Globethics Repository



[Global Corruption Report 2005] Rapports pays K to Z

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	2026-11-14 11:31:13
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177689

Hajime Mizuno, *Daremo-kakanakatta Nihon-ishikai* (Histoires secrètes de l'Association médicale japonaise) (Soushi-sha : 2003)
Kazuko Miyamoto, *Naibu-kokuhatsu-no-jidai* (L'ère de la dénonciation) (Kaden-sha : 2002)

TI Japon : www.ti-j.org

Kenya

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,1 (129e sur 146 pays)

Conventions :
Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre la corruption (ratifiée en décembre 2003)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (adhésion en juin 2004)

Changements juridiques et institutionnels

- La **Loi sur l'éthique des fonctionnaires**, adoptée en mai 2003, constitue un Code de déontologie des fonctionnaires. Elle consiste essentiellement à exiger une déclaration des richesses : les fonctionnaires de l'État sont légalement contraints de déclarer leurs biens. Les détracteurs de cette loi avancent que, s'il est louable de demander que les fonctionnaires de l'État déclarent leurs biens, le faire en secret comme le stipule la loi (un délai jusqu'à octobre 2003 a été tacitement respecté) est certainement contraire au but recherché. Aucun fonctionnaire du gouvernement n'a été poursuivi en justice en vertu de la loi et il a été difficile pour les médias ou toute autre institution indépendante d'avoir accès à l'information.

- Plusieurs organes créés dans le cadre de la **Loi relative à la lutte contre la corruption et les crimes économiques**, adoptés par le parlement en mai 2003, sont devenus opérationnels en 2003-2004. Le principal organe chargé des crimes économiques, la **Commission kenyane de lutte contre la corruption**, s'est vu doté des pouvoirs d'enquêter sur les affaires de corruption mais pas de les poursuivre en justice. Le **Bureau public des réclamations**, créé dans le cadre de cette même loi, fait office de bureau du médiateur. Le **Programme d'intégrité dans la fonction publique** vise à créer un plan de prévention de la corruption au sein de tous les organismes publics. Il crée un poste de responsable de la garantie de l'intégrité au sein de chaque organisme public afin de faire office de vigile interne.

- En mai 2004, le gouvernement a lancé un **Comité national de pilotage de la lutte contre la corruption** afin de mener à bien une vaste campagne de sensi-

bilisation contre la corruption dans tout le pays. Ce comité est composé de représentants des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé.

- Le ministère de la justice et des affaires constitutionnelles a mis sur pied plusieurs **tribunaux et commissions** afin d'auditionner les accusations de crimes économiques passés. Les deux exemples les plus importants sont la Commission Goldenberg et les tribunaux judiciaires (voir ci-dessous).

De nouveaux scandales démontrent la persistance des réseaux de corruption

En mai 2004, un quotidien kenyan a publié un article intitulé « Cinq ministres du gouvernement font l'objet d'une enquête pour corruption ». Cet article, qui cite le président de la commission des comptes publics du parlement, affirme qu'un ministre du gouvernement aurait « illégalement acquis l'ahurissante somme de 800 millions de shillings kenyans [10 millions de $ US] qu'il a dissimulé dans des banques locales et étrangères ». La veille, le même quotidien avait publié une grande photographie d'un autre ministre, avec un article intitulé « Millionnaire du jour au lendemain ? ». L'article avançait que ce ministre se servait de sa fonction au sein du gouvernement afin d'obtenir des marchés publics pour une compagnie d'assurance dont il est administrateur.

Si le ministre en question a nié ces accusations, cette histoire démontre que le Kenya est dans un état de perpétuel changement. En effet, tandis qu'un nouvel ordre lutte pour s'imposer, l'ordre ancien lutte pour maintenir ses anciennes sphères d'influence (les réseaux clientélistes qui continuent d'exister à l'intérieur et à l'extérieur des courants politiques et de la bureaucratie). La crédibilité d'une série de personnes et d'institutions est remise en question et il est difficile de savoir où se trouve la vérité. Les articles cités ci-dessus, par exemple, ont été publiés dans l'*East African Standard*, un journal contrôlé par l'ancien président Daniel arap Moi. De même, les stations de radio et de télévision les plus populaires sont détenues par des individus qui seraient liés à l'ancien régime. Les rumeurs abondent et elles sont alimentées par une presse à scandale florissante et de plus en plus influente, qui s'est imposée comme une force dans les dernières années du régime Moi. Beaucoup de ces publications informelles seraient financées par des hommes politiques liés à Moi, bien qu'il soit difficile de vérifier qu'ils en sont bien propriétaires. Le nouveau régime a été lent à communiquer son programme dans ce qui s'avère être une guerre de propagande.

À l'heure où nous rédigeons ce rapport, le gouvernement de la Coalition Nationale Arc-en-ciel (NARC) est au pouvoir depuis 18 mois. En décembre 2002, ce rassemblement de personnalités clé de l'opposition et d'éléments mécontents du régime Moi a remporté une élection générale historique à la majorité des deux tiers. Il a battu le régime du parti KANU (Kenya African National Union) qui était maintenu au pouvoir grâce à un système complexe de clientélisme

financé par les retombées financières de la corruption des fonctionnaires. Le programme politique de la NARC était axé sur la lutte contre la corruption et la réforme constitutionnelle. Aujourd'hui, la question que se posent de nombreux kenyans est de savoir si le pays s'oriente de nouveau vers les mauvaises habitudes du temps du parti KANU.

Enquêtes sur la corruption : écran de fumée ou résurrection ?

Il convient de mettre au crédit du nouveau gouvernement la redynamisation d'institutions de surveillance moribondes, dont la Commission des comptes publics du parlement (CCP) et le bureau du commissaire aux comptes et contrôleur général. Si, sous le régime KANU, ces deux organismes soumettaient régulièrement des rapports avec plusieurs années de retard (accompagnés de recommandations qui étaient souvent ignorées), dans les premiers mois de 2004, la CCP et le bureau de l'auditeur général ont été prompts à réagir à de nouvelles affaires de corruption. Parallèlement, le secrétaire permanent de la bonne gouvernance et de l'éthique, le conseiller spécial du président en matière de lutte contre la corruption, a, à plusieurs reprises, rapidement réagi afin de prévenir l'apparition de nouvelles affaires de corruption.

La CCP a joué un rôle particulièrement prépondérant dans l'enquête sur le fameux scandale « Anglo-Leasing » qui a éclaté en avril 2004. Selon la presse, ce scandale lié à l'attribution du marché de la confection des passeports a coûté à l'État près de 2,7 milliards de shillings kenyans (34 millions de $ US). Le scandale a éclaté lorsqu'il est apparu qu'une opération de modernisation routinière du passeport kenyan qui aurait dû coûter environ 10 millions de dollars américains a été gonflée pour atteindre trois fois ce montant. Le député de l'opposition Maoka Maore a mentionné devant le parlement plusieurs individus en rapport avec ce scandale, notamment le vice-président, le ministre des finances, deux secrétaires permanents, et des hauts fonctionnaires, en plus d'une société suisse. Le président a réagi rapidement, en suspendant les deux secrétaires permanents impliqués dans l'affaire. Une enquête de la CCP a été lancée et il est probable que des têtes vont tomber au fur et à mesure que progresse l'enquête. Aucun des fonctionnaires cités au départ n'a été innocenté au moment où nous rédigeons ce rapport.

L'un des aspects potentiellement préoccupants de ce scandale est que, si le président a été prompt à suspendre les hauts fonctionnaires de l'État, il n'a pas sanctionné les ministres du gouvernement qui sont impliqués dans l'affaire. Ceci laisse penser que, tout comme le régime KANU avant lui, le président se contente de sacrifier le menu fretin, mais est réticent à abandonner les gros poissons. Que ce soit le cas ou non, les coups portés à la crédibilité du nouveau régime par ces scandales, et par d'autres qui ont aussi fait l'objet d'une grande publicité, ont été considérables. La confiance des citoyens dans le gouvernement de la NARC a décliné en conséquence du retour de la corruption des fonctionnaires, des luttes intestines entre les deux principaux partenaires de la coalition et, plus important encore, du fait que le gouvernement traîne les pieds sur la réforme constitutionnelle.

L'ambiguïté du gouvernement en ce qui concerne la réforme constitutionnelle a eu pour corollaire le fait que les pouvoirs de la présidence (de loin le principal point d'achoppement lors du débat sur la révision constitutionnelle) demeu-

rent largement intacts. Si le président est bien demeuré au-dessus de toute critique directe à cet égard, son cercle de partisans a été décrié pour avoir perpétué la tradition, héritée de la KANU, de nominations partisanes et arbitraires dans les institutions publiques. Au Kenya, ceci a toujours constitué la voie royale pour avoir accès aux largesses de l'État et à l'enrichissement personnel. Ce sont les fameux « proches conseillers » du président qui, selon la rumeur, sont au centre de nombre des scandales de corruption qui assaillent actuellement le gouvernement.

Progrès au niveau judiciaire et du rapatriement des biens volés

Néanmoins, il ne fait aucun doute que beaucoup, au sein de la nouvelle équipe au pouvoir, sont bien décidés à lutter contre la corruption. Il n'y a pas pénurie de discours anti-corruption, et la rhétorique a été accompagnée par des actions concrètes. Deux éléments en particulier le démontre : le ménage effectué dans le système judiciaire et la nomination d'un secrétaire permanent pour la bonne gouvernance et l'éthique.

L'une des premières victoires populaires du nouveau gouvernement est intervenue sur le front judiciaire avec la démission, en février 2003, du juge en chef, Bernard Chunga. La nomination de Chunga était considérée par beaucoup comme l'une des plus cyniques de l'ancien président Moi. Pendant le mandat de Chunga, l'arriéré judiciaire s'est fortement agravé et la justice était à vendre dans la mesure où les juges, les magistrats et les fonctionnaires de justice étaient régulièrement soudoyés.

Le successeur de Chunga, le juge en chef Evans Gicheru, a immédiatement ordonné une enquête sur la corruption dans le système judiciaire. Publié en septembre 2003, le rapport cite 23 juges et 82 magistrats, qui ont tous été accusés d'incompétence et d'avoir pris part à divers actes de corruption. Tous se sont vus proposer le choix de démissionner ou de répondre aux chefs d'accusation qui pèsent contre eux devant un tribunal judiciaire. La plupart ont choisi de démissionner, bien que, de manière assez significative, un certain nombre de juges aient récemment poursuivi le système judiciaire pour licenciement abusif. Deux juges ont choisi d'affronter les tribunaux et les affaires sont en cours.

Les attentes des citoyens envers le nouvel engagement des pouvoirs publics à lutter contre la corruption ont encore été rehaussées par la nomination, en janvier 2003, de John Githongo au poste de conseiller du président en matière de corruption. John Githongo est un militant en vue de la lutte contre la corruption ; il fait partie des dirigeants de la société civile de l'époque pré-NARC qui ont été nommés à un poste à responsabilité dans le gouvernement. Depuis sa prise de fonction, ses efforts ont produit de bons résultats. En 2003-2004, sa plus grande victoire a été de localiser 1 milliard de dollars américains dissimulés sur des comptes étrangers par des individus proches du régime Moi, bien que l'on n'ait pas de nouvelles du rapatriement de ces fonds au moment de la rédaction de ce rapport. En outre, il a interrompu au moins deux procédures de marchés irrégulières avant qu'elles n'aillent plus loin.

Les résultats mitigés de la commission Goldenberg

Si le gouvernement n'a pu se défaire des critiques qui l'accusent de ne pas suffi-

samment lutter contre la corruption en son sein, il a pris des mesures majeures afin de s'attaquer aux crimes économiques du passé. En plus de la réorganisation approfondie du système judiciaire, la gestion par le gouvernement de l'affaire Goldenberg, le plus gros scandale financier de l'histoire du Kenya, en offre un autre exemple intéressant.

Il y a dix ans, un jeune négociant en or a réussi, d'une manière ou d'un autre, à convaincre le gouvernement qu'il y avait suffisamment d'or au Kenya pour l'exporter. En conséquence, le parlement a adopté un projet de loi relative aux primes à l'exportation (en un seul après-midi) exclusivement à cette fin. Il est rapidement apparu que Kamlesh Pattni, le fameux négociant en or, falsifiait les exportations d'or (en réalité, il n'exportait pas d'or du tout) mais réclamait tout de même les primes à l'exportation. Ce scandale Goldenberg a coûté au pays environ un milliard de dollars américains.

L'une des premières mesures du nouveau gouvernement a été de mettre sur pied une commission d'enquête publique afin de faire la lumière sur ces accusations. La commission Goldenberg n'a pas le pouvoir d'ester en justice, mais la population kenyane s'attend largement à ce qu'elle recommande l'arrestation et la poursuite des personnes impliquées dans ce scandale. Plus d'un millier de personnes ont été informées par le président de la Commission Goldenberg, le Juge Samuel Bosire, qu'ils seraient cités à comparaître devant la commission. Parmi les plus connues figurent l'ancien président Daniel Arap Moi, l'ancien vice-président et aujourd'hui ministre de l'éducation George Saitoti, l'ancien ministre des finances Musalia Mudavadi, deux gouverneurs de la banque centrale du Kenya et de nombreux hauts fonctionnaires.

Néanmoins, au moment où nous écrivons ces lignes, il n'y a eu que de maigres signes d'avancement. Après avoir siégé pendant près d'un an, la légitimité et l'impartialité de la Commission Goldenberg a été remise en question à plusieurs reprises. En effet, à la mi-2004, le contre-interrogatoire de Kamlesh Pattni a fait apparaître l'existence d'éventuelles actions inappropriées au sein de la commission elle-même. Des interrogations subsistent en outre quant à la véracité de son témoignage, car certains avancent qu'il a fort bien pu conclure un arrangement pour maintenir à l'abri, dans son témoignage, des membres en vue du gouvernement de la NARC.

Séduire les bailleurs de fonds

Tandis que le gouvernement semble s'attaquer à la corruption (passée et présente), la confiance déclinante de l'opinion publique a entamé sa crédibilité. Si le gouvernement a institutionnalisé la lutte contre corruption, il a été accusé de le faire essentiellement pour la gouverne des bailleurs de fonds. À titre d'exemple, en février 2003, le président a rappelé le parlement plus tôt que prévu, principalement pour faire adopter deux projets de loi : la Loi de lutte contre la corruption et les crimes économiques et la Loi sur l'éthique des fonctionnaires (voir ci-dessus). L'objet de ces deux lois est d'institutionnaliser la lutte contre la corruption, dans la première loi, essentiellement en créant un organe de lutte contre la corruption indépendant et constitutionnellement protégé et, dans la seconde, en imposant aux fonctionnaires de déclarer leurs richesses. Ces deux projets de loi ont été adoptés en un temps record. L'adoption d'une législation anti-corruption a été l'un facteur clé pour obtenir d'impor-

tantes promesses d'aide des bailleurs de fonds en décembre 2003, une aide suspendue depuis 1991.

Dès la mi-2004, cependant, il apparaissait clairement que les relations entre le gouvernement et les bailleurs de fonds commençaient à se détériorer, justement sur la question de la corruption. À titre d'exemple, de nombreux observateurs ont remis en cause l'efficacité de cette Loi relative à l'éthique des fonctionnaires. En juillet 2004, le Haut-commissaire britannique (ambassadeur) Edward Clay, qui s'est forgé une réputation de négociateur entre les factions opposées dans le gouvernement de coalition, a lancé une attaque cinglante sur la corruption dans le gouvernement. Si le gouvernement a réagi avec colère, ces remarques ont en revanche bénéficié d'un large soutien populaire.

Parselelo Kantai (TI Kenya)

Indications bibliographiques

TI Kenya : www.tikenya.org

Lettonie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 4,0 (57e sur 146 pays)

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en février 2004 ; pas encore ratifiée)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en février 2001)
Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en décembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- Adoptée par le gouvernement en mars 2004, la **Stratégie nationale de lutte contre la corruption** est la première stratégie globale en matière de corruption qu'ait jamais connue la Lettonie. La stratégie est complétée par le **Programme national de prévention de la corruption mis à jour**, qui a été établi en 1998. Plus de 100 organismes et institutions sont inclus dans ce programme pour la période 2004-2008. La stratégie vise à renforcer le contrôle financier sur les partis politiques, à améliorer les enquêtes judiciaires et les procédures de lutte contre le blanchiment d'argent, à fournir un budget public transparent et à protéger les dénonciateurs de la corruption. Un grand nombre de ces initiatives visent à sensibiliser davantage les fonctionnaires et le grand public aux questions de responsabilités juridiques.

- Les modifications apportées à la **loi régissant le financement des partis politiques** ont été adoptées en février 2004 (voir ci-dessous). Cette réforme établit les plafonds des dépenses totales des campagnes des partis politiques, interdit les dons de sociétés et présente toutes les exigences relatives aux déclarations financières et aux mécanismes de contrôle. La loi est l'une des plus progressistes de la région.

- Les modifications à la **loi sur les marchés publics** sont entrées en vigueur en avril 2004, conformément aux conditions établies par la Commission européenne (CE) pour l'entrée de la Lettonie dans l'UE. Cependant, les nouvelles dispositions réduisent en fait la transparence et la responsabilité. Avant cette loi, des pressions exercées par la société civile avaient conduit le Premier ministre de l'époque, Einars Repše, à mettre en place des mesures pour que le public ait accès à toutes les informations relatives aux marchés publics, y compris le contrat final avec la société ayant remporté le marché. La CE a, cependant, exigé que l'accès du public aux contrats de marchés publics soit refusé. Elle a également exigé le retrait d'une clause permettant à une institution publique de demander des renseignements concernant les propriétaires véritables d'une entreprise, clause qui aurait pu être utilisée lorsque, par exemple, une entreprise extraterritoriale désire répondre à un appel d'offres. La CE a fait valoir que ces changements devaient empêcher la violation des règlements généraux de l'UE sur la libre concurrence et la protection des secrets commerciaux.

- Le Parlement a nommé un **nouveau chef du Bureau anti-corruption** en mai 2004. Le Bureau qui, au cours de ses deux années d'activité, a été dirigé par un chef nommé en bonne et due forme et par trois chefs intérimaires, a souffert jusqu'à présent d'un manque de continuité dans son leadership. Un comité de consultation de la société civile a été mis sur pied pour le compte du Bureau ; il rassemble des ONG d'intérêt public, des associations professionnelles, un comité d'investisseurs étrangers et des organisations représentant des médecins et des patients, des travailleurs du secteur de la construction et des banquiers.

- Un comité de surveillance a été créé au Bureau d'inspection pour la protection des données en janvier 2004 afin de superviser la mise en œuvre de la **loi de 1998 sur la liberté de l'information**. Malgré les critiques de longue date des organismes de recherche et de la société civile, le mécanisme de supervision de cette loi cruciale manque grandement de ressources.

Les modifications apportées à la loi sur le financement des partis provoquent un changement de gouvernement

Après les élections parlementaires de 2002, une agitation publique croissante s'est manifestée au sujet de la concurrence acharnée que se livraient les partis politiques pour obtenir toujours plus de dons pour financer des campagnes médiatiques ne brillant pas par leur contenu politique[1]. Depuis 1995, date de l'adoption initiale de la loi exigeant une divulgation régulière des informations financières de la part des partis politiques, les coûts des élections ont quadruplé[2].

C'est pourquoi des modifications à la loi sur le financement des partis politiques ont été adoptées en février 2004, autorisant chaque parti à dépenser un maximum de 0,20 lats (0,35 $ US) par électeur, soit environ 550 000 dollars américains au total. La nouvelle loi impose également des contrôles plus stricts sur les revenus, proposition qui a été faite par le nouveau Bureau anti-corruption. À la suite de son travail sur les formulaires de déclaration en 2003, le Bureau a estimé que les faux dons, encore appelés dons de tiers (selon lesquels, un « faux » donateur fait office d'intermédiaire pour un autre donateur qui a déjà atteint son plafond de dons) concernaient plus de la moitié de tous les donateurs déclarés lors des élections de 2002. Cependant, selon son chef intérimaire de l'époque, Juta Strïe[3], le Bureau n'avait pas les moyens de prouver que de tels donateurs avaient menti.

Aux termes de la nouvelle loi, les particuliers ont le droit de donner 17 000 $ US (et non plus 46 000 $ US), mais ne pourront le faire qu'à partir de leurs revenus imposables légalement déclarés des trois années précédentes. Ces changements amélioreront les chances de prouver que les fonds d'un donateur donné ne sont pas répartis sur plusieurs entités, n'ayant aucun lien entre elles. La loi modifiée interdit également les dons de sociétés[4].

Malgré la difficulté d'identifier les dons de tiers, le Bureau anti-corruption a été capable de prouver que les treize plus importants partis avaient bénéficié de fonds illégaux d'un montant approximatif de 230 000 $ US[5]. Confrontés au premier examen externe des comptes de leur parti, l'Union des Fermiers et des Verts (ZSS, le parti du Premier ministre depuis mars 2004, Indulis Emsis, et de la présidente du parlement, Ingrïda dre) a lancé une action en justice pour établir si des sanctions administratives étaient applicables. L'affaire est toujours en cours[6].

Avant les élections de 2004, la modification de la loi sur le financement des partis politiques était une priorité à la fois pour le Bureau anti-corruption nouvellement établi et pour le Premier ministre d'alors et chef du parti Nouvelle Ere, Einars Repše. Ce dernier avait l'appui de trois autres partis de la coalition gouvernementale. Cependant, en dernière lecture, le Premier Parti de Lettonie (LPP) s'est soudainement opposé à l'amendement, s'élevant contre la soumission des cotisations et des droits d'admission versés par les membres des partis aux mêmes plafonds que les autres dons.

Le conflit entre le Premier ministre et le chef du Premier Parti de Lettonie (et vice-premier ministre), Ainars ≥lesers, a entraîné une importante rupture entre les deux principaux partis et a été la raison officielle de la démission du gouvernement en février 2004. Le parti Nou-

velle Ere s'est, néanmoins, affermi sur le plan politique du fait qu'on s'attendait à ce qu'il forme le nouveau gouvernement, et il a réussi à exercer des pressions sur le Parlement pour que celui-ci adopte le projet de loi sur le financement des partis.

Jusqu'aux élections de 2002, les politiques lettones ont été largement dictées par les dons versés en coulisse. Cela a donné jour à des contrats de privatisation accordés par clientélisme, à des lois favorisant certaines entreprises, à la radiation de créances, à du recrutement par favoritisme et à des octrois suspects de marchés publics. Alors que la loi modifiée semble permettre de mieux s'attaquer à ces problèmes, la nouvelle loi sera véritablement jugée sur son aptitude à contrôler les plafonds de revenus et de dépenses lors des élections locales de mars 2005.

Trouver un chef pour le Bureau anti-corruption

Le Bureau anti-corruption a une vaste portée et des pouvoirs très étendus mais son indépendance et son efficience varient beaucoup trop en fonction de la personne qui le dirige. Les manœuvres au sein du système politique letton ont conduit à des conflits au sein du Bureau qui ont jeté de sérieux doutes sur l'aptitude de celui-ci à rester à l'écart des influences politiques.

Au cours de l'été 2003, le Premier ministre Repše a lancé un concours public pour trouver un chef pour le Bureau anti-corruption et 58 personnes ont posé leur candidature à ce poste. Une commission de sélection spéciale, dirigée par le Premier ministre, composée du procureur général, du vérificateur général des comptes, des représentants de la Chancellerie d'État et de plusieurs ministres et surveillée par la société civile, a voté à l'unanimité en faveur d'un agent de la Sûreté, âgée de 33 ans, Juta Strïe.

Cependant, les groupes d'opposition au sein du Parlement, largement supposés être associés à l'Union des Fermiers et des Verts, ont à deux reprises empêché la nomination de Strïe[7]. Repše a réagi en se servant de ses pouvoirs en vertu de la Loi sur le service public pour nommer Strïe, sous-chef du Bureau, puis de la nommer chef intérimaire du Bureau. Malgré les critiques fournies qu'a suscité cette initiative de la part des partenaires de la coalition, des partis de l'opposition et des organismes de la société civile, Strïe a continué de travailler pendant dix mois sans l'approbation du Parlement et s'est acquis un appui populaire généralisé.

À la suite du changement de gouvernement au début de 2004, et au cours de sa deuxième semaine seulement au poste de Premier ministre, Indulis Emsis (Union des Fermiers et des Verts) a annoncé unilatéralement un nouveau candidat à la tête du Bureau anti-corruption, malgré la popularité de Strïe et le soutien verbal qu'il lui avait accordé. Mais le candidat en question s'est désisté après avoir fait l'objet de lourdes critiques de la part des médias et de la société civile. Ce n'est qu'ensuite que le Premier ministre a lancé un nouvel appel à candidatures à ce poste.

Une commission de sélection similaire à la précédente a alors voté en faveur de Strïe par trois voix sur six. Cependant, le Premier ministre a refusé de ne présenter que son seul nom au Conseil des ministres et a préféré présenter trois candidats. Au cours de la réunion publique du Cabinet des ministres, mais sans véritable explication, les ministres ont voté à l'unanimité en faveur d'Aleksejs Loskutovs.

Lorsque la nomination d'Aleksejs Loskutovs a été confirmée par le Parlement pour un mandat de cinq ans, en mai 2004, la réaction des experts en lutte contre la corruption a été généralement positive. Considéré par la plupart comme étant de la « nouvelle génération », il était chargé de cours en criminologie et droit pénal. Loskutovs a fait ce commentaire aux médias : « Je ne dois nullement mon élection aux politiques »[8], et il a promis de diriger le Bureau d'une manière indépendante et professionnelle.

Cependant, l'indépendance du Bureau reste encore à prouver. Certains médias ont laissé entendre que le Conseil des ministres avait choisi Loskutovs parce qu'il s'était opposé à Strïe, chose utile pour les propres intérêts politiques du Conseil des ministres[9]. En fait, l'une des premières mesures prises par Loskutovs une fois entré en fonction a été de lancer une enquête interne sur le travail de Strïe. Un grand niveau d'attention accordé par les médias et la société civile pourrait empêcher Loskutovs de licencier Strïe cette fois, mais on prétend que les acteurs politiques intervenant dans les coulisses espèrent qu'il le fera[10].

Inese Voika (TI Lettonie)

Indications bibliographiques

GRECO, Rapport d'évaluation sur la Lettonie, (Conseil de l'Europe, 2004), www.greco.coe.int

Valts Kalnins et Lolita Cigane, On the Road Toward a More Honest Society : The Latest Trends in Anti-corruption Policy in Latvia (Sur la voie d'une société plus honnête : dernières tendances de la politique de lutte contre la corruption en Lettonie) (Riga : Latvian Institute of International Affairs, 2003), www.policy.lv

TI Lettonie : www.delna.lv

Notes

1. Sondage d'opinion, société SKDS, février 2003.
2. *Analysis of Campaign Finance of the 2002 Parliamentary Elections* (TI Lettonie, Delna et la Fondation Soros, 2003).
3. Présentation par le chef du Bureau, Juta Strïe, à la table ronde « Party Financing – What are We Going to Change ? » (2003), www.politika.lv/index.php?id=107578&lang=lv.
4. *Diena* (Lettonie), 2 février 2004.
5. *Diena* (Lettonie), 22 novembre 2003.
6. *Diena* (Lettonie), 2 juillet 2004.
7. NRA, *Deputäti dievojas : balsojuši par. Strïi neapstiprina* (2004).
8. Service d'information LETA (Lettonie), 27 mai 2004.
9. *Diena* (Lettonie), 26 mai 2004.
10. *Diena* (Lettonie), 29 juillet 2004.

Nicaragua

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,7 (97e sur 146 pays)

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

Changements juridiques et institutionnels

- Depuis la fin 2002, et surtout pendant le premier semestre de 2004, le parti au pouvoir, le Partido Liberal Constitucionalista (PLC), a présenté plusieurs projets de loi dans le seul but de libérer l'ancien président **Arnoldo Alemán**, condamné à 20 ans de prison en 2003 pour blanchiment d'argent, fraude et détournement de fonds. Les efforts du PLC, qui n'avaient pas abouti au moment de mettre sous presse, se sont soldés par une crise politique qui a complètement paralysé l'Assemblée nationale ; aucune loi n'a été adoptée durant les cinq premiers mois de l'année[1]. Voici quelques-uns des projets de loi proposés par le PLC : une amnistie couvrant tous les actes de corruption administrative commis par des hauts fonctionnaires de 1997 à 2001 ; une tentative, en janvier 2004, d'instaurer une nouvelle interprétation de la loi sur le blanchiment d'argent (en vertu de laquelle Alemán a été condamné), qui aurait limité son application aux délits liés au trafic de drogue ; une tentative, en mars 2004, de modifier le code pénal pour que les anciens présidents purgent leur peine d'emprisonnement en résidence surveillée ; une loi qui protège les biens d'État, que le conseil exécutif préconise en raison d'un litige entre les opposants sandinistes et l'Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros (INISER), l'institut national d'assurance et de réassurance contrôlé par l'État, et un projet de loi visant à réformer le système judiciaire (voir ci-dessous).

- En juin 2004, le gouvernement a signé un « Pacte pour promouvoir la transparence et lutter contre la corruption » avec les pays du G8, en vertu duquel ils s'engageaient à **fournir une aide technique** en matière de budgets publics et de gestion financière, notamment concernant les recettes, les dépenses, les marchés publics et la location de concessions publiques.

- Le ministère des finances et du crédit public et le Système de gestion financière intégrée (SIGFA) ont accru la **transparence du processus budgétaire** en publiant les allocations et les dépenses budgétaires nationales sur Internet[2]. L'ONG Coordinadora Civil, qui analyse le budget depuis sa présentation en octobre 2003, y a décelé des dépenses publiques cachées s'élevant à près de 80 millions de dollars américains.

- En juillet 2003, l'Assemblée nationale a élu cinq nouveaux **juges à la Cour suprême** sur un total de 16, décision qui, de l'avis de certains analystes, accroît le degré, déjà élevé, de polarisation politique de l'organisme. En plus de six mois, la cour n'a toujours pas réussi à se doter d'un président ou à faire les nominations dont elle est responsable. Au cours de cette période, les juges ont étudié ouvertement les avantages d'une entente visant à alterner la présidence de la Cour suprême entre les principaux partis politiques d'une année à l'autre.

Obstacles à l'établissement d'une loi sur la profession judiciaire

Le Groupe consultatif pour le Nicaragua, qui se compose de 12 États, de donateurs bilatéraux, de la Banque mondiale et de la Banque de développement interaméricaine, s'est réuni en septembre 2003 à Managua afin de réaffirmer ce que les organismes nationaux et internationaux disent depuis longtemps, à savoir que la réforme institutionnelle, en particulier du système judiciaire, est essentielle au développement du pays. Le système judiciaire actuel est critiqué pour sa torpeur et son excessive politisation. La Cour suprême a présenté un projet de loi sur la profession judiciaire à l'Assemblée législative nationale à la fin de 2003[3]. Dans son rapport de juin sur la corruption au Nicaragua, le G8 indiquait que ce projet de loi est un élément clé du programme de lutte contre la corruption de l'administration en place, mais juge qu'il est « moyennement » probable que le projet de loi soit adopté en raison du climat politique actuel.

L'Assemblée législative a étudié plusieurs versions du projet de loi mais, au moment de mettre sous presse, aucune loi n'avait été approuvée. Cet échec s'explique par un manque de volonté politique de la part de ceux qui ont tout intérêt à s'opposer aux deux principales réformes visées par le projet de loi : « professionnaliser » le système judiciaire au moyen d'un processus de nomination transparent et compétitif et prôner son indépendance externe et interne, dessaisissant ainsi la Cour suprême de sa responsabilité actuelle de gérer les nominations et les salaires.

Dans sa proposition, la Cour suprême abordait le problème de l'absence de mécanismes basés sur le mérite dans le recrutement et la promotion des magistrats, mais continuait de se réserver le contrôle de l'administration des carrières judiciaires. Selon les experts, cette proposition ne règle pas la question de la séparation des fonctions administratives et judiciaires et ne résout donc pas le problème de l'indépendance interne.

La proposition de loi a fait naître trois courants principaux au sein de l'Assemblée législative. Le PLC – qui n'a pas la majorité nécessaire pour adopter les lois sans l'accord d'autres partis – affirme que le système judiciaire est favorable au Frente Sandinista, deuxième parti du Nicaragua, la plupart des magistrats ayant été nommés pendant la période révolutionnaire sandiniste. C'est pour cette raison, et parce les juges en place ont envoyé l'ancien président Alemán en prison pour corruption, que le PLC entend utiliser la nouvelle loi pour remplacer les magistrats.

Le Frente Sandinista s'oppose au projet de loi, invoquant la constitution qui donne à la Cour suprême le pouvoir sur « l'administration de la justice ». Il affirme que cette garantie ne peut pas être modifiée au moyen d'une loi ordinaire mais nécessiterait une majorité qualifiée de parlementaires pour modifier la constitution. Ces dernières années, le parti s'est trouvé un certain nombre d'alliés parmi les juges, inquiets de la perte de pouvoir et d'influence politique que la loi proposée pourrait impliquer.

Une troisième faction, dirigée par le président Enrique Bolaños, cherche à dépolitiser le système judiciaire. C'est là une promesse électorale que beaucoup jugent essentielle au développement économique du Nicaragua.

Puisque la majorité nécessaire à la réforme constitutionnelle est impossible sans le soutien du Frente Sandinista, il sera difficile de faire approuver la loi proposée. Cette impasse politique souligne les obstacles que rencontre toute tentative de réforme institutionnelle au Nicaragua.

Les accusations de corruption contre le président révèlent la nécessité d'une réforme électorale

Lorsque le président Bolaños a annoncé, en 2002, que des poursuites avaient été engagées contre Alemán pour des actes de corruption ayant coûté au moins 100 millions de dollars américains à l'État, il était loin de s'imaginer que cette annonce aboutirait à d'autres accusations liées à sa propre utilisation d'une partie des fonds censément détournés par Alemán.

L'argent détourné et blanchi par Alemán aurait eu trois destinations différentes : les poches des fonctionnaires impliqués, le versement mensuel de « dessous-de-table » à 500 membres du conseil exécutif, de l'assemblée législative et du corps judiciaire et le financement de la campagne électorale du PLC, dont celle d'Enrique Bolaños.

Il semblerait qu'aucune répercussion judiciaire ne suivra l'utilisation de ces fonds pour payer les dirigeants du PLC, dont Bolaños, qui n'a pas nié avoir reçu 500 000 $US alors qu'il était vice-président. On soupçonne également le président et son entourage d'être responsables d'autres irrégularités, dont le fait de ne pas avoir déclaré les fonds perçus et l'évasion fiscale.

Néanmoins, en condamnant Alemán à 20 ans de prison, la juge Juana Méndez a laissé la porte ouverte à l'éventualité que des poursuites soient un jour intentées contre le président Bolaños et ses conseillers électoraux les plus proches. Au Nicaragua, la loi électorale interdit l'usage impropre de fonds appartenant à l'État (direct ou indirect) dans les campagnes électorales.

La loi en vigueur au Nicaragua est loin d'être un modèle de réglementation des finances politiques, mais elle stipule que l'abus de fonds appartenant à l'État est une violation claire de la loi et tient pour responsables le parti impliqué et toutes les personnes qui connaissaient l'origine des fonds.

Au début, le président Bolaños a publiquement renoncé à son immunité pour faire face aux accusations, bien qu'il ait ensuite bel et bien manqué à sa promesse de coopérer avec le ministère public, le bureau du contrôleur général et même le président du tribunal. Pendant ce temps, les indices de l'existence de fonds non déclarés versés sur les comptes de sa campagne électorale ne cessent de s'accumuler, même si l'on n'a

pas la preuve que le président Bolaños ait été personnellement informé de leurs origines potentiellement illicites.

On craint qu'au lieu d'être traitée de manière transparente, cette affaire ne serve de monnaie d'échange pour le Frente Sandinista et le PLC, car les deux partis disposent à eux deux de suffisamment de voix pour priver le président de son immunité et le traîner devant les tribunaux. Ces derniers semblent eux-mêmes ne pas avoir la volonté ou la capacité de poursuivre le président sans approbation politique.

Cette crise ne fait que souligner la nécessité d'une réforme de la loi électorale. Depuis la dernière réforme, qui a eu lieu en 2000, le système électoral nicaraguayen s'est avéré être l'un des plus chers au monde par personne. En outre, l'autorité chargée de surveiller les élections est excessivement politisée. Les observateurs électoraux nationaux et internationaux souhaitent une réforme de fond en comble du système électoral.

À la suite d'une étude effectuée par l'ONG Grupo Cívico Etica y Transparencia (section de TI au Nicaragua), un groupe composé d'observateurs électoraux, de groupes de défense des droits de l'homme et de petits partis politiques a essayé, en 2003-2004, d'élaborer une ébauche de projet de loi visant à réformer le processus électoral dans l'espoir de recevoir l'appui du président Bolaños, qui avait fait campagne pour la réforme électorale. Le projet de loi a pour but de réduire le coût des élections, de réglementer le financement des partis, d'améliorer le processus démocratique interne des partis politiques et de réduire l'influence des partis politiques sur les organismes chargés de surveiller les élections. Les partisans du projet de loi veulent le présenter à l'Assemblée nationale où les deux principaux partis politiques sont conscients des lacunes de la loi électorale mais font face à un dilemme : s'ils font l'impasse sur ces lacunes, ils risquent de perdre toute crédibilité politique et s'ils appuient la réforme, ils risquent de perdre une partie de leur pouvoir. Ce deuxième point pèsera lourd et pourrait diluer toute véritable tentative de réforme.

Grupo Cívico Etica y Transparencia demande que les financements privés soient éliminés ou tout au moins contrôlés, comme le recommandent les observateurs internationaux, afin de limiter l'escalade des coûts et de rendre les élections plus équitables. Il faudrait, pour cela, que les financements privés et publics soient transparents et assujettis à des mécanismes de contrôle appropriés et qu'en cas d'infraction, des sanctions soient imposées et appliquées de manière équitable par les autorités légitimes.

Roberto Courtney (Grupo Cívico Etica y Transparencia, Nicaragua)

Indications bibliographiques

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

Notes

1. D'autres projets de loi qui auraient eu une incidence positive sur la corruption ont été présentés pendant la période visée par ce rapport mais n'ont soit pas été étudiés, soit pas approuvés. Cela comprend un projet de loi sur la structure de l'ordre judiciaire et un projet de loi protégeant les biens d'État.
2. Bien que la publication sur Internet des renseignements sur le budget soit une mesure positive, il y a un autre problème : le budget ne contient pas de renseignements complets sur les recettes fiscales. C'est la deuxième année de suite que le réseau d'ONG Coordinadora Civil déplore cette situation.
3. La Cour suprême peut soumettre à l'Assemblée législative des projets de loi sur des questions judiciaires.

Norvège

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 8,9 (8e sur 146 pays)

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en novembre 1999 ; pas encore ratifiée)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en mars 2004)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en décembre 1998)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- Le Parlement a promulgué trois nouveaux articles du « Code pénal civil général » (Code pénal) en juillet 2003. Les dispositions sont plus sévères que celles qu'elles remplacent et elles sont conformes à la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe mais, à certains égards, elles sont plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire. Elles introduisent le concept d'« avantage abusif », une norme dont la portée sera tôt ou tard déterminée par la jurisprudence. Le champ d'application des nouvelles dispositions est universel et celles-ci s'appliquent en Norvège tout comme au comportement des ressortissants norvégiens à l'étranger. L'article 276(a) stipule que toute personne qui propose activement ou qui accepte passivement une offre d'avantage abusif liée à un poste, une fonction ou une commission sera passible d'amendes ou d'un maximum de trois ans d'emprisonnement. L'article 276(b) criminalise la corruption grave et implique des peines pouvant aller jusqu'à 10 ans. Les pouvoirs d'enquête de la police seront élargis lorsqu'il y a soupçon de corruption grave, les tribunaux ayant le pouvoir d'autoriser l'écoute des communications. L'article 276(c) criminalise le trafic d'influence.

- Certaines recommandations de l'organisme d'évaluation du Conseil de l'Europe, le GRECO, faites en 2002 ne sont toujours pas mises en application, y compris la clarification juridique du droit ou devoir de tout fonctionnaire de signaler les agissements illégaux, impropres ou contraires à l'éthique et les agissements liés à la mauvaise administration. Un tel manque de clarté signifie que les allégations d'irrégularités dans le secteur public ne sont pas toutes signalées à la police ou au bureau du procureur. En juin 2004, le gouvernement a annoncé qu'il se pencherait sur la question. Il a également annoncé de nouvelles « règles de quarantaine » pour les fonctionnaires, entre autres l'interdiction de réembauchage dans le secteur privé pendant une certaine période afin de prévenir les conflits d'intérêts.

- Le gouvernement a annoncé en juin 2004 qu'il exigera une plus grande transparence dans les paiements des entreprises vers des pays étrangers. Il prévoit obliger les entreprises à indiquer dans leurs livres comptables vers quels pays elles ont effectué des transferts de paiements.

- Une nouvelle loi sur le Bureau de l'auditeur général (OAG) est entrée en vigueur en juillet 2004 à la suite d'une révision qui s'imposait sur le cadre réglementaire de coopération entre l'OAG, la police, l'Autorité nationale d'investigation et de répression des crimes économiques et écologiques (Økokrim) et d'autres organismes d'application des lois. L'OAG est maintenant autorisé à signaler tout soupçon à la police ou à Økokrim en toute confidentialité, dès que des doutes sont soulevés dans le cours d'une vérification publique des comptes. L'organisme qui fait l'objet de l'audit n'a pas à être informé des soupçons qui pèsent contre lui. Lorsque la police lance une enquête criminelle, l'OAG peut lui remettre la documentation de son audit, indépendamment de toute obligation de confidentialité ayant trait aux informations de nature personnelle ou se rapportant à des secrets commerciaux. La présente réforme fait suite à l'une des recommandations du GRECO faite en 2002.

- En mai 2004, le gouvernement a publié un livre blanc intitulé *Fighting Poverty Together* en réaction aux défis posés par les Objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies. Le document reconnaît que l'aide au développement peut contribuer à la corruption lorsque les donateurs ferment les yeux sur l'usage illégitime qu'on en fait. Le document expose les grandes lignes de la politique de lutte contre la corruption du gouvernement dans l'aide au développement. Le gouvernement compte mettre l'accent sur la lutte contre la corruption dans son dialogue bilatéral avec les pays qui reçoivent de l'aide et encourager les autres pays à ratifier la Convention des Nations Unies contre la corruption. Le gouvernement a également déclaré qu'il entendait poursuivre le dialogue avec le secteur privé norvégien « afin de le sensibiliser davantage à la façon de contrer la corruption », qu'il appuierait les initiatives de transparence des industries extractives et qu'il apporterait son soutien aux initiatives de recouvrement des actifs. Le gouvernement n'a pas encore précisé les ressources qui seront disponibles pour mettre ces mesures en place, ni indiqué quels

points de repère il compte utiliser pour évaluer les progrès accomplis, ce qui ne permettra pas facilement de déterminer s'il a tenu promesse.

Quand la corruption norvégienne rentre au bercail

Les allégations de corruption au sein des entreprises ont fortement retenu l'attention des médias en 2003 et en 2004 mais l'affaire Statoil-Horton est celle qui a le plus fait les gros titres de l'actualité. La société d'État Statoil est la plus importante entreprise de Norvège. En juin 2002, Statoil a signé un contrat de conseil de 10 ans d'une valeur de 15 millions de dollars américains avec Horton Investments pour l'exploitation de pétrole et de gaz naturel en Iran. Horton Investments, une entreprise appartenant à Abbas Yazdi, Iranien en exil, aurait également agi comme intermédiaire financier pour Mehdi Hashemi Rafsanjani, fils de l'ancien président iranien, directeur de la Compagnie nationale du pétrole iranien (NIOC) et personnalité influente du secteur de l'énergie du pays.

À l'automne 2002, Statoil obtenait le contrôle opérationnel de South Pars, le plus important gisement gazier en mer du monde, en partenariat avec une filiale de la NIOC. Statoil s'était engagée à consacrer 300 millions de dollars à la construction de trois plates-formes de production et d'un pipeline. Une fois le travail terminé, la NIOC devait reprendre le contrôle de South Pars et Statoil recouvrer sa part des coûts du projet ainsi qu'une partie du chiffre d'affaires de la NIOC.

En septembre 2003, les vérificateurs internes de Statoil auraient remis en question un versement de 5,2 millions de dollars au compte de Horton Investments dans les îles Turks et Caïques, ce qui a conduit à une enquête d'Økokrim, l'organisme norvégien chargé des enquêtes sur les fraudes financières. Le président de Statoil, Leif Terje Løddesøl, et le chef de la direction, Olav Fjell, ont tous les deux démissionné. Økokrim a conclu que le paiement était une offre d'avantages abusifs en échange de l'influence de Horton Investments pour obtenir le contrat en Iran. En juin 2004, Økokrim émettait des avis de sanctions contre Statoil et contre l'ancien directeur de la division internationale de la société, Richard Hubbard. Økokrim a infligé une amende de 20 millions de couronnes norvégiennes (2,9 millions de $ US) à Statoil.

Statoil a également fait l'objet d'une enquête de la Commission américaine des opérations de bourse (Security and Exchange Commission) pour enfreinte à la loi américaine sur les pratiques de corruption à l'étranger qui s'applique à Statoil parce que la société est inscrite à la bourse de New York. De leur côté, le parlement iranien a cherché à déterminer si les allégations envers Statoil étaient fondées tandis que les autorités suisses ont mené une enquête sur Abbas Yazdi pour allégations de blanchiment d'argent. Un facteur important qui a contribué à retarder l'enquête a été le refus de Rafsanjani de se soumettre à un interrogatoire, faisant ainsi ressortir les obstacles que rencontrent les enquêteurs en matière

de procédure lorsqu'ils cherchent à appliquer les lois sur la lutte contre la corruption en dehors de leur juridiction nationale.

Un autre cas très en vue impliquait le constructeur Veidekke, la principale entreprise d'un consortium affecté à la construction de la centrale électrique de Bujagali, en Ouganda. En 2002, la compagnie aurait versé un paiement au ministre ougandais de l'énergie, Richard Kaijuka, moins d'un an après que le contrat a été attribué au consortium Veidekke sans appel d'offres. La filiale britannique de Veidekke, Noricil Ltd., a été accusée d'avoir transféré 10 000 $ US à un compte bancaire de Londres au nom de M. Kaijuka. Après que le Groupe de la Banque mondiale a interrompu le financement du projet, Økokrim a lancé une enquête mais l'affaire s'est conclue par un non-lieu en 2003 pour manque de preuve.

Les cas cités et d'autres semblables mettant en cause des pratiques douteuses à l'étranger ont fait ressortir les problèmes de corruption en Norvège. Une question clé était de déterminer si les entreprises norvégiennes appliquaient des normes différentes dans leurs transactions à l'intérieur du pays et à l'étranger. Un autre débat a consisté à établir quand et comment il fallait appliquer des politiques de « tolérance zéro ». Mais des sondages récents laissent entendre que les entreprises norvégiennes font toujours preuve d'une plus grande corruption qu'elles ne l'admettent. Tandis que la majorité des chefs d'entreprises norvégiens pensent que les pots-de-vin sont nécessaires pour obtenir des contrats dans les pays en développement, la plupart n'admettent pas que leur entreprise se heurte à la corruption dans leurs échanges commerciaux internationaux.

« Annus horribilis » pour la Norvège

Un sondage de Gjensidige NOR, la plus importante compagnie d'assurances norvégienne, a révélé que 25 % des chefs d'entreprises pensent désormais que la corruption existe dans leur propre secteur d'activité, bien que seulement 10 % aient admis que leur entreprise était touchée[1]. Le message peut-être le plus important du sondage était cependant que les Norvégiens ne considèrent plus la corruption comme un problème exclusivement étranger ou un problème réservé aux pays en développement. Un plus grand nombre de chefs d'entreprise reconnaissent que le problème existe à l'échelle nationale. Le sondage de Gjensidige NOR a suivi la couverture médiatique d'une série de cas alléguant la présence de corruption ou de conflits d'intérêts dans le secteur privé.

Au moment de la rédaction du présent rapport, quatre importantes sociétés de construction faisaient l'objet d'enquêtes pour entente sur les prix, appels d'offres teintés de collusion et partage de marchés, tant dans les contrats du secteur public que ceux du secteur privé. Le Bureau norvégien de la concurrence a poursuivi un cartel comprenant Veidekke, Selmer Skanska, NCC Construction et Reinerstsen Anlegg en février 2003 pour allégations d'actes illégaux liés à la construction de projets de développements industriels, de centrales électriques, de ponts, de docks et de l'aéroport d'Oslo. NCC Construction a reconnu avoir « coopéré illégalement » avec ses concurrents en produisant des factures factices et en offrant des sommes compensatoires à ses concurrents qui n'avaient pas obtenu le contrat. Veidekke, Selmer Skanska et NCC Construction faisaient également l'objet d'une

enquête pour activités collusoires dans le marché du béton.

Une enquête criminelle sur le compte de Finance Credit, entreprise de services financiers, était en cours au moment de la rédaction du présent rapport ; l'entreprise est accusée d'avoir détourné les fonds qu'elle a empruntés à six banques norvégiennes et de les avoir déposés dans des paradis fiscaux à l'étranger. Les chefs d'accusations comprenaient la fraude pour un montant équivalant à 200 millions de dollars américains ainsi qu'une gestion comptable frauduleuse et trompeuse. Madland & Wara, la firme de relations publiques de Finance Credit, aurait tenté d'« acheter » un journaliste d'investigation avec l'intention de mettre fin à sa couverture de l'affaire[2].

Un expert-conseil externe, embauché par la société de classification et de certification internationale Det Norske Veritas pour évaluer la nécessité d'un nouveau système de technologie de l'information, a été jugé coupable en mai 2004 de sollicitation de pots-de-vin pour avoir demandé 10 % de dessous-de-table à UNISYS en échange d'une recommandation d'achat de ses produits[3]. Dans une affaire en cours au moment de la rédaction du présent rapport, un ancien directeur financier de la Croix-Rouge norvégienne et ses deux frères sont accusés d'avoir détourné un million de dollars américains pendant la réhabilitation du siège social de la Croix-Rouge et d'avoir soudoyé un inspecteur en construction indépendant pour qu'il approuve des factures factices[4]. Le procès a été reporté à septembre 2004.

Les médias norvégiens ont qualifié des cas comme ceux-ci de « symptomatiques » d'un monde des affaires qui n'a plus de vertu. Il s'agit d'un nouveau phénomène en Norvège et le débat public qu'il a suscité a été tout aussi animé que partagé. La plupart des Norvégiens ont accueilli favorablement la nouvelle attention portée à la corruption, aux révélations des médias et au débat approfondi sur l'éthique et sur les responsabilités des entreprises. Mais des déclarations superficielles et optimistes sur la tolérance zéro et le manque de reconnaissance publique de l'existence de la corruption dans la pratique quotidienne constituent une stratégie de lutte contre la corruption peu convaincante et sont loin de promouvoir une avancée réelle au sein du secteur privé. Bien que les entreprises reconnaissent la nécessité de renforcer les mesures protectrices et les contrôles internes, il leur manque toujours les connaissances et les outils nécessaires pour mettre en place des politiques de lutte contre la corruption efficaces.

Obligations fiduciaires dans le secteur de la santé

L'administration publique, qui achète un quart de tous les investissements de la Norvège continentale et emploie un tiers de la main-d'œuvre, subit présentement de profonds changements structuraux. Les responsabilités publiques sont externalisées, privatisées et soumises aux forces du marché, à une réorganisation et aux exigences d'amélioration de leur efficacité. Un nombre croissant d'entreprises privées dépendent maintenant entièrement ou partiellement des budgets, des appels d'offres, des prêts, des règlements, des relocalisations et des projets de privatisations publics. Les sommes impliquées dans les marchés publics présentent un risque pour l'intégrité des personnes responsables de leur administration. Les mesures de sauvegarde présentement en place dans la pra-

tique des marchés publics ne comportent pas un effet dissuasif suffisant contre l'illégalité et la corruption, particulièrement dans les districts et dans les municipalités.

Les relations particulières dans la gestion des fonds publics favorisent le développement de conflits d'intérêts potentiels. Un exemple typique concerne le Conseil de recherches de Norvège (RCN), organisme de financement national de la recherche et de l'innovation. En 2003 et en 2004, les médias ont révélé des allégations selon lesquelles des conseillers externes engagés par le RCN auraient rejeté les demandes de financement d'autres chercheurs après avoir présenté leurs propres demandes et les avoir acceptées. À la suite d'une enquête indépendante sur ses lignes de conduite, le RCN a publié, en 2004, de nouvelles directives qui obligent ses conseillers externes à se retirer des débats présentant un conflit d'intérêts.

Un autre exemple porte sur le lien qui existe entre le financement public des médicaments et les efforts entrepris par les sociétés pharmaceutiques pour convaincre les médecins et les hôpitaux d'acheter et de prescrire leurs produits. Les sociétés pharmaceutiques financent les congrès médicaux et les cours de médecine et elles soutiennent la recherche médicale, ce qui implique indéniablement des conséquences avantageuses pour les participants. Mais le fait que le gouvernement couvre la majeure partie du coût des médicaments par le biais d'une approche fondée sur les droits de chaque patient pourrait constituer une mesure incitative pour les médecins de ne tenir compte ni des intérêts du patient ni de ceux du gouvernement.

Le fait que les coûts soient imputés au gouvernement crée une situation dans laquelle l'entité responsable du financement et du contrôle est éloignée du processus décisionnel, ce qui risque d'entraîner la prescription de médicaments inappropriés, inutiles ou coûteux. En 2004, pour contrer l'amplification de la corruption, 250 médecins ont signé une pétition qui demandait une plus grande transparence et une amélioration des mesures de contrôle dans la profession, de même que des réglementations pour régir les relations entre l'industrie pharmaceutique et le personnel médical. Ils ont proposé qu'il soit obligatoire de révéler les noms des médecins qui participent aux essais et aux processus d'approbation des nouveaux médicaments.

Jan Borgen, Henrik Makoto Inadomi et Gro Skaaren-Fystro (TI Norvège)

Indication bibliographique

TI Norvège : www.transparency.no

Notes

1. *Dagens Nœringsliv* (Norvège), 14 avril 2004.
2. odin.dep.no/odin/engelsk/nytt/nyheter/032091-210355/index-dok000-n-n-a.html
3. www.okokrim.no.
4. *Ibid.*

Panama

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 3,7 (62e sur 146 pays)

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juillet 1998)
Convention des Nations contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en août 2004)

Changements juridiques et institutionnels

- Un projet de **code d'éthique et d'honneur des parlementaires** a été soumis à l'assemblée législative en septembre 2003. Ce projet de loi porte sur le comportement attendu des parlementaires et de leurs suppléants face aux situations de conflit d'intérêt, de népotisme, de tentative de corruption et d'abus de pouvoir à des fins personnelles[1]. Plusieurs allégations de corruption ont été portées contre des législateurs au cours de la période qui nous intéresse ici, mais le projet de loi n'a pas encore été voté au moment où nous rédigeons ce rapport.

- Un projet de loi portant réforme de la **réglementation** de 1998 **régissant l'assemblée législative** a été soumis en septembre 2003. Le projet de loi vise à améliorer l'image publique du parlement à un moment où la crédibilité de ses membres est ternie par les rapports des médias sur le taux élevé d'absentéisme et les allégations selon lesquelles les parlementaires abusent du droit d'importer des véhicules à usage personnel pour les vendre à des tiers. Les réformes proposées comprennent la réduction du salaire en cas d'absence aux séances plénières et aux réunions des commissions et la réduction du droit d'importer des véhicules de trois à un véhicule par législateur et de deux à un véhicule par suppléant. À l'heure où nous écrivons ces lignes, le projet de loi n'a pas encore été voté.

- Un projet de loi portant modification du texte d'application d'une disposition constitutionnelle contre la **corruption administrative** a été soumis en septembre 2003. Si la loi est adoptée, les hauts fonctionnaires seront contraints de déclarer la valeur de leurs biens avant d'entrer en fonction et au terme de leur mandat. La réforme habiliterait le vérificateur général à veiller à la déclaration exhaustive de ces biens. Elle allégerait également la charge de la preuve incombant aux plaignants pour les accusations d'enrichissement illégal ; une preuve indirecte serait suffisante pour reconnaître la culpabilité, au lieu d'une preuve sommaire comme c'est le cas à présent. Les organisations de la société civile demandent que les déclarations de biens soient rendues publiques, que la Cour des comptes en fasse un audit annuel et que les notaires facilitent les enquêtes en cas de plainte. Au moment où nous écrivons ceci, le projet de loi n'a pas encore été voté.

- Un projet de loi a été soumis en septembre 2003 pour modifier une loi de 2002 sur la **transparence dans l'administration publique**. La réforme mettrait fin à l'exigence, pour toute personne sollicitant une information, de prouver d'abord qu'elle a un lien direct avec l'information sollicitée. Cette condition avait été ajoutée à la loi d'origine par décret de l'exécutif en mai 2002 et elle est considérée comme le principal obstacle à l'application de la loi sur la transparence. Après les élections de mai 2004, la Cour suprême a rendu un arrêt stipulant que la partie du décret relative à l'accès à l'information publique était illégale. Au moment où nous écrivons ces lignes, la réforme de la loi n'a pas encore été décidée.

- Un projet de loi soumis en décembre 2003 vise à étendre une loi sur la **transparence du processus de passation des marchés publics** en demandant la publication des noms des propriétaires ou actionnaires des sociétés qui font des affaires avec l'État. En vertu de ce projet de loi, les actionnaires des sociétés remportant des marchés publics devront indiquer les parts qu'ils détiennent et communiquer cette information au Parquet ou à la Cour des comptes. Au moment où nous écrivons ceci, la réforme de la loi n'a pas encore été votée.

La corruption au centre des troisièmes élections générales

Martin Torrijos a été élu Président en mai 2004 sur un programme de tolérance zéro vis-à-vis de la corruption, dans une élection qui a été largement louée pour sa transparence et son équité. Tout comme aux élections de 1994 et de 1999, le taux de participation était élevé, se situant à 77 pour 100. Les Panaméens et la communauté internationale en général ont trouvé ces élections honnêtes, ce qui contrastait fortement avec les élections de 1989 annulées pour cause de fraude électorale. Le vainqueur a été annoncé quatre heures après la fermeture des bureaux de vote et ses trois rivaux ont reconnu leur défaite quelques instants plus tard.

Le Président Torrijos se présentait sous la bannière de Patria nueva (nouvelle patrie), une coalition du Partido Revolucionario Democratico (Parti révolutionnaire démocratique) et du Partido Popular (Parti populaire). Son programme électoral comprenait 16 promesses de lutte contre la corruption, y compris l'engagement de créer un Conseil national de la transparence et de la lutte contre la corruption, de mettre en place une structure chargée du plan de carrière dans la fonction publique et de soumettre à l'assemblée législative un projet de loi sur les salaires. Ces engagements sonnaient bien dans le principe mais l'expérience de son prédécesseur à la présidence, Mireya Moscoso, appelle à la prudence. Son plan d'action contenait également des mesures de lutte contre la corruption et le fait qu'elles n'ont jamais été mises en application a déçu la population.

La lutte contre la corruption figurait en très bonne place dans les programmes des quatre candidats à l'élection présidentielle de 2004. En décembre 2003, la

section panaméenne de TI leur avait envoyé un « programme minimum de lutte contre la corruption » et chacun d'eux avait répondu en adoptant près de la moitié des 13 actions proposées. Le Président Torrijos bénéficie actuellement de la majorité à l'assemblée législative et a, par conséquent, peu d'excuses de ne pas faire passer les changements législatifs inscrits dans son programme de lutte contre la corruption.

D'autres actions pourraient cependant nécessiter plus que de la volonté politique. Les institutions de lutte contre la corruption ont besoin d'être renforcées et il faut penser à la création d'un organe chargé de la prévention de la corruption tel qu'un service public chargé de l'éthique, un bureau chargé de la lutte contre la corruption ou un procureur général spécialisé en matière de lutte contre la corruption. Il faut également prévoir la protection des dénonciateurs – actuellement l'Autorité du Canal de Panama est la seule institution publique du pays qui garantit la pleine protection des dénonciateurs, ce qui facilite la conduite des enquêtes. Un autre défi consiste à renforcer la Cour suprême et le Parquet, qui sont largement discrédités. Pour ce faire, il faut créer une structure de gestion de carrière avec des nominations basées sur le mérite afin que les juges n'agissent pas dans l'intérêt du gouvernement qui les a choisis.

Une profonde réforme de la loi électorale est également nécessaire. L'instance chargée des élections doit créer, en 2005, une commission chargée d'évaluer les changements à apporter au code électoral. Une des propositions est d'organiser un second tour des élections au cas où le candidat arrivé en tête n'obtiendrait pas 50 pour 100 des voix. Le Président Torrijos a obtenu seulement 47,3 pour 100 ; Moscoso a gagné en 1999 avec 44,8 pour 100 et Ernesto Balladares a gagné en 1994 avec 33 pour 100. Un autre train de propositions, déjà soumises au débat à l'assemblée législative dans le cadre d'un ensemble de réformes constitutionnelles, comprend la réduction de la durée de la campagne et de la période de transition de quatre à deux mois. Une troisième mesure, qui a fortement retenu l'attention du public, est la fixation d'un plafond pour les dons de campagne et la divulgation des sources de financement des campagnes. Une précédente commission de réforme électorale avait débattu du sujet mais un seul parti avait soutenu la proposition d'obliger les partis à divulguer le montant et la source de leurs dons. Le texte que l'assemblée législative a finalement adopté demande seulement aux partis de présenter leurs comptes, de « manière confidentielle », à l'instance chargée des élections.

Le nombre d'irrégularités électorales dénoncées au procureur compétent a mis en exergue la nécessité des réformes. Actuellement, 1 186 cas font l'objet d'une enquête et, si la majorité d'entre eux sont liés à la fraude électorale (principalement sous forme d'adresses indûment enregistrées), d'autres sont liés au financement de la campagne. Plusieurs législateurs ont été accusés de mauvaise utilisation des fonds publics ou privés dans leurs tentatives de se faire réélire, par exemple en offrant des bourses, des bons de supermarchés et des chèques en échange de voix. Un des plus grands scandales concernait le législateur Haydée Milanés dans la province de Darién, qui a été déclarée coupable d'avoir détourné des fonds publics à hauteur de 370 000 dollars américains, via 28 comptes bancaires, pour sa campagne de réélection. L'affaire a reçu une large publicité et Milanés a entamé une grève de la faim pour protester contre ces accusations.

Surveiller la Convention interaméricaine contre la corruption

Dans le cadre du mécanisme de surveillance prévu par l'Organisation des États Américains (OEA) pour surveiller la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption (CIACC), les organisations de la société civile ont identifié des lacunes dans le respect des dispositions de la convention par Panama. Le comité des experts de l'OEA s'est fait l'écho de ces lacunes.

En février 2004, les organisations de la société civile ont présenté devant le comité des experts de l'OEA, un contre-rapport en réponse à celui du gouvernement sur le respect de la convention. Les organisations de la société civile ont reconnu les progrès réalisés par le gouvernement actuel, relevé les difficultés relatives à la mise en œuvre de la convention interaméricaine contre la corruption et fait des recommandations. Parmi les évolutions positives mentionnées, il y avait l'adoption, en juillet 2001, des réformes du code pénal et judiciaire et de nouvelles normes pour prévenir la corruption.

La société civile et les experts se sont également accordés sur les obstacles à la lutte contre la corruption. Premièrement, en termes d'accès à l'information, le comité d'experts a vivement recommandé que Panama révise et modifie le décret d'application de la loi sur la transparence (voir plus haut). Deuxièmement, il existe certains problèmes liés à la direction nationale de lutte contre la corruption, qui a été créée par décret de l'exécutif en 1999 mais n'a jamais fait l'objet d'un texte d'application. La direction est coordonnée par un directeur par intérim et n'a pas de portée nationale. Troisièmement, d'aucuns ont exprimé des inquiétudes quant à la réglementation sur la divulgation financière s'appliquant aux responsables publics, puisqu'il y a peu de preuves qu'elle est appliquée efficacement.

Les organisations de la société civile et le comité d'experts ont convenu de recommander un certain nombre d'actions telles que le renforcement de l'exécution des lois sur les conflits d'intérêts et des systèmes garantissant cette exécution – afin d'instaurer un système pratique et efficace d'éthique publique, la création et l'instauration de mécanismes de publication des déclarations de biens (revenus, actif et passif) et la pleine évaluation des pouvoirs actuellement dévolus à la direction nationale de lutte contre la corruption, en vue de créer un nouveau bureau national d'éthique gouvernementale.

L'expérience de l'OEA en matière d'implication de la société civile dans le travail de lutte contre la corruption souligne l'importance d'écouter les voix non gouvernementales qui sont capables de pénétrer la rhétorique officielle en évaluant l'état de la corruption. Le Programme des Nations Unies pour le Développement a également fait quelques avancées en associant les organisations de la société civile à l'effort de promotion de l'intégrité et de la transparence publiques, à travers son Foro Panama 2020, un forum créé pour que le gouvernement, les partis politiques et la société civile débattent des politiques publiques jusqu'en 2020.

Angélica Maytín Justiniani (TI Panama)

Indications bibliographiques

Marianela Armijo, « Investigación diagnóstica de la administración pública panameña y lineamientos de acción » (Enquête diagnostique de l'administration publique panaméenne et lignes d'action) (Procuraduría de la Administración del Ministerio Público de Panamá, 2004), www.procuraduria-admon.gob.pa/

Linette Landau, « Revisión de legislación anticorrupción, Panamá » (Révision de la législation panaméenne contre la corruption) www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/legislacion/revision_legislacion_el_panama.pdf.

Rafael Pérez Jaramillo, *Índice de Impunidad* (Indice d'impunité) (Panama : Editorial Libertad Ciudadana, 2003).

La Prensa (Panama), *Las Caras de la Corrupción* (Les visages de la corruption) rapports spéciaux 14), 2004, www.prensa.com/especial/2004/corrupcion/corrupcion.hth

TI Panama : www.libertadciudadana.org

Note

1. Chaque législateur a deux suppléants.

Pérou

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 3,5 (67e sur 146 pays)

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juin 1997)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en janvier 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Une loi cadre portant sur un budget participatif, adoptée en août 2003, vise à accroître la **transparence et la participation des citoyens à la prise des décisions budgétaires** dans les municipalités et les régions nouvellement créées. Les associations de la société civile avaient demandé cette loi qui, bien qu'étant une mesure positive, est formulée en des termes très généraux et n'indique pas clairement comment les organisations de la société civile doivent être identifiées et encouragées à participer. Le texte d'application adopté par le ministère des finances et de l'économie en novembre 2003 n'a pas apporté de clarifications sur ces points (voir ci-dessous).

- La toute première loi péruvienne portant réglementation des partis politiques a été adoptée en novembre 2003. Un des buts de cette loi était d'améliorer la transparence du **financement des partis politiques**, qui était précédemment peu réglementé. La nouvelle loi interdit le financement par certaines sources clairement citées, fixe un plafond pour les dons privés, instaure des procédures d'audit, régit la couverture publicitaire des campagnes et définit certaines sanctions. Cependant il y a encore des lacunes dans la législation : elle ne demande pas la divulgation des sources de financement et ne prévoit pas de sanctions pour toutes les infractions.

- Une loi adoptée en octobre 2003 porte création de la Commission spéciale chargée de la **réforme intégrée de l'administration judiciaire** (CERIAJUS), telle que demandée par la plus vaste commission de restructuration du système judiciaire. Les propositions de réforme en cours d'examen comprennent une formation en éthique publique pour les juges, des mesures pour faciliter le dépôt de plaintes par les citoyens et l'introduction de mécanismes de déclaration des biens pour les juges. Toutefois, la recommandation de la société civile d'introduire des contrôles extérieurs du système judiciaire n'a pas été adoptée[1].

- Une série de scandales concernant des responsables des pouvoirs publics en fonction a poussé le chef du gouvernement à annoncer de **nouvelles mesures de lutte contre la corruption** en février 2004, bien que ces mesures n'aient pas fait l'objet d'un large débat et n'aient pas été pleinement appliquées. Ces mesures comprenaient la relance de la Commission nationale de lutte contre la corruption (CNA), avec de nouvelles fonctions et un nouveau président (le premier président a démissionné en février 2003 pour occuper un poste diplomatique). Quatre mois après cette annonce, le ministre de la justice a désigné un groupe composé presque entièrement de représentants de la société civile pour réviser et raviver les propositions de grande envergure faites par l'Initiative nationale de lutte contre la corruption (INA), le groupe de travail créé par le gouvernement de transition qui a recommandé la création d'une Commission nationale de lutte contre la corruption forte et indépendante.

Manque de volonté politique pour déraciner la corruption

La lutte contre la corruption a constitué, dès le départ, une dimension importante de la transition vers la démocratie au Pérou mais elle s'est toujours focalisée sur le passé. Des tribunaux, des procureurs et des services de police spécialisés dans la lutte contre la corruption ont été instaurés pour enquêter sur les cas de grande corruption qui ont eu lieu sous le régime de l'ancien Président Alberto Fujimori et traduire leurs auteurs en justice. Des succès importants ont été enregistrés : les principales têtes du trafic

de Fujimori ont été inculpées et reconnues coupables mais il y a moins de succès à revendiquer en ce qui concerne la corruption découverte sous le gouvernement de transition ou sous le nouveau gouvernement démocratiquement élu.

Le pays a clairement besoin d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption pour s'attaquer non seulement aux cas passés de corruption, mais également aux cas actuels et futurs. Pour ce faire, il faut penser à la prévention ainsi qu'à la mise en application et à l'élaboration d'une politique de lutte contre la corruption interdépartementale, avec des objectifs à court terme et à long terme.

Cela ne veut pas dire qu'un tel plan de changement n'existe pas. Le groupe de travail de l'INA créé sous le gouvernement de transition a élaboré un ensemble de recommandations que le gouvernement n'a pas appliquées jusqu'à présent. Cela ne veut pas dire non plus qu'il n'y ait pas d'initiatives départementales ou institutionnelles pour lutter contre la corruption au Pérou. L'exemple le plus clair est le projet de restructuration du système judiciaire décrit plus haut. D'autres importants secteurs de la réforme sont la police et les forces armées, anciens piliers du réseau de corruption de Fujimori, et la mise au point de systèmes de marchés publics en ligne. Mais ces efforts n'ont pas été suffisants pour endiguer la corruption comme l'a démontré le nombre de scandales exposés par la presse ces dernières années[2].

Toledo a choisi un nouveau gouvernement en février 2004 et le chef du gouvernement a pris la responsabilité de concevoir une « stratégie de sortie » pour résoudre la crise politique, face à une cote de popularité en chute libre. Les propositions du chef du gouvernement comprenaient une série de mesures anti-corruption disparates individuellement positives (par exemple, mesures contre la contrebande, nouveaux mécanismes d'extradition et engagement à formuler un plan cohérent de lutte contre la corruption) mais qui, une fois de plus, ne font pas partie d'une stratégie qui s'attaque aux racines structurelles de la corruption.

Le Président Alejandro Toledo a toujours parlé de sa volonté de lutter contre la corruption mais il a été incapable de traduire cette volonté en initiatives effectives, sans doute à cause du frein créé par les allégations de corruption portées contre des personnes et des groupes d'intérêts proches de lui. Les médias ont fait état d'un certain nombre d'allégations de corruption concernant des membres de sa famille, des législateurs affiliés au parti du Président, des amis proches, des ministres, d'anciens ministres et la « première dame » du pays[3]. Le fait que certains législateurs s'alignant sur le parti au pouvoir étaient étroitement liés au régime de Fujimori ajoute aux soupçons insinuant que le Président manque de la distance nécessaire par rapport à des groupes ou individus qui pourraient être compromis en cas de lutte effective contre la corruption[4].

Les chances d'assister à l'élaboration d'une politique nationale de lutte contre la corruption sont inévitablement liées à l'évolution de la crise politique qui, à l'heure actuelle, menace de faire tomber le Président et de provoquer une élection anticipée. La création d'un groupe de travail pour raviver les propositions faites par l'INA mentionnée plus haut est positive mais arrive au mauvais moment. Si les élections sont anticipées et que le nouveau gouvernement manque également de volonté politique pour s'attaquer aux racines de la corruption, ces recommandations pourraient, une fois de plus, finir au fond d'un tiroir.

Décentralisation de la corruption

Divers secteurs de la société péruvienne, particulièrement les plus pauvres et les plus marginalisés, ont longtemps appelé de leurs vœux une délégation des pouvoirs aux régions. Au cours de la seconde moitié des années 80, le gouvernement d'Aprista a initié un processus de décentralisation détruit par Fujimori après 1992. Lors de la campagne électorale de 2001, après la fuite de Fujimori au Japon, la question de la décentralisation avait été soulevée à nouveau parmi les promesses électorales. Quand Alejandro Toledo a gagné, beaucoup ont espéré qu'il respecterait ses engagements.

Les demandes exprimées par le public pour un début immédiat du processus de décentralisation ont suscité l'annonce, en 2002, de l'organisation des élections des présidents de régions, lesquelles n'étaient pourtant pas encore pleinement constituées. La loi organique relative aux administrations régionales n'a été promulguée qu'en novembre 2002, quatre jours après la tenue des élections.

La vitesse à laquelle l'opération a été menée implique qu'on n'a pas pris le temps de mettre en place les mécanismes de contrôle nécessaires pour superviser les nouvelles institutions, encore moins pour élaborer un calendrier de transfert des programmes. Les seuls mécanismes de contrôle en place étaient ceux qui existaient déjà, notamment les organes d'audit créés sous Fujimori, prétendument pour contrôler les conseils d'administration régionaux transitoires mais, en pratique, pour s'assurer que les programmes sociaux étaient affectés en fonction des lignes politiques, au profit de la campagne électorale de l'ancien Président en 2000. Le fait que ces mêmes mécanismes n'ont pas empêché Fujimori de tisser un réseau de corruption soulève la question de savoir si ces mécanismes peuvent exercer un contrôle réel sur les nouvelles administrations régionales.

La question a reçu une réponse en 2003 et au cours de la première moitié de 2004 : la corruption a été décentralisée en même temps que les pouvoirs politiques et administratifs, comme certains experts l'avaient prédit. Au moment où nous rédigeons ce rapport, huit présidents de région sur vingt cinq ont déjà fait l'objet d'enquêtes suite à des suspicions de corruption et l'un d'entre eux a été démis de ses fonctions pour corruption et détournement.

La « décentralisation » de la corruption pourrait s'expliquer par le fait que l'accès à l'information et le contrôle de la société civile sont limités au Pérou.

L'accès à l'information publique a été consacré par la loi en août 2002 mais beaucoup d'institutions semblent ne pas comprendre le contenu de la loi ou manquent des ressources nécessaires pour l'appliquer[5]. D'après le constat fait par Vigilia Perú, le réseau de contrôle de la société civile, cette application est également freinée par « des attitudes de méfiance et la réticence à fournir l'information quand elle est demandée, (…) attitudes qui étaient associées dans de nombreux cas à la désinformation des responsables publics eu égard aux normes et procédures[6] ».

Selon l'enquête menée par Vigilia Perú sur 12 administrations régionales, les barrières à l'accès aux informations budgétaires ont diminué depuis 2003. La même chose est vraie pour les informations politiques et normatives produites par le Conseil régional, la plus haute institution décisionnelle régionale, et le Conseil de coordination régionale. La transparence des informations sur les achats et les acquisitions s'est également améliorée. Alors que ces améliorations sont importantes, il

est également important de faire remarquer que les administrations régionales s'acheminent vers une conformité minimale avec la loi et pas au-delà. Au niveau des municipalités, les problèmes sont pires ; elles sont notoirement connues pour avoir des systèmes d'information désorganisés et pour éprouver des « difficultés » à retrouver les documents pertinents, particulièrement s'ils sont anciens.

L'absence de participation de la société civile est également critique. Presque tous les niveaux de pouvoir infranationaux comprennent une composante politique qui met à rude épreuve les relations entre les pouvoirs publics et la société civile, puisque l'opposition politique peut abuser des fonctions de contrôle en utilisant les audits comme arme contre les autorités. Par conséquent, les responsables tendent à rejeter les tentatives de la société civile de contrôler les pouvoirs publics, même quand c'est prévu par la loi. En vertu de la loi, le Conseil de coordination régionale doit inclure les maires provinciaux et les représentants de la société civile élus par les organisations membres mais, dans la pratique, selon une étude en cours effectuée par Proética, la section de TI au Pérou, les administrations infranationales ont trouvé les voies et moyens de garder hors du conseil les institutions qui ne les soutiennent pas. En plus, deux audiences publiques doivent avoir lieu chaque année pour contrôler le budget. Toutefois, lors des audiences antérieures, seules les institutions qui soutiennent l'administration étaient invitées ou les invitations étaient mal distribuées. Dans les pires cas, les audiences publiques n'ont pas eu lieu du tout.

Cette situation constitue la toile de fond du niveau élevé de corruption dans les institutions administratives décentralisées du Pérou, où la cote de popularité des autorités est très faible[7]. En conséquence, le processus de décentralisation a été remis en cause. Une tragique protestation contre cet état des choses a eu lieu en avril 2004 quand une partie de la population d'Ilave, dans la région de Puno, indignée par des allégations de corruption faites par l'opposition politique, a lynché le maire.

Samuel Rotta Castilla (Proética, Pérou)

Indications bibliographiques

Apoyo Opinión y Mercado, Proética, *II Encuesta Nacional sobre Corrupción* (Deuxième Enquête Nationale sur la Corruption) (Lima : Proética, 2004), www.proetica.org.pe

Ciudadanos al Día, *Transparencia en las Municipalidades : El caso de las licencias de funcionamiento* (La transparence dans les municipalités : le cas des licences d'exploitation) (Lima : CAD, 2004), www.ciudadanosaldia.org

Lorena Alcázar, José López-Calix and Eric Wachtenheim, *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público : Transferencias municipales, vaso de leche y educación* (Les pertes sur le chemin. Fuite dans les dépenses publiques : transferts municipaux, programme laitier et éducation) (Lima : Instituto Apoyo, 2003)

Vigila Perú, *Reportes nacionales 1, 2 y 3* (Rapports nationaux 1, 2 et 3) (Lima : Grupo Propuesta Ciudadana, 2003), www.participaperu.org.pe

Proética (TI Pérou) : www.proetica.org.pe

Notes

1. La CERIAJUS a soutenu la proposition mais la Commission de restructuration du système judiciaire – qui étudie tous les aspects de la réforme judiciaire, pas uniquement l'administration judiciaire – a plaidé en faveur du système d'autorégulation existant.
2. Certains des cas les plus notoires comprennent le conseil national de renseignement (qui est en cours de réorganisation) et l'ingérence politique dans les médias et le système judiciaire.
3. La plupart de ces allégations n'ont pas été confirmées par les enquêtes officielles, à l'exception du cas de César Almeyda, un ami du président et ancien chef du conseil national de renseignement, qui est en prison depuis février 2004 pour des transactions commerciales liées au trafic de Fujimori.
4. Rapport mondial sur la Corruption 2004.
5. Voir, par exemple, une étude par Proética sur les départements de la santé et de l'éducation de l'administration régionale de Lambayeque, César Guzmán Valle, *Diagnostico de la Organizacion de la Documentacion en el Gobierno Regional de Lambayeque* (Diagnostic de l'Organisation de la Documentation dans le Gouvernement régional de Lambayeque), disponible sur www.proetica.org.pe.
6. Vigila Perú, *Reportes nacionales* (Rapports nationaux) (Lima : Grupo Propuesta Ciudadana, 2003), www.participaperu.org.pe.
7. *II Encuesta Nacional sobre Corrupción* (Deuxième enquête nationale sur la corruption) (Lima : Apoyo Opinión y Mercado, 2004).

Pologne

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 3,5 (67e sur 146 pays)

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

Changements juridiques et institutionnels

- Une **loi portant création des organes administratifs fiscaux des voïvodies** et portant amendement d'autres lois est entrée en vigueur en septembre 2003. La loi sur le contrôle de l'impôt a été amendée en spécifiant les groupes de personnes obligés de déclarer annuellement leurs biens et revenus. Les groupes spéci-

fiés comprennent les inspecteurs des impôts, les employés des services des impôts et les fonctionnaires des douanes. Un bureau du ministère des finances est chargé du contrôle. En augmentant la transparence des finances personnelles des responsables administratifs, la loi devrait restreindre la propension des fonctionnaires des impôts et des douanes à abuser de leurs postes en exigeant des pots-de-vin.

- Toujours en septembre 2003, la chambre basse du parlement a adopté une **législation sur le service militaire** (entrée en vigueur en juillet 2004), qui interdit aux soldats professionnels d'assumer des fonctions dans les entreprises ou les fondations et de gagner de l'argent pour des fonctions de conseillers. En vertu de cette loi, les commandants, les commandants adjoints et les chefs comptables militaires doivent déclarer leurs biens. La loi a été introduite à la suite de plusieurs scandales de corruption récents dans lesquels on a découvert que des responsables pesant sur les décisions d'approvisionnements militaires occupaient des fonctions dans des entreprises privées soumissionnant pour ces marchés.
- En janvier 2004, une nouvelle loi sur les **marchés publics** a été votée, après des amendements apportés à la précédente loi en août 2003. Les changements étaient destinés à renforcer les contrôles, accroître la transparence et améliorer les procédures d'appels (voir ci-dessous).

L'achat des lois au parlement

L'enquête menée sur le « Rywingate », le plus grand scandale de corruption qu'ait connu la Pologne ces dernières années, est arrivée à son terme, suscitant chez beaucoup des questions sur la mesure dans laquelle la législation en Pologne peut être achetée par les milieux d'affaires. L'affaire remonte à 2002 quand un producteur de films, Lew Rywin, a tenté d'intervenir en faveur du consortium médiatique Agora lors du vote de la législation qui aurait empêché Agora d'acheter la station de télévision Polset. Il paraît que Rywin représentait de hauts membres du gouvernement, y compris le Premier Ministre d'alors, Leszeck Miller, et a exigé un pot-de-vin de 17,5 millions de dollars américains[1].

Dans sa décision rendue en avril 2004, le tribunal de première instance de Varsovie a condamné Rywin a deux ans et demi d'emprisonnement et à une amende de 100 000 zlotys (27 000 $ US). En rendant cette décision, le tribunal a modifié le chef d'accusation de « protection payée » à « fraude ». Cette modification a notamment eu pour conséquence juridique d'empêcher l'implication dans l'infraction d'un « groupe au pouvoir », un groupe informel de personnes ayant de l'influence dans l'administration de l'État. Le verdict a été largement condamné par ceux qui soutenaient que le procès aurait dû impliquer d'autres figures influentes ; c'est notamment l'avis d'Adam Michnik (rédacteur en chef de *Gazeta Wyborcza* et l'homme qui a le premier révélé le scandale), qui a décrit le

verdict comme « un beau cadeau pour le groupe qui détient le pouvoir »[2].

Par la suite, au mois de mai 2004, la chambre basse du parlement a voté l'approbation d'un des six rapports préparés par différents membres d'une commission d'enquête parlementaire spécialement nommée. Le rapport adopté, perçu comme étant le plus critique des six, spécifiait que le « groupe au pouvoir » impliqué dans l'affaire était constitué de Leszek Miller (Premier Ministre de l'époque), le chef du Cabinet du Premier Ministre, un des conseillers du Premier Ministre, l'ancien Président de la télévision publique et le secrétaire du Conseil National de la Radio et de la Télévision. Le rapport recommandait que les membres du groupe soient reconnus légalement responsables et que Miller, le Président (Aleksander Kwasniewski) et l'ancien ministre de la justice soit traduits en justice et reconnus constitutionnellement responsables[3].

Le Rywingate a constitué une avancée en permettant de lever le voile sur la corruption politique en Pologne. Pendant longtemps, on a soupçonné des connections informelles corrompues dans la prise de décision publique, mais sans preuve jusqu'à ce que Michnik enregistre sur bande une conversation avec Rywin. Le Rywingate a déjà suscité des enquêtes sur d'autres affaires. D'aucuns ont allégué que les lois réglementant les produits pharmaceutiques, les biocarburants et les téléphones mobiles ont été également affectées par le « lobbying sale » des hommes politiques. Une enquête des médias commencée en août 2003 a débouché sur des allégations de lobbying inapproprié et de liens avec le crime organisé dans le vote d'une loi qui devait profiter aux propriétaires de machines à sous[4].

Le Rywingate a également permis d'établir que la législation existante sur le financement des partis politiques n'était pas suffisante pour empêcher le milieu des affaires d'influencer le processus législatif. L'achat de la législation en Pologne est facilité par la nature centralisée du système de partis politiques. Les membres du parlement votent strictement dans le respect de la ligne adoptée par leur parti puisque la sanction pour violation de la discipline du parti est souvent l'exclusion de la liste des candidats aux élections. La loi électorale polonaise ne permet pas de participer aux élections sans être présenté par un parti. Il en résulte qu'il suffit à un lobbyiste d'avoir des contacts avec un haut responsable du parti pour gagner les votes de tout un parti au parlement.

Pour prévenir l'achat des lois, deux projets de loi sur le lobbying ont été préparés, le premier par le ministère de l'intérieur et le second par des organisations non gouvernementales, dont l'Institut des affaires publiques. Les pressions exercées pour modifier la loi électorale se sont également intensifiées. En mai 2004, plus de 400 personnalités de premier plan ont lancé un « appel des personnes préoccupées par la destinée du pays » à l'attention du Président. Cet appel demandait, entre autres, la modification urgente de la loi électorale pour adopter un système majoritaire basé sur un scrutin uninominal. Parmi les signataires de l'appel figuraient Wladyslaw Bartoszewski (l'ancien ministre des affaires étrangères), Stefan Bratkowski (président honoraire de l'Association des journalistes polonais) et des professeurs et recteurs des principales universités.

Marchés publics

En 2003-2004, plusieurs mesures ont été prises pour renforcer le contrôle des marchés publics, accroître la transparence et

améliorer les procédures d'appels. Tout d'abord, en août 2003, la chambre basse du parlement a adopté les amendements à la loi sur les marchés publics. Ces amendements donnaient au président du Service central des approvisionnements, le pouvoir de désigner les arbitres chargés d'étudier les appels interjetés contre les décisions d'attribution des marchés publics. Auparavant, l'UZP choisissait un seul arbitre et les parties concernées choisissaient les autres, sans aucun contrôle contre le risque de corruption lié au choix des arbitres. Par la suite, en novembre 2003, le président de l'UZP a pris des mesures introduisant des méthodes plus transparentes de sélection des arbitres. En outre, les amendements à la loi accordaient l'accès public à une large gamme de documents, y compris les offres, les déclarations et les certificats soumis au cours des procédures d'attribution des marchés publics (à l'exception des informations commerciales confidentielles), les documents devant être disponibles avant la fin du processus d'attribution du marché.

En janvier 2004, le parlement a adopté une nouvelle loi sur les marchés publics, qui est entrée en vigueur en mars 2004. La loi a renforcé les pouvoirs du président de l'UZP et durci les procédures de surveillance, avec contrôle obligatoire des procédures d'attribution avant la conclusion des appels d'offres de grande valeur. La loi a introduit la désignation d'observateurs indépendants pour surveiller les marchés publics d'une valeur supérieure à 5 millions d'euros (6 millions de $ US) pour l'achat de biens et de services et à 10 millions d'euros (12 millions de $ US) pour les travaux de construction. La loi prévoit des contrôles à deux niveaux : *a priori*, par des mesures préventives mises en place avant la conclusion des appels d'offres et, *a posteriori*, en permettant l'examen des procédures trois ans après l'attribution d'un marché. Un observateur indépendant est désigné par le président de l'UZP parmi une liste d'arbitres. La loi autorise également l'attribution de marchés publics par un système de vente aux enchères électroniques. La réglementation sur la sélection des arbitres a été renforcée et le président de l'UZP a reçu le droit d'imposer des pénalités en espèces en cas de violation de la loi.

Julia Pitera (TI Pologne)

Indications bibliographiques

Maria Jarosz, *Wladza, Przywileje, Korupcja* (Pouvoir, Privilège et Corruption) (Varsovie : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004).

Janusz Kowalski et Rafa∏ Zgorzelski, eds, *O Nowa Polske* (Pour une Nouvelle Pologne) (Opole : Stop Korupcji, 2004).

Anna Kubiak, *£apownictwo w s´wiadomos´ci i Dos´wiadczeniu Potocznym Polaków* (Perceptions et expérience quotidienne de la corruption en Pologne) (Wydawnictwo Uniwersytetu £ódzkiego, 2003).

Julia Pitera, ed., *Mapa Korupcji w Polsce* (Une carte de la corruption en Pologne) (Varsovie : TI Pologne, 2003).

TI Pologne : www.transparency.pl

Notes

1. Voir *Rapport mondial sur la Corruption 2004*.
2. *Warsaw Voice Online* (Pologne), 5 mai 2004, www.warsawvoice.pl.
3. *Polish News Bulletin* (Pologne), 27 septembre 2004.
4. *Gazeta Wyborcza* (Pologne), 29 novembre 2003.

République démocratique du Congo

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,0 (133e sur 146 pays)

Conventions :
Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (pas encore signée)

Changements juridiques et institutionnels

- En juin 2004, l'assemblée nationale, suivie du Sénat, a adopté une loi déterminant l'organisation, les pouvoirs et le fonctionnement de la **Commission d'Ethique et de Lutte contre la Corruption** (CELC). L'objet de cette commission est de sensibiliser les citoyens aux questions d'éthique et de lutte contre la corruption, d'influencer les autorités politiques, publiques et religieuses, d'accroître la capacité des institutions nationales à promouvoir l'intégrité et de garantir la capacité de fonctionnement de toutes les institutions nationales engagées dans la lutte contre la corruption. Bien que présidée par un représentant de la société civile avec le rang et les pouvoirs d'un ministre, la CELC est, dans la pratique, contrôlée par le gouvernement, qui peut limiter sa capacité à prendre des mesures effectives contre la corruption. Il est primordial que l'existence de la CELC soit confirmée dans la future constitution.

- En mai 2004, le parlement a entamé l'examen d'un projet de loi visant à amender le **code pénal**. Ce projet de loi porte sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et viendrait, s'il était adopté, amender la loi relative à la corruption, aux paiements illicites, à la négociation d'avantages et au défaut coupable d'agir dans la fonction publique.

- La Direction générale des impôts (DGI) a promulgué un **code des impôts** en mars 2004. Une direction des grandes entreprises ainsi qu'une direction centrale des impôts ont été toutes deux créées au sein de la DGI afin de simplifier les procédures, dans l'optique de réduire les possibilités de corruption.

Lutte contre la corruption pendant la transition

En juin 2004, dans une lettre adressée aux vice-présidents de l'actuel régime de transition et publiée dans la presse, le Président Joseph Kabila a reconnu être conscient de l'inquiétude de la société civile et de la communauté internationale face aux niveaux de corruption dans le pays : « les rapports des organisations internationales, les éditoriaux des journaux, les plaintes des églises, les rapports de tous les secteurs de la population montre la persistance, si ce n'est la résurgence de la corruption, de l'abus de biens sociaux et du détournement des deniers publics dans tous les secteurs de la vie nationale. Les dirigeants du peuple ne peuvent rester indifférents à cet état de choses ». Si le nombre de discours reflétait l'ampleur des réformes, il y aurait réellement un espoir pour la lutte contre la corruption en République Démocratique du Congo (RDC). Certains observateurs pensent que le poids des déclarations du gouvernement sur la corruption a été renforcé par les scandales financiers dévoilés en 2003-2004 et impliquant des dirigeants des entreprises d'État, voire même des membres du gouvernement[1].

Néanmoins, de nombreux observateurs s'interrogent sur la signification des bonnes intentions affichées par le gouvernement. L'une des caractéristiques particulières de la RDC, un pays en reconstruction après des années de guerre, est que les personnes qui ont joué un rôle dans le détournement et le pillage des ressources sont aujourd'hui au pouvoir, grâce aux pourparlers intercongolais qui ont conduit au régime de transition. La crainte de voir le précaire équilibre politique voler en éclat inhibe les initiatives que l'on pourrait prendre afin d'éradiquer la corruption et les autres délits connexes[2]. En outre, le pillage des ressources naturelles, qui a été condamné par une enquête de l'ONU, se poursuit selon de nombreux rapports. Les ressources perdues fournissent les revenus qui alimentent les troubles et la guerre.

Pour répondre aux attaques, le Président Kabila a invité les commissions parlementaires à assumer un rôle de contrôle de l'action gouvernementale et, en particulier, des entreprises publiques. Dans la foulée de cette invite, la CELC a organisé un séminaire à l'intention des directeurs de sociétés publiques en juin 2004. Elle a également élaboré un plan stratégique de lutte contre la corruption en RDC et a lancé des programmes télé- et radiodiffusés afin de sensibiliser l'opinion publique à ce problème.

S'il doit y avoir changement, des réformes juridiques et institutionnelles sont indispensables. Les premières mesures en vue d'une réforme de l'administration publique sont engagées, à la suite des recommandations formulées en septembre 2002, lors d'un séminaire de la Banque Mondiale sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. La réforme totale de l'administration publique exigera le départ à la retraite de certains fonctionnaires, un recensement des effectifs et l'élimination des employés fictifs, la formation des agents de l'État, la création d'une école nationale de l'administration, d'une école de la magistrature et des professions du droit et une augmentation des salaires des fonctionnaires.

Une réforme judiciaire est elle aussi indispensable. D'octobre 2003 à mars 2004, une équipe pluridisciplinaire de consultants a effectué un audit du système judiciaire afin de déterminer les besoins précis. Depuis 2003, l'ONG Jus-

tice et Démocratie organise des formations pour les fonctionnaires des forces nationales de police, en partenariat avec le ministère de l'intérieur. Les agents formés sont suivis de façon régulière. Elle organise également des activités éducatives avec les juristes, les magistrats et les autorités chargés des poursuites judiciaires.

Marchés publics en RDC

La RDC ne dispose pas d'un système crédible ou efficace de passation des marchés publics. Les agents de l'État manquent de compétences techniques et les dispositions régissant la passation des marchés publics sont obsolètes. Des amendements temporaires aux règlements ont été effectués afin de répondre aux besoins immédiats, mais ils ne se sont pas inscrits dans un projet global de modernisation du cadre juridique. Il en résulte que de nombreuses dispositions juridiques et réglementaires, loin de clarifier la réglementation, viennent simplement accroître les difficultés à les appliquer.

Les projets financés par les bailleurs de fonds internationaux prévoient des procédures visant à garantir la transparence et à prévenir toute corruption et semblent fonctionner relativement bien, en conformité avec les normes contractuelles internationales. En revanche, 3 pour 100 seulement des marchés conclus par les autorités congolaises se font selon une procédure d'appel d'offre[3]. Le reste est attribué soit par adjudication confidentielle, soit de gré à gré. Il n'existe actuellement aucune planification ni programmation des marchés d'approvisionnement. De nombreux marchés publics, notamment ceux qui sont attribués de gré à gré, ne sont pas conformes aux exigences légales.

En outre, la faiblesse des mécanismes de contrôle internes et externes rend très difficile la détection des infractions et l'application de sanctions. L'organisme de recours, le Conseil Supérieur des Adjudications, n'a jamais réellement fonctionné et il n'existe aucun mécanisme de recours indépendant. En effet, aucune affaire de corruption n'a jamais été saisie devant les tribunaux, en raison de la difficulté à réunir les preuves et du manque de compétences nécessaires.

Après la prise de fonction du gouvernement de transition en juin 2003, le gouvernement et la Banque Mondiale ont lancé, ensemble, un examen du système d'adjudication et d'exécution des marchés publics. Au départ, le gouvernement a mis sur pied un groupe de travail national composé d'un groupe d'experts des pouvoirs publics. À partir de leur rapport, un plan d'action a été élaboré en vue d'incorporer les concepts de transparence, de concurrence, d'économie et d'efficacité dans les marchés publics afin de lutter contre la corruption, entre autres problèmes.

Endiguer la corruption dans les marchés publics exigera une clarification du cadre juridique, un renforcement des institutions concernées, mais également un changement de mentalités. Mais compte tenu des habitudes acquises au fil de nombreuses années, il est peu probable qu'un changement radical de mentalité intervienne du jour au lendemain.

Anne-Marie Mukwayanzo Mpundu (Réseau d'Éducation Civique au Congo) et Gaston Tona Lutete (Observatoire Anti-Corruption, RDC)[4]

Indications bibliographiques

ONU, *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo* (Rapport du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesses de la République Démocratique du Congo) (2001), www.un.org/News/dh/latest/drcongo.htm

Banque Mondiale, *Rapport analytique du système de passation des marchés publics* (Country Procurement Assessment Report) (2004)

PNUD, *Governance for Human Development in DRC* (La gouvernance au bénéfice du développement humain en RDC) (PNUD, 2000)

S.J. Leon de Saint Moulin, J.M. Kinkela, N. Paluku et E. Tshimanga, *La perception de la démocratie et de l'État de droit en RDC* (Kinshasa : Konrad Adenauer Stiftung and Cepas, 2003)

Notes

1. Voir Observatoire Anti-Corruption (OAC), « Corruption et spoliation du patrimoine de l'état dans la liquidation de la BCCE, dans l'ONPT et dans la GECAMINES », Doc. 2 (Kinshasa : OAC, 2003).
2. Au moment de la rédaction de ce rapport, une amnistie pour ces crimes devait être examinée par le parlement en juillet et août 2004.
3. World Bank, « Rapport analytique du système de passation des marchés publics en RDC », volume 1 (2004).
4. Avec l'aide de Julien Attakla-Ayinon, ancien coordonnateur de programme à Transparency International pour la RDC.

République tchèque

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 4,2 (51e sur 146 pays)

Conventions :

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en septembre 2003)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en septembre 2000)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en janvier 2000)

Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)

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

Changements juridiques et institutionnels

- Fin 2003, le parlement a adopté une **nouvelle loi sur les marchés publics** afin d'harmoniser les réglementations existantes avec celles de l'Union Européenne, que la République tchèque a intégrée en mai 2004. La loi prévoit d'importantes modifications du cadre juridique régissant les marchés publics mais rate le coche en termes de mesures de lutte contre la corruption. En effet, elle crée de nouvelles exceptions aux règles de passation des marchés et limite les possibilités de recours en exigeant le versement de frais administratifs relativement élevés et d'un montant supplémentaire dû par tout plaignant désireux de faire appel d'une décision. Ce montant est, en outre, conservé par l'organisme de contrôle s'il juge que la plainte était infondée.

- Une **sous-commission sur la corruption**, composée de 19 membres, a été créée à la chambre basse du parlement en octobre 2003. Cette nouvelle commission se chargera d'amorcer une législation contre la corruption et d'évaluer les expériences de stratégies de lutte contre la corruption à l'étranger.

- Un nouveau **projet de loi sur les conflits d'intérêts** a été élaboré par TI République tchèque et soutenu par le gouvernement début 2004. Ce projet de loi permet de corriger de nombreuses insuffisances de la législation actuelle en exigeant des fonctionnaires qu'ils actualisent régulièrement les registres de déclaration de leurs biens et intérêts. Ce projet de loi s'étend également aux membres du parlement, aux fonctionnaires de l'État, aux hommes politiques locaux et régionaux ainsi qu'à leurs proches. À la suite d'interventions des pouvoirs publics, les propositions de limitations relatives à l'après-mandat ont été retirées. Ce projet de loi est en butte à une forte opposition. Certains maires, par exemple, le considèrent comme une atteinte à l'indépendance des administrations locales. Cette proposition fera certainement l'objet de débats houleux fin 2004.

- Courant 2003, les **forces de police anti-corruption** tchèques ont connu des changements institutionnels majeurs, lorsque deux unités spécialisées dans les enquêtes de corruption et les crimes économiques ont fusionné pour créer la Cellule d'enquête sur la corruption et la criminalité financière. Certaines enquêtes menées récemment sur des fonctionnaires des administrations locales et des milieux sportifs portent à croire que cette fusion pourrait produire des résultats positifs.

- En janvier 2004, le ministère de la justice a créé un **numéro vert anti-corruption** à la disposition du public afin qu'il puisse signaler des écarts de conduite ou des soupçons de corruption dans le secteur judiciaire. En créant ce service, le ministère a emboîté le pas à d'autres organismes publics qui ont lancé des services similaires peu de temps auparavant, sans grand effet, cependant.

Une nouvelle loi sur les faillites requise de toute urgence

Il existe peu de preuves flagrantes de corruption systémique dans le système judiciaire tchèque, à une exception près : les procédures de faillite. La législation actuelle en la matière manque de critères transparents pour la désignation et la révocation des administrateurs de faillite par les juges. Cette situation crée un contexte propice à la corruption lorsqu'il y a complicité entre les juges des tribunaux commerciaux chargés des faillites et les administrateurs de faillite. Plus particulièrement, l'accès aux affaires lucratives de dépôts de bilan peut être réservé à un nombre limité d'administrateurs de faillite et les ententes entre le juge et l'administrateur peuvent conduire au détournement de biens après le dépôt de bilan.

Une affaire illustre parfaitement le potentiel de corruption de ce type de connivences. Il s'agit de l'enquête policière en cours sur Jirí Berka, un juge des faillites au tribunal régional d'Ústí nad Labem. Dès 2003-2004, des enquêtes de police ont révélé que plusieurs dossiers de faillite contre Zbrojovka Brno, ZKL Klášterec nad Ohrí, Stavební podnik Ralsko, Bánské stavby Most et Krušnohorské Strojírny Komorany obéissaient à un schéma de pratiques corrompues[1]. Tout d'abord, une société endettée, dont le siège était situé dans la juridiction du juge Berka, était repérée. Les complices de Berka rachetaient alors les créances de la société afin d'accumuler les documents nécessaires pour une requête en déclaration de faillite. Immédiatement après le dépôt de la requête au tribunal, le juge Berka déclarait la société en faillite et désignait un administrateur de connivence avec lui. La tâche de l'administrateur était d'honorer les demandes de ceux qui avaient racheté les créances et, en coopération présumée avec l'expert-évaluateur désigné par le tribunal, de récupérer les biens de la société en faillite.

Bien que l'affaire soit toujours en cours d'instruction, les détails dévoilés sur cette affaire, comme sur d'autres d'ailleurs, démontrent clairement les défaillances institutionnelles des procédures de faillite en République tchèque, une situation d'ailleurs depuis longtemps décriée par certains investisseurs du secteur privé. Au moment où nous rédigeons ce rapport, la législation est en cours d'élaboration pour conférer à d'autres agents que les juges des faillites (tels qu'une commission des créanciers), le pouvoir de désigner les administrateurs pour une affaire donnée, de façon à induire des relations plus distantes entre les juges et les administrateurs. Ce même projet de législation vise à imposer des conditions plus strictes pour entrer dans le milieu de l'administration des faillites et, parallèlement à cela, à créer un organe afin de contrôler leur conduite.

Marchés suspects

L'une des dernières grandes affaires de corruption a pour théâtre le ministère des affaires étrangères. En effet, le secrétaire général du ministère, Karel Srba, aurait influencé la procédure de soumission pour la reconstruction d'ambassades à l'étranger et la location d'autres bâtiments officiels[2]. Tandis que les médias se saisissaient de cette affaire, Srba et ses acolytes ont mis à pris la tête de Sabina Slonková, une journaliste d'investigation de premier plan auprès du quotidien *Mlada Fronta Dnes* qui avait réussi à retrouver la trace d'une partie des

fonds détournés. La police a fait avorter cet assassinat et, en juin 2003, un tribunal a condamné Srba à huit ans de prison pour tentative de meurtre[3].

Entre-temps, l'enquête sur la corruption dans les marchés ministériels se poursuit. Les audiences au tribunal sont prévues pour fin 2004 mais le bruit court que le niveau d'abus de pouvoir dans les plus hautes sphères politiques est beaucoup plus important que ce que l'on a pu soupçonner au départ.

L'affaire Srba démontre le clientélisme qui règne dans l'attribution des marchés publics à plusieurs niveaux de l'administration publique. Un audit externe des marchés publics réalisé à la mairie de Prague en 2003 a révélé que l'ensemble des 133 marchés audités étaient illégaux[4]. À la suite de ce premier audit externe, la mairie de Prague envisage de procéder régulièrement à ce type d'opération. Néanmoins, tant que les fonctionnaires de l'État seront en position d'influer sur le choix des affaires à examiner, de profondes inquiétudes demeureront en termes de conflit d'intérêts.

En décembre 2003, le parlement a adopté un nouveau Code de passation des marchés publics, qui avait pour but de mettre la législation de la République tchèque en phase avec les réglementations de l'UE, et le gouvernement a largement présenté ce code comme une « législation anti-corruption ». Certes, il introduit certaines évolutions positives, mais bon nombre de lacunes demeurent. Le cadre réglementaire externe est toujours inefficace. Le bureau antitrust chargé des contrôles externes ne se focalise que sur les aspects formels du processus de passation des marchés et, bien souvent, ne fait pas de distinction entre corruption et erreur administrative. La loi a également réduit les pénalités.

La loi ne précise pas non plus les critères de sélection à employer pour l'évaluation des offres, de sorte qu'il y a toujours possibilité de fixer des critères subjectifs qui favorisent un soumissionnaire donné. Le choix d'une offre est également sujet à la supervision discrétionnaire des fonctionnaires chargés de la passation des marchés et la décision de publier les contrats et leurs amendements est prise par le contractant, ce qui rend le contrôle public difficile, si ce n'est impossible.

En outre, il n'y a aucun plafond légal aux augmentations de prix intervenant par la suite et le contenu des contrats demeure une question d'entente entre le contractant et le soumissionnaire. Les occasions de « motiver » un individu pour qu'il gonfle les coûts et le contenu d'un contrat semblent considérables. Il y a eu des exemples de contrats augmentés de 1 000 pour 100 par rapport à l'offre de départ, notamment dans le cas de la serre de Fata Morgana à Prague, dont le coût s'élève à présent à des centaines de millions de couronnes (plus de 8 millions de dollars américains).

La nouvelle loi ne prévoit pas grand-chose pour accroître la transparence dans les procédures de passation de marchés publics en République tchèque et les autorités semblent manquer de volonté politique pour garantir une répartition juste et effective des fonds publics. Les marchés publics demeurent le secteur le plus vulnérable à la corruption à l'heure où les fonds de l'UE commencent à être utilisés.

Corruption dans le football tchèque

En novembre 2003, Radek Vána, le capitaine d'une équipe de football de seconde division, a contacté un journaliste d'investigation de Télévision Tchèque et a proposé de lui démontrer à quel

point le football était gangrené par la corruption. Ensemble, ils ont contacté trois arbitres à qui ils ont offert de petits bakchichs de 500 CZK (19 $ US). Tous les arbitres ont accepté sans hésitation[5].

La fédération de football a suspendu Vána de mars à décembre 2004 et son équipe a perdu 12 points, ce qui démontre la vulnérabilité des dénonciateurs dans la société tchèque[6]. Vána a cependant reçu un énorme soutien moral de la part de l'opinion publique tchèque et a reçu le Prix du Fair-play du Comité olympique tchèque.

La couverture médiatique de l'affaire Vána par la télévision tchèque a suscité un grand intérêt de la part du public et des autorités et la police a enquêté pendant huit mois sur la corruption dans le football tchèque, ce qui a abouti à l'inculpation pour corruption de cinq arbitres et d'un directeur de Club[7]. Au moment où nous rédigeons ce rapport, d'autres personnes devaient être inculpées à la suite d'accusations selon lesquelles 14 des 16 équipes de la première division tchèque avaient acheté des arbitres[8].

David Ondrácka et Michal Šticka (TI République tchèque)

Indications bibliographiques

Inna Cábelková, *Entry Restrictions, Corruption and Extortion in the Context of Transition* (Restrictions d'entrée, corruption et extorsion dans le contexte de la transition) (Prague : CERGE-EI, 2001).

Chmelík, J. (ed), *Pozornost, úplatek a Korupce* (Faveurs, pots-de-vin et corruption) (Prague : Linde, 2003).

TI République tchèque : www.transparency.cz

Notes

1. Agence de presse CTK (République tchèque), 16 février 2004.
2. Voir www.transparency.cz/index.php?id=727.
3. Radio Praha en ligne, 30 juin 2003, voir www.radio.cz/en/news/42476#1.
4. Bez Korupce en ligne, 15 janvier 2003, voir www.bezkorupce.cz/vypis_zpravy.php?id=71.
5. Agence de presse CTK (République tchèque), 24 novembre 2003.
6. Voir www.transparency.cz/index.php?id=1971.
7. Voir www.transparency.cz/index.php?id=2346.
8. BBC tchèque en ligne, 14 mai 2004, voir www.bbc.co.uk/czech/domesticnews/story/2004/05/040514_ football_1830.shtml.

Roumanie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,9 (87e sur 146 pays)

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en avril 2002)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en juillet 2002)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en décembre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En octobre 2003, le parlement roumain a voté un ensemble d'amendements constitutionnels destinés à combattre la corruption en Roumanie. L'**immunité des membres du parlement** a été restreinte aux opinions politiques et le pouvoir du ministère de la justice sur les affaires administratives et disciplinaires relatives aux magistrats a été confié au conseil de la magistrature, améliorant substantiellement l'**autonomie politique des magistrats**.

- En février 2004 a été voté le premier **Code de conduite** des fonctionnaires qui énonce les principes fondamentaux de l'administration moderne : État de droit, priorité de l'intérêt public, égalité de traitement, professionnalisme, impartialité, indépendance, intégrité morale, bonne foi et transparence. Constituant une amélioration par rapport à la loi précédente, ce code clarifie la législation sur les conflits d'intérêts en définissant l'intérêt public, l'intérêt personnel et les situations qui peuvent donner lieu aux conflits d'intérêts. D'autres dispositions interdisent aux fonctionnaires de se livrer à des activités politiques ou d'user de leurs statuts officiels pour la promotion d'activités commerciales. Il est interdit aux fonctionnaires d'accepter des cadeaux, des services ou tout autre avantage pour eux-mêmes ou leur famille, parents, amis ou associés d'affaires et politiques. Toutefois, l'effectivité du code se limite aux fonctionnaires, laissant les responsables élus et nommés hors de portée.

- L'ordonnance d'urgence 24, adoptée en avril 2004, a amendé les dispositions antérieures relatives à la **déclaration des biens** des hommes politiques et clarifié les sanctions. La loi impose les mêmes obligations à tous les candidats à des fonctions électives (présidence, parlement, conseils locaux et nationaux, mairies) et les déclarations doivent être publiées sur Internet. L'opposition politique a critiqué le choix de la date de la mesure à l'approche des élections de juin, faisant valoir qu'il ne restait pas suffisamment de temps pour remplir les formulaires alors que les candidats du parti au pouvoir connaissaient ces exigences depuis longtemps. Malgré une large couverture, aucune enquête n'a été menée à la suite de déclarations suspectes, ce qui suppose une application inefficace

ou un manque de volonté politique. Des inquiétudes supplémentaires sont dues au fait que les dénonciateurs sont susceptibles d'être traduits en justice pour diffamation, que l'obligation de déclaration ne s'applique pas à l'art, au « patrimoine » ou aux métaux précieux et qu'il n'y a aucun recoupement avec les déclarations annuelles d'impôts sur le revenu.

- Une décision gouvernementale a été prise en juillet 2003, définissant la structure et les fonctions du Bureau de contrôle des pouvoirs publics (CCG). Le CCG exerce un contrôle administratif interne sur le gouvernement central et les administrations locales, mène des enquêtes à la suite des plaintes relatives à la **législation sur les conflits d'intérêts**, coordonne les activités de lutte contre la fraude et protège les intérêts financiers de l'UE en Roumanie (voir ci-dessous). Toutefois, étant donné que le CCG lui-même est subordonné au gouvernement il pourrait avoir ses propres problèmes de conflit d'intérêts.

- En avril 2004, le **Parquet National Anticorruption** (PNA) a bénéficié d'une forte augmentation de ses ressources de 23 % et d'une autonomie financière accrue vis-à-vis du ministère de la justice. D'autre part, l'étendue des activités du PNA s'est élargie pour inclure de plus petits actes de corruption. Par le passé, le PNA a été critiqué pour esquiver les « gros requins » et les ONG ont contesté son indépendance. En dépit des amendements ci-dessus, le PNA demeure directement subordonné au ministère de la justice et le ministère nomme et sanctionne les procureurs[1]. Le chef du PNA a récemment déclaré que le PNA ne soumettrait pas son rapport annuel au parlement, restreignant la soumission du rapport au ministère de la justice. Peu de temps avant les élections de juin 2004, le PNA a rouvert les poursuites contre le chef de l'opposition Traian Basescu (bien que le procès ait été plus tard suspendu jusqu'à la fin des élections) alors que la même administration avait mené des enquêtes sur l'affaire en 1997 et avait été forcée d'abandonner les poursuites pour manque de preuve.

- Le controversé **Service indépendant de protection et de lutte contre la corruption** (SIPA) au sein du ministère de la justice a changé sa dénomination en Direction générale pour la protection et la lutte contre la corruption (DGPA). Malgré l'obligation officielle de la nouvelle institution de rendre des comptes au parlement et sa mission déclarée de prévenir et d'identifier les actes délictueux dans les prisons, la corruption et les actes qui minent la sécurité nationale ou la sécurité des magistrats, la nécessité d'un « service secret » dans le système judiciaire demeure discutable.

Indépendance judiciaire : être ou ne pas être

La justice roumaine a été largement critiquée, tant localement qu'au niveau international, pour corruption, retards dans le jugement des affaires et manque d'indépendance[2]. Selon une enquête réalisée au début de l'année 2004, 63 pour 100 des Roumains ne croient pas que la justice peut être obtenue à travers les tribunaux, par rapport à 21 pour 100 qui pensent le contraire[3]. Des rapports de la Commission européenne ont, à plusieurs reprises, attiré l'attention sur l'impérieuse nécessité de la réforme judiciaire, particulièrement « l'amélioration de l'indépendance judiciaire et la réduction de l'influence de l'exécutif sur les décisions judiciaires »[4].

Au niveau de la réglementation, l'indépendance judiciaire est compromise depuis 1992, quand la première loi roumaine sur l'organisation du système judiciaire est entrée en vigueur. Cette législation créait, au sein du système judiciaire, une structure par laquelle l'itinéraire de carrière, la responsabilité disciplinaire et les salaires des magistrats étaient tous à la discrétion du ministère de la justice.

À la fin de 2003, le ministère de la justice a introduit un ensemble de projets de loi pour autoriser le gouvernement à finaliser les négociations relatives à l'accès à l'UE sur le volet judiciaire, un indicateur critique de la volonté de la Roumanie de rejoindre l'UE en 2007. Le ministère a initié deux lois sur l'organisation du système judiciaire et le statut des magistrats mais a, de manière décisive, conservé une grande partie des leviers de contrôle (itinéraire de carrière, responsabilité disciplinaire, gestion des tribunaux, etc.).

Au début de l'année 2004, plusieurs ONG roumaines ont organisé une conférence de presse pour souligner les défauts du train de mesures de réforme[5]. Elles ont réussi à exiger que la commission juridique de la chambre basse du parlement empêche l'adoption des deux lois jusqu'à ce qu'un troisième projet de loi relatif au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) soit finalisé. On a découvert plus tard que ce dernier projet de loi était en préparation au ministère mais avait été différé jusqu'à la fin de l'année 2004.

Les discussions entre la société civile, le ministère de la justice et le CSM ont continué mais aucun projet garantissant l'indépendance du système judiciaire n'a encore été élaboré. Durant les négociations du début de l'année 2004, des projets de texte sur lesquels les diverses parties s'étaient en principe entendues ont été publiés sur le site Internet du ministère après avoir été substantiellement modifiés pour le pire. Le projet final traite de manière satisfaisante les principales questions de la réforme (responsabilité disciplinaire, itinéraire de carrière et autonomie administrative) mais, significativement, l'autonomie financière du système judiciaire a été refusée. En outre, la surveillance effective de la loi a été gravement entravée par le refus d'accorder un poste à plein-temps aux membres du CSM.

Conflits d'intérêts à l'œuvre

La Roumanie a reçu la plus grande part du financement de l'UE destiné aux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Utilisés sagement, les fonds structurels de l'UE ont le pouvoir de redresser les déséquilibres sociaux, économiques et éducatifs entre la Roumanie et les autres États candidats à l'adhésion.

Toutefois, l'importance des montants concernés a également tenté les corrompus et la façon dont certains de ces fonds structurels ont été distribués a révélé des imperfections juridiques et administratives énormes dans le système roumain d'intégrité publique.

Un gros scandale a éclaté en février 2004, quand les médias ont révélé que plusieurs projets SAPARD de l'UE, mis en œuvre dans le Comté de Suceava, avaient été entachés de conflits d'intérêts à cause des liens entre les fonctionnaires attribuant les marchés et les conseils d'administration des entreprises remportant ces marchés[6]. Sur un total de 37 contrats signés, 16 violaient un aspect de la législation relative aux conflits d'intérêts. La Commission Européenne a exigé une enquête complète sur les marchés de Suceava[7].

L'agence responsable a par la suite entrepris de vérifier, à travers tout le pays, tous les marchés attribués dans le cadre de ce programme national. Elle a découvert que, sur 150 contrats en cours d'exécution environ, plus d'un tiers avait été attribué en violation de la législation relative aux conflits d'intérêts[8]. Selon le rapport 2002-2003 de l'agence chargée de l'audit, la Roumanie a enregistré le plus grand nombre d'irrégularités rapportées à l'Office de Lutte Antifraude (OLAF) de l'UE.

Suite à de tels cas, on a observé une augmentation notable de la sensibilisation de l'État au problème des conflits d'intérêts. En juillet 2003, la ministre de l'intégration européenne, Hildegard Carola Puwak a obtenu 150 000 euros d'un programme éducatif financé par l'UE pour des entreprises appartenant à son époux et à son fils. Deux marchés avaient été approuvés avant la nomination de Puwak au ministère mais d'autres l'avaient été après son entrée en fonction. L'OLAF et le PNA ont tous deux ouvert des enquêtes qui ont conclu qu'il n'y avait eu aucune violation des procédures d'attribution des marchés puisque la ministre n'avait pas participé directement au processus de prise de décision. Malgré cela, la ministre a été forcée de démissionner en octobre 2003[9].

Adrian Savin (TI Roumanie)

Indications bibliographiques

Evaluation of the Integrity and Resistance to Corruption of the Judiciary (Évaluation de l'Intégrité et de la Résistance à la Corruption du Système Judiciaire) (Bucarest : ministère Roumain de la Justice, 2004), www.just.ro/bin/anticoruptie/EN%20FULL.htm

GRECO, *Rapport* d'*Évaluation sur la Roumanie* (Strasbourg : GRECO, 2002), www.just.ro/bin/anticoruptie/GrecoEval1Rep(2001)13E-Romania.pdf/ www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoEval1Rep(2001)13F-Romana.pdf

Gouvernement de la Roumanie, *Combatting Corruption in Romania : Measures to Expedite the Implementation of the National Strategy* (Combattre la Corruption en Roumanie : Mesures visant à accélérer la mise en application de la Stratégie Nationale) (Bucarest : Gouvernement de la Roumanie, 2002), www.gov.ro/obiective/pganticoruptie/anticoruptie-2002-2.pdf

TI Roumanie : www.transparency.org.ro

Notes

1. Au moment où nous écrivons ces lignes, un projet de loi relatif au Conseil supérieur de la magistrature est en cours d'élaboration ; il rendrait les procureurs indépendants du ministère de la justice.
2. Selon le Baromètre mondial de la Corruption 2003 de TI, les Roumains perçoivent le système judiciaire comme étant la deuxième institution la plus corrompue après les partis politiques.
3. Centre de sociologie urbaine et régionale *Sondaj la Nivel National in Mediul Urban (Enquête urbaine nationale)* 2004
4. Rapport sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et l'état des négociations, voir www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20000710/406856_fr.doc.
5. *Justitie, Reforma,Integrare Europeana, O Ecuatie Pentru Societatea Românească* (Justice, Réforme, Intégration Européenne, Une Équation pour la Société Roumaine) (Bucarest : Citybank, 2004).
6. *Evenimentul Zilei* (Roumanie), 25 février 2004.
7. *Gardianul* (Roumanie), 28 février 2004.
8. BBC News, 28 mars 2004.
9. Radio Free Europe/Radio Liberty, 2004.

Russie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,8 (90e sur 146 pays)

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (pas encore signée)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier 1999 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mai 2004)

Nouveaux développements juridiques et institutionnels

- Le Président Vladimir Poutine a signé, en novembre 2003, un décret portant création du **Conseil chargé de la Lutte contre la Corruption**. Le conseil, un organe consultatif, comprend le Premier Ministre, les présidents des deux chambres du parlement et les présidents de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême et du tribunal d'arbitrage de grande instance. Conformément au décret, le principal objectif du conseil est d'identifier les raisons de la propagation de la corruption et d'aider le Président à définir des mesures pour la combattre.

- En avril 2004, une **Commission spéciale de lutte contre la corruption** a été créée par le nouveau parlement élu en décembre 2003. La mission de cette commission consiste à analyser les lois et à rédiger les projets de loi pour détecter les failles qui pourraient fournir des opportunités de corruption. Elle joue aussi le rôle d'agence de réception des plaintes des citoyens et en a reçu environ 100 durant ses premiers deux mois et demi d'existence.

- Le **Service Fédéral de Contrôle Financier** (SFCF) a été réorganisé en juillet 2004. Ce service de « renseignements sur les activités financières » contrôle tous les marchés immobiliers et les transactions supérieures à une valeur de 3 millions de roubles (100 000 $ US). Quand des organisations entreprennent de telles transactions, elles sont obligées d'informer immédiatement le SFCF. L'obligation d'informer le SFCF s'applique également à certaines opérations en espèces, aux transactions impliquant des comptes anonymes, aux opérations effectuées par des personnes morales enregistrées au cours des trois derniers mois, aux opérations de crédits-bails financiers et aux prêts sans intérêt supérieurs à 600 000 roubles (20 000 $ US).

La politique anti-corruption de Poutine

Endiguer la corruption est devenu l'un des refrains à la mode pour légitimer la « présidence forte » de Vladimir Poutine et reconstruire le « pouvoir vertical » – le principal projet de Poutine pour moderniser et renforcer l'État russe. Dans la droite ligne de ce projet, la lutte contre la corruption est caractérisée par des mesures directives de type campagne de lutte et par la création de nouvelles agences. Avec l'élan pris par la campagne de lutte contre la corruption en Russie, il est également devenu évident qu'à l'instar de ce qui se passe dans d'autres pays de la Communauté des États Indépendants (Ukraine et Biélorussie), la lutte contre la corruption devient un puissant outil dans les mains du Président, qui pourrait le retourner, de façon sélective, contre les hauts fonctionnaires qui ne coopèrent pas ou les opposants politiques.

L'affaire Yukos en est un bon exemple. En octobre 2003, Mikhail Khodorkovsky, le président directeur général du géant pétrolier russe Yukos, considéré comme l'homme le plus riche de Russie et principal bailleur de fonds du parti réformiste Yabloko, a été arrêté pour fraude, faux et usage de faux, détournement et fraude fiscale. Nombre d'observateurs pensent que l'affaire a été suscitée non seulement par les ambitions politiques croissantes de Khodorkovsky, mais aussi par un incident intervenu début 2003 lors d'une réunion entre Poutine et les « oligarques », au cours de laquelle Khodorkovsky aurait critiqué l'étendue de la corruption dans l'exécutif.

Dès avril 2002, Poutine avait critiqué l'administration de l'État comme étant mal gérée et corrompue et réclamé des réformes institutionnelles dans son discours à la nation ; depuis lors, aucune mesure n'a été prise. Toutefois, deux jours après l'arrestation de Khodorko-

vsky, Poutine a déclaré que la corruption constituait une menace pour la sécurité nationale et demandé une « politique systémique de lutte contre la corruption ». Le 24 novembre 2003, il a créé le conseil présidentiel de lutte contre la corruption, qui est composé de deux commissions – l'une chargée de lutter contre la corruption et l'autre chargée de détecter les conflits d'intérêts qui pourraient survenir quand des responsables des pouvoirs publics acceptent des cadeaux offerts par des dirigeants d'entreprises ou passent des vacances avec eux.

La création d'un conseil présidentiel est une méthode qui a une longue tradition en Russie quand il s'agit de faire face à des problèmes difficiles. Le conseil est directement subordonné à Poutine et est limité à un rôle consultatif. Sa conception est interprétée par beaucoup d'analystes comme une indication de la victoire des libéraux sur les tenants d'une ligne dure au sein du Kremlin, ces derniers ayant prescrit la création d'une agence spéciale commandant une force armée indépendante ou faisant partie du ministère de l'intérieur. Alors que cette dernière approche aurait été inutilement dure (et aurait surtout rencontré l'opposition de l'élite d'affaires russe[1]), les détracteurs de la solution « douce » adoptée mettent en doute l'efficacité du conseil en l'absence de la mise en application de la loi. En tout cas, au moment où nous écrivons ces lignes, le conseil était resté inactif[2].

Un autre élément des activités de lutte contre la corruption de Poutine est la réforme de la fonction publique. La première mesure visible à cet égard était la création par décret présidentiel, en juillet 2003, d'une commission chargée de la réforme administrative. L'appel à la réforme administrative repose sur deux hypothèses. Premièrement, un pouvoir discrétionnaire bureaucratique considérable, des responsabilités réparties entre une multiplicité d'agences et l'arbitraire excessif dans l'application de la réglementation de l'État par les fonctionnaires en poste sont tous des facteurs de corruption. Deuxièmement, les bas salaires des fonctionnaires favorisent la corruption. Alors que le premier problème a reçu peu d'attention jusqu'à présent, le second a reçu une réponse quand les salaires ont été sensiblement augmentés par décret présidentiel en avril 2004. Pour certains, le décret représente un vrai progrès alors que d'autres font remarquer que la hausse des salaires doit s'accompagner d'autres mesures[3]. L'opinion publique demeure également sceptique quant à l'efficacité de cette mesure[4].

Endiguer la corruption : activités de la société civile

La société civile en Russie est faible : les organisations de la base éprouvent des difficultés car l'accès à la politique est limité à l'élite dirigeante et le contrôle des médias contribue également à étouffer le développement de la société civile[5]. Cela dit, des initiatives de lutte contre la corruption issues des milieux d'affaires et de groupes de citoyens qui ont accès à des ressources indépendantes ont commencé à faire surface.

Une initiative a été lancée par l'Union Russe des Industriels et des Entrepreneurs (RSPP), le syndicat professionnel le plus influent de Russie. En août 2003, le RSPP a créé un système conjoint d'arbitrage, en coopération avec deux petits syndicats professionnels. Les nouvelles chambres d'arbitrage permettent d'éviter de recourir aux tribunaux ordinaires, souvent corrompus, pour les cas de règlement de litiges entre

partenaires commerciaux. Bien que la saisine de la chambre d'arbitrage soit volontaire et présuppose le consentement des deux partenaires, ses décisions sont exécutoires. Le non respect sera puni par l'inscription sur une « liste noire ». Le système d'arbitrage est, jusqu'à présent, la plus importante mesure entreprise par le RSPP pour améliorer le climat des affaires en Russie. Comme un commentateur l'a déclaré ironiquement, les principaux bénéficiaires du nouveau système sont les petits et moyens entrepreneurs puisque « les grandes entreprises ont déjà noué des relations à long terme avec les tribunaux »[6].

Une deuxième initiative notable est « Antikorruptsiya », créée en février 2004 par les représentants de l'Association des petites entreprises et les organisations de défense des droits de l'homme. Elle vise à « consolider les ressources de la société civile » et à aider et exhorter le gouvernement à freiner la corruption. Antikorruptsiya cherche à mener des enquêtes en posant des questions aux responsables des pouvoirs publics et aux hommes politiques et à publier les résultats dans les médias et en ligne. Elle surveille le respect de la loi par les responsables publics et entreprendra des poursuites judiciaires si nécessaire. Les premières listes de questions relatives à des activités présumées corrompues ont été présentées en mai 2004 au procureur général, aux ministres des transports et des communications et au président du tribunal de la ville de Moscou, entre autres[7].

Une troisième source d'activités non étatique de lutte contre la corruption est fortement soutenue par l'Agence des États-Unis pour le Développement International qui a démarré un programme de « partenariat anti-corruption » (PAC) destiné à développer l'intégrité, la responsabilité et la transparence des pouvoirs publics dans les régions de Russie. Des « partenariats locaux » ont été créés sous forme d'organisations à but non lucratif qui arrêtent des mesures de lutte contre la corruption, rassemblant les agences étatiques régionales et locales, les hommes d'affaires et les militants de la société civile[8].

Dans le cadre d'une initiative différente, le Comité National Anti-Corruption (CNAC), un « club » de 55 hommes politiques et analystes politiques et les PAC régionaux ont coopéré étroitement avec les agences gouvernementales pour essayer de renforcer la position d'hommes politiques honnêtes au sommet. Le CNAC croit que l'ampleur de la corruption en Russie est causée par la bureaucratie russe et que Poutine est la seule personne capable de délivrer le système de la corruption. Le CNAC recommande que Poutine utilise son large soutien populaire comme une « ressource présidentielle » dans les batailles à venir.

Bien qu'il y ait un réseau d'acteurs non étatiques en gestation, qui se construit autour d'un petit noyau de militants, l'évaluation de l'importance réelle de ces initiatives n'est pas une tâche facile. La faiblesse générale de la société civile encourage une approche directive de « haut en bas », tout comme la structure de certains groupes de lutte contre la corruption, qui sont liés à des groupes d'intérêts d'élites plutôt que d'être des mouvements de masse. Toutefois, l'appel actuel en faveur d'une « main de fer » est problématique dans un environnement où les campagnes de lutte contre la corruption pourraient également servir d'arme contre les opposants politiques.

Marina Savintseva (TI Russie) et Petra Stykow (Ludwig-Maximilians-University, Allemagne)

Indications bibliographiques

Bogdanov et Kalinin, *Corruption en Russie : Aspects socio-économiques et juridiques* (Moscou : Académie des Sciences Russe, Institut de Recherches socio-politiques, 2001) (en russe).

Vladimir Shlapentokh, « Russia's Acquiescence to Corruption Makes the State Machine inept » (L'acceptation de la Corruption par la Russie rend la Machine de l'État incompétente), *Communist and Post-Communist Studies* 36(2) (2003).

Fond Indem, « Diagnostika Rossiiskoi Korruptsii : Sotsiologicheskii Analiz » (2001), www.anti-corr.ru/awbreport/index.htm

Timothy Frye, « Capture or Exchange ? Business Lobbying in Russia » (Captation ou Échange ? Lobbying des milieux d'affaires en Russie), *Europe-Asia Studies* 54(7) (2002).

Richard Sakwa, « Russia : From a Corrupt System to a System with Corrruption ? » (Russie : D'un système pervers à un système gangrené par la corruption ?), dans Robert Williams, ed., *Party Finance and Political Corruption* (Basingstoke : Macmillan, 2000).

TI Russie : www.transparency.org.ru

Notes

1. *Moscow Times* (Russie), 26 novembre 2003.
2. Interview avec Georgy Satarov, *Gazeta* (Russie), 9 avril 2004.
3. Voir www.grani.ru/Politics/Russia/Cabinet/p.67340.html ; www.chuvashia.com/cap_xp/main.asp?prev=9151&pos=153.
4. Public Opinion Foundation, bd.fom.ru/report/map/projects/finfo/of0416/of041603.
5. Rapport de Briefing : « Corruption, Biased Media Turn Russian Election into « Farce » (Corruption, des médias partiaux tournent les élections russes en « farce »). JRL 8108, 9 mars 2004, www.cdi.org/russia.
6. *Financial Times* (Grande Bretagne), 6 août 2003.
7. www.iamik.ru/15674.html.
8. Voir : www.stopcor.ru, www.nakhodka.info, http://coalition.tomsk.ru, a-corruption.irkutsk.ru/index.htm.

Serbie

NB : Le présent rapport ne couvre pas les évolutions intervenues au Monténégro ou au Kosovo

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004[1] **:** 2,7 (97e sur 146 pays)

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (pas encore signée)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en décembre 2002)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en septembre 2001)

Changements juridiques et institutionnels

- Une **loi sur le financement des partis politiques** a été adoptée en juillet 2003 et appliquée à partir de janvier 2004. La loi prévoit un financement public pour les finances générales des partis (par exemples pour les frais de fonctionnement) et pour financer les candidats lors des campagnes électorales, respectivement à hauteur de 0,15 pour 100 et 0,1 pour 100 du budget national. Le montant maximum autorisé pour les contributions privées est de 800 000 dollars américains par parti ou candidat aux élections parlementaires ou présidentielles. Les violations de la loi sont sanctionnées par des amendes élevées par rapport aux normes nationales. Toutefois, la loi a été votée sans grand débat public et son application a été mal préparée. Des lacunes dans le texte ont entraîné un certain nombre de mauvaises interprétations par les partis, les organes étatiques et même les experts électoraux à l'approche de l'élection présidentielle de juin 2004 (voir ci-dessous).

- Le parlement nouvellement élu a adopté une **loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans la fonction publique** en avril 2004, après une longue période de lobbying par TI-Serbie entre autres. La loi n'a pas été à la hauteur des attentes de la société civile mais elle prévoit la création d'un organe de contrôle chargé de résoudre les conflits en faveur de l'intérêt public. L'application a connu des débuts difficiles, des incertitudes régnant autour des mécanismes de mise en application. Certains ont critiqué la loi parce qu'elle ne faisait pas des conflits d'intérêts un délit et pour son manque de mesures incitatives positives (voir ci-dessous).

- La **loi relative aux marchés publics** a été amendée en mai 2004 pour faciliter les procédures d'appel d'offres et renforcer les droits des soumissionnaires grâce à un mécanisme de plainte amélioré. Les soumissionnaires infructueux peuvent se plaindre, en cas de suspicion d'illégalité dans la passation des marchés, d'abord auprès du client puis d'une commission chargée de la protection des droits des soumissionnaires qui a le pouvoir de confirmer ou d'annuler tout ou une partie de la procédure d'appel d'offres avant la signature des contrats. L'amendement n'est pas conforme aux pratiques exemplaires qui demanderaient que l'organe d'appel soit indépendant de l'exécutif et rende directement compte au parlement.

- Un **projet de loi sur l'accès à l'information** a été soumis au parlement en juillet 2003 mais retiré vu les trop nombreuses divergences rendant l'amendement impossible. Après le changement de gouvernement, les travaux sur le pro-

jet ont repris en avril 2004. Si le projet est adopté, la nouvelle version autoriserait l'accès à l'information détenue par l'exécutif, le législatif, le système judiciaire, les administrations locales, les entreprises publiques et toute autre entité exerçant des fonctions publiques. Un poste de Commissaire spécial serait créé avec des fonctions d'appel et de conseil. L'accès pourrait être refusé quand l'information visée représente une menace pour la sécurité nationale ou viole la confidentialité ou la protection légale des données personnelles. Le droit d'accès des médias serait renforcé. La vague définition des catégories exemptées a suscité des inquiétudes. Le projet ne prévoit pas non plus de dispositions pour protéger les dénonciateurs contre des poursuites judiciaires ou d'autres mesures disciplinaires.

Le financement des partis sombre dans le chaos

Il y a des lacunes claires dans les dispositions de la plus récente législation régissant le financement des partis en Serbie, qui est entrée en vigueur en janvier 2004. Les mécanismes de contrôle, en particulier, ont suscité beaucoup de critiques parce que les rapports doivent être soumis à la commission électorale – un organe créé à d'autres fins et ayant peu de moyens de vérifier ces rapports. Toutefois, le problème le plus pressant est la tentative de l'État de renoncer à l'un des piliers fondamentaux de la législation : la disposition relative au financement public des campagnes politiques.

Le noyau de la nouvelle législation est une approche reposant sur de multiples piliers, qui combine de plus grandes restrictions sur le financement des partis et un soutien de l'État pour les frais de fonctionnement et les campagnes électorales. Le but spécifique du financement public est de maintenir un équilibre entre les sources publique et privée et, partant, de réduire la dépendance des partis politiques vis-à-vis des donateurs privés.

Pour financer les campagnes, la loi de janvier 2004 prévoit 0,1 pour 100 du budget national pour les partis politiques ou « groupes de citoyens ». Sur la base des chiffres du budget national de la Serbie de 2004, le montant total disponible pour les dépenses relatives aux élections serait de 227 millions de dinars (4 millions de $ US)[2]. Un cinquième de ce montant doit être réparti à parts égales entre tous les candidats et quatre cinquièmes versés au parti ayant présenté le candidat gagnant. Le maximum des contributions privées autorisées est fixé à un cinquième de l'ensemble du budget national, 45,3 millions de dinars (800 000 $ US). Les fonds non utilisés pour des dépenses de campagne doivent être remboursés à l'État.

Toutefois, lors du premier test pour la législation, l'élection présidentielle de juin 2004, le financement public a viré au chaos. En mars 2004, apparemment par erreur, le ministère des finances a calculé une somme beaucoup plus réduite pour le soutien de l'État aux campagnes électorales, sur la base des lois relatives à l'élection présidentielle qui avaient été abrogées par la législation de janvier 2004. Arguant de contraintes budgétai-

res nationales, l'État a alors tenté de consacrer le montant réduit dans la loi en faisant adopter un amendement à la législation de janvier 2004[3].

Sur la base de la précédente loi régissant le financement des dépenses liées à l'élection présidentielle, les engagements totaux de l'État s'élevaient à 12 millions de dinars, comparés aux 227 millions de dinars mentionnés plus haut (soit la différence entre 200 000 $ US et 3,8 millions de $ US). À la suite du rejet de l'amendement consacrant la plus petite dotation budgétaire (0,01 pour 100 du budget de l'État)[4], le gouvernement a finalement proposé la somme de 45 millions de dinars (740 000 $ US). Les représentants de 11 des 15 candidats du premier tour ont annoncé leur volonté de contester la décision du ministère des finances de leur verser 607 000 dinars (10 000 $ US), prétendant avoir droit à cinq fois ce montant[5].

La confusion juridique créée par la dotation de l'État a également jeté le doute sur les contributions privées. Comme relevé plus haut, le niveau de financement privé est lié au niveau de financement public. Dans le contexte d'incertitude régnant sur le niveau du financement par l'État, il est difficile de déterminer la somme disponible pour les candidats et les partis à partir des sources privées et les conséquences juridiques liées à l'utilisation de montants plus élevés.

On ne sait toujours pas clairement si l'État a l'intention de renoncer au concept central de la loi (financement équilibré par les sources publique et privée) ou tout simplement de faire des économies à court terme à des fins budgétaires. Ce qui est certain, c'est que pour que la loi fonctionne, tous les partis politiques doivent avoir une interprétation commune des dispositions de la loi avant les élections locales de septembre 2004. Il faut également procéder à l'amendement de la loi pour éliminer toute ambiguïté. Le contrôle de son application doit être amélioré et un mandataire devrait être nommé par la commission électorale pour associer des vérificateurs agréés au processus de vérification.

La longue marche vers la législation relative aux conflits d'intérêts

La sensibilisation publique au problème des conflits d'intérêts a atteint son point culminant du fait d'une série de scandales de conflits d'intérêts survenus tout au long de l'été 2003. Il y a eu des allégations contre le ministre des transports et des communications et l'un des conseillers du premier ministre[6]. Ces affaires ont été portées à l'attention du public par les partis politiques d'opposition et, à l'approche des élections de décembre 2003, les groupes d'opposition ont cherché à tirer un profit politique maximal des scandales et, ce faisant, se sont rapprochés sur l'engagement de procéder à une réforme législative. Par conséquent, la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions publiques a été l'une des premières que la nouvelle administration a promulguées après sa prise de pouvoir.

Si la législation couvre beaucoup d'aspects importants des conflits d'intérêts et impose des restrictions strictes aux responsables publics aux niveaux central, provincial et local, elle présente également les marques d'une rédaction hâtive et d'un manque de contributions des experts. La loi couvre seulement une petite partie du domaine qui devrait être réglementé.

Les mécanismes de mise en application sont également des motifs d'inquié-

tude. L'organe central de contrôle de la loi est le Conseil de la République chargé de la Résolution des Conflits d'Intérêts. Cet organe comprend neuf membres nommés par la cour suprême, l'académie des sciences et des arts et le barreau. Il y a des doutes quant à la capacité de cet organe de faire face à la charge de travail, surtout qu'une disposition portant création des conseils régionaux de contrôle a été éliminée dans le processus d'adoption de la loi. La coopération avec d'autres agences du gouvernement n'est pas garantie et, malgré la complexité de la tâche qui les attend, les salaires des membres du conseil sont bas.

Un autre problème de cette législation, c'est qu'elle présente peu de mesures incitatives positives pour entraîner l'adhésion des responsables publics. La loi impose plusieurs restrictions régissant leurs comportements – restrictions relatives aux sources de revenu, obligations de déclarer les biens et intérêts personnels et familiaux – mais offre peu en retour, à l'instar d'une référence explicite à de futures augmentations de salaire. Une motivation plutôt faible est offerte sous la forme d'un nouveau mécanisme sûr de résolution des cas de conflits d'intérêts potentiels en sollicitant l'avis d'un organe de contrôle sur des violations potentielles de la loi avant de s'engager dans une opération particulière ou d'accepter un cadeau.

L'espoir de certains que les conflits d'intérêts soient qualifiés de délit n'a pas été comblé. Cela étant, certains signes indiquent que, dans le contexte serbe, la portée de cette lacune pourrait ne pas être aussi grande qu'elle le paraît d'emblée. Des sondages d'opinion réalisés en Serbie montrent que, malgré une préférence générale pour les lourdes peines, un nombre relativement élevé de personnes croient que des sanctions politiques pourraient être efficaces[7]. Cela pourrait être dû au niveau de sensibilité du public vis-à-vis des conflits d'intérêts et à une apparente disposition à ne pas voter pour les hommes politiques impliqués. Il n'est pas non plus évident que de nouvelles lois soient utiles étant donné que la législation relative aux abus de pouvoir des hommes politiques est déjà étendue.

Nemanja Nenadic (TI Serbie)

Indications bibliographiques

Banque Mondiale, « Serbia and Montenegro – Recent Progress on Structural Reforms » (Serbie et Monténégro – Progrès Récents en matière de Réformes Structurelles) (2003), http://siteresources.worldbank.org/INTSERBIA/Resources/SaM_Recent_Progress_on_Structural_Reforms.pdf

Nemanja Nenadic, *Conflict of Public and Private Interest and Free Access to Information* (Conflit entre les Intérêts Public et Privé et Libre Accès à l'Information) (Belgrade :Transparency International-Serbie, 2003), www.transparentnost.org.yu/publications/conflict.pdf

Boris Begovic et Bosko Mijatovic, *Corruption in Serbia* (Corruption en Serbie), (Belgrade : Centre d'Études libérales et démocratiques, 2001), www.clds.org.yu/pdf-e/e-korupcija.pdf

Centre d'Études Politiques, *Korupcija u Novim Uslovima* (La Corruption dans un nouvel environnement) (Belgrade : 2002), www.cpa-cps.org.yu/cpa-cps/cpa/projekti/zavrseni/Sadrzaj/ent_2002-10-06-16-26-02

TI Serbie : www.transparentnost.org.yu

Notes

1. La note de l'IPC s'applique à la Serbie et au Monténégro.
2. Les montants sont calculés sur la base des chiffres du budget 2004.
3. *Glas javnosti* (Serbie), 20 avril 2004.
4. *Glas javnosti* (Serbie), 15 avril 2004.
5. BETA News Agency (Serbie), 19 juin 2004.
6. *Ibi*d.
7. Voir www.transparentnost.org.yu/publications/confl ict.pdf.

Slovaquie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 4,0 (57e sur 146 pays)

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en mai 2003)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en juin 2000)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en septembre 1999)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en décembre 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- Un **amendement au Code de procédure pénale et au code pénal** est entré en vigueur en décembre 2003. Les pouvoirs du bureau de « l'agent provocateur » ont été élargis pour lui permettre d'intenter des poursuites judiciaires pour des actes de corruption. Des procédures ont été introduites pour réduire les peines des contrevenants qui témoignent contre leurs complices. L'amendement introduit aussi des mesures punitives pour les cas de conspiration en vue de commettre un acte de corruption. Une personne qui était probablement en mesure de donner des informations sur une autre personne commettant ou conspirant pour commettre un acte de corruption est également passible d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans.

- Une **loi portant création d'un tribunal spécial et d'un parquet spécial pour lutter contre la corruption et le crime organisé** a été votée en octobre 2003.

La loi crée une institution anti-corruption centralisée avec une autonomie considérable. Sa structure particulière est conçue pour empêcher de soudoyer les tribunaux, les procureurs et les hommes politiques et surmonter la réticence des juges à poursuivre les cas de corruption (voir ci-dessous).

- Une **nouvelle loi sur la protection de l'intérêt public** dans l'exercice des fonctions de responsables publics a été adoptée par le parlement en mai 2004 (elle doit entrer en vigueur en octobre 2004). La loi fixe les conditions nécessaires pour protéger l'intérêt public ainsi que les conditions d'incompatibilité des fonctions publiques avec d'autres activités. Elle traite également de la responsabilité des responsables en cas de violation de la loi (voir ci-dessous).

Un conflit d'intérêts

Avant mai 2004, la législation sur les conflits d'intérêts en Slovaquie était inscrite dans la loi constitutionnelle de 1995 relative aux hauts responsables et aux agents publics dans l'exercice de leurs fonctions publiques. Alors que la loi précédente paraissait prometteuse sur le papier, elle souffrait d'une faible mise en application et de l'exclusion d'un grand nombre de responsables publics de son champ d'application. L'association des Villes et Villages, une organisation professionnelle des maires de Slovaquie a réussi à faire pression pour que les organes municipaux et les administrations locales ne relèvent pas du champ d'application de cette législation. Des documents tels que les déclarations de biens étaient rarement vérifiés et n'étaient pas rendus publics. L'organe de contrôle, la Commission du Parlement de la République de Slovaquie (CPRS), n'avait aucun mandat pour soumettre une affaire à un autre organe étatique comme les autorités fiscales.

Les insuffisances de l'ancienne loi ont été mises en exergue par plusieurs affaires notoires impliquant des responsables publics bien connus. Plus particulièrement en 2003-2004, l'ancien premier ministre slovaque, Vladimir Meciar, a fait l'objet d'une attention minutieuse des médias et d'une intense spéculation publique au sujet du montant de sa propriété et des moyens par lesquels il l'a acquise. Malgré le scandale, Meciar a refusé de déclarer ses biens dans les limites des délais fixés, attirant l'attention du grand public sur la faiblesse de la législation sur les conflits d'intérêts en Slovaquie[1].

La récurrence de tels scandales a suscité une dynamique de changement et un certain nombre de coalitions de la société civile ont été mises sur pied pour mener des campagnes sur la question. Après plusieurs tentatives infructueuses du gouvernement pour faire adopter une législation plus forte sur les conflits d'intérêts, TI Slovaquie a initié la formation de l'Alliance – Stop au Conflit d'Intérêts, une association informelle de plus de 240 ONG qui ont travaillé avec le ministre de la justice, Daniel Lipsic, pour présenter un projet de loi au parlement. Les amendements apportés au projet de loi par les commissions parlementaires ont poussé Lipsic à retirer le

projet de loi au début de l'année 2004 mais l'initiative avait suscité un élan pour des réformes juridiques. Comme on pouvait s'y attendre, la loi finalement adoptée par le parlement de Slovaquie en mai 2004 était beaucoup plus faible que le projet de loi présenté par Lipsic et répétait un grand nombre des erreurs de la législation existante en termes de champ d'application et de mise en application.

En termes de champ d'application, la loi ne s'applique pas aux représentants de l'État de l'Office national des privatisations, ni aux représentants de l'État des sociétés commerciales dans lesquelles l'État détient des parts inférieures à 100 pour 100. Certaines sections des conseils municipaux sont également exclues. En termes de mise en application, les processus de prise de décision sont complexes et pèsent lourdement contre la prise de sanctions. Le seuil de tolérance avant de décider d'intenter des poursuites contre un responsable corrompu est très élevé. Pour intenter des poursuites judiciaires, trois cinquièmes au moins des membres des commissions parlementaires compétentes doivent s'accorder sur le fait que l'affaire dont ils sont saisis constitue un conflit d'intérêts ; il faut au moins 90 membres du parlement pour décider de sanctions. De par l'expérience du passé, de telles exigences font que la législation reste sans sanction effective.

La loi présente également d'autres défauts. Elle n'exige pas que les responsables publics révèlent publiquement la source de leurs prêts, ni la divulgation publique des déclarations de biens soumises par les membres des familles des parlementaires. La loi ne prévoit que de faibles restrictions à l'embauche d'anciens fonctionnaires, mettant uniquement l'accent sur les postes occupés par d'anciens fonctionnaires qui génèrent des revenus supérieurs à plus de 10 fois le salaire minimum.

Alors que la législation introduit clairement certains éléments positifs, par exemple la nécessité pour les membres du parlement de faire des déclarations de biens pour les membres de leur famille (bien qu'elles ne soient pas rendues publiques) et l'inclusion d'un plus grand nombre d'autorités et de responsables publics dans cette loi (les adjoints de certains conseils municipaux ne sont toujours pas inclus), ses faiblesses jettent des doutes sur son aptitude à résoudre le problème des conflits d'intérêts en Slovaquie. Cela dit, certains demeurent optimistes et la loi ainsi que la volonté de la mettre en application ne sont pas encore pleinement mises à l'épreuve.

Détecter la corruption et traduire les auteurs en justice

La loi portant création d'un tribunal spécial et d'un parquet spécial est entrée en vigueur en mai 2004. Elle vise à créer une cellule centralisée d'experts juridiques, focalisée sur le crime organisé et la corruption. Cette cellule centrale fonctionnera sous un régime spécial pour l'isoler des relations qui favorisent souvent la corruption.

La cellule doit fournir des mesures de sécurité renforcées et de meilleures rémunérations pour son personnel. Les membres du personnel seront soumis à une procédure de sélection rigoureuse, conduite par le bureau de la sécurité nationale, et comprendront des membres du parlement, des membres du gouvernement, les présidents des organes centraux de l'administration de l'État, le président et le vice-président de l'Office supérieur de contrôle des finances de

l'État, les juges de la Cour constitutionnelle, des juges et des procureurs. Un tribunal spécial traitera les délits de corruption tandis que les plus graves affaires financières seront vérifiées par un enquêteur spécial et des experts fiscaux et financiers.

Sur le plan positif, l'État a alloué une somme relativement importante pour ses opérations et le premier procureur spécial, qui jouit d'une grande estime, a été nommé lors d'une séance du parlement slovaque en mai 2004. D'un autre côté, il y a de grandes inquiétudes dues au fait que le pouvoir de cette cellule a été substantiellement affaibli par les manœuvres politiques au sein du gouvernement de coalition.

Comme pour la nouvelle loi sur les conflits d'intérêts présentée ci-dessus, cette initiative a notamment été affaiblie par des groupes d'intérêt existant au sein du parlement, en limitant les responsables publics qui doivent relever de la compétence de l'institution. La formulation de la loi a également été affaiblie pour qu'elle s'applique uniquement aux actes directement liés à l'exercice d'une responsabilité publique. En pratique, cela veut dire que les infractions commises par un responsable public avant ou après son mandat demeurent de la compétence du procureur général.

Il y a eu une grande résistance à l'adoption de cette loi de la part des groupes politiques d'opposition, particulièrement du parti SMER, qui a rejeté le projet de loi en bloc au motif qu'il existe un risque d'abus contre ceux qui ne participent pas au gouvernement de coalition. On a exprimé des inquiétudes au sujet du parquet général et de sa relation avec le parquet spécial. La loi dispose que le procureur spécial doit être choisi par le Conseil national de la République slovaque, parmi une liste de candidats sélectionnés par le procureur général. Le parquet général a également été renforcé par la disposition qui stipule que les poursuites intentées par le procureur spécial à l'encontre d'un membre du parlement sont subordonnées à l'approbation du procureur général et du parlement national.

En somme, la création du parquet spécial et du tribunal spécial est une condition positive mais pas suffisante pour combattre la corruption avec succès en Slovaquie. Il semble y avoir en ce moment un engagement de l'État à créer et à financer les institutions nécessaires mais la loi a également été affaiblie par des intérêts personnels au sein du parlement.

Emilia Si áková-Beblavá et Daniela Zemanovi ová (TI Slovaquie)

Indications bibliographiques

E. Sicáková-Beblavá et D. Zemanovicová, *Corruption and Anti-corruption Policy in Slovakia (evaluation report)* [Corruption et Politique Anti-corruption en Slovaquie (rapport d'évaluation)] (Bratislava : Transparency International Slovaquie, 2003).

D. Zemanovicová et E. Beblavá, *The Country of Equal and More Equal – Slovakia and Corruption* (Le pays des égaux et des plus égaux – Slovaquie et Corruption) (Bratislava : Kalligram, 2003).

V. Pirošík, E. Sicáková-Beblavá et B. Pavlovic, *Decentralisation and Corruption* (Décentralisation et Corruption) (Bratislava : Transparency International Slovaquie, 2004).

TI Slovaquie : www.transparency.sk

Note

1. *Daily Pravda* (Slovaquie), 10 décembre 2002.

Sri Lanka

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 3,5 (67e sur 146 pays)

Conventions :
Convention des Nations Unies contre la corruption (ratifiée en mars 2004)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Le gouvernement Sri Lankais a promulgué en 2003 la **loi n° 3 sur la (responsabilité en matière de) gestion fiscale**. La loi est destinée à renforcer la transparence et la responsabilité financière et à s'assurer que la stratégie fiscale du gouvernement est basée sur une gestion fiscale responsable. En vertu de la loi, le ministre des finances est tenu de rendre publiques la politique et la performance fiscales du gouvernement. L'efficacité de la loi dépendra du contrôle minutieux des rapports du ministre des finances par le public et de l'engagement de l'État à respecter les mécanismes de mise en application et de contrôle.

- La rédaction de la **loi sur la vérification des comptes** a été terminée fin 2003. La loi élargira le mandat et renforcera les pouvoirs et l'indépendance de la Cour des comptes. En vertu de la loi, le rapport de la Cour des comptes doit être présenté au parlement cinq mois avant la clôture de l'exercice fiscal (au lieu des 10 mois requis actuellement). La loi élargit les compétences du président de la Cour des comptes à la vérification de tous les revenus et dépenses du parlement.

- La nécessité d'une **loi sur la liberté de l'information** a été reconnue par le gouvernement en décembre 2003 et elle devrait être soumise au parlement à la fin de l'année 2004. Si elle est votée, la loi devrait combler un grand déficit de l'accès du public aux documents des pouvoirs publics tels que le rapport de contrôle des comptes, les plans de recrutement et de promotion des employés du secteur public et les transactions liées aux marchés publics. Le manque d'accès

à de telles informations a entraîné la généralisation du copinage et des détournements de fonds publics. La législation proposée présente des lacunes en ce sens qu'elle manque de clarté dans son champ d'application et plusieurs de ses dispositions fournissent d'énormes possibilités de restrictions.

Un système judiciaire malade

Selon un sondage de Transparency International, le système judiciaire est perçu comme étant la deuxième institution la plus corrompue au Sri Lanka après la police[1]. Une autre étude réalisée par l'Institut Marga révèle également l'étendue du problème dans le système judiciaire Sri Lankais. Sur les 50 juges (y compris des juges à la retraite) qui ont répondu au questionnaire, 41 ont fait état de 226 incidents de corruption au sein du système judiciaire. Parmi les personnes interrogées, le point de vue prédominant (84 pour 100) était que le système judiciaire Sri Lankais est corrompu[2].

Même la plus haute autorité du système judiciaire Sri Lankais a été ternie par des allégations de corruption. Il y a eu deux tentatives de mise en accusation de la présidente de la Cour Suprême, Sarath Nanda Silva, pour obstruction de la justice, violation de la constitution, abus de pouvoir et comportement personnel inapproprié relativement au statut de juge de la cour suprême[3]. La seconde mise en accusation a été présentée au président du parlement en novembre 2003. Aucune de ces tentatives n'a suscité d'enquête parlementaire parce que le président de la République a dissout le parlement à ces deux occasions, avant que la procédure ne soit menée à son terme.

Face au mauvais fonctionnement du système judiciaire, des réformes urgentes sont nécessaires. Premièrement, toute procédure ou enquête impliquant des juges devrait être résolue par une action judiciaire appropriée et opportune. Les procédures de mise en accusation concernant le président de la Cour Suprême devraient être traitées rapidement et dans le respect de la loi. Les avocats et les juges doivent traiter des problèmes d'intégrité en respectant eux-mêmes des normes élevées. L'appui de l'exécutif et du législatif au système judiciaire doit être assuré tout en évitant la partialité et la perception de la partialité dans les procédures judiciaires et dans le choix des juges. Le strict respect de la discipline doit être assuré dans les instances judiciaires inférieures grâce à une commission du service judiciaire indépendante.

Quand des abus électoraux déclenchent des réformes

La constitution sri-lankaise prévoit une commission électorale dont les pouvoirs se limitent à émettre des ordres écrits. À la suite d'un amendement constitutionnel de 2001, destiné à mettre la commission à l'abri de l'influence de l'exécutif, le pouvoir de sélectionner les candidats a été retiré au président et confié au Conseil constitutionnel dont les choix doivent, néanmoins, être entérinés par le président. Le refus du président d'entériner ces choix a créé une lacune dans la lutte contre la corruption électorale et la responsabilité de surveiller les élections

est revenue à la commission électorale – un organe mal outillé pour faire face aux abus perpétrés couramment dans le cadre des élections au Sri Lanka.

Une initiative de la société civile, le Programme de Protection des Ressources Publiques (PPPR)[4], visait à surveiller l'abus des ressources publiques dans les élections de 2004 par la collecte d'informations auprès des partis politiques, l'étude minutieuse des médias et le recours à des équipes chargées de mener des enquêtes. Le PPPR a publié des rapports hebdomadaires contenant les noms des auteurs des abus et des détails sur leurs abus. Les résultats obtenus par le PPPR ont mis en lumière l'incapacité de la commission électorale à résoudre le problème des abus électoraux dans une vaste gamme de domaines, mais particulièrement son inaptitude à empêcher le détournement des médias électroniques publics au profit du parti sortant, la United People's Freedom Alliance (UPFA).

Dans son sondage relatif aux médias électroniques publics, le PPPR a constaté qu'un grand nombre de programmes étaient diffusés pour promouvoir l'élection de l'UPFA. Ces programmes critiquaient le principal parti d'opposition et ne présentaient pas d'opinions contradictoires. Les bulletins d'informations aussi soutenaient majoritairement l'UPFA. La Sri Lanka Rupavahini Corporation (SLRC), la principale chaîne de télévision publique, a présenté 101 sujets favorables à l'UPFA pour un seul sujet défavorable. Par contre, elle n'a diffusé que 22 sujets d'information positifs sur le principal parti d'opposition, le United National Front (UNF), contre 46 sujets négatifs. Il y a eu également des abus au niveau du temps d'antenne alloué gratuitement aux partis politiques. À titre d'exemple, le président, qui dirigeait la campagne électorale pour l'UPFA, a fait un discours de 28 minutes qui était annoncé comme un « message à la nation » et qui contenait des critiques contre d'autres partis et leurs politiques. Les émissions de débat ont également fait preuve de partialité en faveur de l'UPFA bien qu'il faille préciser que le boycott de ces programmes par l'UNF y a contribué.

Avant la campagne, la commission électorale avait donné des directives[5] pour assurer une couverture médiatique équilibrée et accorder le même temps d'antenne à tous les partis politiques. Dès qu'il est devenu clair que les médias électroniques publics avaient violé ces directives, la commission électorale a usé des pouvoirs que lui confère la loi pour nommer une autorité compétente chargée de contrôler ces médias. Les médias publics ont non seulement contesté les pouvoirs de l'autorité compétente, mais ils ont également ignoré ses instructions de ne pas diffuser certains programmes.

En plus des abus des médias publics, le PPPR a reçu des rapports selon lesquels 555 véhicules publics auraient été utilisés pour des activités électorales, surtout par l'UNF, et il a obtenu les preuves justifiant 129 de ces cas. Des installations et des immeubles publics, y compris la résidence présidentielle, ont été utilisés gratuitement pour les activités publicitaires de l'UPFA. Des employés d'organismes publics ont été déchargés de certaines de leurs fonctions pour leur permettre de soutenir certains candidats dans leurs activités politiques. On a également des témoignages selon lesquels l'aide d'urgence reçue par l'État a été distribuée par des politiques pour s'attirer les faveurs des électeurs.

Anushika Amarasinghe (TI Sri Lanka)

Indications bibliographiques

Institut des Droits de l'Homme et Transparency International Sri Lanka, *Final Report on Misuse of Public Resources* (Rapport final sur la mauvaise utilisation des ressources publiques) (Colombo : Vishvalekha Printers, 2004).

Institut Marga, *A system under Siege : An Inquiry into the Judicial System of Sri Lanka* (Un système en état de siège : Une enquête sur le système judiciaire du Sri Lanka) (Colombo : Rasanjala, 2002).

Victor Ivan, *An Unfinished Struggle – An Investigative Exposure of Sri Lankan Judiciary and the Chief Justice* (Un combat inachevé – Une enquête qui dénonce les abus du système judiciaire sri-lankais et de la Présidente de la Cour Suprême) (Colombo : Ravaya Publication, 2003).

TI Sri Lanka : www.tisrilanka.org

Notes

1. Transparency International, *Corruption in South Asia* (2002).
2. Institut Marga, *A system under Siege : An Inquiry into the Judicial System of Sri Lanka* (Un système en état de siège : Une enquête sur le système judiciaire du Sri Lanka) (Colombo : Rasanjala, 2002).
3. Voir www.thesundayleader.lk/20031109/spotlight-2.htm.
4. Le PPPR est un projet conjoint de Transparency International Sri Lanka, de l'Institut des Droits de l'Homme et du Centre de contrôle de la violence électorale
5. *Daily Mirror* (Sri Lanka), 10 mars 2004.

Turquie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 3,2 (77e sur 146 pays)

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en septembre 2003)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en mars 2004)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en juillet 2000)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mars 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- Au moment où nous écrivons ces lignes, un **projet de loi de lutte contre la corruption** est en train d'être étudié par les commissions parlementaires. Il a

été préparé par le ministère de la justice et, s'il est voté, il modifiera les lois existantes relatives aux poursuites judiciaires en cas de délits de corruption. Le projet de loi énumère toutes les activités qui doivent être considérées comme des délits de corruption et les procédures judiciaires à suivre dans de tels cas. Il élargit également le délai de prescription et révise un bon nombre de législations connexes telles que le code pénal, le code des impôts et les lois antidrogue. Ce projet de loi contient également des dispositions relatives au paiement de réparations et de dommages et intérêts, à la protection des dénonciateurs et à la formation des fonctionnaires. Le projet de loi contient une clause temporaire permettant aux propriétaires de banque qui ont illégalement détourné à des fins personnelles les fonds déposés, pour éviter l'incarcération, de rembourser directement l'argent à leurs déposants, au lieu que cette charge incombe à l'État. Contrairement aux lois anti-corruption d'autres pays, il n'est pas prévu de créer une entité indépendante chargée de lutter contre la corruption.

- Une nouvelle loi entrée en vigueur en août 2003 criminalise les **déclarations frauduleuses des banques**, y compris les fausses informations sur le montant des dépôts. Cette législation est connue sous le nom de Loi Uzan, du nom de la famille qui possède la banque Imar. Conformément aux dispositions de la nouvelle loi, l'État a pris le contrôle de la banque Imar, qui était impliquée dans le plus grand scandale banquier turc de tous les temps (voir ci-dessous).

- Dans la marche vers une plus grande transparence publique, une nouvelle **loi relative à l'accès à l'information** a été approuvée par le parlement en octobre 2003. La loi est conçue pour accroître la transparence dans la gestion publique et permet aux citoyens d'avoir accès aux informations sur les activités publiques. La loi est entrée en vigueur en avril 2004. Il faut noter que la nouvelle loi ne contient pas de définition du secret d'État et du secret commercial.

- La pression publique a entraîné l'introduction, en janvier 2002, d'une **loi sur les marchés publics**. Toutefois, l'administration actuelle a utilisé sa majorité au parlement pour réformer plusieurs des dispositions de la réforme avec une loi d'amendement adoptée en juillet 2003. De puissants groupes d'intérêt, y compris des entités gouvernementales, continuent de faire pression pour être exclus du champ d'application de ses dispositions.

- Une **loi portant création d'une commission d'éthique de la fonction publique** a été votée par le parlement en mai 2004. Cette loi ne réussit pas à fixer les objectifs, les définitions ni les principes directeurs du respect de l'éthique dans la fonction publique. De plus, elle stipule que le président, les membres du parlement et les membres du gouvernement ne sont pas assujettis aux dispositions de la loi.

Quand les banques détournent les fonds des comptes de particuliers

Depuis la fin des années 90, l'utilisation illégale de comptes de particuliers par les propriétaires et les hauts cadres de banques constitue un objet de scandale récurrent ; il est question de transferts d'argent vers des entreprises extérieures ou sur leurs comptes personnels – parfois hors du pays – ou d'utilisation des fonds de façon contraire à la déontologie pour obtenir des crédits.

La plus grande et la plus organisée de ces opérations frauduleuses a été découverte en juillet 2003. Elle concerne la famille Uzan qui, en plus de la banque Imar, possédait un quotidien national et deux stations nationales de télévision et assurait la gérance de deux compagnies d'électricité publiques. La famille a usé de ses moyens médiatiques pour soutenir des candidats politiques et affaiblir ses concurrents commerciaux. Un des fils de la famille a obtenu un grand nombre de voix aux élections de novembre 2002, mais n'a pas pu franchir le seuil des 10 % qui lui aurait permis d'entrer au parlement.

Au milieu de l'année 2003, à la suite d'une enquête menée par l'Agence de Supervision et de Régulation des Banques (BDDK), le gouvernement a repris la gestion de la banque Imar. Les inspecteurs de la BDDK ont découvert de gros écarts entre les dépôts enregistrés et l'argent effectivement déposé par les particuliers. Dans l'affaire Imar, les dépôts cachés s'élevaient à 5,7 milliards de dollars américains, soit 90 pour 100 des dépôts collectés[1].

L'indignation publique qui s'est ensuivie a conduit à la rapide rédaction de la « loi Uzan » en août 2003. Cette loi a apporté des amendements au code bancaire qui qualifient désormais les fausses déclarations de dépôts d'infraction. La réglementation bancaire est devenue encore plus stricte avec la loi votée en décembre 2003 par le parlement pour améliorer la supervision des banques. Cette loi force en principe les groupes bancaires à convenir d'une rémunération avec le gouvernement dans les cas de détournement de fonds par les banques, bien que la difficulté de recouvrer les fonds transférés hors du pays laisse un gros point d'interrogation sur l'efficacité de cette législation.

Au cours des sept dernières années, l'État a été obligé de reprendre plus de 22 banques dont les propriétaires et les hauts responsables font l'objet de procès pour détournements de fonds, impliquant un coût de 42 milliards de dollars américains pour les contribuables turcs[2].

Allégations de corruption dans le système judiciaire

Des événements liés à des irrégularités financières dans les services médicaux turcs et à la corruption judiciaire remontant à plus d'un an ont été finalement dévoilés en janvier 2004. Au début de l'année 2003, une enquête judiciaire sur les programmes d'approvisionnements en médicaments, dans le cadre desquels des compagnies pharmaceutiques auraient versé des pots-de-vin aux médecins et directeurs des hôpitaux pour utiliser et prescrire des marques spécifiques, a débouché sur plusieurs arrestations. Des propriétaires de compagnies pharmaceutiques ont d'abord été arrêtés, suivis plusieurs mois plus tard par un tas de professionnels médicaux et d'administrateurs d'hôpitaux.

Des allégations de corruption judiciaire ont surgi subséquemment suite à la relaxe, après une courte période de

détention provisoire, d'un certain nombre des propriétaires de compagnies pharmaceutiques accusés. Une très faible caution avait été requise et leur procédure de mise en liberté avait abouti malgré le fait que c'était un week-end et qu'il n'y avait pas d'audience du tribunal.

Suite à un tollé public, des enquêtes ont été ouvertes et ont révélé que la famille Edin, une des familles qui possédaient les compagnies pharmaceutiques impliquées dans cette affaire d'approvisionnement, avait utilisé un groupe d'avocats pour corrompre de hauts responsables de la justice afin d'obtenir la libération des membres de la famille qui avaient été arrêtés[3]. Ces allégations ont été appuyées par des enregistrements de conversations téléphoniques qui auraient confirmé le versement de pots-de-vin. Des avocats et d'autres personnes ont, par conséquent, été arrêtés ainsi que des membres de la famille Edin et ils ont tous été libérés sous caution plus tard[4].

En dépit de ces affaires notoires indiquant l'ampleur de la corruption au sein du système judiciaire turc, les signes annonciateurs d'une réforme imminentes sont plutôt rares. Le Procureur général de la Haute Cour a déclaré que, s'il y avait des brebis galleuses dans le troupeau, elles devraient se mettre à l'écart d'elles-mêmes. Comme on pouvait s'y attendre, l'impact d'une telle déclaration a été limité et, au moment où nous écrivons ces lignes, il n'y a eu aucun nouveau développement dans l'affaire Edin, ni de sanctions contre d'autres juges corrompus.

Ercis Kurtulus (TI Turquie)

Indications bibliographiques

Selçuk Cingi, Umur Tosun et Cahit Güran, *Yolsuzluk ve Etkin Devlet* (Corruption et Gouvernement effectif) (Ankara : Ankara Chambers of Commerce Publication, 2002).

Fikret Adaman, Ali Çarkoglu et Burhan Senatalar, *Survey : Causes and Recommandations for the Prevention of Corruption from a Business Perspective*. Enquête : Causes et Recommandations pour la Prévention de la Corruption, point de Vue du Milieu des Affaires (Istanbul : TESEV Publications, 2003).

Kemal Özsemerci, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar : Nedenleri, ZararlarΔ ve Cözüm önerileri* (La Corruption dans l'Administration publique turque : Causes, Effets et Solutions recommandées) (Publications de la Cour des comptes, 2003).

Tuncay Özkan, « Yeniden YapΔlandΔrΔrken Yolsuzluk Mücadelesi » (Lutte contre la corruption et Restructuration) (Aksam : 2003).

TI Turquie : www.saydamlik.org

Notes

1. *Financial Times* (Grande Bretagne), 6 octobre 2003.
2. *Ibid*.
3. *Hurriyet* (Turquie), 12 juillet 2003.
4. *Vatan* (Turquie), 17 janvier 2004.

Vanuatu

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : non inclus dans l'enquête

Conventions :
Conventions des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (pas encore signée)

Changements juridiques et institutionnels

- La loi sur le parquet, portant création et fonctionnement du **Bureau du procureur de la République**, a été votée en août 2003. Auparavant, le parquet fonctionnait sur la base des pouvoirs constitutionnels uniquement et il n'y avait pas de bureau reconnu sur le plan législatif. La nouvelle loi devrait permettre de veiller à ce que le personnel soit nommé sur la base du mérite et que le parquet demeure indépendant. En vertu de la loi, le procureur de la République doit élaborer un manuel de procédure et un code d'éthique.

- Dans le cadre d'une tendance législative, une série de lois destinées à s'assurer que les dirigeants des organismes de droit public sont **nommés correctement** ont été adoptées. Les révisions apportées à la loi sur la Radiodiffusion et la Télévision exigent que le directeur général de la Société de Radiodiffusion et de Télévision de Vanuatu ait des compétences primaires et une expérience en gestion, et des compétences secondaires, si possible, en radiodiffusion, finance, droit ou journalisme. La loi sur la chambre de Commerce et d'Industrie de Vanuatu a été amendée en janvier 2004 pour stipuler explicitement que le directeur général doit être nommé sur la base du mérite. Le même jour, la loi relative au Fonds de Prévoyance Sociale de Vanuatu a été amendée dans le même sens.

- Un amendement apporté en décembre 2003 à la loi relative au Conseil de Commercialisation des Produits de Base de Vanuatu (CCPBV) a renforcé les pouvoirs de cet organisme. Auparavant, seuls le CCPBV et ses agents étaient autorisés à exporter les produits de base visés par la loi. L'amendement implique désormais que le CCPBV contrôle également l'achat des produits de base visés à l'intérieur de Vanuatu. Le CCPBV a, par le passé, fait l'objet de plusieurs rapports du Médiateur et d'allégations d'ingérence politique et de mauvaise gestion. Toute augmentation de ses pouvoirs pourrait, par conséquent, accroître la propension à la corruption, en dépit du fait que l'amendement a également augmenté ses obligations en termes de soumission de rapports.

La réélection de Barak Sope

Au milieu de l'année 2002, Barak Sope a été condamné à trois ans d'emprisonnement pour avoir falsifié des garanties de l'État alors qu'il exerçait les fonctions de Premier Ministre[1]. Sope avait fourni des garanties d'État à deux entreprises privées – l'une pour 5 millions de dollars américain et l'autre pour 18 millions de dollars américains – pour leur permettre d'obtenir des prêts, mais il n'avait pas suivi les procédures requises, les rendant ainsi inutiles. La cour suprême a jugé que Sope était pleinement conscient qu'il créait de faux documents. Puisque Sope était membre du parlement à cette époque, il a été destitué de son siège parlementaire. Plus tard cette année-là, après que le Président John Bani l'a gracié au motif qu'il était en mauvaise santé, il a fait appel de la décision de destitution de son siège parlementaire. Au début de l'année 2003, la cour suprême a rejeté l'appel de Sope mais décidé que la mesure de grâce lui permettait de se présenter aux élections partielles[2] Le scrutin s'est tenu en novembre 2003, avec Sope comme candidat du parti qu'il dirige, le Parti progressiste mélanésien. Son principal rival était Foster Rakom du Vanuaaku Pati, un parti généralement perçu comme n'étant pas corrompu. Le taux de participation était faible, se situant à 46 pour 100, mais Sope a été réélu avec une marge confortable.

Le résultat met en lumière la nature des choix des électeurs à Vanuatu et le manque apparent d'opposition aux délits de corruption. Le problème s'était déjà posé par le passé quand les électeurs ont réélu des hommes politiques qui avaient fait l'objet de rapports du médiateur pour des pratiques corrompues. Il y a un certain nombre d'explications à la réélection de Sope. L'une d'entre elles est que les électeurs n'avaient pas réellement compris en quoi Sope était fautif dans ce qu'il avait fait. Certains électeurs ont certainement considéré ces sanctions comme étant liées au fait qu'il ne se « conformait pas aux règles » dans un « système imposé de l'extérieur par les blancs »[3]. Les reportages des médias, qui indiquaient que « l'incarcération avait augmenté la popularité de Sope auprès des Ni-Vanuatu locaux, qui le considèrent comme fort sur les questions domaniales et le nationalisme vanuatais », soutiennent cette explication[4].

Mais une autre explication pourrait être que les électeurs ne perçoivent pas la pertinence du système politique et sont indifférents vis-à-vis du comportement des parlementaires. Le plus qu'ils puissent attendre, c'est un peu d'argent en échange de leurs voix plutôt qu'une amélioration des services. Cet état de choses est lié à l'exigence culturelle selon laquelle on ne critique pas les « grands hommes » en public, ce qui agit comme un autre frein à la critique[5]. Ces explications ne sont que des hypothèses mais elles soulèvent les problèmes fondamentaux qui touchent l'attitude de la population par rapport à la corruption et la relation entre l'électorat et le système politique.

Élection présidentielle

Le mandat du Président John Bani a expiré en mars 2004 et Alfred Maseng Nalo a été élu pour lui succéder. Il est bientôt apparu que Nalo avait été reconnu coupable d'un délit et qu'au moment de son élection, il était sous le coup d'une condamnation de deux ans avec sursis pour complicité, détournement et enrichissement illicite après la

découverte de sommes manquantes suite à la vente de cacao. À ce moment-là, Nalo agissait en qualité d'agent pour le compte du CCPBV. Cette condamnation aurait dû automatiquement disqualifier Nalo comme candidat mais la commission électorale chargée d'enquêter sur la moralité des candidats ne l'avait pas détectée parce que l'extrait de casier judiciaire délivré par la police aurait été mal rempli[6].

Nalo a refusé de démissionner, obligeant le gouvernement à saisir la justice. En mai, la cour suprême a ordonné la destitution de Nalo, une décision confirmée plus tard par la cour d'appel. En attendant l'élection d'un nouveau président, le président du parlement joue le rôle de président par intérim, conformément à la constitution.

Alors qu'un certain nombre de chefs, d'ONG et de leaders politiques demandaient à Nalo de démissionner, il semblait ne pas accepter la responsabilité d'avoir fait une fausse déclaration. Par contre, la police, la commission électorale et le premier ministre ont été tenus pour responsables parce que, selon certaines critiques, ils avaient l'ultime responsabilité de s'assurer que seuls des candidats convenables se présentaient aux élections[7]. Toutefois, ce qui est certain, c'est que le public ne semble pas décrier Nalo pour quelque méfait que ce soit. Dans la perception publique, en tant que président, Nalo pouvait légalement utiliser ses pouvoirs pour se gracier lui-même.

Changements de gouvernement

Vanuatu a connu deux principaux changements de gouvernement en 2003-2004. En novembre 2003, il y a eu un changement de coalition. Puis, pendant la session parlementaire de mai 2004, il est apparu qu'une motion de censure réussirait à obliger le premier ministre Edward Natapei et le Vantuaaku Pati à quitter le gouvernement. Pour éviter cela, Natapei a persuadé le président par intérim de dissoudre le parlement. Des critiques ont considéré la dissolution comme un abus de pouvoir et un stratagème pour demeurer en poste bien que le gouvernement ait prétendu que c'était dans l'intérêt de la stabilité. De nouvelles élections étaient programmées pour le 6 juillet.

L'instabilité est une caractéristique de la politique à Vanuatu et elle semble être due aux abus de pouvoir commis, à des fins personnelles, par des membres individuels du parlement. Il est courant pour les membres du parlement de rejoindre un parti opposé parce qu'il peut leur offrir plus d'avantages personnels que leur ancien parti. Des raisons légitimes de changer de parti, telles que des désaccords fondamentaux sur la politique, sont rarement le motif de telles défections.

Le manque continuité des gouvernements contribue également à la corruption. Un examen récent du système national d'intégrité a indiqué que des changements de gouvernement fréquents à Vanuatu perpétuaient les faiblesses institutionnelles, créant un environnement dans lequel fleurit la corruption. La commission des comptes publics, qui est chargée au parlement d'examiner les documents de contrôle des comptes, est particulièrement vulnérable aux perturbations après de fréquents changements de gouvernement.

La principale faiblesse de la fonction publique est qu'elle n'est pas clairement séparée de l'exécutif. Les changements dans l'exécutif entraînent des remaniements dans la fonction publique, avec

des nominations souvent basées sur les relations familiales, d'affaires ou politiques plutôt que sur le mérite. De même, les nominations aux conseils d'administrations des organismes de droit public sont habituellement faites à la discrétion d'un ministre particulier et, étant donné que les ministres changent, il en est de même des conseils d'administration. Les nominations sont souvent considérées comme un moyen de remercier ses partisans politiques. Un exemple notoire de mauvaise gestion due à la politisation est la décision prise par le CCPBV en 2001 d'acheter du copra aux agriculteurs à un prix supérieur à celui auquel ils l'auraient réellement vendu. Cette décision a été perçue comme un stratagème pour rendre le gouvernement UMP populaire à l'approche des élections.

De fréquents changements de gouvernement sont une indication et un facteur favorisant de plus grands problèmes systémiques en termes de compréhension par le public du rôle et du fonctionnement du système politique. La population estime de plus en plus que les leaders politiques tirent le maximum de profit de leur mandat parce qu'ils pensent qu'ils seront seulement au pouvoir pour peu de temps. Il est possible de concevoir une autre réglementation pour insuffler plus de stabilité au système de gouvernement de Vanuatu mais, compte tenu des problèmes systémiques plus vastes, il est peu probable qu'une telle mesure puisse totalement porter ses fruits. Il est plutôt nécessaire d'éduquer les populations à savoir ce qu'elles doivent attendre du parlement et de former les parlementaires et les membres des partis sur leurs rôles dans le fonctionnement d'une démocratie. Ces questions touchent aux racines de la corruption puisqu'elles concernent le développement de la volonté politique d'agir dans les limites du pouvoir et de la volonté citoyenne de veiller à ce que les dirigeants agissent ainsi.

Autorité Maritime de Vanuatu

L'Autorité maritime de Vanuatu (VMA) a été créée en 1998 avec pour principal objectif de réguler et de promouvoir l'industrie maritime. Pendant quelque temps, elle a fait l'objet de rumeurs d'ingérence politique et de mauvaise gestion mais le changement de composition de la VMA en 2002 a ouvert plus d'opportunités que ces problèmes se développent. À l'origine, la VMA était composée d'une personne nommée par le ministre et d'un certain nombre de hauts fonctionnaires, dont le procureur général, le commissaire chargé des services financiers, le commissaire chargé des affaires maritimes et plusieurs directeurs généraux. La loi (d'amendement) de 2002 relative à l'Autorité maritime de Vanuatu a changé cette composition et le personnel de la VMA est actuellement entièrement nommé par le ministre en poste.

Ce changement de composition a entraîné un certain nombre de changements dans la direction de la VMA. Le commissaire chargé des affaires maritimes, John Roosen, est parti en avril 2003, suivi deux mois plus tard par Marie Noelle Patterson, l'ancienne médiatrice de Vanuatu et actuelle présidente de TI Vanuatu dont le poste de directrice de société était supprimé. Tous deux avaient critiqué les changements intervenus dans la composition de la VMA y compris la nomination, aux fonctions de Président, de Christopher Emelee qui, en tant que Dirigeant de la Tuna Fishing Agency (Agence de la Pêche au Thon) était confronté à un conflit d'intérêts. En

août 2003, Timbaci Bani, le commissaire par intérim de la VMA et ancien homologue de Roosen, a été suspendu, apparemment pour avoir résisté aux efforts des nouveaux membres du conseil d'administration visant à empêcher leurs concurrents de naviguer et à favoriser leurs amis et alliés[8]. Bani a d'abord été remplacé par Donald Hosea, qui a ensuite admis avoir détourné l'argent de la VMA au début de l'année 2002, et a donc été limogé.

En raison de la couverture continue de l'histoire de la VMA dans le *Vanuatu Daily Post*, le directeur de la publication Marc Neil-Jones a été agressé à l'extérieur de son bureau en septembre 2003. Le lendemain, l'avocat de M. Emelee saisissait le tribunal pour qu'il émette une injonction interdisant au *Vanuatu Daily Post* de publier quoi que ce soit sur la VMA ou Emelee et sa famille. Un premier tribunal a émis une telle injonction mais la cour suprême l'a annulé quelques jours plus tard.

La saga de la VMA semble regorger d'exemples d'ingérence politique, bien qu'avant la dissolution du parlement, il soit apparu que le gouvernement pourrait prendre des mesures pour résoudre ces problèmes. Emelee a été destitué de la présidence et un appel à candidature a été lancé pour le poste de commissaire pour permettre une nomination politiquement neutre. Toutefois, l'avenir de la VMA semble dépendre du résultat des prochaines élections et de la capacité du futur ministre de tutelle à résister à l'ingérence politique.

Anita Jowitt (Université du Pacifique Sud)

Indication bibliographique

Anita Jowitt et Tess Newton Cain, *National Integrity Systems, TI International Country Study Report : Vanuatu* (Systèmes Nationaux d'Intégrité, Rapport sur l'étude internationale par pays de TI : Vanuatu) (Transparency International, 2004), www.transparency.org.au/nispac/vanuatu.pdf

Notes

1. *Procureur de la République* v. *Sope Maautamate* (2002) VUSC 46. www.paclii.org
2. On peut trouver les détails des décisions de la cour d'appel dans *Sope Maautamate v Speaker of Parliament* (2003) VUCA 5. www.paclii.org
3. Immédiatement après l'incarcération de Sope il y a eu des appels demandant qu'il soit gracié – au motif que le procès avait été un exemple de « néo-colonialisme » et que Sope avait été persécuté par l'Australie et la Nouvelle Zélande. Voir Rapport des Iles pacifiques, 24, 25 et 30 juillet 2004. Une récente étude de TI sur le système national d'intégrité de Vanuatu indique qu'une des principales causes du manque d'indignation publique en réaction à la corruption des dirigeants est le manque d'implication personnelle par rapport aux événements dans le cadre du système politique en place (Anita Jowitt et Tess Newton Cain, *National Integrity Systems, TI International Country Study Report : Vanuatu* (Transparency International, 2004).
4. *Vanuatu Trading Pos*t, 14 janvier 2003.

5. Jowitt et Cain, Rapport pays : Vanuatu.
6. Port Vila Presse Online, 28 avril 2004 www.news.vu/en/news/national/nalo-election.shtml
7. *Vanuatu Daily Pos*t, 23 avril 2004.
8. *Vanuatu Daily Pos*t, 19 août 2003.

Vietnam

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,6 (102e sur 146 pays)

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

Changements juridiques et institutionnels

- En mars 2004 la commission permanente de l'assemblée nationale a pris une résolution demandant aux candidats aux élections d'avril 2004 de **déclarer leurs biens**. Il était demandé aux candidats de déclarer leurs terrains et propriétés. Il leur était également demandé de déclarer leurs activités lucratives y compris leurs immobilisations et leurs liquidités et tout objet d'une valeur supérieure à 50 millions de dongs (3 250 $ US).
- Dans le cadre de grandes mesures visant à améliorer la gouvernance d'entreprise, le gouvernement a publié, en mars 2004, un décret qui renforce la réglementation relative aux audits indépendants. Avant la signature de ce décret, il y avait peu de règlements régissant **les normes et les activités des auditeurs**.
- En avril 2004, la Banque d'État du Vietnam (BEV) a soumis au gouvernement un projet de décret visant à combattre le **blanchiment d'argent** et le financement du terrorisme. Selon le service d'inspection de la BEV, le décret donnera des directives pour la mise en place de systèmes de détection et de dénonciation des transactions suspectes. Le projet de décret stipule également les sanctions possibles en cas de blanchiment d'argent[1].
- L'assemblée nationale a voté une nouvelle **loi sur les inspections** destinée à accroître l'efficacité des agences officielles d'investigation dans leurs efforts visant à prévenir et à détecter la corruption. Cette loi, qui a été votée en mai 2004, comprend des dispositions sur la fonction, les droits et les pouvoirs des inspecteurs.

L'affaire Nam Cam

Le parti communiste du Vietnam est depuis longtemps conscient que l'érosion de sa probité est la plus grave menace au maintien de son soutien populaire et de sa légitimité. Le Secrétaire général Nong Duc Mahn, qui a pris ses fonctions en avril 2001, a affirmé à plusieurs reprises la détermination du parti et de l'État à lutter contre la corruption. Son prédécesseur, Le Kha Phieu, avait bâti sa réputation sur une campagne similaire mais avait été incapable de maintenir la dynamique de ce mouvement. Mahn a adopté une rhétorique anti-corruption plus dure et maintient que des sanctions exemplaires seront prises, pour l'exemple, à l'encontre des auteurs de malversations.

Une occasion de prouver le sérieux de la campagne de lutte contre la corruption s'est offerte avec une affaire qui a défrayé la chronique et qui avait trait aux activités du chef de gang de Ho Chi Minh Ville, Truong Van Cam, également connu sous le nom de Nam Cam. Après un procès fortement médiatisé de trois mois, impliquant 155 prévenus dans trois salles d'audience, en juin 2003, Nam Cam a été déclaré coupable de corruption et d'avoir commandité l'assassinat d'un rival. Il a été exécuté en juin 2004. Bien qu'il soit remarquable qu'une figure ayant autant de relations que Nam Cam ait été condamnée, il est également significatif qu'un certain nombre d'importantes personnalités des pouvoirs publics aient été déclarées coupables soit d'avoir fermé les yeux sur le crime organisé, soit d'avoir aidé Nam Cam à éviter la prison en de précédentes occasions. (Des forces de police spéciales de la province voisine de Tien Giang avaient été dépêchées pour arrêter Nam Cam parce que la police de Ho Chi Minh Ville était corrompue par son réseau). Tran Mai Hanh, ancien membre du comité central et directeur de la radio d'État, a été condamné à 10 ans d'emprisonnement ; Pham Sy Chien, ancien substitut du Procureur de la République, à six ans et Bui Quoc Huy, ancien Vice Ministre chargé de la sécurité publique et membre du comité central, à quatre ans. L'issue du procès n'était guère surprenante. Les juristes vietnamiens ont souligné que le procès était étroitement surveillé et que des directives avaient été données au tribunal par la commission compétente du parti. Les demandes d'appel de trois hauts responsables déclarés coupables d'avoir accepté des pots-de-vin et d'avoir manqué de faire leur devoir ont été rejetées en octobre 2003.

L'issue du procès était un avertissement à l'intention d'autres hauts responsables, leur signifiant qu'ils n'étaient pas au-dessus de la loi. Au milieu de l'année 2003, dans un discours à l'assemblée nationale largement diffusé, le Vice Premier Ministre Nguyen Tan Dung a déclaré que le gouvernement « punirait sévèrement tout responsable corrompu, sans exception »[2]. Cette détermination place les dirigeants devant un dilemme à double tranchant : plus le parti produit des preuves qu'il extirpe la corruption de ses propres rangs, plus il mine sa légitimité. Cependant, ne pas agir renforcerait la perception que la corruption est galopante. Par conséquent, il est probable que les autorités continuent de prendre des sanctions exemplaires contre d'éminentes personnalités reconnues coupables, présentant de tels cas comme la preuve que le parti fait des progrès dans la lutte contre la corruption. Mais pour éviter de trop nuire à l'image du parti, les investigations demeureront probablement sélectives et non extensives.

Avec un contrôle strict de l'État sur les médias, il y a peu d'investigations indépendantes sur les malversations perpétrées par de hauts responsables. En fait, en dépit du grand nombre de responsables impliqués dans le scandale Nam Cam et du degré inhabituel de couverture médiatique autorisée, des doutes persistent encore quant à la profondeur des investigations. Peu après la fin du procès, Nguyen Khoa Diem, Président de la Commission chargée de l'idéologie et de la culture du parti a annoncé que les médias ne pouvaient plus commenter librement ce scandale. Il a également précisé que les médias ne devaient pas « révéler des secrets, créer la division interne ou faire obstruction au rôle clef de la propagande »[3].

Des ministres tenus de répondre de leurs malversations

L'assemblée nationale se défait progressivement de sa réputation de marionnette du parti en affichant une plus grande détermination à demander aux hauts responsables de rendre compte de leurs actes.

En juin 2004, les députés ont voté pour l'éviction du ministre de l'agriculture et du développement rural, Le Huy Ngo, pour n'avoir pas pu empêcher le scandale de corruption qui a entaché les activités d'une entreprise d'investissement et de commercialisation gérée par l'État et liée au ministère. (L'ancien directeur de la société, La Thi Kim Oanh, a été condamné à mort en décembre 2003 pour le détournement de 4,7 millions de dollars américains. Deux anciens Vice-ministres, Nguyen Thien Luan et Nguyen Quang Ha, ont été condamnés à trois ans d'emprisonnement avec sursis pour leur implication dans le scandale)[4]. Ngo avait proposé de démissionner mais le premier ministre Phan Van Khai a émis l'idée que le ministre soit relevé de ses fonctions par le parlement.

Le mandat du ministre des postes et télécommunications, Do Trung Ta, pourrait également se terminer prématurément suite à des allégations de malversations dans la gestion du conglomérat d'État, Vietnam Posts and Telecommunications Corporation (VNPT). À la suite d'un contrôle initié à la fin de l'année 2003, l'inspection de l'État a accusé, en mai 2004, les responsables de la VNPT de violations courantes dans les méthodes utilisées pour attribuer les marchés au cours des cinq dernières années. L'inspection a demandé la démission de quatre hauts dirigeants : le directeur général adjoint de la VNPT, le chef du service commercialisation et tarification ainsi que le directeur et le directeur adjoint du réseau de téléphonie mobile de la VNPT.

La décision de renégocier les arrangements de partage des bénéfices liés à un contrat passé avec le partenaire de téléphonie mobile de la VNPT, la compagnie suédoise Comvik International Vietnam, a également attiré l'attention. Selon les reportages des médias locaux, le nouvel arrangement aurait privé le gouvernement d'environ 45 millions de dollars américains de recettes. Le ministre des postes et télécommunications était président du conseil d'administration de la VNPT au moment de la signature du contrat avec Comvik et il pourrait connaître le même sort que Le Huy Ngo s'il était impliqué dans une action fautive. Le premier ministre Khai a désigné un groupe interministériel pour enquêter davantage sur l'affaire mais, au moment où nous écrivons ces lignes, le groupe n'a pas encore déposé son rapport.

Les réformes administratives réduisent les opportunités de corruption

Dans le cadre de la lutte contre la corruption, l'accent a été mis sur la punition des contrevenants importants mais des efforts sont également déployés pour réduire les opportunités que des responsables subalternes peuvent saisir pour augmenter leurs revenus. Le gouvernement est presque à mi-parcours du Programme Directeur de Réforme de l'Administration Publique 2001-10, qui vise à améliorer la prestation des services administratifs aux niveaux des provinces, des districts et des communes. L'initiative la plus remarquable en termes de réduction des opportunités de corruption est l'extension du réseau de « guichets uniques ». Les guichets uniques sont un élément fondamental des efforts déployés par le gouvernement pour améliorer la prestation des services par la création d'agences uniques qui traitent les demandes formulées pour toute une gamme d'activités, y compris les permis de bâtir, les titres fonciers, les registres de commerce et l'agrément des projets d'investissements locaux et étrangers[5].

En septembre 2003, le gouvernement a annoncé son intention de créer, avant la fin de 2004, des guichets uniques au niveau des provinces et des districts, dans l'ensemble des 64 villes et provinces du Vietnam et de les installer au niveau des communes à partir de janvier 2005. Malgré les difficultés de démarrage, l'extension du réseau de guichets uniques reflète une tentative authentique d'amélioration des capacités administratives de l'État. La transparence des procédures administratives s'est également accrue puisque les guichets uniques publient les détails de leurs services et de leurs tarifs, limitant de ce fait les occasions pour les responsables d'exiger des paiements supplémentaires.

Toutefois, d'aucuns s'inquiètent que les réformes juridiques n'aient pas suivi le rythme des réformes administratives. Les récents amendements à la loi relative aux plaintes et dénonciations des citoyens se sont attachés à renforcer les fonctions et les responsabilités des responsables dans les tribunaux administratifs qui traitent ces affaires mais n'ont pas élargi les pouvoirs de contrôle et de mise en application donnés aux tribunaux. Dans l'état actuel des choses, les tribunaux sont seulement autorisés à étudier les décisions qui violent ou outrepassent la réglementation mais ils n'ont pas compétence pour juger des cas de partialité administrative ou faire appliquer des décisions contre les responsables récalcitrants.

Par ailleurs, les investisseurs locaux et étrangers sont encore découragés par la lourde bureaucratie et le chevauchement des agréments officiels, qui donne aux fonctionnaires des occasions de se remplir les poches. Les résultats d'une enquête sur le sentiment du milieu des affaires ont été rendus publics en décembre 2003, au Forum Vietnamien des Affaires. Sur les 143 entreprises étrangères et locales qui ont répondu, 54 pour 100 ont dit que la bureaucratie et la corruption étaient les plus gros obstacles auxquels ils étaient confrontés[6]. Une enquête réalisée en 2004 par le Political and Economic Risk Consultancy (Cabinet d'études des risques politiques et économiques) de Hong Kong, auprès d'hommes et de femmes d'affaires expatriés, sur leurs perceptions de la corruption dans 12 pays asiatiques, a abouti aux mêmes résultats. Le Vietnam était classé derrière l'Indonésie et l'Inde (le Bangladesh n'était pas inclus) comme la troisième nation la plus corrompue de la

région, avec une note de 8,67 (sur une échelle de 0 à 10, où 10 reflète le pire cas possible)[7].

D'autres initiatives destinées à accroître la confiance des investisseurs et à combattre la corruption sont prévues. Le vice premier ministre Nguyen Tan Dung a fait part de sa détermination à appliquer une gamme de mesures comprenant la mise au point d'un cadre juridique qui inclut une politique de gestion des finances publiques, l'instauration d'un système judiciaire indépendant, la réforme des salaires du secteur public et l'ouverture de forums permettant aux médias et au public de donner leur avis sur la gestion des projets d'investissement public[8].

La mise en application de ces mesures est attendue depuis longtemps. Étant donné la détermination du parti communiste à maintenir son contrôle, il est peu probable que le rythme du changement aille de pair avec les attentes des investisseurs étrangers et des bailleurs de fonds.

Danny Richards (Economist Intelligence Unit, Grande Bretagne)

Indications bibliographiques

Banque Mondiale, « Vietnam – Combatting Corruption » (Vietnam – Combattre la Corruption), 2000, www.worldbank.org.vn/publication/pub_pdf/anticorup_e.pdf

Tim Lindsey et Howard Dick, eds, *Corruption in Asia – Part III, Vietnam* (La Corruption en Asie – IIIe Partie, Vietnam) (New South Wales : Federation Press, 2002).

Notes

1. Agence France-Presse (France), 26 avril 2004.
2. Reuters (Grande Bretagne), 2 juin 2003.
3. Reporters Sans Frontières, *Vietnam – Rapport annuel 2003*, www.rsf.org/article.php3?id_article=6369
4. VietnamNet online, 2 janvier 2004.
5. Pour une évaluation du mécanisme des guichets uniques voir « One-Stop Shops in Vietnam », Agence Suisse de Développement et de Coopération, juillet 2003, www.deza.ch/ressources/product_7_en_625.pdf
6. Reuters (Grande Bretagne), 1er décembre 2003.
7. Voir www.asiarisk.com
8. Agence vietnamienne d'information, 1er avril 2004.

Zimbabwe

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,3 (114e sur 146 pays)

Conventions :
Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en novembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en février 2004 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- En janvier 2004, le parlement a adopté la loi sur la promotion du système bancaire et la **suppression du blanchiment d'argent**, qui est entrée en vigueur un mois plus tard. La loi est destinée à promouvoir l'utilisation du système bancaire, à limiter son abus à des fins de blanchiment d'argent et à favoriser l'identification et la confiscation des revenus tirés d'infractions graves. Cette loi, qui a été prise en réaction à la crise causée par une pénurie de billets de banque en 2003, prévoit la création, au sein de la Banque Centrale, d'une cellule dont le mandat est de détecter et d'enquêter sur le blanchiment d'argent dans le système financier. Les inspecteurs ont des pouvoirs généraux d'investigation et peuvent opérer des saisies de biens et accéder aux locaux dans le cadre de leurs enquêtes mais ils doivent soumettre les résultats de leurs enquêtes aux autorités compétentes chargées de l'application de la loi.

- La **loi d'amendement sur les preuves et la procédure pénale** adoptée en juin 2004 habilite la police à détenir des suspects pendant 21 jours sans chef d'accusation. Faisant prétendument partie d'un train de mesures de lutte contre la corruption, cette loi vise la possession illégale de pierres ou métaux précieux, le blanchiment d'argent, la violation de la réglementation relative au contrôle du change et les transactions illégales de céréales. La présomption d'innocence est éliminée par la nouvelle loi et les responsables judiciaires ont été dépouillés de leur pouvoir discrétionnaire d'accorder la libération sous caution aux personnes couvertes par la loi. Les dispositions semblent calculées pour augmenter les dispositions de la loi très controversée sur l'ordre public et la sécurité et les possibilités d'abus par la police, les responsables politiques, les juges et autres sont énormes. Quand le projet de loi a d'abord été présenté au parlement le 22 juin, des législateurs du ZANU (PF), le parti au pouvoir, ont quitté la séance[1]. Au moment où nous rédigeons ce rapport, la législation attend l'approbation présidentielle.

- Le **projet de loi portant création de la commission de lutte contre la corruption** a été présenté au parlement en avril 2004 et adopté en juin. Au moment où

nous écrivons ces lignes, cette législation attend l'approbation présidentielle. La loi porte création d'une commission de lutte contre la corruption et lui confère le pouvoir de mener des enquêtes en cas de soupçons de crimes économiques. La législation relative à la création d'une commission indépendante de lutte contre la corruption est depuis longtemps un sujet de plaidoyer prioritaire pour la société civile et les secteurs privé et public au Zimbabwe. La constitution a été amendée dès 1999 pour prévoir la création d'une telle commission.

- Un nouveau ministère des affaires spéciales, attaché au bureau du président et chargé de la lutte contre la corruption et des monopoles, a été créé en février 2004 avec pour mandat de traiter les problèmes de corruption et d'**abus de pouvoir**. Toutefois, ce nouveau ministère a été considéré comme un non événement vu que des entités adéquates pour combattre la corruption existaient déjà au sein de l'exécutif. Ce qui a toujours manqué c'est la volonté politique pour faire appliquer les lois et les dispositions existantes contre la corruption et d'autres irrégularités.

- Une section zimbabwéenne du **Réseau des parlementaires africains contre la corruption** a été lancée en novembre 2003. La section a déjà joué un rôle déterminant en présentant des stratégies de lutte contre la corruption au parlement au nom de la société civile.

Campagne de lutte contre la corruption ?

L'économie du Zimbabwe a été constamment dépouillée de ses biens par la corruption dans les secteurs privé et public. Au cours de l'année écoulée, ce phénomène a été accentué en grande partie par le processus de réforme agraire chaotique qui a pratiquement provoqué l'effondrement de l'économie agricole. Cette situation a, à son tour, suscité une réaction en chaîne précipitant le Zimbabwe dans une pénurie de produits de base tels que le combustible, les devises étrangères et les produits alimentaires. L'infrastructure juridique étant inadéquate pour contenir le problème au sein des structures formelles, cette situation a abouti au développement d'un marché informel parallèle qui est un véritable nid de transactions malhonnêtes. Des montants importants en monnaie locale et en devises étrangères ont été transférés illégalement hors du pays. Les observations sur le terrain indiquent que la corruption a connu un accroissement considérable au cours de l'année écoulée et elle est officiellement tenue responsable des problèmes socio-économiques qui poursuivent le Zimbabwe depuis la fin des années 1990. Les pressions hyperinflationnistes, les pénuries de devises étrangères, la prolifération des marchés noirs pour les denrées de base et la hausse des niveaux de pauvreté sont en partie les symptômes de pratiques commerciales malhonnêtes, bien que ces symptômes et la corruption soient en grande partie dus à la mauvaise gestion financière et politique.

L'annonce, en décembre 2003, d'une nouvelle politique monétaire par le nou-

veau gouverneur de la Banque Centrale du Zimbabwe pourrait marquer un tournant. Le gouverneur a fait des recommandations pour résorber les irrégularités dans le système bancaire. Au cours des mois suivants, des chefs d'entreprises ont été arrêtés ou placés sur la liste des personnes recherchées pour des infractions allant du vol et de la fraude à la corruption et à la violation de la réglementation relative au change. Parmi les personnes arrêtées figuraient James Makamba, membre du Comité Central du parti au pouvoir, et Chris Kuruneri, le ministre des finances de l'époque. Au moment où nous écrivons ces lignes, les deux affaires sont toujours pendantes devant les tribunaux. Le président Robert Mugabe a déclaré que toute personne impliquée dans un acte de corruption serait sévèrement punie, bien que les critiques disent que sa campagne anti-corruption est sélective et fait partie de sa campagne politique à l'approche des élections générales de 2005.

La loi sur la promotion du système bancaire et la suppression du blanchiment d'argent cherche à promouvoir le recours aux banques et à introduire simultanément des mesures visant à supprimer son abus par les auteurs de blanchiment d'argent. Contrairement aux auteurs de blanchiment d'argent, ces mesures se limitent au secteur bancaire. Néanmoins, la nouvelle loi est une mesure fondamentalement positive dans la mesure où aucune autre législation ne traite explicitement du blanchiment d'argent au Zimbabwe et vu que de nombreuses plaintes ont déjà été exprimées par des agences de mise en application de la loi, des juristes, des responsables judiciaires et les secteurs privé et public. La loi crée une cellule chargée du renseignement financier et lui donne l'opportunité d'acquérir le niveau de spécialisation nécessaire en matière de détection des cas de blanchiment d'argent et d'investigation. Cette cellule a également le mandat de former les autres institutions sur les méthodes d'identification et de prévention du blanchiment d'argent. La Banque Centrale est en meilleure position pour attirer le personnel qualifié que les pouvoirs publics, où l'une des principales causes du fort taux de rotation du personnel est la faible rémunération.

Cependant, le processus de nomination des inspecteurs de la cellule, qui pourraient être recrutés au sein de la Banque Centrale, du ministère des finances et de l'administration fiscale, est susceptible de causer des conflits d'intérêts. Le personnel proviendra de départements différents avec des méthodes opérationnelles et des intérêts différents. Le fait que le ministre de tutelle soit une personnalité politique alors que le gouverneur de la Banque Centrale et le Commissaire général de l'administration fiscale sont plus indépendants pose un problème évident. Un autre défaut est lié au fait que les inspecteurs n'ont pas de pouvoirs étendus pour enquêter ou arrêter les suspects. Pour remplir efficacement leur mission, les inspecteurs auront besoin de pouvoirs au moins équivalents à ceux de la police, au lieu de la situation actuelle où ils doivent lui soumettre leurs résultats, avec toute la bureaucratie que cela implique. De longues procédures de notification ne peuvent que travailler contre la traque de fonds qui peuvent être transférés en un clic de souris.

L'adoption, en juin 2004, de la loi portant création de la commission anti-corruption est une réponse au protocole de la CDAA contre la corruption de 2001, dont le Zimbabwe est signataire. Le préambule de cette loi se réfère spécifi-

quement à ce protocole comme à l'un des fondements de la promulgation de la nouvelle législation et il est à espérer que la commission s'inspirera des expériences des autres pays de la région où des institutions similaires existent déjà. Toutefois, la loi doit être renforcée à plusieurs égards.

Premièrement, l'indépendance de la commission est cruciale pour accomplir sa mission. La commission ne doit pas être contrôlée par l'exécutif. La nomination des commissaires et des autres responsables clefs ne devrait pas être la prérogative du gouvernement uniquement ; le parlement devrait jouer un rôle plus important.

Des pouvoirs étendus d'investigation, d'arrestation, de perquisition et de saisie devraient être également conférés aux agents de la commission. Il faudrait se rappeler que la commission a été créée pour assurer l'existence d'une cellule spéciale chargée de lutter contre la corruption du fait de l'incapacité des autres agences de mise en application des lois à résoudre efficacement ces problèmes. Donner à ces mêmes agences le pouvoir de prendre des décisions cruciales sur les enquêtes menées par la commission dans le cadre de la lutte contre la corruption serait une mesure rétrograde et contre-productive.

D'autres lacunes sont le manque de disposition pénalisant les personnes qui entravent les agents de la commission dans l'exercice de leurs fonctions ou celles qui donnent de fausses informations, la limitation du recrutement aux citoyens zimbabwéens et aux hommes ou femmes de plus de 40 ans. Les hauts responsables de la nouvelle commission, tels que le président et son adjoint, les commissaires et les agents demeurent également vulnérables aux poursuites judiciaires en vertu de la formulation de la législation, qui ne contient pas non plus de disposition pour la protection des informateurs et des dénonciateurs.

Mépris généralisé de l'éthique

Le Zimbabwe a connu une déstabilisation sans précédent des systèmes nationaux d'intégrité en 2003-2004 : la pénurie critique des produits de base tels que le carburant, les produits alimentaires de base, les devises étrangères et les billets de banque est venue s'ajouter à la « culture de la corruption ». L'aggravation de la crise économique a certainement joué un rôle fondamental mais il n'y a eu aucune consultation sérieuse entre le gouvernement et les autres parties prenantes pour résoudre la crise.

Le plus regrettable, c'est que presque tout le monde, indépendamment de la couche sociale, a été impliqué, volontairement ou involontairement, activement ou passivement, dans une certaine forme de comportement « contraire à l'éthique ». La plupart des gens n'avaient pas d'autre choix que d'obtenir les produits de base sur le marché parallèle illégal. Le même scénario s'est appliqué à la disponibilité des devises étrangères, comme le reflète le grand nombre d'affaires portées devant les tribunaux en 2003-2004. La plupart des entreprises et des banques ont échangé des devises étrangères sur le marché noir et même des institutions étatiques l'ont fait.

De nouveaux types d'entreprises ont prospéré pendant que le reste de l'économie s'effondrait. Les banques ont déclaré de « super » profits et la profession de gestionnaire de patrimoine est devenue subitement attrayante. Ce n'est qu'après décembre 2003 qu'il est devenu clair, suite à l'annonce de la nouvelle politique monétaire de la Banque Centrale, que la

plupart des banques et des entreprises de gestion de patrimoine n'étaient pas aussi saines qu'elles voulaient le faire croire au public. La plupart des entreprises de gestion de patrimoine se sont trouvées être des simulacres montés pour escroquer des citoyens sans méfiance[2].

Il est désormais capital que le pays commence à restaurer la confiance du public en envoyant un message clair, à savoir que la corruption sera réprimée sévèrement. Ce qui a toujours fait défaut, c'est la volonté politique. La raison du changement apparent d'attitude du gouvernement est, toutefois, sujette à conjecture. D'aucuns sont d'avis que la campagne actuelle de lutte contre la corruption est sincère, comme le prouve le nombre d'affaires portées devant les tribunaux, mais beaucoup d'observateurs pensent que c'est simplement un changement symbolique destiné à influencer l'opinion publique avant les élections générales de 2005.

Un autre aspect de cet argument est que les récentes révélations du nouveau gouverneur de la banque centrale ont donné au gouvernement l'occasion d'imputer l'actuelle crise économique à la corruption, plutôt qu'à l'échec de sa propre politique. Cependant, indépendamment de la motivation sous-jacente, la plupart des Zimbabwéens espèrent que l'initiative ira au-delà des élections générales et de tout changement de dirigeants politiques possible.

Les entreprises de gestion de patrimoine, les banques et les agences de transfert de fonds sont actuellement régies par les réglementations définies par la banque centrale et les conditions d'exercice ont été rendues plus strictes pour que les agréments ne puissent être accordés qu'aux personnes de bonne réputation commerciale et aux entités qui ont des ressources et des fonds régulateurs adéquats pour sécuriser la clientèle[3].

On reçoit enfin des signes positifs qu'il existe une volonté politique de combattre le problème endémique de la corruption au Zimbabwe et que le gouvernement serait en train de se rendre aux raisons des recommandations de la société civile et du secteur privé sur les stratégies appropriées de lutte contre la corruption. La demande d'informations relatives à la lutte contre la corruption est en hausse à travers le Zimbabwe car les citoyens se méfient davantage des pénuries de produits de base, de devises étrangères et de billets de banque qu'ils ont connu ces 12 derniers mois.

Idaishe Chengu et Webster Madera (TI Zimbabwe)

Indications bibliographiques

Constance Kunaka et Noria Mashumba, *Strategies Against Corruption in Southern Africa* (Stratégies contre la corruption en Afrique Australe) (Human Rights Trust of Southern Africa, 2002).

Tulani Sithole et Goodhope Ruswa, *Zimbabwe's Land Reform Programme : An Audit of the Public Perception* (Programme Zimbabwéen de Réforme Agraire : Un Contrôle de la Perception publique) (Konrad Adenauer Foundation, 2003) www.kubatana.net

TI Zimbabwe : www.transparency.org.zw

Notes

1. *Financial Gazette* (Zimbabwe), 24-30 juin 2004.
2. Les comptes rendus d'audiences montrent que des centaines de milliers de dollars américains ont été versés à perte à des gestionnaires de patrimoine qui avaient pris des dépôts sous le prétexte d'investir l'argent avec des bénéfices en retour. Cet argent était habituellement converti à des fins d'enrichissement personnel.
3. Auparavant, la délivrance des agréments était la prérogative du ministère des finances et du développement économique. La Banque centrale réglementait uniquement les opérations bancaires.