par une seule personne et du soi-disant vote familial[13] ». Le président de la CEC a catégoriquement nié avoir reçu de telles plaintes au sujet du déroulement des consultations et a rejeté les allégations des détracteurs.

La corruption et les médias

La loi sur la lutte contre la corruption a clairement défini le rôle des médias en ces termes : ils sont chargés d'enquêter sur les cas de corruption et ont accès à toutes les informations utiles auprès des administrations publiques. Cette loi a été votée moins de un an après que l'organisation Human Rights Watch a demandé à l'Union européenne d'encourager les autorités kirghiz à ne plus faire de la diffamation une infraction et d'empêcher son utilisation pour faire entrave aux enquêtes sur des cas de corruption. Depuis l'approbation de cette loi, le journal *Obshchestvennyi Reiting* a été traîné en justice pour diffamation par le ministre des Affaires étrangères, Askar Aitmatov. En effet, un article anonyme paru dans ce journal rapportait que le ministère était gangrené par la corruption et le népotisme. Le tribunal de première instance de Lenin dans la ville de Bichkek a condamné le journal à payer une amende de 50 000 soms (1 200 dollars américains) à Aitmatov et 25 000 soms (600 dollars américains) à chacun de deux de ses employés. Le premier vice-ministre des Affaires étrangères a depuis lors introduit une plainte de même nature contre le journal.

Par ailleurs, le journal *Kyrgyz Ordo* a cessé de paraître en janvier 2003 après confiscation de ses biens suite au non-paiement d'amende pour propos diffamatoires. D'autres entreprises de presse ont subi les mêmes campagnes de harcèlement. Alexander Kim, journaliste au célèbre journal indépendant kirghiz, *Moya Stolitsa-Novosti (MSN)*, a annoncé en juin 2003 que cette entreprise était en faillite du fait de plus de 30 plaintes introduites en justice contre elle. En effet, MSN était sommé de payer une amende de 4 millions de soms (95 000 dollars américains), ainsi qu'une autre amende de 500 000 soms (12 000 dollars américains) à titre de réparation au Premier ministre Tanaev. Kim établit un rapport

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 264

entre toutes ces affaires et ses articles qui traitent de la corruption telle que pratiquée au sein du gouvernement[14].

Le harcèlement dont sont victimes les organes de presse indépendants n'a cessé de s'accentuer au cours de ces dernières années, pendant que le nombre de sources d'information contrôlées par les pouvoirs publics a suivi la même tendance dans ce qui pourrait être une campagne orchestrée visant à reprendre le contrôle des médias en rachetant certains journaux et en en ruinant d'autres par des procès pour diffamation. L'organisation Freedom House relève que le déclin de la liberté de la presse « est le fait de manœuvres des pouvoirs publics visant à introduire de nouvelles mesures restrictives contre la presse indépendante ». Elle range la presse kirghiz dans la catégorie des « non-libres[15] ».

À l'instar de la plupart des entreprises du secteur privé kirghiz, la presse est dominée par la famille du président Akaev. En effet, son gendre, Adil Toygonbaev, est propriétaire de la quasi-totalité des chaînes câblées ainsi que de plusieurs publications[16]. Avant la tenue du référendum constitutionnel – et au cours des mois qui ont suivi –, les pouvoirs publics avaient lancé une campagne de répression contre les organes de presse, notamment par des procès pour diffamation, l'instauration des appels d'offres pour l'exploitation des fréquences TV et radio, le remplacement des licences en cours de validité par des licences temporaires, et un projet de création d'un conseil des médias pour lutter contre « l'extrémisme politique » dans la presse. La crainte des journalistes est que le but inavoué d'un tel conseil est de les intimider davantage et de limiter leur liberté d'expression.

Aigul Akmatjanova (TI République du Kirghizistan)

Indications bibliographiques

Anders Åslund, « Les problèmes spécifiques de fiscalité et les solutions possibles dans le CIS », 2000, www.leontief.ru/rus/13_2001dok9.htm

Projet de gouvernance sociétaire et de réforme des entreprises, « Strengthening Corporate Governance and Judicial Reforme », une enquête menée auprès de 404 juges et avocats, Banque asiatique de développement, TA n° 3779-KGZ, 29 juillet 2003.

TI Kirghizistan, « Les difficultés rencontrées dans la lutte contre la corruption au Kirghizistan » (à paraître).

Notes

1. Le gouvernement a publié les dispositions relatives au fonctionnement de ce conseil dans l'édition du 29 juillet 2003 de *Slovo Kyrgyzstana*, un journal pro-gouvernemental.
2. Agence d'information Interfax (Russie), 14 avril 2003.
3. *DeutscheWelle* (Allemagne), 27 juillet 2003 ; www.dw-world.de/russian/0,3367,2226 A_935021_1_A,00.html
4. Agence d'information Prima (Kirghizistan), 23 décembre 2002.
5. Eurasianet, 11 mars 2003, www.eurasianet.org/resource/kyrgyzstan/hypermail/200303/0034.shtml

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 265

6. « Les médiateurs du peuple au niveau régional réunis à Bishkek », PNUD, 15 avril 2003, www.undp.kg/english/news.phtml?l=0&id=148
7. RFE/RL *Newsline*, 17 juin 2003, 11 mars 2003 et 8 avril 2003.
8. RFE/RL *Newsline*, 17 juin 2003.
9. Les amendements prévoient l'abolition de la législature bicamérale et la création d'une législature monocamérale, ainsi que l'abolition du système de liste par parti pour les élections législatives.
10. Même si l'Office de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme avait refusé d'envoyer des observateurs pour superviser le déroulement du référendum, il a publié un rapport contenant des recommandations ; cf. www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/kg/kg_constreffeb2003_asmrepor.php3
11. Eurasianet, 22 janvier 2003, www.eurasianet.org/departments/rights/articles/eav012203.shtml. La déclaration de l'opposition a été publiée sur le site Internet de AKI, www.akipress.org
12. La déclaration du NDI après le référendum constitutionnel publiée le 2 février 2003. www.ndi.org/worldwide/eurasia/kyrgyzstan/kyrgyzstan_statement_020403.asp
13. « Le vote familial » consiste généralement à faire voter le chef de famille au nom de tous les autres membres de sa famille. Le droit de vote de l'individu est par conséquent sacrifié.
14. www.prima-news.ru/eng/news/news/2003/6/20/25004.html
15. www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf
16. *Novaya Gazeta*, 7 juillet 2003, novayagazeta.ru/nomer/2003/48n/n48n-s44.shtml

Liban

Score dans l'indice de perceptions de la corruption 2003 : 3,0 (78e sur 133 pays)
Score dans l'indice de corruption des pays exportateurs 2002 : non inclus dans l'enquête

Conventions

Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2001 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Un projet de loi-cadre sur la privatisation, voté en 2001, était en fait parsemé d'inexactitudes juridiques. Un projet de loi sur les télécommunications, introduit en juillet 2002, a subi plusieurs amendements dans un climat de désaccords au sein du gouvernement sur la forme et le degré de privatisation. L'examen de ce projet reste suspendu.
- Au cours du débat parlementaire en novembre 2002 sur le projet de loi relatif à la constitution en société de l'Aéroport international de Beyrouth, l'Honorable Ghassan Moukheiber a proposé la cotation d'une part de ses actions à la Bourse des valeurs de Beyrouth afin de garantir une meilleure gouvernance sociétaire, l'obligation de rendre compte et la transparence. Cette suggestion a été adoptée.