Globethics Repository



[Global Corruption Report 2005] Rapports pays A-J

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	2026-11-08 15:03:13
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177686

7 Rapports pays

Allemagne

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 8,2 (15e 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 (signée en janvier 1999 ; pas encore ratifiée)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en novembre 1998)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- En février 2004, la plus grande association de sociétés pharmaceutiques allemandes (Verband der Forschenden Arzneimittelhersteller) a présenté un **Code de conduite** à ses membres, interdisant les offres de faveurs inopportunes et réglementant les cadeaux d'entreprise et divertissements offerts aux médecins. Bien que cet évènement était attendu depuis longtemps, ce code comporte de nombreuses insuffisances en termes de précision, qui pourraient le rendre inefficace. Le respect du code sera surveillé par une association autocontrôlée en mesure d'appliquer des sanctions en cas d'infraction.

- Les Länder de Saxe et de Rhénanie du Nord-Westphalie ont respectivement mis sur pied un **groupe de travail spécial de lutte contre la corruption** en avril et mars 2004. Au sein de ces groupes de travail, des procureurs, des fonctionnaires de police et des comptables coopèrent afin de s'attaquer aux réseaux toujours plus complexes de la corruption. Les scandales qui ont touché ces deux Länder ont fourni la motivation nécessaire pour renforcer les efforts de lutte contre la corruption.

- En mars 2004, le Land de Hambourg est devenu le premier Land allemand à instaurer par le biais d'une loi, une **liste noire de sociétés** déclarées coupables de corruption. D'autres Länder, notamment ceux de Rhénanie du Nord-Westphalie, de Hesse, de Basse-Saxe et de Bade-Wurtemberg, ont introduit des listes noi-

res mais leur fondement juridique n'est pas aussi solide que celui de Hambourg car elles ont été établies par ordonnance administrative (Verordnung) et non par une loi. En avril, la Rhénanie du Nord-Westphalie a annoncé qu'elle souhaitait actualiser ses textes à cet égard. Sa liste noire actuelle n'est obligatoire que pour les appels d'offre au niveau du Land et non au niveau communal.

- L'Allemagne a finalement mis fin à sa résistance aux dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption concernant la **corruption des membres du parlement**. La position allemande avait retardé les négociations en 2003. Les parlementaires affirmaient que la création d'un tel délit n'avait aucun intérêt puisque personne ne tenterait de les corrompre et que, en outre, les règles de conduite appropriées ne pouvaient être facilement précisées. En décembre, l'Allemagne a signé la convention, bien qu'au moment où nous rédigeons ce rapport, elle doive encore être ratifiée.

Scandale de corruption à Munich

En mars 2004, à la surprise générale, la police a fait une descente dans les bureaux de Karl-Heinz Wildmoser, le président très populaire et haut en couleur du second plus grand club de football munichois, le TSV 1860 München. Wildmoser et son fils, Karl-Heinz Wildmoser Jr, ont été arrêtés et accusés, avec deux autres personnes, d'avoir reçu des pots-de-vin à hauteur de 2,8 millions d'euros (3,4 millions de dollars américains) en connexion avec le contrat de construction du nouveau stade de football qui accueillera le match d'ouverture de la Coupe du Monde 2006[1].

Les deux plus grands clubs de foot de Munich, le Bayern et le TSV 1860, se partagent actuellement le stade construit en 1972 pour les jeux olympiques. En 1997, le Bayern München décidait de construire un nouveau stade spécifiquement dédié au football, bien que le projet n'ait débuté qu'à l'automne 2001. Les deux clubs ont constitué une société de holding afin de gérer ce projet, la société Münchener Stadion GmbH, avec à sa tête Karl-Heinz Wildmoser Jr comme Directeur Général.

À partir de là, le déroulement des faits devient moins clair. Stefan Dung, un camarade d'école de Wildmoser Jr, actif dans l'immobilier, aurait contacté la société de construction autrichienne Alpine et reçu de l'argent en retour. Le véritable montant et les raisons pour lesquelles ce montant a été versé n'ont pas été dévoilés. Alpine affirme que Dung les aurait informés de l'appel d'offre du stade et conseillé de collaborer à ce projet avec lui. Apparemment, les responsables d'Alpine ont déclaré avoir versé une « commission » de 1,4 million d'euros (1,7 million de $ US) pour cette information, comme il est d'usage dans le milieu des affaires[2]. Le procureur général de Munich, Christian Schmidt-Sommerfeld, a toutefois affirmé qu'Alpine avait versé 2,8 millions d'euros, non pas comme commission d'intermédiaire, mais plutôt comme dessous-de-table pour des informations confidentielles sur l'appel d'offre, que la société a finale-

ment remporté. Wildmoser Jr aurait admis avoir reçu plus de 2 millions d'euros, mais maintient que son père n'était pas impliqué dans cette affaire[3]. Le père a été blanchi de ces accusations et le procès de Wildmoser Jr devait s'ouvrir fin 2004.

L'affaire Wildmoser n'a rien d'exceptionnel, en partie parce que la corruption est perçue comme courante dans le secteur du bâtiment et pas inhabituelle dans d'autres secteurs de l'économie. Mais, d'un autre côté, elle a eu de profondes répercussions. L'implication présumée d'une célébrité et le lien avec la Coupe du Monde 2006, qui doit se dérouler en Allemagne, lui a conféré une importance symbolique. Les hommes politiques ont exprimé leurs craintes de voir la réputation « de propreté » de l'Allemagne sérieusement ternie et ont demandé l'établissement d'une liste noire nationale des sociétés condamnées pour corruption. Pourtant, c'est exactement ce type de projet de loi qui a échoué il y a deux ans en raison de la résistance au Bundesrat (la chambre haute du parlement) et le ministère de l'économie et du travail n'en avait pas fait une priorité. Néanmoins, ce projet de loi a toutes les chances d'être remis sur la table et associé à une réforme du Code de passation des marchés. Alors que certains Länder tels que celui de Hambourg ont introduit des mécanismes de type liste noire de leur propre chef, le parlement bavarois a récemment rejeté une motion similaire introduite par l'opposition. Le gouvernement bavarois a argué qu'il était surtout nécessaire d'agir au niveau fédéral.

L'affaire Mannesmann

En janvier 2004 s'est ouvert le procès controversé de plusieurs membres éminents du milieu des affaires allemand, inculpés de non-respect de l'obligation fiduciaire (Untreue) à la suite du rachat de Mannesmann AG par Vodafone en février 2000, qui était alors la plus grosse OPA hostile jamais réalisée.

Au cœur des accusations figurent des versements d'indemnités de départ pour un total de 57 millions d'euros (70,4 millions de $ US) à l'ancien PDG de Mannesmann, Klaus Esser, et à deux autres hauts responsables de la société. Les procureurs avaient affirmé au départ qu'Esser avait été corrompu pour accepter le rachat, un chef d'inculpation que le tribunal a refusé de retenir par manque de preuves. Le procès s'est plutôt focalisé sur la question de savoir si les accusés – qui, outre Esser, comprenaient Josef Ackermann, PDG de la Deutsche Bank, Klaus Zwickel, ancien chef du puissant syndicat IG Metall, et Joachim Funk, ancien président de Mannesmann – avaient agi dans l'intérêt de la compagnie lorsqu'ils ont voté en faveur de ce paquet d'indemnités de départ. Si la Juge Brigitte Koppenhöfer a indiqué, en avril 2004, qu'elle pensait que le parquet ne serait pas en mesure de prouver que les accusés avaient commis des actes criminels[4], il reste la possibilité que les membres du conseil d'administration aient enfreint la loi sur les compagnies cotées en Bourse, ce qui pourrait constituer un délit civil. En juillet 2004, le tribunal a acquitté tous les inculpés mais le parquet a fait appel de cette décision d'acquittement[5]. Quel que soit le jugement final, ce procès a eu le mérite de révéler au grand jour plusieurs aspects déterminants.

Tout d'abord, ces procédures se sont déroulées dans un contexte d'opposition de la presse d'affaires internationale et des hommes politiques du pays qui, tous, affirmaient qu'un tel procès était une erreur susceptible de ternir la réputation commerciale de l'Allemagne. La capacité du système judiciaire à agir en toute indépendance face à tant de puissants intérêts est sans nul doute rassurant.

Ensuite, en dépit des indications selon lesquelles tout ne se serait pas déroulé dans les règles pendant le rachat[6], le ministère public n'a pas été en mesure de le prouver et a dû se rabattre sur des preuves indirectes. Bon nombre d'observateurs ont relevé des failles dans la stratégie de l'accusation, mais cela reflète aussi la nature hautement opaque d'une affaire où d'importants témoins prétendent avoir oublié des faits élémentaires[7] et où les parties concernées semblent apparemment peu soucieuses de dévoiler la vérité. Bien que ce procès ait révélé d'importantes failles dans le système de gestion des entreprises allemandes, il illustre également toute la difficulté de s'attaquer à des questions de ce type par le biais de procédures judiciaires.

En fin de compte, la confiance du public, déjà émoussée par les scandales de corruption et le déclin économique, a été encore un peu plus érodée par la révélation de l'arrogance de certaines élites du milieu des entreprises. Ces paiements ont été considérés par beaucoup comme un signe de cupidité débridée.

Les ONG et les parlementaires cherchent à encourager la liberté d'information

Bien que puissant outil de lutte contre la corruption, la transparence n'est pas un terme qui vient immédiatement à l'esprit lorsqu'il est question des services publics allemands. En effet, l'accès à l'information est de nature exceptionnelle : s'il n'existe aucune disposition précise indiquant qu'un document est accessible, il est confidentiel. À cet égard, l'Allemagne se retrouve de plus en plus isolée dans le monde développé et reste, avec le Luxembourg, le seul membre de l'UE qui n'a pas promulgué de législation sur la liberté de l'information. Bien que quatre Länder aient rendu accessibles les documents de leur administration – le Brandebourg (1998), Berlin (1999), le Schleswig-Holstein (2000) et la Rhénanie du Nord-Westphalie (2002) – il est indispensable de prendre des mesures au niveau fédéral, ne serait-ce que pour envoyer un signal fort.

Les perspectives semblaient prometteuses après le changement de gouvernement en 1998, lorsque la coalition des deux partis au pouvoir avait manifesté son intention d'introduire une loi sur la liberté de l'information, mais ce projet n'a jamais décollé. Un groupe de travail de fonctionnaires du ministère de l'intérieur a entamé la rédaction d'un projet de loi en 1999 mais, après cinq ans de résistance du secteur des entreprises et des ministères – notamment la défense, les affaires économiques et les affaires étrangères, qui ont tous demandé d'importantes exceptions – cette initiative a finalement été abandonnée en mars 2004.

En cette période cruciale, une coalition de cinq associations professionnelles et d'ONG – Deutscher Journalisten-Verband, le syndicat Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union in Verdi, Netzwerk Recherche, TI Allemagne et Humanistische Union – a pris les devants. Frustrée par l'inaction au niveau fédéral et souhaitant relancer le

débat public, l'alliance a commencé à rédiger un projet de loi sur la liberté de l'information à la mi-2003. Le document achevé a été remis au président du Bundestag en avril 2004[8]. Ce projet de loi a fait l'objet d'une large publicité et, plus important encore, a créé un mouvement en faveur d'une initiative de plusieurs parlementaires qui étaient en train d'élaborer, en parallèle, un projet de loi devant être introduit pour le compte de la coalition au pouvoir. La législation proposée ne couvrirait que les institutions fédérales, ce qui pourrait accélérer la procédure puisque la chambre haute du parlement n'aurait pas à voter en faveur de ce texte. Son inconvénient est que cela n'affectera pas l'information au niveau communal, puisque les Länder promulguent leur propre législation en la matière.

Carsten Kremer (TI Allemagne)

Indications bibliographiques

Hans von Arnim, ed., *Korruption – Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft* (Corruption – Réseaux dans les milieux politiques, les administrations publiques et les entreprises) (München : Knaur, 2003)

Britta Bannenberg et Wolfgang Schaupensteiner, *Korruption in Deutschland* (Corruption en Allemagne) (München : Beck, 2004)

Hans Leyendecker, *Die Korruptionsfalle* (Le piège de la corruption) (Hamburg : Rowohlt, 2003)

Michael Wiehen, *OECD Convention : Overcoming Obstacles to Enforcement. Summary Report on Germany* (Convention de l'OCDE : surmonter les obstacles à l'application. Rapport de synthèse sur l'Allemagne) (octobre 2003), www.transparency.de/Stellungnahme_Pruefbericht.113.0.html

TI Allemagne : www.transparency.de

Notes

1. *Financial Times* (Grande-Bretagne), 11 mars 2004.
2. *Associated Press* (États-Unis), 18 mars 2004.
3. *Der Spiegel* (Allemagne) 15 mars 2004.
4. *FAZ* (Allemagne), 1er avril 2004.
5. *Financial Times* (Grande-Bretagne), 24 juillet 2004.
6. Voir par exemple *Der Spiegel* (Allemagne), 2 février 2004.
7. *FAZ* (Allemagne), 2 avril 2004.
8. www.transparency.de/uploads/media/DOK406_IFGNeufassung_040402.pdf

Argentine

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,5 (108e sur 146 pays)

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en octobre 1997)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en février 2001)
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 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En décembre 2003, le gouvernement a promulgué le décret 1172/03, visant à accroître la **transparence au sein du gouvernement** (voir ci-dessous).

- Un décret présidentiel, promulgué en juin 2003 et instaurant des procédures plus rigoureuses et plus transparentes pour améliorer la procédure de **sélection des magistrats de la cour suprême**, a été mis en application. Avant cela, le président avait nommé les juges de la cour suprême et le Sénat ratifié ces nominations (voir *Rapport Mondial sur la Corruption 2004*). En vertu de la nouvelle réglementation, la communauté juridique et le grand public ont la possibilité de formuler des observations ou des objections relatives aux nominations proposées. Le décret, cependant, ne permet pas que les séances du Sénat où l'on débat de la liste des candidats proposés par le président soient ouvertes au public, comme l'avaient demandé les organisations de la société civile.

- Le Décret 588/03, signé en août 2003, étend les procédures ci-dessus au **choix du procureur général, de l'ombudsman national, des substituts du procureur et des juges des tribunaux de première instance**[1].

- Le bureau de lutte contre la corruption a élaboré un projet de loi afin de **réformer la loi de 1999 relative à l'éthique publique**. Un débat public a été organisé afin de discuter de ce projet de loi, qui vise à régir le fonctionnement de la commission nationale d'éthique publique, les conflits d'intérêts, les sanctions ainsi que l'usage des déclarations sous serment. Au moment où nous rédigeons ce rapport, cette proposition est à l'étude au Ministère de la justice, de la sécurité et des droits de l'homme.

- Un nouveau **procureur en chef chargé des enquêtes administratives**, Manuel Garrido, a été nommé en novembre 2003. À ce poste, il cumule également la fonction de chef du bureau de lutte contre la corruption et, à ce titre, est chargé de l'instruction de tout comportement inapproprié des agents de l'État. Le pro-

cureur général a choisi Garrido à partir d'une liste de candidats issus d'un appel à candidatures public et concurrentiel. Garrido est bien connu pour son engagement dans le domaine de la lutte contre la corruption.

Améliorer la qualité de la démocratie et de ses institutions

Le Décret 1172/03 relatif à « l'amélioration de la qualité de la démocratie et de ses institutions » constitue une avancée en termes de transparence dans les contacts et échanges entre les pouvoirs publics et certains puissants groupes d'intérêt en Argentine. Ce décret répond en partie à une demande populaire de changement radical auquel le Président Néstor Kirchner a été confronté lorsqu'il a pris le pouvoir en mai 2003. Son application reste toutefois fragmentaire et ne s'étend pas à d'importants secteurs des pouvoirs publics. Ce décret a été proposé par le sous-secrétariat aux réformes institutionnelles et au renforcement de la démocratie, ainsi que par le bureau de lutte contre la corruption, et prend en compte les recommandations des organisations de la société civile[2].

Le décret met en place les mécanismes ci-après au sein de l'exécutif : les hauts fonctionnaires de l'exécutif national doivent consigner toutes leurs rencontres avec des groupes de pression ou groupes d'intérêts particuliers, en mentionnant les noms de tous les participants, l'objet ainsi que les résultats de la réunion ; toutes les institutions de l'exécutif national, les organismes privés qui reçoivent des subventions publiques ainsi que les services publics privatisés doivent fournir des informations, dans un délai de 10 jours, à toute partie qui les demande ; le journal officiel doit être mis à disposition gratuitement et intégralement pour publication sur Internet ; un espace institutionnel sera créé afin que le grand public puisse formuler des propositions et des recommandations sur toutes les décisions administratives et projets de lois soumis au congrès par l'exécutif ; les organes exécutifs qui réglementent l'administration publique doivent tenir des séances publiques et des réunions ouvertes au public lorsqu'ils envisagent des changements de politique, même si les avis qui en émanent ne sont pas juridiquement contraignants.

En termes d'accès à l'information, ce décret constitue une claire avancée dans la mesure où les citoyens ont désormais le droit de demander et de recevoir des informations des organismes relevant de la compétence de l'exécutif. Notons toutefois que le décret ne vient pas abroger les législations précédentes restreignant l'accès aux informations publiques. En outre, l'ONG Poder Ciudadano a contrôlé et évalué le degré de respect du volet « conflit d'intérêts » du décret et a constaté qu'il variait d'une institution à l'autre.

Ce décret présente également un certain nombre d'autres failles. En premier lieu, son champ de compétence est limité à l'exécutif ; il ne crée aucune obligation pour les pouvoirs législatif et judiciaire ou d'autres organes sous-nationaux. Il s'agit pourtant d'entités publiques particulièrement mises en cause pour leur manque d'ouverture et le faible accès qu'elles offrent à l'information[3].

En second lieu, la réglementation d'un droit constitutionnel[4] tel que l'accès des citoyens à l'information publique ne devrait pas être limité ou octroyé par décret présidentiel, mais devrait plutôt faire l'objet d'une loi adoptée par le pouvoir législatif. Un projet de loi sur l'accès à l'information, actuellement déposé au congrès, a déjà été approuvé par la chambre basse, mais est probablement voué à l'échec s'il n'est pas adopté par le Sénat avant la fin de l'année parlementaire 2004.

Il est crucial que les mécanismes prévus par le décret soient étendus à d'autres secteurs et niveaux des pouvoirs publics, tels que le législatif, le judiciaire, et les administrations publiques, et qu'ils soient garantis par des textes plus solides – car à l'heure actuelle le décret peut être modifié ou abrogé par un autre décret présidentiel. Il convient également d'accorder une attention particulière aux problèmes que pourrait susciter sa mise en œuvre. Il est un peu prématuré de tirer des conclusions, mais il apparaît clairement que d'autres mesures sont indispensables si l'on souhaite éviter un décalage entre les nouvelles normes et leur pleine application.

Négociation de peine : une voie pour parvenir à la vérité ?

En décembre 2003, deux fonctionnaires ont avoué des actes de corruption et ont proposé d'aider les institutions chargées de faire appliquer la loi dans l'enquête qui menaçait d'impliquer des responsables des pouvoirs publics hauts placés. Des confessions de ce type sont rares en Argentine, mais elles pourraient être plus courantes si une législation convenable en matière de protection des témoins était adoptée.

Mario Pontaquarto, un ancien greffier du Sénat aurait avoué avoir été dépêché, en avril 2000, par le gouvernement de Fernando de la Rúa (décembre 1999 – décembre 2001) pour corrompre un certain nombre de sénateurs afin qu'ils votent en faveur d'une loi réduisant de façon drastique les droits des travailleurs, finalement adoptée en mai 2000. Le montant total de l'enveloppe s'élevait à 5 millions de pesos (l'équivalent de 5 millions de dollars américains avant l'effondrement financier de l'Argentine), et aurait d'ailleurs été détourné des fonds secrets des services de renseignement de l'État. Le scandale a éclaté lorsque Hugo Moyano, un dirigeant de la Confédération Générale du Travail, a déclaré que l'ancien Ministre du travail et de la Sécurité sociale Alberto Flamarique lui avait dit « qu'il avait la Banelco » (une carte de crédit locale) pour les sénateurs qui s'opposaient à la réforme. Néanmoins, l'affaire a été oubliée jusqu'en décembre 2004, lorsque Pontaquarto est sorti de l'ombre.

Le juge chargé de l'instruction, Rodolfo Canicoba, a recueilli le témoignage de Pontaquarto, de l'ancien secrétaire des services secrets Fernando Santibáñez et des sénateurs José Genoud et Emilio Cantarero. Selon le juge, les informations fournies étaient cohérentes et constituaient une preuve suffisante pour prouver qu'il y avait bien eu corruption.

En juillet 2004, la Cour d'appel pénale de Buenos Aires a annulé la décision du tribunal de première instance au motif que l'instruction avait été « défectueuse » et que les détails fournis par Pontaquarto n'avaient pas été sérieusement vérifiés. Une instruction plus poussée a été ordonnée et a finalement permis de confirmer les dires de Pontaquarto.

Entre-temps, Roberto Martinez, secrétaire de l'ancien ministre de la justice Raúl Granillo, a affirmé que tous les ministres et un certain nombre de secrétaires avaient apparemment reçu 50 000 pesos (50 000 $ US) par mois en guise de compléments de salaire secrets, sous le régime de Carlos Menem (1989-1999). Ces fonds, a-t-il déclaré, étaient versés via le bureau de l'ancien chef de cabinet Jorge Rodríguez. Aucun reçu n'a jamais été délivré ou signé. Martínez a avoué avoir retiré une enveloppe contenant 50 000 pesos dans le bâtiment du chef de cabinet, tous les mois, de juillet 1997 à novembre 1999. À l'instar de Pontaquarto ou Martínez, d'autres pourraient sortir de l'ombre si l'Argentine adoptait des lois permettant de se conformer à l'article 37 de la Convention contre la corruption, qui exhorte les signataires à encourager les personnes qui ont pris part à des délits proscrits à avouer en échange d'une relative clémence de la justice. Pour l'heure, la loi ne prévoit ni protection des informateurs, ni réduction de peine pour les auteurs de délits qui fournissent des informations à la justice.

Succès mitigé de la nouvelle loi de financement des campagnes lors des présidentielles de 2003

La loi n° 25.600 régissant le financement des campagnes électorales a été appliquée pour la première fois au cours du scrutin présidentiel de 2003. La loi prévoit les plafonds de dépenses autorisées, la divulgation de l'identité des donateurs, particuliers ou entreprises, et la déclaration des dépenses. Les partis doivent également présenter une estimation préliminaire de leurs recettes et dépenses 10 jours avant le scrutin et un rapport final un mois après ; les juges de première instance doivent publier les états financiers des partis politiques sur Internet. Ceci permet aux organisations de la société civile de suivre les dépenses de campagnes ; les résultats des premières initiatives de contrôle du respect de la nouvelle loi font ressortir un décalage entre la réglementation et son application.

La plupart des 21 partis ou coalitions qui se sont présentés aux élections d'avril 2003 se sont conformés aux exigences de rapport en temps voulu. Les rapports finaux des trois candidats à la présidence les plus populaires indiquaient que leurs dépenses totales tournaient autour de 2,6 millions de dollars américains par rapport à près de 48 millions de dollars américains en 1999[5].

On constate toutefois une grande disparité entre l'estimation des dépenses prévues dans le rapport préliminaire et les montants figurant dans les rapports finaux. Selon un rapport publié par les commissaires aux comptes de la CEN (Commission électorale nationale), ces disparités, qui s'élèvent parfois à plusieurs centaines de pour cent, « sont de nature à fausser la décision des électeurs dans la mesure où ces derniers, au moment de voter, tiennent compte du rapport préliminaire, qui diffère considérablement de la version finale ».

On constate également une énorme disparité entre ce que les candidats déclarent avoir dépensé et les sommes vérifiables manifestement investies dans les campagnes médiatiques. Dans le rapport préliminaire présenté par ses directeurs financiers, Kirchner a déclaré n'avoir dépensé qu'un seul dollars américains dans les 10 jours précédant le scrutin et a précisé, en outre, que ses seuls donateurs étaient les deux personnes chargées de sa

campagne, qui auraient contribué à hauteur de 89 $ US chacun. Le rapport final fait état de contributions en nature – essentiellement publicitaires – pour une valeur d'un peu plus de 527 000 $ US, qui auraient été dépensés après l'élection. Le rapport des commissaires aux comptes présente une toute autre version car il conclut plutôt que plus d'1,2 million de dollars américains de dépenses ont été omis du rapport final de Kirchner. Poder Ciudadano a estimé que la campagne télévisée de Kirchner avait coûté au moins 2,6 millions de dollars américains.

L'alliance de Menem a présenté un budget d'un peu plus de 400 000 $ US, dont 329 000 ont servi à la production de bulletins de vote[6]. Menem n'a rien dépensé en publicité, selon ses comptes officiels, mais les enquêtes des ONG et des médias ont révélé que jusqu'à 5 millions de dollars américains avaient été consacrés à cette fin. Deux fondations de Salta[7] auraient fait un don cumulé de 714 000 $ US pour la campagne de Menem, bien que ceci n'ait pas été déclaré aux autorités électorales.

En conclusion, les partis doivent à présent présenter des rapports détaillés sur leur financement, ce qui constitue un progrès, mais ces rapports relèvent trop souvent du domaine de la fiction. Afin de combler cette lacune, il convient de renforcer l'organe de supervision chargé de faire appliquer la loi. Entre autres recommandations concrètes, il faudrait que l'organe d'application soit doté des ressources nécessaires afin de pouvoir réaliser un audit des médias à l'échelle du pays, comme le fait l'Institut Electoral Fédéral Mexicain.

Laura Alonso, Pilar Arcidiácono, María Julia Pérez Tort, Pablo Secchi
(Poder Ciudadano, Argentine)

Indications bibliographiques

International Budget Project, *Latin-American Index of Budgetary Transarency : The Experience of 10 Countries, 2003* (Indice latino-américain de transparence budgétaire : cas de 10 pays, 2003) (Mexico, 2003)

Fondation Poder Ciudadano, « Banco de datos de Políticos Argentinos » (Banque de données des hommes politiques argentins), www.poderciudadano.org/elecciones2003/index.asp

Fondation Poder Ciudadano, TI Argentina *Manual para el monitoreo del Consejo de la Magistratura* (Manuel sur la surveillance du conseil de la magistrature) (Buenos Aires : Manchita, 2003) et *Manual de monitoreo de medios en períodos electorales* (Manuel sur la surveillance des médias en période électorale) (La Crujia : Buenos Aires, à paraître)

Organisation des États Américains, « Report of the Experts Committee on the Mechanism for Monitoring Implementation of the Inter-American Convention against Corruption » (Rapport du Comité d'Experts sur le mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la convention interaméricaine de lutte contre la corruption), Washington, DC, 2003, www.oas.org/juridico/english/mec_rep_arg.pdf

Daniel Santoro, *Venta de armas – Hombres de Menem* (Ventes d'armes – Les hommes de Menem), (Buenos Aires : Planeta, 2003)

Fondation Poder Ciudadano : www.poderciudadano.org

Notes

1. Au niveau sous-régional, le gouvernement autonome de Buenos Aires ainsi que la province de Santa Fe ont introduit, respectivement en septembre 2003 et janvier 2004, de nouveaux critères de sélection des magistrats, procureurs généraux et autres titulaires nommés à des postes judiciaires, en les soumettant à l'approbation du pouvoir législatif local.
2. Dans sa formulation, le décret reconnaît la contribution du Conseil de réforme politique ainsi que des ONG Argentine Dialogue et Forum Social pour la Transparence.
3. Organisation des États Américains, « Report of the Experts Committee on the Mechanism for Monitoring Implementation of the Inter-American Convention against Corruption » (Rapport du Comité d'Experts sur le mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la convention interaméricaine de lutte contre la corruption) (Washington, DC, 2003).
4. Le droit d'accès à l'information est garanti par la constitution car l'article 75, alinéa 22 confère un statut constitutionnel aux traités internationaux qui prévoient le respect de ce droit.
5. D'après les informations fournies par les candidats à la Fondation Poder Ciudadano.
6. Le gouvernement central et les partis impriment conjointement des bulletins de vote. Les partis politiques reçoivent des financements publics à cet effet.
7. Des recherches menées par Daniel Santoro du quotidien *Clarín* ont révélé que ces dons ont été effectués par la Fondation Argentina Solidaria et la Fondation Salta, toutes deux créées par des amis de Juan Carlos Romero, gouverneur de Salta et également candidat de Menem pour la Vice-présidence.

Autorité palestinienne

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,5 (108e sur 146 pays)

Changements juridiques et institutionnels

- Un projet de **loi portant sur les gains illicites** est passé en seconde lecture au Conseil législatif palestinien (CLP) et a été transmis au Conseil des ministres en avril 2004. Si la loi est promulguée, les responsables des pouvoirs publics seront tenus de rendre compte des biens et fonds acquis durant leur mandat.

- Un projet de loi portant sur le fonctionnement du **Bureau chargé du contrôle des affaires administratives et financières** est passé en seconde lecture au CLP et a été transmis au Conseil des ministres en avril 2004. Ce Bureau relève actuel-

lement uniquement du Président de l'Autorité palestinienne (AP) qui a le pouvoir d'en nommer le directeur. En vertu des dispositions proposées, la nomination du directeur sera subordonnée à l'approbation du CLP qui, tout comme le Chef de l'exécutif, recevra également les rapports de ce Bureau. Si cette loi est promulguée, elle aura des conséquences d'envergure pour le contrôle public de toutes les activités des pouvoirs publics.

- Les **monopoles du secteur privé** ont constitué une énorme source de corruption au sein de l'Autorité palestinienne, donnant lieu à d'innombrables allégations de corruption de responsables des pouvoirs publics pour s'assurer le contrôle de marchés lucratifs. Un projet de loi encourageant la concurrence et interdisant les monopoles est passé en première lecture au CLP en avril 2004.

- Un projet de loi portant sur les **pouvoirs de la Cour constitutionnelle** est passé par l'étape du débat général au CLP en décembre 2003. Si la loi est promulguée, elle réduira les pouvoirs étendus de l'exécutif. Une séparation des pouvoirs claire permettra de traduire en justice les Ministres et hauts fonctionnaires corrompus sans qu'ils soient capables de compter sur la protection du chef de l'exécutif (le Président), comme cela a été le cas par le passé.

Le programme des réformes

En Palestine, le mot « réforme » domine le discours public de la société civile et du secteur des affaires depuis le milieu des années 90, les allégations de corruption en constituant le fil rouge. Le déclenchement de la seconde Intifada en septembre 2000 a toutefois jeté le doute sur la priorité des réformes, la question étant de savoir si les réformes doivent être prioritaires par rapport à la résistance à l'occupation israélienne.

La question est devenue de plus en plus urgente avec la détérioration de la situation économique et sécuritaire, l'Autorité palestinienne étant devenue incapable de fournir les services de base dans un contexte de montée inexorable du chômage. Bien que les réformes contenues dans la « feuille de route » (par exemple la nomination d'un Premier Ministre doté des « pouvoirs nécessaires », l'élaboration d'une constitution et la tenue d'élections) et adoptées par le « Quartet plus quatre[1] » reflétaient les préoccupations de nombreux Palestiniens, le fait que le programme de réforme soit présenté par des parties extérieures a suscité chez beaucoup des questions sur les motifs réels sous-tendant ces réformes. Néanmoins, le soutien populaire aux réformes et à la lutte contre la corruption est demeuré fort. À la suite de la démission du gouvernement de Mahmoud Abbas en septembre 2003, le gouvernement du Premier Ministre Ahmed Qoreï a cherché à gagner la légitimité populaire dont il avait tant besoin en formant un comité de coordination de la société civile pour les réformes[2] et en garantissant sa représentation au sein du Comité national de réforme (CNR).

Au moment où nous rédigeons ce rapport, le CNR s'était réuni trois fois depuis la formation du gouvernement de Qoreï et un certain nombre de mesures avaient déjà été prises. Le Premier Ministre et le Conseil des ministres ont présenté des rapports trimestriels sur leurs activités – conformément à la loi fondamentale amendée – au Président de l'Autorité palestinienne et au CLP (il convient toutefois de relever que le pouvoir de faire passer et d'amender des législations clefs demeure entre les mains du Président).

L'augmentation de la transparence financière semble être particulièrement importante. Des mesures ont été prises pour unifier et intégrer toutes les opérations financières de l'Autorité palestinienne et faire du Fonds d'investissement palestinien, une entité juridique indépendante. Le CLP et les institutions de la société civile voient le fait que le gouvernement ait présenté le projet de budget à temps au CLP au cours des deux derniers exercices comme une évolution positive.

Le ministère des finances a été en mesure de dresser un inventaire de tous les investissements de l'Autorité palestinienne, d'appliquer le principe d'un budget unique et d'unir le Trésor de la Cisjordanie à celui de la bande de Gaza. En avril 2004, le ministère a enfin pu assurer le paiement des salaires de tous les employés des services de sécurité et de la police via le système bancaire, ce qui réduit de façon significative les opportunités de détournement des deniers publics comme c'est le cas quand les paiements sont effectués en espèces.

Reconnaissant les mesures significatives qui ont été prises pour instaurer des réformes dans les finances, la Banque Mondiale a annoncé son intention de créer un fonds pour soutenir le budget de l'Autorité palestinienne qui a accumulé un déficit de 650 millions de dollars américains pour l'année 2004. Sur le plan négatif, la loi régissant les salaires, la promotion et les pensions des fonctionnaires n'a pas été appliquée (prétendument à cause de la situation financière difficile de l'Autorité palestinienne), permettant aux responsables de continuer à abuser de leur charge publique pour procéder aux nominations, ce qui est, en terme de perception publique, l'une des formes les plus courantes de petite corruption dans l'Autorité palestinienne[3]. Le Président de la Commission du budget et des finances du CLP a annoncé qu'il s'attendait à ce que la loi amendée soit appliquée en juillet 2004, avec effet sur les personnes recrutées dans la fonction publique à partir de cette date et celles recrutées dans les services de sécurité et de police avant la fin de l'année. Il est regrettable que cette législation ne puisse toujours pas être appliquée à toutes les personnes employées par l'Autorité palestinienne.

Les élections comme mécanisme de lutte contre la corruption

Une réforme clef pour accroître la responsabilité et renforcer la lutte contre la corruption serait l'organisation immédiate d'élections – qu'elles soient internes aux partis politiques, législatives, présidentielles ou locales. La suspension de presque toute activité électorale au sein de l'Autorité palestinienne a renforcé le pouvoir des individus dont les intérêts sont bien servis par la stase causée par l'impasse politique et militaire entre l'Autorité palestinienne et Israël.

Les élections sont largement perçues comme un mécanisme de renouvellement de l'Autorité palestinienne et de création d'une nouvelle dynamique

dans le système politique palestinien par l'encouragement de la participation des partis politiques d'opposition aux processus législatif (à travers le CLP) et de prise de décision (par la participation au gouvernement). Les élections générales pourraient donner aux Palestiniens une chance d'élire des représentants plus aptes, plus intègres et plus disposés à lutter contre la corruption.

Les élections générales sont attendues depuis mai 1999 mais le conflit politique et militaire avec Israël, particulièrement depuis septembre 2000, a créé des obstacles objectifs à la tenue de telles élections. Il s'agit du système étendu de barrages routiers et de points de contrôle et des sections du mur de séparation qui empiètent sur le territoire de l'Autorité palestinienne. La direction de l'Autorité palestinienne (c'est-à-dire la direction du Fatah) n'a pas voulu organiser d'élections, même au sein de son propre parti. Des élections municipales auraient dû avoir lieu depuis 1997. Bien que les incursions fréquentes dans la bande de Gaza et en Cisjordanie et les confrontations armées aient rendu irréaliste tout progrès sérieux vers des élections présidentielles et législatives, la tenue d'élections locales est largement considérée comme plausible et cruciale pour lutter contre la corruption et réduire l'inefficacité des Conseils municipaux et villageois nommés par le pouvoir central.

Certains groupes politiques et associations de la société civile ont lancé des appels insistants et réguliers pour la tenue d'élections locales. Près de deux tiers (64 pour 100) des adultes palestiniens sondés en mars 2004 ont fait état d'une discrimination dans la prestation des services par les conseils municipaux et 70 pour 100 ont affirmé que les relations familiales jouaient un rôle dans les nominations au sein des administrations locales. Soixante-neuf pour cent des personnes sondées pensaient que la corruption affectait les conseils municipaux[4].

La tenue d'élections générales et locales est une partie essentielle du programme de réformes et un certain degré de changement pourrait désormais être incontournable. Le Premier Ministre a annoncé que le Conseil des ministres avait décidé, lors d'une réunion conjointe avec le Conseil National de Sécurité sous la présidence du Président Arafat (tenue en mai 2004), de commencer à organiser les élections locales en août 2004, après avoir procédé aux amendements nécessaires de la loi relative aux élections locales. Cette réunion a également abouti à la décision de demander au CLP de voter une loi portant sur les élections générales et au Comité du Quartet d'œuvrer, avec l'Autorité palestinienne, à créer les conditions nécessaires à la tenue d'élections générales et d'en fixer la date.

Jamil Hilal (TI Palestine)

Indications bibliographiques

Aman – The Coalition for Accountability and Integrity (La Coalition pour la Responsabilité et l'Intégrité), *Apparatuses for Overseeing, and Systems of Accountability in the Palestinian Public Sector* (Appareils de surveillance et systèmes de responsabilité dans le secteur public palestinien) (Ramallah : Miftah publications, 2003) (en Arabe)

Civic Forum Institute et Friedrich Naumann Foundation, *Reform : A Palestinian Perspective*
– *Between Reality and Aspirations* (Réformer : une perspective palestinienne – entre réalité et aspirations) (Ramallah, 2003)
Jamil Hilal *et al.*, *The Criminal Justice System in Palestine* (Le système de justice pénale en Palestine) (Beirzeit : Institute of Law, 2003)
Palestine Economic Policy Research Institute (MAS), *Social Monitor*, No. 6, (Ramallah, 2004)

TI Palestine : www.aman-palestine.org

Notes

1. Le Quartet des médiateurs du Moyen-Orient est composé de l'Union européenne, de la Fédération de Russie, des Nations Unies et des États-Unis ; les quatre autres entités associées aux négociations sont : le Japon, la Norvège, la Banque Mondiale et le FMI.
2. Le Comité est composé de représentants de diverses entités de la société civile y compris Aman – La coalition pour la Responsabilité et l'Intégrité (TI Palestine), des sociétés du secteur privé, des associations professionnelles palestiniennes et l'Union générale des femmes palestiniennes.
3. Une majorité de Palestiniens en Cisjordanie et dans la bande de Gaza pensent que la corruption existe dans l'Autorité palestinienne et 77 pour 100 pensent que les emplois dans l'Autorité palestinienne s'obtiennent, dans une grande mesure, grâce aux relations informelles (Palestinian Centre for Policy and Survey Research, Ramallah, sondage d'opinion n° 11, 14-17 mars 2004).
4. Sondage d'opinion n° 3 (25-27 mars 2004) réalisé PANORAMA (Centre palestinien de promotion de la démocratie et du développement communautaire, Ramallah) 2004.

Azerbaïdjan

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 1,9 (140e sur 146 pays)

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

Changements juridiques et institutionnels

- Le parlement de l'Azerbaïdjan a adopté la loi sur **la lutte contre la corruption** en janvier 2004. Cette loi donne une définition de la corruption et de ses auteurs et établit les responsabilités des agents de l'État. Bien que largement saluée, la loi ne garantit pas la divulgation publique des revenus et des biens des fonctionnaires et est beaucoup trop permissive en ce qui concerne l'obligation de déclarer les parents proches comme tierces parties dans les transactions officielles (voir ci-dessous).

- Le décret présidentiel de mars 2004 portant application de la nouvelle loi contre la corruption stipule que la loi entrera en vigueur en janvier 2005. Beaucoup voient **ce report de l'entrée en vigueur de la loi** comme un moyen d'offrir aux fonctionnaires corrompus la possibilité de couvrir leurs méfaits avant sa mise en application. Le décret crée un organe de lutte contre la corruption sous la tutelle du procureur général (voir ci-dessous).

- En avril 2004, la **Commission chargée de la lutte contre la corruption** a été formée lors de la première réunion du Conseil Exécutif de la fonction publique. L'une des principales défaillances de cette commission, est que la société civile et les médias en sont exclus. Sa composition est mixte, avec des membres nommés par la présidence, d'autres par le parlement ou la cour constitutionnelle. Le conseil exécutif et la commission sont tous deux dirigés par Ramiz Mehdiyev, le chef de l'administration présidentielle (voir ci-dessous).

Accusations de corruption

À la suite des problèmes de santé (suivis du décès) de l'ancien dirigeant communiste Heidar Aliev, les élections présidentielles d'octobre 2003 ont conduit à l'élection de son fils, Ilham, à la présidence de l'Azerbaïdjan. Le changement de régime a provoqué un délitement de la relative cohésion entre les groupes d'intérêts ethnico-territoriaux et économiques – largement respectée sous l'ancien régime – et a déclenché une rafale d'accusations généralisées et mutuelles de corruption.

Au moment des élections, la principale division qui s'est opérée autour des questions de corruption, concerne l'utilisation des biens de l'État dans le cadre de la transition de l'économie planifiée vers une forme d'économie de marché. Les conservateurs, essentiellement des groupes d'opposition, étaient en faveur de la conservation des biens de l'État et d'un strict contrôle étatique sur le secteur privé. Les réformateurs, cabinet présidentiel en tête, étaient plutôt partisans d'une libéralisation modérée. Pour les deux camps, la corruption, ou les accusations de corruption, était devenue le moyen d'attaquer la légitimité du camp opposé.

Pendant les élections, le camp des conservateurs a cherché à attaquer le gouvernement en exercice, dominé par le Parti Yeni Azerbaïdjan (PYA), sur son

maigre bilan en matière de corruption et à démontrer comment la dispersion des monopoles d'État avait servi de couverture au racket et à la corruption généralisée. Les principaux partis d'opposition ont tenté, en particulier, de faire du « scandale Kozeny » l'un des points forts de la campagne électorale.

En effet, début 2000, le ressortissant tchéco-irlandais Viktor Kozeny a été impliqué dans une grosse affaire de corruption, liée au fait qu'il n'avait pu faire en sorte que la privatisation de la Société Publique des Pétroles d'Azerbaïdjan (SOCAR) soit remportée par un groupe d'investisseurs basés aux États-Unis (Omega Advisers Inc.)[1]. Kozeny a reconnu, dans le *Wall Street Journal* (*Wall Street Journal*, septembre 2001), qu'il avait versé 83 millions de dollars américains de commissions à de hauts fonctionnaires azéris. Il a en outre affirmé que ceci s'était fait avec l'accord de son client et a déposé plainte auprès d'un tribunal de première instance aux États-Unis contre ces investisseurs américains, en citant nommément plusieurs responsables des pouvoirs publics azéris bénéficiaires de ces commissions[2].

Ce scandale a refait surface à la veille des élections présidentielles de 2003 en Azerbaïdjan, lorsque, en octobre de la même année, une plainte pour fraude a été déposée contre Kozeny, toujours aux États-Unis. Les chefs d'inculpation mentionnaient l'appropriation de fonds de clients d'Omega Adviser Inc. à hauteur de 182 millions de dollars américains, des fonds qui étaient destinés à l'achat de SOCAR[3].

De son côté, le camp des réformistes a dénoncé le maintien du contrôle de l'État sur les entreprises publiques comme un moyen de servir les intérêts d'une petite élite de hauts fonctionnaires cherchant à protéger leur contrôle sur les ressources et marchés limités de l'Azerbaïdjan. Le programme conservateur, affirment-ils, ne vise qu'à soutenir un système clientéliste, empêchant les opérateurs indépendants du secteur privé de percer. Dans son discours public de février 2003, le Président Ilham Aliyev a ouvertement critiqué le maintien de monopoles sur les denrées de base telles que les marchés de la farine et des produits panifiés que défendent certains hauts fonctionnaires[4].

Les réformateurs rétorquent par ailleurs que, dans l'ensemble, les allégations de corruption dans leurs rangs n'ont été lancées que pour faire écho aux accusations de corruption des personnalités de l'opposition. Ce type de campagnes de dénigrement a débuté au printemps 2004, avec la publication d'articles dans le journal officiel de l'État, *Azerbaycan*, qui a sévèrement critiqué un groupe de hauts fonctionnaires réputés pour appartenir à l'aile conservatrice. L'article les présentait comme incompétents et corrompus[5].

Les campagnes de dénigrement se sont poursuivies jusqu'en juin 2004. Le député de l'opposition Sabir Rustamkhanli s'est plaint devant le parlement de la corruption régnant parmi les présidents des commissions parlementaires. Sirus Tabrizli, vice-président du Parti Yeni Azerbaïdjan a réclamé des faits concrets[6]. Ces allégations ont été minimisées par le président du parlement, au motif que Rustamkhanli n'avait cité aucun nom. Néanmoins, les accusations ont été reprises par Gohar Bakhchalieva, vice-président du parlement, qui a également porté des accusations anonymes contre des personnalités des pouvoirs publics opposées au programme des réformateurs[7]. Ces allégations de corruption ont été critiquées de façon générale, tant au

plan local qu'international, car elles semblent être dirigées contre des fonctionnaires pour des raisons politiques. Au niveau national, des personnalités telles que le Directeur du cabinet présidentiel, Ramiz Mehtiyev, ont été publiquement accusées d'orchestrer ce type de campagnes[8]. Il n'y a eu aucune réaction aux allégations de corruption de la part des organismes chargés de l'application des lois.

Une nouvelle loi de lutte contre la corruption

Dans son décret de mars 2004, le Président Ilham Aliyev a entériné la loi sur la lutte contre la corruption et a donc rempli une des conditions préalables à l'admission de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe. Cette loi entrera en vigueur en janvier 2005.

Bien que le report d'application de la loi ait suscité des critiques de la part des observateurs qui considèrent celui-ci comme un « délai de grâce » pendant lequel certains pourront dissimuler leurs méfaits[9], tout porte à croire que ce type d'initiative a accru la confiance du public dans la détermination du parti au pouvoir à véritablement s'attaquer à la corruption. Une enquête sur les ménages menée, à l'échelle nationale, par Transparency Azerbaïdjan en mai 2004 a révélé que pratiquement tous les répondants pensaient que la mise en œuvre du programme de lutte contre la corruption et la création d'un organisme de lutte contre la corruption ferait reculer ce fléau. Seul un quart des personnes interrogées ne pensaient pas qu'il en résulterait un quelconque effort sérieux de lutte contre la corruption.

En dépit de cet optimisme populaire, il ne semble pas évident que la législation introduite constitue un véritable engagement à lutter contre la corruption. Le côté positif, c'est que la loi prévoit la création d'une commission de lutte contre la corruption. Néanmoins, le fait que le conseil et la commission soient tous deux présidés par le même haut fonctionnaire du cabinet présidentiel, pose question quant à la capacité de cet organe à véritablement s'acquitter de sa tâche en toute impartialité. L'exclusion de la société civile, et des médias, de la commission ne peut qu'exacerber les craintes à cet égard.

Les antécédents du gouvernement azerbaïdjanais quand il s'agit de tuer la législation dans l'œuf sont une autre source de préoccupation. La loi sur la concurrence déloyale et la loi sur les politiques anti-trust ont toutes deux très bien fonctionné pour tranquilliser la communauté internationale, mais ne sont pas parvenues à empêcher l'apparition de monopoles.

À défaut de programme national de lutte contre la corruption aux contours bien définis afin de compléter la nouvelle législation, tout porte à croire que cette loi échouera, comme les autres, au stade de la mise en œuvre. Compte tenu du report de la loi jusqu'après la tenue des élections parlementaires en novembre 2004, il existe un réel danger de voir cette législation mise sous le boisseau après l'élection. Le fait que ces questions n'ont pu être abordées avant les élections signifie que la question de la corruption se perdra, une fois de plus, dans le match politique que se livrent les groupes d'intérêt, comme ce fut le cas pendant les élections présidentielles.

En outre, le décret présidentiel prévoit des dispositions pour la création d'un organe chargé de la lutte contre la corruption sous la tutelle du procureur général azerbaïdjanais, un poste qui,

tout comme celui de la commission de lutte contre la corruption, relève du pouvoir exécutif. La loi ne prévoit aucune disposition particulière pour envisager de décharger le procureur général de ses obligations à une date ultérieure. Les procureurs n'ont aucune possibilité juridique de refuser les « ordres » émanant des autorités exécutives.

Ainsi, l'élan qui a animé le parti au pouvoir pour élaborer des lois sur la corruption en 2003-4 doit-il être considéré, à l'approche des élections parlementaires, comme un moyen d'apaiser les inquiétudes intérieures suscitées par la corruption et comme une façon de redorer le blason passablement terni de l'Azerbaïdjan en matière de corruption, au niveau international en général et européen en particulier. La probabilité de nouvelles vagues d'accrochages entre clans concurrents au sein du gouvernement et entre le gouvernement et l'opposition est plus que réelle.

Rena Safaralieva (TI Azerbaijan)

Indications bibliographiques

Projet Caspian Revenue Watch, www.eurasianet.org

Elizabeth Lash, *Azerbaijan and Corruption* (Azerbaïdjan et corruption) (Sommerville : Tufts University, 2002), www.transparency-az.org

R. Safaralieva, ed., *Corruption : A Business Ethics Manual for Azerbaijani Companies*, (Corruption : manuel de déontologie d'entreprise à l'usage des sociétés azerbaidjanaises) (Baku : TI Azerbaijan, 2003)

TI Azerbaïdjan : www.transparency-az.org

Notes

1. Magazine *Fortune* (États Unis), 6 mars 2000.
2. Agence de presse Turan (Azerbaïdjan), 4 avril 2000.
3. *Echo* (Azerbaïdjan), 11 octobre 2003.
4. *Echo* (Azerbaïdjan), 2 février 2003.
5. Azerbaycan (Azerbaïdjan), 20 avril 2004.
6. *Adalet* (Azerbaïdjan), 5 juin 2004.
7. *Zerkalo* (Azerbaïdjan), 12 juin 2004.
8. *Eurasia Insight* (Azerbaïdjan), 5 mai 2004, www.eurasianet.org.
9. *Nedelya* (Azerbaïdjan), 9 janvier 2004.

Bangladesh

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 1,5 (145e sur 146 pays)

Conventions :
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

- Le Parlement a adopté, en février 2004, la Loi portant sur la création de la **Commission de lutte contre la corruption**, ouvrant ainsi la voie à la création d'un organe indépendant de lutte contre la corruption dans le pays. Cette loi offre le cadre juridique nécessaire à la mise sur pied d'une commission chargée de promouvoir la bonne gouvernance et de garantir la transparence dans l'administration publique. Cette commission sera composée de trois commissaires, avec un président choisi parmi ces commissaires et nommé par le président du pays. On peut douter, néanmoins, que cette commission soit véritablement indépendante (voir ci-dessous).

- Le ministère du plan a introduit, en octobre 2003, une nouvelle **réglementation en matière de passation des marchés publics**, afin de promouvoir la transparence et la responsabilité au sein du système d'attribution de ces marchés. La nouvelle réglementation a pour but d'assurer l'allocation optimale des ressources lors de la passation de marchés publics et de garantir que ceux-ci soient attribués de façon juste, transparente et non discriminatoire. L'un des défauts majeurs de cette loi, est néanmoins que des exceptions sont autorisées dès lors qu'il s'agit de la sécurité de l'État, notamment pour les contrats militaires. Les règles ne font mention ni de considérations de rapport qualité/prix des approvisionnements, ni de délais de livraison. Plus important encore, les réglementations n'ont pas totalement force de loi. Le gouvernement peut en empêcher l'application, à sa seule discrétion.

Efforts de réforme du gouvernement : création d'une commission chargée de la lutte contre la corruption

La Loi 2004 portant sur la création de la commission de lutte contre la corruption a été adoptée par le parlement en février 2004. Cette commission remplace le Bureau de lutte contre la corruption, qui n'est pas parvenu à s'attaquer à la corruption endémique au Bangladesh et qui a lui-même été soupçonné d'être gangrené par la corruption.

L'initiative visant à créer une nouvelle commission est le résultat de l'intensification de la pression des associations de la société civile. Le fait que, dès 2001, le Bangladesh a régulièrement figuré en queue de peloton de l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International a tout particulièrement contribué à maintenir la corruption à l'ordre du jour politique de ce pays. En 2004, tous les grands partis ont intégré la création d'une commission indépendante de lutte contre la corruption dans leurs programmes électoraux.

L'objectif de cette commission est de prévenir la corruption et de mener des enquêtes sur les délits touchant à la corruption. Aux termes de la loi, la commission est composée de trois commissaires, dont un nommé à la fonction de président par le Président de la République. Les commissaires doivent êtres nommés par un jury de sélection composé de cinq membres : deux magistrats, le contrôleur et vérificateur général, le président de la commission de la fonction publique et le secrétaire du cabinet le plus récemment retraité. Les commissaires sont nommés pour un mandat de quatre ans.

Le mandat de la commission comprend plusieurs fonctions : mener des enquêtes et des investigations, renvoyer et poursuivre les affaires en justice, revoir les mesures juridiquement adoptées pour prévenir la corruption, promouvoir l'honnêteté et l'intégrité dans la vie publique et faire des recommandations au Président. Elle aura aussi le pouvoir d'arrêter des suspects, de faire témoigner ceux qui sont impliqués dans les accusations, d'exiger de particuliers qu'ils produisent une déclaration de leurs avoirs et dettes et de saisir les biens excédant les sources de revenus connues. Un nouveau tribunal doit également être créé.

Si la décision d'abolir le Bureau de lutte contre la corruption et de créer un nouvel organe est la bienvenue, en revanche, la nouvelle loi présente de nombreuses failles qui suscitent des interrogations sur l'efficacité potentielle de la nouvelle commission. En tout premier lieu, l'autonomie de cette commission semble sérieusement restreinte. Hormis le point faible évident lié au fait que le chef de la commission est nommé par le président, la commission sera également tributaire du gouvernement pour les décisions relatives à sa structure organisationnelle et, notamment, pour son budget. L'absence de représentation de la société civile au sein du comité de sélection compromet aussi la neutralité des commissaires. Il n'existe pas de mécanismes de supervision de la société civile et aucune disposition dans la loi pour que cette dernière puisse jouer un rôle en sensibilisant le public et en prévenant ainsi la corruption.

Plusieurs amendements à la loi actuelle permettraient de renforcer la commission. Le pouvoir d'arrestation doit être mieux précisé car, laissé en l'état, c'est la porte ouverte à tous les abus. En outre, il est crucial que la commission soit dotée des ressources et du personnel suffisants dès sa création. Pour éviter de subir le même sort que le Bureau de lutte contre la corruption, la commission doit engranger de rapides résultats afin de gagner le respect de la population. En outre, cette structure gagnerait en crédibilité si elle introduisait l'obligation pour les commissaires de déclarer leur patrimoine.

Instaurer des changements institutionnels au Bangladesh n'est pas tâche aisée ; ces changements sont voués à se heurter à une forte résistance. Dans le cas de la nouvelle commission de lutte con-

tre la corruption ce sont principalement les bailleurs de fonds internationaux qui ont pris la chose à cœur, même si les associations locales de la société civile ont milité et fait de leur mieux pour exiger une plus grande responsabilité vis-à-vis de la population.

Accélérer la justice

L'appel à la réforme judiciaire s'articule autour de deux thèmes : l'abus de fonctions judiciaires à des fins politiques et l'inefficacité chronique du système judiciaire, qui conduit à une piètre qualité de la justice et à l'existence d'une « petite corruption » généralisée. La loi d'avril 2004, qui étend la loi sur les procédures de jugement rapide pour deux ans, aura un impact sur ces deux phénomènes mais de façon complexe, voire opposée. Si l'accélération des procédures judicaires peut prévenir certaines formes de « petite corruption », elle peut au contraire exacerber l'exploitation du pouvoir judiciaire à des fins politiques.

Le principal objectif de cette loi est d'accélérer le règlement des affaires qui ont un impact direct sur la violence sociale et sur la faiblesse de l'ordre public dans le pays, problèmes que les populations ont le sentiment de voir s'amplifier au Bangladesh. À cet égard, la réputation de lenteur notoire du système judiciaire bangladais est largement méritée. On signale des affaires de maltraitance d'enfants et d'abus sexuels qui se sont étalées sur plusieurs années, alors que la loi prévoit un verdict dans les 90 jours. Les délits couverts par la loi sont l'extorsion, la destruction de biens publics et privés, les voies de fait, l'intimidation source d'anarchie et la violation des procédures d'appel d'offre. Aux termes de la loi, l'instruction de ces délits doit être bouclée dans un délai de sept jours suivant le dépôt de la plainte ; le prévenu doit comparaître devant le tribunal dans les 24 heures et l'affaire doit être jugée dans les 30 jours (60 jours si le prévenu s'est soustrait à la justice).

Si la loi ne s'attaque pas de façon spécifique à la question de la corruption, le jugement de ce type d'affaires dans un délai bien précis pourrait avoir un impact substantiel sur une source majeure de corruption au Bangladesh. L'une des techniques de corruption particulièrement généralisée consistait, effectivement, pour les fonctionnaires des tribunaux, à ralentir la procédure afin d'obliger les parties à verser des pots-de-vin pour obtenir un jugement. De fait, le terme populaire pour pot-de-vin au Bangladesh est « paiement accélérateur ».

Les avantages de l'accélération des procès pour lutter contre le phénomène de la « petite corruption » pourraient cependant se faire au prix de l'exacerbation d'autres formes de corruption. En effet, les détracteurs de cette loi ont avancé que ce texte pouvait aisément être utilisé à mauvais escient par le gouvernement afin d'intimider ses opposants. Il ressort des sondages d'opinion réalisés par TI Bangladesh qu'un quart des affaires jugées dans le cadre de la loi sur les procédures de jugement rapide l'ont été à des fins politiques. Les partis d'opposition du pays ont tous formulé des objections à cette loi.

Reporters sans frontières et le Centre pour le Développement, le Journalisme et la Communication du Bangladesh (BCDJC) ont également protesté contre le détournement de cette loi, qui a servi à arrêter des journalistes, notamment Abdul Mahbud Mahu du quotidien local *Ajker Desh Bidesh* et Hiramon Mondol,

un reporter du quotidien *Prabartan*, qui n'avaient pas eu le temps de préparer leur défense[1].

Autre conséquence préoccupante de ces procès rapides : un nombre croissant de prévenus n'assistent pas à leur procès. Il semble également que l'on n'ait pas réfléchi aux répercussions de ces procès accélérés sur d'autres pans du système judiciaire. En effet, aucune ressource supplémentaire n'a été octroyée afin de faire face à ce surcroît d'activité des tribunaux ou pour gérer les répercussions sur les cours d'appel.

Md. Abdul Alim (TI Bangladesh)

Indications bibliographiques

Centre for Policy Dialogue (CPD), *Developing a Policy Agenda for Bangladesh : Civil Society's Task Force Reports 2001* (Dhaka : CPD, 2003) (Élaborer un programme politique pour le Bangladesh : rapports du groupe d'experts de la société civile pour 2001)

Fédération des Chambres du Commerce et de l'Industrie du Bangladesh (FBCCI), *The Cost of Doing Business Study* (Etude : combien cela coûte-t-il de faire des affaires au Bangladesh ?) (Dhaka : FBCCI, 2004)

Transparency International Bangladesh (TIB), *Corruption Database* (Base de données sur la Corruption) (Dhaka, TIB, 2003)

TI Bangladesh : www.ti-bangladesh.org

Note

1. Voir www.rsf.org/article.php3?id_article=7778 et www.rsf.org/article.php3?id_article=9282.

Bolivie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,2 (122e sur 146 pays)

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en février 1997)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Une **Délégation présidentielle de lutte contre la corruption** (DPA) a été créée en octobre 2003, pour remplacer le secrétariat à la lutte contre la corruption et aux politiques spéciales, qui avait été créé en août 2002 à l'instigation du cabinet du vice-président. La principale tâche de la DPA est de veiller au respect de la Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption et de coordonner les efforts de lutte contre la corruption du système judiciaire, du vérificateur général, du procureur général et de l'organe de réglementation bancaire. La délégation a élaboré un plan d'action de grande envergure pour 2004-2007, centré sur la promotion de l'éthique publique, la création de mécanismes de contrôle des organismes et procédures sujets à la corruption ainsi que le renforcement et le soutien des autorités compétentes pour instruire et sanctionner les cas de corruption. Dès le départ, elle a publié un certain nombre de bulletins et rapports, dont des analyses de cas précis de corruption, et a créé des brigades mobiles de lutte contre la corruption pour les municipalités rurales ainsi que des réseaux civiques de lutte contre la corruption. La délégation a également reçu des plaintes liées à des affaires de corruption. Son efficacité est néanmoins restreinte car elle n'a pas compétence pour instruire des affaires et lancer des poursuites judiciaires. L'autre problème de la délégation est qu'elle a été créée par décret présidentiel et jouit donc d'un statut juridique assez fragile et que, faisant partie de l'appareil exécutif, elle n'a pas autorité sur le judiciaire ou le législatif. Elle a également été décriée pour son manque d'indépendance, dans la mesure où elle fait partie du gouvernement central. Ses succès au plan régional ont été mitigés : dans le département de Cochabamba, par exemple, en avril 2004, le délégué de la DPA n'aurait reçu aucun appui (même pas des espaces de bureaux) de la part du chef de département, et a fini par démissionner.

- À défaut de loi sur l'**accès à l'information**, de nouvelles réglementations ont été promulguées par décret présidentiel en février 2004. Elles exigent que les fonctionnaires de l'État permettent l'accès aux informations qui ne sont pas de nature confidentielle. La DPA explore actuellement les voies et moyens de mettre en application ce décret dans toutes les administrations publiques. Un projet de loi sur un élargissement de l'accès à l'information a été élaboré mais ne sera probablement pas débattu par le parlement en 2004.

- En mars 2004, le Congrès a entériné l'arrêté prévoyant qu'une commission constitutionnelle bicamérale instruise une série d'**affaires de corruption impliquant des personnalités en vue**. Il s'agit d'accusations contre l'ancien président Gonzalo Sánchez de Lozada ainsi que de l'affaire Kieffer (voir ci-dessous). Chacune des deux chambres législatives dispose d'une commission d'éthique distincte, qui peut également examiner des accusations de corruption, mais des querelles politiques internes ont limité l'efficacité de ces commissions. Signalons toutefois une avancée : la modification, en mars 2004, des procédures de saisine ; les commissions d'éthique des deux chambres peuvent à présent être directement saisies d'affaires de corruption, sans accord préalable du président de la chambre concernée.

- Au moment où nous rédigeons ce rapport, les commissions du congrès élaboraient des projets de loi sur la **pénalisation de l'enrichissement illicite, la protection des dénonciateurs d'actes de corruption et la création d'un poste de procureur général contre la corruption**. Les querelles entre partis politiques sont, néanmoins, de nature à différer ces processus législatifs au-delà de 2004.

Le scandale Kukoc incite le parlement à s'attaquer au détournement des fonds discrétionnaires

Le montant des fonds discrétionnaires octroyés aux ministres a augmenté au cours de ces dernières années, atteignant entre 120 et 140 millions de dollars américains en 2003, dans un pays où le budget du gouvernement pour la même année n'était que d'un milliard de dollars américains. Le grand public n'a d'autre alternative que de spéculer sur la façon dont ces fonds sont dépensés. L'affaire très médiatisée de Yerko Kukoc, ministre d'État sous la seconde administration de Gonzalo Sánchez de Lozada (août 2002-octobre 2003), fait état d'accusations sur l'usage abusif de fonds discrétionnaires et a poussé le parlement à débattre d'un projet de loi intensifiant le droit de regard sur la façon dont ces fonds sont dépensés.

La justification officielle de ces fonds discrétionnaires est qu'ils sont utilisés pour des projets de sécurité nationale, tels que la lutte contre le trafic de stupéfiants ou la répression des troubles, autant d'activités qui seraient compromises si ces dépenses étaient rendues publiques. Officieusement, toutefois, ces fonds auraient été employés pour compléter les salaires de hauts responsables des pouvoirs publics, notamment d'anciens présidents.

Le bureau du vérificateur général est chargé de superviser ces fonds discrétionnaires, conformément à un décret de l'exécutif promulgué en mai 2000, qui constituait une première tentative de contrôle de la façon dont ces fonds étaient dépensés. En octobre 2003, des protestations de masse contre la vente prévue d'énergie et de gaz, au cours desquelles plus d'une centaine de personnes ont été tuées, ont contraint le Président Sánchez de Lozada à démissionner. Juste avant de démissionner, il a promulgué un décret stipulant que les comptes relatifs aux fonds réservés ne devaient être présentés qu'au président et non au vérificateur général.

Kukoc avait été nommé ministre en mars 2003 et était, avec le président, l'une des personnalités les plus en vue au cours des affrontements d'octobre. Il s'est trouvé lui aussi contraint de démissionner suite à ces événements et a fui le pays. Trois semaines plus tard, voilà que Kukoc revenait au pays et faisait état de sa volonté de révéler à quoi servaient les fonds discrétionnaires.

Le procureur général a ordonné une instruction en décembre 2003, alors qu'une somme de 277 000 dollars américains aurait été découverte en liquide au domicile de l'ami d'enfance présumé de Kukoc, Milder Rubén Arzadum Monzón,

qui a affirmé que Kukoc lui avait demandé de camoufler ces fonds. D'après le procureur général, ces fonds provenaient des fonds discrétionnaires du ministère.

Kukoc a déclaré qu'il pouvait rendre compte, pour l'essentiel, de ces fonds ministériels, à l'exception de ceux qui ont été utilisés afin de réprimer les soulèvements d'octobre, qui ont été couverts par le décret présidentiel abrogeant la nécessité de compte rendu à toute personne autre que le président.

Sa posture est devenue plus délicate encore lorsque l'un des principaux syndicats de Bolivie, Central Obrera Boliviana, l'un des protagonistes clé des soulèvements, a accusé Kukoc d'avoir ordonné le retrait de 13,6 millions de bolivianos (1,8 million de $ US) de la banque centrale vers la période où a été promulgué le décret présidentiel dispensant les responsables de rendre compte des fonds discrétionnaires au vérificateur général. Le président de la banque centrale, Juan Antonio Morales, a confirmé ces faits. Kukoc aurait admis avoir transféré des fonds à d'autres ministères et fonctionnaires et avoir déposé une partie des fonds qu'il avait retirés de la banque centrale sur un compte privé[1].

Kukoc a été placé en résidence surveillée en janvier 2004 et a versé une caution plus tard dans le courant du mois. Il a finalement plaidé coupable, pour détournement de deniers publics, et a écopé de deux ans avec sursis à condition de fournir des informations sur les fonds détournés par d'autres fonctionnaires de l'État. Il est la première personne à être condamnée en Bolivie pour détournement de fonds discrétionnaires.

Le successeur de Sánchez de Lozada, le Président Carlos Mesa, a rétabli le premier décret exigeant que les comptes soient présentés au vérificateur général et, en janvier 2004, a promulgué de nouvelles réglementations régissant les dépenses ainsi que la comptabilité des fonds discrétionnaires. En avril 2004, la première mouture d'un projet de loi a été présentée au Congrès afin de réglementer l'utilisation des fonds discrétionnaires, en stipulant l'interdiction claire de certaines utilisations des fonds et en exigeant que les comptes soient présentés non seulement au bureau du vérificateur général, mais aussi à une commission parlementaire. La loi, si elle était adoptée par le parlement, serait alors moins aisément amendable ou abrogeable qu'un décret.

Pouvoir, immunité et subornation de la justice : l'affaire Fernando Kieffer

Le pouvoir judiciaire bolivien, qui semble plus faible que le pouvoir exécutif ou législatif, a régulièrement prouvé qu'il était incapable de faire condamner des membres de l'élite politique et économique pour corruption. Les ingérences politiques et la vaste immunité contre les poursuites dont jouissent les parlementaires constituent autant d'obstacles à la lutte contre la corruption des responsables des pouvoirs publics. L'affaire Fernando Kieffer, ancien ministre de la défense et membre du congrès, qui aurait détourné des fonds versés par la communauté internationale afin d'aider les victimes de tremblement de terre, illustre à quel point il est difficile de demander des comptes aux puissants et privilégiés en Bolivie.

Kieffer a initialement été accusé devant le parlement en août 2000 mais doit encore être jugé. Il est poursuivi pour trois chefs d'inculpation : le détournement de dons internationaux destinés

aux populations d'Aiquile et Mizque qui ont subi un tremblement de terre en 1998, le fait qu'une partie des fonds ait servi à acquérir un jet d'affaires surfacturé et le fait qu'il soit derrière l'achat irrégulier d'armes de type Galil pour l'armée.

Étant membre du congrès, Kieffer a brandi son immunité parlementaire contre toute poursuite jusqu'à la fin de son mandat en 2002. L'affaire a ainsi traîné pendant six mois, jusqu'à ce que le vice-président Jorge Quiroga ordonne que la commission du congrès chargée d'examiner les cas de corruption de haut niveau soit saisie de ce dossier. À l'heure où nous rédigeons ce rapport, cette affaire arrive en troisième position sur la liste des affaires à examiner par la commission.

Dans l'affaire du jet d'affaires, le vérificateur général a conclu que Kieffer avait versé une somme exagérément élevée par rapport à la valeur marchande de l'appareil et, fin 2001, Kieffer et le patron de la société qui a négocié le contrat ont été condamnés à verser à l'État un peu plus de 1,1 million de dollars américains, représentant le montant surfacturé[2]. Kieffer a tenté sans succès de contester ce verdict. Un second tribunal a confirmé sa condamnation à verser cette somme en juillet 2003 et, finalement, le ministre de la défense a gelé les avoirs de Kieffer et lui a donné 10 jours pour payer l'amende imposée. Kiefer a déposé une ordonnance de suspension et, à ce jour, n'aurait toujours pas payé l'amende. Il aurait également accusé Lupe Cajías, membre de la délégation de lutte contre la corruption, d'avoir fait obstruction à sa défense[3]. Face à la pression populaire, le gouvernement a trouvé d'autres sources de financement afin de transférer 780 000 dollars américains à chacune des provinces touchées par le tremblement de terre. L'enquête sur les transactions illicites d'armement se poursuit au niveau du congrès.

Néanmoins, quelle que soit la lenteur apparente des tribunaux dans cette affaire, cela aurait pu être pire. Tout portait à croire que cette affaire serait enterrée en mai 2004, en même temps que beaucoup d'autres qui entrent dans le cadre du délai de prescription de quatre ans qui était d'application dans l'ancien Code pénal. Néanmoins, cette affaire entre dans le champ d'application d'un nouveau Code de procédure pénale, initialement introduit en mai 2001, qui a contribué à transformer les procédures fermées, basées sur l'écrit, du système judiciaire en un système de procès transparents reposant sur une procédure orale publique.

Kieffer continue apparemment à évoluer librement dans les plus hautes sphères de la classe politique bolivienne, une classe d'hommes politiques apparemment immunisée ou insensible au mépris dont font normalement l'objet les dirigeants politiques corrompus. En dépit des efforts du gouvernement pour dynamiser le système judiciaire, le degré d'impunité des responsables des pouvoirs publics demeure généralement élevé. Les partis politiques tendent à protéger leurs membres, ce qui conduit à des affaires traînant en longueur dans les commissions parlementaires chargées d'enquêter ou, dans le cas de parlementaires, de statuer sur la levée de leur immunité.

Jorge González Roda (Fondation Etica y Democracia, Bolivia)

Indications bibliographiques

H.C.F. Mansilla, *La Policía Boliviana, entre los códigos informales y los intentos de modernización* (La police bolivienne, entre codes informels et tentatives de modernisation) (La Paz : ILDIS – Plural, 2003)
Marco Antonio Gonzales et Fernando Fernández Orozco, *Basta ya de impunidad* (Il y en a assez de l'impunité) (La Paz : Fondo Editorial de los Diputados, 2002)
Martín Sivack, *El dictador elegido* (Le dictateur élu) (La Paz : Plural, 2001)
Rafael Archondo, *Incestos y blindages, radiografía del campo político periodístico* (Incestes et blindages, une radiographie du journalisme politique) (La Paz : Plural, 2003)

Notes

1. *La Razón* (Bolivia) 17 janvier 2004.
2. *La Razón* (Bolivia) 17 juillet 2003.
3. *La Razón* (Bolivia) 29 juillet 2003.

Brésil

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 3,9 (59e sur 146 pays)

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juillet 2002)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en août 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 janvier 2004)

Changements juridiques et institutionnels

- La décision de 2002 du tribunal électoral suprême, exigeant des candidats qui se présentent aux élections nationales qu'ils déclarent leurs **dépenses de campagne** par voie électronique, a été étendue aux candidats briguant un mandat aux municipales de 2004. Le tribunal électoral suprême est censé adopter de nouvelles procédures réglementant la soumission des états de dépenses annuels des partis politiques. Entre autres stipulations, notons que tous les états financiers doivent être soumis sous format électronique, en conformité avec le système créé par le tribunal électoral. Bien que tous les partis aient obligation de rendre des comptes depuis 1993, la nouvelle réglementation fournira pour la première fois, un large aperçu du financement des partis politiques.

- Le **Conseil pour la transparence publique et la lutte contre la corruption** a été créé au sein du Bureau du vérificateur général (CGU) en mai 2003. Son orga-

nigramme a été approuvé et ses fonctions réglementées en décembre 2003. Il est néanmoins difficile de prévoir quel impact le conseil est susceptible d'avoir, dans la mesure où il s'agit d'un organe consultatif sans pouvoir exécutif ou exécutoire. Des membres de la société civile y sont représentés mais, contrairement aux promesses du gouvernement de mettre en place un organe centralisé de lutte contre la corruption doté de compétences étendues, le Conseil ne peut guère imposer des programmes de réformes aux autres ministères. Il en résulte que les importantes initiatives de lutte contre la corruption sont dispersées entre plusieurs bureaux non coordonnés.

- La loi d'**orientation budgétaire** pour 2005 a été soumise au congrès en avril 2004. Le Président Lula da Silva s'est tout d'abord vu conseiller de refuser l'accès total aux informations sur les dépenses budgétaires au motif que ces informations stratégiques devaient être protégées mais, apparemment, sous la pression des médias et des forces d'opposition au congrès, il a fait machine arrière. La loi a été adoptée en août 2004 et a permis aux membres du congrès d'obtenir des données informatisées sur le budget.

Carton rouge pour le ballon rond

Au cours de ces dernières années, le football brésilien a été confronté à une kyrielle de problèmes largement imputables à une gestion malhonnête et irresponsable. Des scandales de corruption et de détournements à répétition ont eu un impact négatif sur le développement du football. Bien que le Brésil détienne un record de performances inégalé dans ce domaine au plan international, le football national connaît en revanche d'énormes difficultés financières. L'exode de joueurs vedette en quête de contrats lucratifs à l'étranger a conduit à une chute abrupte des recettes provenant des supporters nationaux.

Une série de reportages médiatiques sur les scandales impliquant des administrateurs de club, des gestionnaires et des agents de footballeurs, à la suite de la défaite du Brésil face à la France lors de la Coupe du Monde de 1998 et de son élimination par le Cameroun lors des jeux olympiques de 2000, a conduit à deux enquêtes parlementaires afin de faire la lumière sur « les faces cachées » de ce sport. Sur la liste des scandales, figurent Ricardo Teixeira, président de la Confédération Brésilienne de Football (CBF), accusé de fraude et de détournement de fonds, et Wanderley Luxemburgo, l'ancien entraîneur de l'équipe brésilienne, soupçonné d'être impliqué dans une affaire de revenus non déclarés et mis de côté sur des comptes bancaires à l'étranger également non déclarés.

L'enquête menée par la chambre basse du parlement s'est concentrée sur les irrégularités présumées d'un contrat de sponsorisation de 400 millions de dollars américains passé entre Nike et la CBF, mais l'enquête a été mise en veilleuse suite, semble-t-il, à une intervention d'Eurico Miranda, Président du club Vasco da Gama et membre de la commission d'enquête.

Néanmoins, une enquête du Sénat a révélé des irrégularités telles que la fraude fiscale, le non-paiement des contributions au titre de la Sécurité sociale, le blanchiment d'argent, le contournement des contrôles de change et la non-déclaration d'une partie des recettes au guichet, sans compter l'achat des arbitres afin d'influer sur les résultats des matchs. Le rapport final demande au procureur général la mise en examen de 17 responsables pour répondre des accusations de détournement et autres délits mais, jusqu'ici, beaucoup sont toujours en poste, que ce soit grâce à leurs relations politiques ou à l'inefficacité du ministère publique.

Outre l'instruction sur les délits et autres malversations des responsables du football, l'enquête du Sénat a permis de proposer une nouvelle législation afin de renforcer la transparence et la responsabilité dans l'administration des clubs et fédérations. Après deux années de négociations, le Président da Silva a approuvé, à la mi-2003, la fameuse « loi de moralisation du Sport », parallèlement à une loi plus ambitieuse intitulée « Statuts du supporter », qui est une sorte de Charte des supporters.

La nouvelle loi contraint les clubs et fédérations de foot à publier leurs comptes chaque année et à les soumettre à des auditeurs indépendants, autorise le renvoi préventif des dirigeants accusés de malversations, encourage les clubs à acquérir le statut d'entreprises et à se conformer aux règles standards des sociétés commerciales.

Il n'est guère surprenant que moins d'une semaine après l'approbation de ces textes par le Président Lula da Silva, les dirigeants de certains grands clubs brésiliens aient menacé de suspendre indéfiniment le championnat national en signe de protestation contre la nouvelle législation. Néanmoins, confrontés à la fronde des responsables gouvernementaux, des supporters et des médias et à la détermination personnelle du président, bien décidé à maintenir ces lois, les parrains du football ont fait machine arrière. Compte tenu des antécédents de corruption généralisée observés de longue date au sein du monde du football brésilien, il semble prématuré de prédire si la nouvelle législation aura véritablement l'impact attendu pour lutter contre les attitudes immorales et illicites et pourra renforcer la transparence au sein de l'administration des clubs et fédérations.

Politique, jeux de hasard et crime organisé

Les 52 millions de brésiliens qui ont soutenu le Parti des Travailleurs de Lula da Silva lors des élections présidentielles de 2002 ont peut-être involontairement misé gros. En effet, début 2004, le Président da Silva a annoncé, lors de son discours annuel devant le congrès, l'intention du gouvernement de promulguer une législation spéciale pour réglementer les paris dans les salles de bingo et a donc décidé de rendre illégale cette activité. Le gouvernement estime en effet qu'elle constitue un foyer de blanchiment d'argent et de crime organisé.

La volonté du gouvernement d'interdire les paris a fait suite à la diffusion d'une cassette vidéo montrant Waldomiro Diniz – conseiller de Jose Dirceu, directeur du cabinet présidentiel et l'une des personnalités les plus influentes du gouvernement – demandant apparemment à un grand industriel du secteur des jeux de hasard des pots-de-vin et des contributions à la campagne. Bien que ce scandale n'implique pas directement Jose

Dirceu, cette affaire a ébranlé son autorité et sa crédibilité, et l'opposition au congrès a commencé à exiger une enquête approfondie ainsi que son limogeage.

Ce scandale, et la dénonciation en juin 2004 d'un groupe de responsables du ministère de la santé, de lobbyistes et d'hommes d'affaires qui se seraient entendus afin de faire gonfler le prix des achats publics de sang et de dérivés sanguins, a entamé l'autorité du gouvernement et terni l'image jadis sans tache du Parti des Travailleurs. Dans les deux cas, le Président da Silva a immédiatement réagi, en licenciant l'assistant présidentiel, en interdisant les salles de bingo dans tout le pays et en demandant une enquête approfondie au sein du ministère de la santé.

Les analystes considèrent cette interdiction des salles de bingo comme une tentative presque naïve du gouvernement de prendre ses distances par rapport à une implication dans des comportements malhonnêtes. Pour de nombreux observateurs, le gouvernement regarde dans la mauvaise direction et n'a pas véritablement mesuré l'ampleur du problème. Un certain nombre d'analystes avancent que ce scandale va au-delà d'une simple affaire isolée de corruption au sein du gouvernement, car il met en lumière de dangereuses connexions entre le crime organisé et le financement des campagnes politiques au Brésil. Néanmoins, il semble que la croisade du gouvernement contre les salles de bingo se poursuivra. Après l'adoption du décret présidentiel par la Chambre des députés, le Sénat a, contre toutes attentes, rejeté cette mesure en la déclarant anticonstitutionnelle et a autorisé la réouverture des salles de bingo. Au moment où nous rédigeons ce rapport, le gouvernement devait déposer un projet de loi au congrès, dans les mêmes termes que le décret précédent, afin de tenter, une fois de plus, d'interdire les jeux de hasard dans tout le pays. Aucune enquête visant à se pencher sur les connexions entre le financement politique et le crime organisé n'a été évoquée.

Ana Luiza Fleck Saibro (Transparência Brasil)

Indications bibliographiques

Claudio Weber Abramo, « Corruption in Brasil : The Perspective from the Private Sector, 2003 », (Corruption au Brésil : Perspective du Secteur Privé, 2003) enquête de Transparência Brasil en association avec Kroll Brasil, avril 2004, www. transparencia.org.br

Bruno Wilhelm Speck et Claudio Weber Abramo, eds, *Primeira pesquisa sobre o mercado de compra de votos na cidade de Campinas : demandas e ofertas* (Première enquête sur le marché des achats de votes dans la ville de Campinas, l'offre et la demande), enquête de Transparência Brasil et Ponto-de-Vista, septembre 2003, www.transparencia.org.br

Bruno Wilhelm Speck et Claudio Weber Abramo, eds., *Corrupção na municipalidade de São Paulo* (Corruption dans la ville de São Paulo), 2003, www.transparencia.org.br

Transparência Brasil (TI Brésil) : www.transparencia.org.br

Burkina Faso

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

Conventions :
Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en février 2004 ; 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 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- La Cour des comptes créée en 2002 a livré ses premiers rapports à l'Assemblée Nationale en septembre 2003 pour la période 1995-2000 et pour l'année 2001. La cour a pour mandat de vérifier l'**exécution des lois de finances** et la gestion du financement public des partis politiques. Le besoin de procéder à un examen minutieux dans ce domaine a été mis en lumière par les conclusions de la cour. Outre des retards de paiement et de transmission des documents, les rapports ont relevé des erreurs de comptabilité et le non-remboursement de prêts consentis à des responsables des pouvoirs publics et à des parlementaires.

- En janvier 2004, un **groupe multipartite de parlementaires** a créé une coalition afin de lutter contre la corruption, qui pourrait faire office de lien entre eux et les militants de la lutte contre la corruption ainsi que les réseaux internationaux tels que le Réseau des parlementaires africains contre la Corruption. Cette année a également vu la présentation d'un projet de loi sur les salaires des députés au bureau de l'Assemblée, dans le but de durcir les règles en matière de cadeaux et de contributions.

- En janvier 2004, REN-LAC, un réseau national de lutte contre la corruption regroupant plus de 30 organisations de la société civile, a soumis au Président Blaise Compaoré un mémorandum demandant un suivi plus efficace de la corruption. REN-LAC recommande tout un arsenal de mesures, dont l'introduction d'une **législation complète sur la lutte contre la corruption** régissant toutes les institutions concernées. Le mémorandum a également réclamé une plus grande indépendance et des pouvoirs plus étendus pour les structures de contrôle existantes, c'est-à-dire la Cour des comptes, l'Inspection Générale de l'État et la Haute Autorité de Coordination de Lutte Contre la Corruption (HACLCC). Ces organismes jouissent actuellement de très peu de pouvoirs pour faire appliquer les lois, de plus leurs rapports ne sont pas rendus publics et c'est le gouvernement qui détermine en dernier lieu les membres qui les composent. Au moment où nous rédigeons ce rapport, le gouvernement n'avait pas encore réagi aux recommandations de REN-LAC. Ce groupe de coordination entend

publier un mémorandum chaque année, comprenant un état des lieux des recommandations prises en compte par le gouvernement au cours de l'année précédente.

- Un atelier sur la bonne gouvernance dans le secteur privé réunissant une centaine de sociétés a été organisé en janvier 2004 à l'initiative de Shell-Burkina. Cet atelier a appelé à l'élaboration d'un **Code de bonne conduite du secteur privé**, qui serait adopté courant 2004 par les compagnies nationales et multinationales de l'industrie pétrolière et des autres secteurs. Ce code exigera de ces entreprises qu'elles se conforment à la législation nationale, qu'elles introduisent des règles précises de lutte contre la corruption et veillent à leur application par leurs employés, qu'elles contrôlent la coutume d'offrir des cadeaux et interdisent les avantages en nature ou les payements anormalement élevés qui pourraient s'apparenter à de la corruption. Le grand défi sera de mobiliser d'autres sociétés pour qu'elles adhèrent au code et également de le rendre concret dans le contexte des relations étroites qui existent entre les partis politiques et les plus grands opérateurs économiques du pays.

- En avril 2004, la grande majorité des organisations de la société civile ont adopté un **Code de conduite** comprenant des principes de bonne gouvernance en matière de la gestion financière, de gestion des ressources humaines, de gestion démocratique et de refus de la corruption. Un comité national d'évaluation, composé de plusieurs personnalités de la société civile, a été mis sur pied afin de publier chaque année un répertoire des organisations qui ont adhéré au code. Les questions qui se posent à présent concernent les critères à appliquer pour dresser cette liste.

La commission de lutte contre la corruption se bat pour asseoir sa crédibilité

La Haute Autorité de Coordination de la Lutte Contre la Corruption (HACLCC) a présenté son premier rapport annuel au Premier Ministre, M. Paramanga Ernest Yonli, en janvier 2004. Ce rapport n'a pas encore été rendu public, pas plus d'ailleurs que les rapports de l'Inspection Technique des Services Publics, de l'Inspection Générale de l'État et de l'Inspection Générale des Finances, qui ont toutes fourni des documents constituant la matière première du rapport soumis par la HACLCC. De façon tout à fait inattendue, toutefois, la HACLCC a organisé une conférence de presse après avoir soumis son rapport, ce qui a eu pour effet de remettre sur la table de vieux dossiers bien connus, qui prenaient la poussière dans les tiroirs des inspections.

Le Président Compaoré a créé la HACLCC, qui a officiellement débuté ses activités en avril 2003 dans le but de démontrer la détermination du gouvernement à lutter contre la corruption à un moment où, pour reprendre les propos

du Premier Ministre, « la corruption commençait à devenir une activité professionnelle pour certains ». La mission déclarée de la haute autorité est de « coordonner la lutte contre la corruption et d'aider le gouvernement dans ses efforts de prévention, de détection et de lutte contre la fraude et la corruption au sein des pouvoirs publics ».

La conférence de presse a ouvert un débat public sur la question de savoir si les rapports de la HACLCC devaient être rendus publics. Dans un contexte de stratégie nationale naissante de lutte contre la corruption, le principe de la publication a été adopté, ce qui constitue une victoire pour les partisans de la transparence. Sous la pression des partenaires financiers internationaux, des groupes de pression ainsi que du secteur privé, le premier ministre a réagi en accélérant la formulation d'une politique nationale de lutte contre la corruption sous les auspices de la HACLCC. La politique en question, rendue publique en avril 2004, comporte plusieurs axes : le renforcement des mesures juridiques et réglementaires, le renforcement de l'efficacité des systèmes de suivi et d'application des lois, l'amélioration de l'efficacité et de la transparence de l'administration publique, le renforcement de la coopération internationale et l'intensification de la participation des citoyens à la lutte contre la corruption.

La HACLCC a une tâche colossale en perspective pour faire appliquer cette nouvelle politique de lutte contre la corruption. Elle doit tout d'abord s'acquitter de sa tâche en établissant sa propre crédibilité. La haute autorité a débuté ses activités de façon discrète et certains secteurs peuvent penser qu'elle est redondante dans ses attributions, compte tenu de l'existence d'organes similaires. Pour gagner la confiance du grand public il lui faudra donner un signal fort en traduisant les auteurs de malversations en justice, surtout dans les grosses affaires de corruption. La bonne foi de la HACLCC sera mise à l'épreuve par la façon dont elle traitera les affaires mises à jour par l'Inspection Générale de l'État.

Pour répondre aux attentes, il est impérieux que les activités de la HACLCC soient visibles au grand jour. L'excellent travail réalisé à ce jour par l'Inspection de l'État n'est pas apparu clairement en raison de la possibilité d'intervention du gouvernement (notamment par le chantage politique et l'évocation de règles du secret) dans le suivi de ses conclusions et en raison également de son manque de pouvoir décisionnel.

La haute autorité sera donc jugée à l'aune de la visibilité de ses actes et des poursuites en justice des auteurs d'actes de corruption. Faute de quoi, le Burkina Faso ne sera guère plus qu'un pays supplémentaire où les organes de lutte contre la corruption sont devenus les pions d'un jeu politique intéressé, visant à séduire les partenaires de l'aide au développement ou à effrayer l'opposition.

Le succès de la lutte contre la corruption dépend également des autres institutions officielles et le rapport de la HACLCC contient d'ailleurs plusieurs recommandations qui leur sont adressées. Il s'agit par exemple d'élargir le champ d'intervention de l'Inspection Technique des Services Publics afin de lutter contre la corruption et d'y affecter davantage de moyens et de personnel, de créer un comité d'évaluation pour les inspections et de renforcer les pouvoirs des commissions disciplinaires au sein de chaque ministère en appliquant les clauses du décret portant réforme de la fonction publique.

Le rapport a proposé que la HACLCC établisse une liste noire d'individus impliqués dans des détournements de deniers publics, liste qui serait conservée par le Conseil des ministres et le secrétariat général du gouvernement.

Le scandale du marché public de vérification des importations

Les médias se sont abondamment intéressés, en 2003-2004, à l'attribution d'un marché public pour la vérification des importations, qui s'est accompagné d'accusations de commissions s'élevant à plusieurs centaines de milliers de dollars. Ces accusations ont été portées contre des ministres, des membres de la commission de passation des marchés publics, des journalistes et des responsables des douanes.

Quatre sociétés ont soumissionné, en réponse à un appel d'offre international d'octobre 2003. Les offres ont été évaluées sur la base de leur mérite technique mais les conclusions de la commission d'attribution n'ont pas été acceptées et il a été demandé de recommencer deux fois la procédure d'évaluation (avec un nouveau groupe de membres siégeant à la commission pour la troisième procédure). Avec le nouveau groupe de membres en place, les précédentes conclusions de la commission ont été invalidées en décembre 2003.

Une combinaison de fuites dans la presse et d'enquêtes menées par REN-LAC a conduit à un tollé général vu l'apparente invalidation de l'évaluation de la commission et les accusations de corruption entachant ses décisions. La pression des médias et de la société civile a conduit l'administration à publier les résultats de l'appel d'offre en avril 2004. Les candidats non retenus ont alors déposé une plainte officielle auprès de la Commission des règlements à l'amiable des litiges (CRAL) du ministère des finances.

Pour compliquer davantage la situation, des plaintes ont été déposées du fait qu'une partie de la couverture médiatique consacrée à l'affaire serait elle-même le résultat de pots-de-vin. Selon la plainte déposée auprès du CRAL par l'un des candidats malheureux, « il convient de noter que de nombreux articles sont parus dans la presse locale qui, en dehors de leur caractère polémique et diffamatoire (…), dévoilent un grand nombre d'informations confidentielles sur les soumissionnaires, que seule la commission d'attribution des marchés pouvait connaître ». Le rédacteur en chef d'une revue professionnelle a affirmé avoir reçu une enveloppe pour un article qu'il a rédigé à partir de documents remis en main propre par le directeur d'une des sociétés qui avaient perdu le marché.

En juin 2004, la CRAL a achevé son enquête sur l'affaire du marché public de la vérification des importations. Elle conclut dans son rapport : « en ce qui concerne les irrégularités constatées, la CRAL estime que les résultats du processus d'appel d'offre (…) doivent être déclarés nuls et non avenus conformément aux textes juridiques et réglementaires relatifs à la procédure d'appel d'offre ». Cette affaire est loin d'être close. À l'heure où nous rédigeons ce rapport, la décision appartient au ministre des finances. Si le ministre tranche contre les conclusions de la CRAL, les plaignants peuvent faire appel auprès d'un tribunal administratif ; tant que l'affaire est en cours et que les accusations de corruption ne sont pas prouvées, elle continuera de préoccuper l'opinion publique.

Luc Damiba (REN-LAC)

Indications bibliographiques

Conseil économique et social (CES), *Rapport 2003 d'activités* (CES, 2003)
Comité national d'éthique (CNE), *Rapport 2002* (Ouagadougou : IP, 2002)
REN-LAC, *Rapport 2003 sur l'état de la corruption au Burkina Faso* (Ouagadougou : Éditions REN-LAC, 2004)
PNUD, *Rapport sur le développement humain 2003 : Corruption et développement humain* (Ouagadougou, 2004), www.pnud.bf/RAPDH2003.htm

REN-LAC : www.renlac.org

Cambodge

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

Conventions :
Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en novembre 2001 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Le Cambodge a été admis à l'**Organisation Mondiale du Commerce** (OMC) en septembre 2003, bien que la nouvelle Assemblée Nationale doive encore ratifier cette mesure. L'affiliation à l'OMC exige la création d'une juridiction commerciale afin d'assurer une certaine transparence dans l'arbitrage des litiges, conformément aux normes internationales. On peut cependant douter de l'existence d'une réelle volonté politique pour créer une telle juridiction, qui serait à la fois indépendante du système judiciaire existant et hors de portée de toute intervention politique.

- L'**École Royale de la Magistrature**, la première école de magistrature du pays formant les juges et les procureurs, a ouvert ses portes en novembre 2003 et cette mesure peut être véritablement considérée comme une avancée significative en direction d'une réforme du système juridique corrompu. Les nouveaux diplômés finiront par remplacer les 190 magistrats en fonction actuellement, mais les détracteurs de cette initiative s'inquiètent cependant du processus de sélection des étudiants : un candidat qui aurait échoué au concours d'entrée se serait vu proposer l'admission en échange d'une somme de 15 000 dollars américains[1].

Le nouveau gouvernement compromis par des accusations d'illégitimité

Après les secondes élections nationales du pays en 1998, la situation politique a été très instable au Cambodge et la corruption a fleuri sur le terreau de luttes intenses pour le pouvoir. Dans la période précédant les troisièmes consultations électorales nationales de juillet 2003, les associations de la société civile ainsi que les bailleurs de fonds ont pressenti que cette période serait favorable à de vastes activités de corruption généralisée dans le pays. Ainsi, la communauté internationale des bailleurs de fonds a menacé de retirer son appui si les élections n'étaient pas déclarées « libres et justes », ce que la Commission Électorale Nationale (CEN) s'est empressée de faire. Pourtant, le Comité pour des Élections libres et justes au Cambodge (Comfrel), organe de surveillance des élections issu de la société civile, conteste cette déclaration[2].

En effet, bien que les trois principaux partis aient spontanément signé, en juin 2003, un Code de conduite des partis politiques (élaboré par la CEN, l'Institut National démocratique et les partis politiques eux-mêmes), on a signalé des cas d'achats de votes massifs, de violence et d'intimidation par tous les partis en lice, surtout en milieu rural. Le plus gros des accusations pèsent contre le Parti Populaire Cambodgien (PPC) au pouvoir, car les observateurs des élections et les partis d'opposition ont tout deux accusés le PPC d'avoir distribué de l'argent, du riz et des sarongs en échange de voix. D'autres partis ont été accusés d'avoir distribué des cadeaux aux participants lors de leurs rassemblements, dans le but d'influencer les résultats[3].

La société civile a joué un rôle important avant et pendant les élections, en distribuant des guides de l'électeur, en organisant des débats publics et en se postant dans les bureaux de vote pour observer le déroulement du scrutin. La présence de ces observateurs a détendu l'atmosphère, rassurant les électeurs sur la transparence du processus électoral. La présence d'observateurs nationaux et internationaux a toutefois été restreinte.

Le PPC, qui est au pouvoir depuis 1979, a remporté le scrutin sans majorité absolue, ce qui a provoqué un blocage politique pendant 11 mois. Un accord de dernière minute, inconstitutionnel selon certains, entre le PPC et le Front Uni National pour un Cambodge Indépendant, Neutre, Pacifique et Coopératif (FUNCINPEC) a finalement permis de sortir de l'impasse et a abouti à la constitution d'un gouvernement de coalition. En dépit de la légitimité douteuse du régime en place, il y a eu très peu d'attaques contre ce nouveau gouvernement de la part des universitaires, des associations de la société civile ou des observateurs internationaux. Chacun s'accordait plutôt pour dire que le scrutin 2003 constituait, à tout le moins, un progrès par rapport à celui de 1998, avec des débats plus ouverts et centrés sur les problèmes et une réduction globale du nombre d'irrégularités électorales signalées.

Si la majorité dont jouit toujours le PPC ne peut être uniquement attribuée à l'achat de voix et à l'intimidation des électeurs, la démographie électorale au Cambodge pourrait contribuer à ce que ces pratiques continuent d'être une caractéristique prédominante du paysage électoral. La perte croissante de la base électorale du PPC dans les centres urbains, où les niveaux d'instruction sont plus élevés, incite à compenser ce

déficit en milieu rural où la plupart des cas de corruption ont déjà lieu.

La corruption en milieu rural est encouragée par deux grands facteurs. Tout d'abord, en dépit du Code de conduite des partis politiques, ceux qui achètent les voix et font de l'intimidation sont les dirigeants locaux des partis politiques qui n'ont été associés ni à l'élaboration du code, ni à la formulation de la stratégie électorale du parti. Leur attitude n'est que le reflet de la structure sociale de type « patron-client » du Cambodge, où une petite élite détermine l'ensemble des orientations politiques et où seuls les représentants locaux sont en contact avec les électeurs. Dans la mesure où de nombreux fonctionnaires locaux s'identifient passionnément à leur parti et où leur stature est fonction du nombre de voix qu'ils peuvent « récolter » dans leur commune ou département, ils sont souvent peu regardants sur les moyens employés pour parvenir à leurs fins et obtenir ces voix.

La seconde explication aux niveaux élevés de corruption en milieu rural est que les Cambodgiens en sont venus à espérer des cadeaux en période électorale et peuvent facilement être intimidés en raison de la pauvreté, de l'analphabétisme et aussi de leur manque de connaissance des procédures légales ou même des différences entre les partis politiques pour lesquels on les pousse à voter[4].

Législation nationale de lutte contre la corruption

Au Cambodge, chacun est convaincu que seule la législation permettra de modifier ce que l'on appelle « la culture de la corruption ». Il y a donc eu de nombreuses pressions de la société civile pour faire adopter la Loi contre la corruption (LCC). Les progrès réalisés sont néanmoins terriblement lents. L'assemblée nationale, une commission parlementaire ainsi que la société civile se sont associées afin de formuler un premier avant-projet en 1994. Lors d'une table ronde des bailleurs de fonds en juin 2002, le Premier Ministre Hun Sen s'est engagé à faire adopter cette loi dans un délai de 12 mois. À la suite de plusieurs reports et menaces des bailleurs de fonds internationaux de retirer leurs financements à moins que la loi ne soit adoptée, elle a entamé le processus d'adoption au parlement pour voir sa ratification interrompue par les élections de juin 2003.

Tandis que le processus pour tenter de faire adopter ce texte se poursuivait en tirant en longueur, les associations de la société civile ont joué un rôle actif en essayant de renforcer le projet de LCC. En formulant leurs recommandations, les réformateurs se sont inspirés de textes similaires dans d'autres pays et, plus particulièrement, de la convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), que le Cambodge n'a pas encore signée.

À bien des égards, la LCC ne répond pas aux exigences de la CNUCC. Tout d'abord, la LCC est bien plus floue dans sa définition de la corruption et ne reconnaît pas l'importance de la coopération internationale pour la combattre. La LCC distingue cinq types de corruption (versements de pots-de-vin, acceptation de pots-de-vin, offre ou acceptation de tout type de faveurs, abus illégal d'influence ou de pouvoir et « toute coalition secrète manquant de transparence »). En revanche, la CNCC prévoit des délits distincts et spécifiques relatifs à la corruption, au détournement, au trafic d'influence et à l'enrichissement illicite. En outre, la CNUCC contient des définitions de « l'enrichissement illi-

cite » (un train de vie supérieur à celui de la rémunération d'un fonctionnaire) qui ne figurent pas dans la LCC.

Autre faille qui doit être corrigée : la mise en œuvre de la LCC. Dans le projet actuel, elle est du ressort du Conseil National Suprême contre la Corruption (CNSC). La loi actuelle dispose que le CNSC soit composé de sept membres issus de la cour royale, du Sénat, de l'assemblée nationale, du Conseil constitutionnel, du gouvernement, du Conseil supérieur de la magistrature et de la Cour des comptes. Les détracteurs rétorquent, cependant, que cette composition est la parfaite garantie d'un manque d'indépendance du CNSC.

Si la LCC est adoptée, les compromis de la coalition signifient qu'il est peu probable qu'elle ait un impact significatif sur le comportement des hauts responsables et elle fonctionnera plutôt comme une structure permettant d'épingler les fonctionnaires discrets de niveau intermédiaire. Il ne s'agit pas, néanmoins, d'arguer contre son adoption, car la poursuite de responsables moins gradés peut susciter une demande publique poussant à enquêter dans les sphères plus élevées de la hiérarchie.

Christine J. Nissen (Centre pour le développement social/TI Cambodge)

Indications bibliographiques

Zim Chea et Bruce McKenney, *Trading Forest Products in Cambodia : Challenges, Threats, and Opportunities for Resin*, Working Paper No. 28 (Commerce des produits forestiers au Cambodge : défis, menaces et opportunités pour la résine, Document de travail n° 28) (Cambodia Development Resource Institute, 2003)

Banque Mondiale, *Cambodia Governance and Corruption Diagnostic : Evidence from Citizen, Enterprise and Public Official Surveys* (Diagnostic de la gouvernance et de la corruption au Cambodge : constats issus des enquêtes menées auprès des citoyens, des entreprises et des agents publics) (Banque Mondiale, 2001)

Toshiyasu Kato, Jeffrey Kaplan et Chan Sophaland Real Sopheap, *Enhancing Governance for Sustainable Development* (Améliorer la gouvernance pour un développement durable) (Cambodia Development Resource Institute et Banque asiatique de développement, 2000)

Centre pour le développement social (TI Cambodge) : www.online.com.kh/users/csd

Notes

1. *Phnom Penh Post* (Cambodge), 21 novembre-4 décembre 2003.
2. Comfrel, *Final Statement and Report on the National Assembly Elections 2003* (Déclaration finale et rapport sur les élections de l'assemblée nationale 2003) (Cambodge, 2003).
3. *Ibid.*
4. La Fondation Asie, *Democracy in Cambodia 2003 : A Survey of the Cambodian Electorate*, (Démocratie au Cambodge 2003 : enquête sur l'électorat cambodgien) (2003).

Cameroun

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

Changements juridiques et institutionnels

- Une loi portant sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel a été adoptée en avril 2004 et devrait entrer en vigueur quelques mois après l'élection présidentielle d'octobre 2004 (voir ci-dessous).
- En décembre 2003, le parlement a approuvé les dispositions finales relatives à l'Observatoire National des Élections créé par loi en 2000. Le but de l'Observatoire est d'assurer la transparence et d'éliminer la corruption dans le processus électoral. Dans son rapport sur les élections de juin 2002, il a identifié de nombreux dysfonctionnements dans le système électoral et fait des propositions pour y remédier.

Exploitation forestière et corruption au Cameroun

En juillet 2003, le gouvernement du Cameroun a créé une cellule de lutte contre la corruption au sein du ministère de l'environnement et des forêts. À l'instar des cellules similaires dans d'autres départements ministériels, les objectifs de cette cellule sont de proposer, d'appliquer et de surveiller les mesures de lutte contre la corruption au sein du ministère et de promouvoir une conduite conforme à l'éthique[1]. Toutefois, étant donné que ces cellules sont dirigées par des responsables qui relèvent de leurs supérieurs dans les ministères et ne sont, par conséquent, pas indépendants, il y a de fortes chances qu'elles soient inefficaces. Leurs actions seront en outre limitées par l'absence de moyens de coercition et le manque de ressources matérielles et financières. Au moment où nous rédigeons ce rapport, la cellule de lutte contre la corruption au sein du ministère de l'environnement et des forêts n'avait encore pris aucunes mesures en dépit d'une corruption généralisée dans ce secteur.

Deux études connexes, réalisées en 2003 par Greenpeace/Forest Monitor et par le DFID britannique et le FMI, illustrent l'étendue de la corruption dans le secteur forestier au Cameroun et les énormes pertes fiscales subies par l'État en conséquence. Ces études mettent en exergue deux types d'infractions majeures : l'exploitation forestière illégale, dans les cas où il n'y a pas de titre d'exploitation, et l'exploitation forestière anarchique qui concerne des exploitations autorisées mais s'opérant avec de graves infractions telles que les coupes incontrôlées, l'exploitation du bois hors des concessions ou les fausses déclarations fiscales. Ces études ont prouvé que 41 concessions sur 92 étaient exploitées illégalement. Une des études, qui porte sur 21 concessions, conclut à une perte fiscale de 59,7 milliards de francs CFA (115 millions de $ US) et évalue à 432 milliards de francs CFA (834 millions de $ US) les dommages et intérêts cumulés sur cinq ans, soit au total environ le quart du budget de l'État pour l'exercice 2004.

La corruption est certainement à l'origine de cette illégalité persistante. Des exploitants forestiers corrompus usent de leur influence sur tous les acteurs concernés en matière d'attribution, d'exploitation et de gestion des forêts. Par conséquent, leurs activités, même quand elles sont illégales, sont légitimées d'année en année par des pénalités minimales dont le paiement est négociable et toujours ouvert à une révision à la baisse.

En avril 2004, le ministère de l'environnement et des forêts a publié sa liste annuelle des dix plus grands contrevenants à la réglementation forestière. Cette liste, qui donne une vue partielle de l'impact financier et des pertes fiscales subies par l'État du fait de l'exploitation forestière anarchique, faisait partie du train de mesures exigées par la Banque Mondiale et le FMI pour accompagner le programme d'ajustement structurel en cours. Certaines sociétés figurent sur la liste des dix plus grands contrevenants d'année en année.

Le Conseil constitutionnel peut-il garantir la transparence électorale ?

L'adoption, en avril 2004, de la loi portant création du Conseil constitutionnel (conformément à la constitution de 1996), comblera ce que certains observateurs considéraient comme un vide juridique, même si ses prérogatives sont actuellement exercées par la Cour suprême. Le Conseil constitutionnel statuera sur la constitutionnalité des lois et les conflits de compétences entre les institutions de l'État et entre l'État et les régions. Il veillera également à la régularité des élections et des consultations référendaires et proclamera les résultats des élections.

Toutefois, on se demande si les dispositions de la loi fourniront une garantie satisfaisante de l'indépendance du Conseil. La loi stipule que les 11 membres du Conseil (en plus des anciens présidents) seront désignés comme suit : trois par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée Nationale, trois par le Président du Sénat et deux par le Conseil supérieur de la magistrature. Si le Président de la République du Cameroun est également le Président du Conseil supérieur de la magistrature et le chef du parti au pouvoir et que ce parti détient la majorité au parlement, le choix de la quasi-totalité des membres du Conseil pourrait être déterminé par l'exécutif. Le manque potentiel d'indépendance peut saper la crédibilité du Conseil.

Autre facteur qui pourrait miner davantage sa crédibilité : le fait que son administration sera gérée par un secrétaire général nommé par le Président de la République. Le secrétaire général jouera un rôle important dans le fonctionnement du Conseil. Tout manque de neutralité de sa part aura nécessairement un impact sur l'efficacité et l'indépendance de l'institution dans son ensemble. Même si les membres du Conseil font un effort concerté pour demeurer indépendants, le secrétaire général pourra devenir le cheval de Troie de l'exécutif au sein de l'organisation. Pour garantir l'indépendance du Conseil constitutionnel il faut en amender la loi d'habilitation.

Mounchipou : procès de la transparence ou écran de fumée ?

Depuis le classement du Cameroun à la dernière place de l'Indice de perceptions de la corruption de TI en 1999, les tribunaux se placent de plus en plus au centre de la lutte contre la corruption au Cameroun mais une série de soi-disant « procès de la transparence » ont soulevé la question de savoir si les tribunaux faisaient preuve d'une réelle détermination à combattre la corruption et le détournement des deniers publics ou s'ils créaient tout simplement un écran de fumée pour améliorer les perceptions publiques et internationales.

Le plus sensationnel des procès est connu sous le nom d'« affaire Mounchipou », du nom de l'ancien Ministre des Postes et Télécommunications, Monsieur Mounchipou Seidou. La singularité du procès tient à la qualité du principal accusé, Mounchipou Seidou, au grand nombre d'accusés et à la nature des infractions qui leur sont imputées.

Plus de 20 accusés, y compris Seidou, de nombreux hauts responsables du ministère des Postes et Télécommunications et cinq dirigeants de sociétés étaient traduits en justice pour détournement de deniers publics, faux et usage de faux, pratiques frauduleuses et utilisation d'un acte public pour servir des intérêts personnels. Ces accusations étaient liées à l'attribution de marchés de travaux de construction et à l'acquisition d'équipements pour le ministère. Malgré le déclenchement de la procédure judiciaire en 1999, les accusés n'ont été jugés qu'en 2003 du fait des lenteurs du système judiciaire. Après plus de sept mois de procès, le verdict a été rendu en novembre 2003. Le tribunal a condamné sept des accusés à 20 ans d'emprisonnement, doublés de la confiscation de leurs biens, et prononcé l'acquittement des autres accusés[2].

Toutefois, malgré les lourdes peines infligées, la portée de ce procès n'est pas claire. Nombre d'observateurs relèvent le fait que, depuis le début du procès en 1999, il n'y a pas eu d'autres poursuites en dépit des nombreuses allégations de corruption dans d'autres départements ministériels.

La police : une institution gangrenée par la corruption ?

Dans l'enquête du Baromètre mondial de la corruption 2003 de TI[3], en réponse à la question « si vous pouviez éliminer la corruption au sein d'une des institutions suivantes quel serait votre premier choix ? », 14 pour 100 des répondants camerounais ont placé la police en deuxième place, après le système judiciaire avec 31 pour 100. Le comporte-

ment de la police inquiète gravement le public et même Pierre Minlo Medjo, le délégué général à la sûreté nationale, a déclaré en décembre 2003 : « Il est signalé çà et là des cas de sous-traitance illégale des services publics, d'escroquerie éhontée, de violences exercées délibérément, de racket quasi-systématique des étrangers, d'abus de toutes sortes et, surtout, de corruption pratiquée à grande échelle par des fonctionnaires véreux qui en ont fait une source intarissable d'enrichissement personnel[4] ».

Ces observations reflètent la réalité quotidienne. À titre d'exemple, les chauffeurs de taxi sont, de façon routinière, forcés de verser 1 000 francs CFA (2 $ US) ou plus aux policiers pour des infractions imaginaires telles que « le refus de transporter les passagers », « l'encombrement de la voie publique » ou l'utilisation d'un « double pare-brise » dans le cas des chauffeurs de taxi qui portent des lunettes.

Cette situation était devenue si extrême que les chauffeurs de taxi se sont mis en grève en mars 2004, dénonçant le harcèlement par les policiers et exigeant, entre autres choses, le respect de la tarification en matière d'infractions. À l'issue des négociations entre le gouvernement et les syndicats des chauffeurs de taxi, les pouvoirs publics ont publié une liste des pièces administratives et autres accessoires à produire lors des contrôles de police ainsi qu'une classification des amendes. Les chauffeurs de taxi ont repris le travail mais seules des sanctions exemplaires infligées aux policiers corrompus et l'imposition d'une véritable discipline pourront éradiquer la corruption au sein de la police.

Talla Jean Bosco (TI Cameroon)

Indications bibliographiques

Lucien Ayissi, *Corruption et gouvernance* (Yaoundé : PUA, 2003)

Friedrich Ebert Stiftung, *Lutte contre la corruption : Impossible n'est pas Camerounais ?* (Yaoundé : PUA, 2002)

Pierre Titi Nwel, ed., *De la corruption au Cameroun* (Yaoundé : Gerddes-Cameroun et Friedrich Ebert Stiftung, 2001)

Babissakana et Abissama Onana, *Les débats économiques du Cameroun et d'Afrique*, (Yaoundé : Prescriptor, 2003)

Notes

1. « Mise en œuvre du programme national de gouvernance » (Yaoundé, décembre 2003).
2. *Cameroon Tribune* (Cameroun), 1er décembre 2003.
3. Disponible sur www.transparency.org/surveys/index.html#barometer.
4. *Cameroon Tribune* (Cameroun), 26 décembre 2003.

Canada

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 8,5 (12e sur 146 pays)

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en juin 2000)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en décembre 1998)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en mai 2004 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (ratifiée en mai 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- Une loi adoptée en mars 2004 (Projet de loi C-4) a restructuré le bureau du **Commissaire à l'Éthique**, de sorte qu'il devienne à présent un organe du parlement. Poste créé en 1993 pour offrir des services de conseil aux membres de la chambre basse du Parlement et enquêter sur les accusations d'infractions à l'éthique, le commissaire répondait de ses actes et intervenait auparavant à la discrétion du premier ministre. Le même projet de loi créait un poste parallèle de Conseiller sénatorial en éthique pour la chambre haute, qui a longtemps résisté à cette réglementation en dépit de sa très mauvaise réputation. La loi a finalement été adoptée au Sénat après qu'un compromis informel eut été trouvé. Ce compromis prévoyait que le premier ministre nomme le conseiller en éthique à partir d'une liste établie par la chambre elle-même.

- Les nouveaux **plafonds de contribution aux campagnes**, adoptés en 2003 dans le cadre du projet de loi C-24, sont entrés en vigueur en janvier 2004. Outre un plafond de 5 000 dollars canadiens (3 870 dollars américains) de plafond par parti pour les contributions individuelles, la restriction la plus notable concerne une interdiction des contributions des syndicats ou des entreprises aux partis, à l'exception d'une dotation de 1 000 dollars canadiens aux associations locales de partis ou aux candidats eux-mêmes. En guise de compensation partielle, un plan d'accroissement des financements publics a été appliqué. Le projet de loi vient également combler un vide dans la législation électorale car les partis pouvaient rémunérer des employés et, fiscalement, les déclarer ensuite comme dépenses, puis faire en sorte que ces employés reversent ces fonds comme dons au parti. Les élections fédérales de juin 2004 ont été les premières à être régies par ces nouvelles règles.

- En réaction à l'actuel scandale des commandites (voir ci-dessous), un certain nombre de réformes ont été proposées ou mises en œuvre. Le projet de loi C-25 propose une meilleure **protection des dénonciateurs** pour les employés du secteur public, en créant une procédure de divulgation des malversations et de protection contre les représailles suite à la révélation d'actes de corrup-

tion au sein des pouvoirs publics. Les détracteurs de cette loi ont avancé qu'elle comportait un certain nombre de failles et ne couvrait pas d'importants sous-secteurs de la fonction publique, tels que le personnel politique, la Gendarmerie Royale du Canada et les forces de sécurité nationales. Le projet de loi vise à créer un poste de commissaire à l'intégrité du service public mais réitère l'erreur de la législation initiale sur le commissaire à l'éthique en rendant ce bureau responsable devant un ministre et non devant le parlement. Il obligerait également les éventuels dénonciateurs à faire connaître leurs accusations à leurs supérieurs avant de prendre contact avec le commissaire, ce qui pourrait les exposer à des mesures d'intimidation et permettre aux autorités de prescrire des pénalités pour des accusations jugées « futiles » ou de « mauvaise foi ».

- En réaction au même scandale, le budget fédéral de mars 2004 comporte des plans pour la réinstauration du Bureau du **Contrôleur Général** et pour la création de nouveaux postes de contrôleurs agréés auprès des ministères afin de vérifier les nouvelles dépenses. Des exigences accrues de vérification et des réglementations plus poussées sur la gouvernance des entreprises publiques ont également été présentées.

- Toujours suite au même scandale, le Conseil du Trésor[1] a annoncé de nouvelles procédures de nomination des cadres des entreprises publiques en mars 2004, qui constituent un « avant-goût » d'une **refonte** plus complète **de la gouvernance des entreprises publiques** dont la parution est prévue pour septembre 2004. Le Conseil du Trésor a également annoncé une **révision** détaillée **de la loi sur la gestion des finances publiques**[2] afin d'envisager l'adoption de clauses plus strictes d'application et de recouvrement ainsi que l'application de sanctions aux fonctionnaires, employés d'entreprises publiques et titulaires de postes.

Le scandale des commandites

L'année 2003-2004 aura marqué les esprits essentiellement pour l'onde de choc provoquée par la publication du rapport de la Vérificatrice Générale le plus accablant qui soit, où il est fait état d'affaires de détournement et d'utilisation abusive des deniers publics au sein du ministère des travaux publics[3]. Le Premier Ministre Paul Martin, nouvellement installé en décembre 2003 et immédiatement mis sur la sellette, a compris et partagé l'indignation de l'opinion publique quant au manque de responsabilité comptable constaté dans l'administration du programme tout en clamant n'avoir pas eu directement connaissance des abus commis. Le scandale qui s'en est suivi a été l'un des thèmes centraux de la campagne des élections fédérales de juin 2004, qui a vu le Parti Libéral de Martin, auparavant assuré d'une quatrième majorité successive, englué dans une âpre

bataille et finalement réduit à un gouvernement minoritaire instable.

Dans les années qui ont suivi la défaite de justesse au référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec, 250 millions de dollars canadiens (193,5 millions de dollars américains) ont été dépensés dans un programme de commandite géré par le ministère des travaux publics pour créer une image plus positive de l'administration fédérale au Québec. Le premier ministre de l'époque, Jean Chrétien avait combattu le nationalisme québécois tout au long de sa carrière politique et était déterminé à faire progresser la cause fédéraliste. Toutefois, le zèle à financer ce projet associé à un manque de contrôles financiers adéquats a conduit à la catastrophe. La Vérificatrice Générale, Mme Sheila Fraser, a retrouvé peu de documents pour justifier la plupart des dépenses effectuées et a conclu que jusqu'à 100 millions de dollars canadiens (77,4 millions de dollars américains) avaient été détournés au profit d'agences publicitaires (certaines ayant des connexions politiques avec les pouvoirs publics) via des combines telles que les surfacturations, les fausses factures, les contrats factices et d'autres formes d'abus et de malversations. En outre, le rapport de vérification conclut que « le parlement n'a pas été informé des objectifs du programme ou des résultats atteints et a été mal informé quant à la façon dont il a été géré »[4].

Les premières indications de détournement de fonds sont apparues en 2000 avec des rapports isolés faisant état de dépenses élevées et très peu documentées. En 2002, poussée par de nouvelles révélations, la vérificatrice générale a procédé à une vérification plus serrée des contrats passés dans le cadre du programme de commandites et a déclaré que de « hauts fonctionnaires avaient enfreint à peu près toutes les règles de comptabilité » en octroyant pour 1,6 million de dollars canadiens de contrats à l'agence de publicité de Montréal, Groupaction Marketing – qui s'avérera un protagoniste clé dans l'ensemble du scandale[5]. Fin 2003, l'enquête de Mme Fraser livrant des détails toujours plus alarmants, le gouvernement a reconnu l'ampleur du problème : le premier jour de sa prise de fonction en tant que Premier Ministre, Martin a révoqué ce programme et l'agence qui le gérait, Communications Canada.

Le rapport de Mme Fraser ne mâchait pas ses mots : « Le schéma constaté de non-respect des règles n'est pas le résultat d'erreurs isolées. Il s'agit d'un schéma constant et omniprésent. C'est de cette façon que le gouvernement a géré ce programme »[6]. En outre, les paiements « semblent conçus afin de fournir des commissions aux agences de communication, tout en dissimulant les sources de financement et la véritable nature des transactions »[7].

La réponse du gouvernement à ce rapport a été prompte et, outre les tentatives visant à limiter les dégâts et éviter le blâme, comprenait un certain nombre d'enquêtes parallèles ainsi que les réformes institutionnelles mentionnées plus haut. Alfonso Gagliano qui, en sa qualité de ministre des travaux publics, avait supervisé ce programme, a été rappelé de sa nouvelle affectation diplomatique afin de répondre aux questions de l'enquête concernant son rôle et celui de son ministère dans ce dossier. Un avocat-conseil spécial chargé du recouvrement a été nommé, ayant pour mandat de procéder au recouvrement des fonds perçus de façon indue. Le Comité des comptes publics du Parlement a immédiatement et ostensiblement débuté les auditions sur la question.

Dans son témoignage devant la commission parlementaire, Gagliano a clamé son ignorance des détournements et a avancé que, en dépit du principe de responsabilité ministérielle, il ne pouvait être tenu pour responsable des actions de son ministère car il n'avait pas le pouvoir de recrutement ou licenciement sur l'agence incriminée. Il a plutôt reporté le blâme sur l'administrateur de Communications Canada, Charles Guité. D'autres personnes impliquées, cependant, ont parlé de réunions hebdomadaires supervisées par Gagliano et ont généralement contredit son témoignage. Guité a également clamé son innocence, montrant plutôt du doigt ses supérieurs, notamment Gagliano.

Rebondissements quotidiens, accusations et contre-accusations, limogeages et poursuites pour licenciement abusif ou atteinte à la réputation, n'ont cessé de se succéder de février à mai 2004[8]. Avec l'organisation des élections fédérales en mai, l'enquête a été suspendue par la dissolution du parlement. Elle a fait place à la rhétorique de campagne des partis d'opposition, qui ont profité de ce scandale pour attaquer le Parti Libéral. La police poursuit néanmoins un certain nombre d'enquêtes pénales au moment où nous rédigeons ce rapport et une enquête judiciaire indépendante doit normalement débuter en septembre 2004. La responsabilité globale dans ce dossier demeure sujette à débat et la vérificatrice générale a ostensiblement fait savoir que les incidents découverts jusque-là pourraient bien ne constituer que la partie visible de l'iceberg : les ressources de son bureau ne permettent la vérification directe que d'une fraction des dépenses publiques, choisie sur une base de probabilité de risque. La question est de savoir si, dans l'affaire des commandites, les détournements sont le fruit d'un programme en surchauffe, mal géré (et surfinancé), ou s'il s'agit d'une érosion plus généralisée de la responsabilité au sein du gouvernement et des entreprises publiques.

En définitive, des règles et réglementations existent et auraient dû être appliquées aux activités de Communications Canada et, si cela avait été le cas, elles auraient permis d'éviter que les abus n'aillent si loin. Le problème semble venir du fait que le manque de responsabilité comptable a permis aux administrateurs d'exploiter l'enthousiasme pour les objectifs anti-séparatistes implicites du programme et de se livrer à des pratiques qui incitaient à la corruption en abrogeant « deux principes fondamentaux de contrôle interne : la séparation des tâches et la surveillance appropriée »[9]. Avec un petit groupe d'individus exerçant un contrôle effectif sur tous les décaissements, il n'y a eu ni résistance à la « tentation », ni dénonciation, du moins jusqu'à ce que les excès n'attirent l'attention de la vérificatrice générale.

Corruption de la police à Toronto

En janvier 2004, six fonctionnaires de police ont été accusés de délits incluant la conspiration, l'extorsion, l'agression, le parjure et l'obstruction à la justice, à l'issue d'une enquête interne de deux ans et demi portant sur la corruption au sein de la Brigade des stupéfiants des forces de terrain de la police de Toronto[10]. Les déclarations sous serment produites par la commission spéciale d'enquête ont fait état d'un large éventail d'actes illégaux, dont le vol de centaines de milliers de dollars dans des coffres-forts au cours de perquisitions et la vente d'armes et de narcotiques à des trafi-

quants de drogue[11]. Le chef de la commission spéciale a fait allusion à une corruption plus généralisée, indiquant que les procureurs avaient décidé de n'inculper que les individus dont les dossiers étaient tellement énormes que leur condamnation était certaine.

La brigade des stupéfiants avait précédemment été dissoute après un certain nombre de plaintes contre ses membres. Depuis 1999, pas moins de 200 poursuites liées à des affaires de stupéfiants à Toronto ont été interrompues en raison d'un problème de crédibilité des agents ; de plus des paiements en liquide ont été effectués pour régler au moins trois actions civiles engagées contre eux[12]. Entre-temps, une enquête distincte a abouti à l'inculpation d'autres agents, dont le fils d'un ancien chef de la police et celui du président du syndicat de police, pour avoir organisé un racket de protection pour les bars et restaurants du centre ville[13]. En juin 2004, plus de 20 policiers et enquêteurs avaient été mis en examen ou avisés d'inculpations potentielles.

Le Chef de la police, Julian Fantino, a annoncé un certain nombre de mesures visant à répondre aux inculpations et a engagé le Juge de la Cour Supérieure à la retraite, George Ferguson, afin de formuler des recommandations spécifiques. Ferguson a préconisé un éventail de mesures, dont l'amélioration des procédures d'embauche, de formation et de promotion, une analyse toxicologique et psychologique obligatoire, des durées limitées pour les missions des unités d'élite à « haut risque » telles que la brigade des stupéfiants, de nouvelles méthodes de gestion des informateurs, des contrôles surprises par des inspecteurs plus gradés, un renforcement de l'unité chargée des affaires internes avec des bureaux séparés, un numéro vert interne de dénonciation pour les accusations de méconduite de la police et une meilleure protection des dénonciateurs[14].

Cependant, Fantino s'était déjà publiquement aliéné un certain nombre de membres importants de la Commission des services de police, ainsi que le maire de Toronto nouvellement élu (en faisant activement campagne pour l'un de ses adversaires) et les militants des libertés civiques. Bien qu'il ne soit pas personnellement impliqué, ses détracteurs l'ont critiqué pour la lenteur de sa réaction aux problèmes touchant la brigade des stupéfiants. La commission a approuvé toutes les propositions de Ferguson mais a ensuite annoncé son propre plan d'enquête civile sur les pratiques de gestion de la police. La Commission n'a pas prolongé le contrat de Fantino à la tête des services de police lorsqu'il est arrivé à expiration en juin 2004[15].

À l'instar du scandale des commandites, les enquêtes aussi bien civiles que pénales se poursuivent, couronnées finalement par la mise à l'écart des individus incriminés (et par des répercussions institutionnelles), mais seront probablement encore longtemps sujettes à débat. Dans la foulée du plus grand scandale de corruption touchant les services de maintien de l'ordre au Canada, les propositions de réforme ne manquent pas mais, vu l'influence des politiques municipales sur les décisions prises au plus haut niveau sur la façon d'effectuer voire même de conceptualiser le travail quotidien de la police, une véritable amélioration structurelle sera peut-être difficile à instaurer.

Maureen Mancuso (Université de Guelph, Canada)

Indications bibliographiques

Rapport de la Vérificatrice Générale du Canada (Ottawa : novembre 2003) www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/03menu_f.html

O.P. Dwivedi et Maureen Mancuso, « Corruption as a Threat to Good Governance : Lessons from Canada », (Corruption : une menace pour la bonne gouvernance, leçons du Canada) dans Gerald Caiden, O.P. Dwivedi et Joseph Jabbra, eds, *Where Corruption Lives* (Là où la corruption prospère) (Bloomfi eld : Kumarian Press, 2001).

Ian Greene et Eleanor D. Glor, « The Government of Canada Approach to Ethics : The Evolution of Ethical Government », (Approche de l'éthique du Gouvernement du Canada : l'évolution du gouvernement éthique) dans *Public Integrity* 5 (hiver 2002-2003).

Kenneth Kernaghan, « Corruption and Public Service in Canada : Conceptual and Practical Dimensions », (Corruption et Fonction publique au Canada : dimensions pratiques et conceptuelles) dans Seppo Tiihonen, ed., *The History of Corruption in Central Government* (Histoire de la corruption dans le gouvernement central) Institut International des Sciences administratives (Amsterdam : IOS Press, 2003).

Denis Saint-Martin, « L'Affaire Groupaction : un cas de politisation de la fonction publique fédérale ? » dans *Canadian Public Administration* 46 (2003).

TI Canada : www.transparency.ca

Notes

1. Le Conseil du trésor est une puissante commission du Conseil des ministres, globalement chargé des aspects financiers, administratifs et de personnel de l'exécutif. Il est considéré comme le directeur général et employeur de la fonction publique.
2. La loi régit les procédures, responsabilités, délits et sanctions de la fonction publique. Il s'agit essentiellement d'un recueil de règles régissant la façon dont les autorités et l'administration publiques gèrent les fonds.
3. L'auteur remercie Josh Alcock, Nick Erdody, Jordan Hatton et David Hornsby qui l'ont aidé dans ses recherches afin de retracer et d'assimiler ce scandale en constante évolution.
4. Gouvernement du Canada, *Rapport de la Vérificatrice Générale du Canada* (Ottawa : Novembre 2003), section 3.1.
5. Vérificatrice Générale du Canada, Conférence de Presse, 8 mai 2002, www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/02ossp_e.html (en anglais)
6. *Rapport de la Vérificatrice Générale du Canada*, section 3.122.
7. *Ibid*., section 3. 44.
8. Outre Gagliano, Guité et Pelletier, des présidents de sociétés publiques tels que Marc Le François (VIA Rail) et Michel Vennat (Banque de Développement du Canada) ont été limogés et André Ouellet (Canada Post) a été suspendu sans solde en attendant l'enquête sur le rôle de sa société dans ce scandale. De nombreux cadres des différentes agences de publicité et cabinets de relations publiques impliqués ont également été renvoyés ou mis en examen.
9. *Rapport de la Vérificatrice Générale*, section 3.21.
10. Canadian Broadcasting Corporation, www.cbc.ca/stories/2004/01/07/police040107
11. *Ottawa Citizen* (Canada), 20 janvier 2004.

12. *Ibid*.
13. *Ottawa Citizen* (Canada), 27 avril 2004.
14. Bon nombre des propositions de Ferguson découlent de son rapport, *Review and Recommendations Concerning Various Aspects of Police Misconduct* (Examen et recommandations sur divers aspects de la méconduite de la police) (Toronto : 2004), commandé par Fantino en novembre 2001, parallèlement aux premières étapes des investigations de la commission spéciale.
15. *Toronto Sun* (Canada), 26 juin 2004.

Chine

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 3,4 (71e 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 (ratifiée en septembre 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- Les réglementations relatives aux **procédures de traitement des affaires administratives** ont été publiées en août 2003 par le ministère de la sécurité publique afin de contrôler l'usage de mesures coercitives par les fonctionnaires de police. Ces réglementations viennent répondre aux préoccupations qui ont été exprimées concernant des faits où des fonctionnaires de police ont usé de détentions illégales pour faire payer des amendes ou fait usage de la force afin d'obtenir des aveux de personnes innocentes.

- La commission disciplinaire centrale a publié, en janvier 2004, le « Document N° 1 », qui appelle à la réforme du système tant exploité de **confiscation des terres à des fins de construction**, dans le but de renforcer les droits et intérêts des paysans (voir ci-dessous).

- En février 2004, le Parti Communiste Chinois (PCC) a promulgué un nouvel arsenal de lois sur la **supervision et la politique disciplinaire du parti**. Ces textes doivent encore être pleinement appliqués à l'heure où nous rédigeons ce rapport. Les nouvelles réglementations accentuent l'indépendance ainsi que les pouvoirs de supervision de la Commission d'inspection disciplinaire (CID), qui est responsable devant la commission centrale du PCC, et introduit de nouveaux mécanismes de suivi pour les responsables provinciaux et les ministères du gouvernement central.

- Une Directive pour l'établissement de pouvoirs publics fondés sur le droit a été introduite par le gouvernement central en avril 2004. Elle porte sur la **séparation des fonctions exercées au sein des autorités** de la gestion des entreprises publi-

ques et sur la séparation des fonctions et pouvoirs entre les différentes strates des pouvoirs publics et de leurs différents services. Elle exhorte également à la création d'un mécanisme de contrôle des fonctionnaires de l'État.

- En avril 2004, le PCC a mis en œuvre des réglementations temporaires relatives à la démission des fonctionnaires, dans le but d'inciter les responsables du parti et les fonctionnaires à **répondre de leurs actes**. Les textes stipulent les circonstances dans lesquelles la démission est obligatoire, notamment pour certaines fautes lourdes, méconduites graves ou insuffisances sérieuses en termes de performance, bien que ces actes ne soient pas des infractions pénales.
- Un **registre foncier** (Cadastre) a été créé pour la première fois à Pékin. Publiée en mai 2004, la réglementation prévoit une cartographie complète des propriétés foncières dans la capitale, mise à la disposition du public pour consultation auprès du bureau national du Cadastre et de la construction. Les visiteurs sont autorisés à faire des copies de ce Cadastre. Autrefois, les informations sur les propriétés foncières étaient tenues secrètes.
- Le Parquet populaire suprême et les ministères de la construction, de la communication et des ressources hydrauliques ont décidé, en mai 2004, d'introduire un système de **liste noire** afin de lutter contre la corruption dans le secteur du bâtiment dans cinq régions pilotes (voir ci-dessous).
- Les municipalités de Guangzhou et de Shanghai mettent en œuvre des programmes visant à étendre l'**accès public à l'information** dans 15 services publics. Guangzhou a adopté la législation nécessaire à cet effet en 2003, suivie par Shanghai en mai 2004. À Shanghai, toutes les informations relatives à la gestion économique et aux services sociaux, à l'exception de celles qui sont confidentielles aux termes de la loi, seront partiellement ou intégralement mises à la disposition du public. Les services concernés sont notamment l'éducation, le personnel, le foncier, l'approvisionnement en eau, le contrôle qualité, la programmation, l'entreprise commerciale, la police, le commerce extérieur, l'assainissement, la protection des travailleurs, les finances et l'administration urbaine. Les différentes branches des pouvoirs publics doivent élaborer et publier des directives pour ouvrir l'accès aux informations et donner les noms et numéros de téléphone des personnes chargées de la mise à disposition de l'information au public. L'administration publique de Shanghai a lancé un programme de formation afin d'assurer une bonne mise en œuvre de ce plan.
- Les directives relatives à la mise en application de la **Loi sur les marchés publics**, qui est entrée en vigueur en janvier 2003, ont été élaborées et sont en cours d'examen. Des mesures connexes, notamment des directives sur les procédures d'approvisionnement, l'enregistrement des agents d'adjudication et les mécanismes d'évaluation pour les organismes d'achats centralisés, ont également été élaborées et plusieurs d'entre elles devaient être approuvées fin 2004.

Corruption dans le secteur du bâtiment chinois en pleine expansion

Tandis que l'économie chinoise progresse au galop, les énormes investissements dans de nouveaux chantiers d'infrastructure associés à la faible application des règles de passation des marchés ont créé de nombreuses opportunités de corruption. Les fonctionnaires locaux jouent un rôle déterminant dans la procédure d'appel d'offre et, bien souvent, ont ignoré les règlements qui s'imposent. De 1997 à ce jour, 14 directeurs des transports de neuf provinces ont fait l'objet d'enquêtes pour corruption. Trois chefs des transports successifs de la province de Henan ont été pris en train d'accepter des pots-de-vin et condamnés pour complicité dans d'autres délits[1].

Une telle incurie professionnelle existe aussi dans l'aménagement du territoire et le secteur foncier. La Chine modernise ses villes à tour de bras et un grand nombre de vieilles bâtisses sont balayées pour laisser la place à de nouvelles tours de bureaux ou d'habitations. Ce processus offre non seulement la possibilité aux fonctionnaires de détourner les biens immobiliers dont ils ont la charge, mais fournit également des preuves tangibles de leurs « performances professionnelles » et améliore leurs perspectives de carrière. Compte tenu de ces motivations faussées, il n'est guère surprenant que les fonctionnaires soient envoûtés par des « projets d'image de marque », qui peuvent avoir de sérieuses répercussions à long terme sur l'économie locale. Les investisseurs sont poussés à investir leur épargne dans des chantiers qui ne se matérialisent jamais, tandis que les propriétaires de logements sont forcés, par des administrations provinciales ou des conseils municipaux corrompus, à quitter leurs maisons, qui sont ensuite démolies en vue d'aménager le site. Ce phénomène a déclenché des protestations populaires à travers tout le pays, surtout sur la côte en rapide croissance et dans la capitale, Pékin.

Lors de la présentation de son « Rapport d'activités » en mars 2004, le Premier Ministre Wen Jiabao a réitéré sa demande : les confiscations de terrains doivent être strictement contrôlées et menées avec tout le respect dû aux lois et aux priorités de planification. Submergé de plaintes, le procureur général du pays a annoncé, en décembre 2003, que la lutte contre la corruption dans le secteur immobilier et dans le marché des chantiers de construction serait une des grandes priorités de ses bureaux en 2004.

On a constaté certaines améliorations du cadre juridique au cours de ces dernières années. En janvier 2000, la loi relative aux appels d'offres et soumissions est entrée en vigueur et le ministère de la construction a ensuite promulgué une série de règlements sur les procédures d'appel d'offre pour les projets d'infrastructures urbaines et de construction civile en particulier. Dès 1994, les ministères de la construction et de la supervision ont aidé à la promotion du Marché des Constructions Immobilières (MCI), un marché d'appels d'offre et de soumissions ouvert pour les chantiers de construction civile ou d'infrastructures urbaines impliquant un investissement de l'État ou des sociétés détenues en majorité par l'État. Actuellement, 325 des 336 villes de la Chine ont créé ce type de centres de passation des marchés publics. Bien que le MCI ait eu un certain impact sur la réduction de la corruption dans les marchés publics, il demeure sous-financé et sous-exploité.

En mai de cette année, le gouvernement a introduit un système de liste noire pour les entrepreneurs du bâtiment condamnés pour corruption dans cinq régions – les provinces de Jiangsu, Zhejiang et Sichuan, la municipalité de Chongqing et la Région autonome de Guangxi Zhuang. Dans le cadre de ce plan pilote, la liste noire sera mise à la disposition des administrations locales et des personnes chargées des chantiers de construction dans ces régions. L'exclusion peut être temporaire ou définitive. Ce plan s'inspire d'un système de liste noire introduit à Wuxi, dans la province de Jiangsu, en 2002.

La période 2004-2008 sera une période charnière pour la construction de locaux et d'infrastructures de transport pour les jeux olympiques de 2008 à Pékin. Les projets de construction et de services liés aux Jeux représenteront jusqu'à 16 milliards de dollars américains d'opportunités de marchés pour les investisseurs locaux et étrangers. Pour prévenir le risque de corruption, l'administration municipale de Pékin et le comité d'organisation des jeux ont mis sur pied un Département d'Audit et de Supervision (DAS) composé de 23 membres issus des ministères de la supervision, des finances et de la construction ainsi que de la commission publique pour le développement et la réforme du Bureau National des Sports. Le DAS supervisera les processus de soumission et de développement des infrastructures et élabore actuellement un Code de conduite pour les personnels concernés. Cependant, les contestations liées à la réquisition forcée de terrains et à la démolition d'habitations pour pouvoir construire les centres sportifs, les hôtels et les restaurants nécessaires pour les Jeux ont déjà contribué à entacher ce processus.

La grande corruption captive les foules

Les affaires de hauts fonctionnaires de l'État voyageant à l'étranger afin de dépenser le fruit des pots-de-vin touchés et d'autres actes de corruption ont placé la corruption en haut de la liste des préoccupations de l'opinion publique. Parallèlement, la Chine a intensifié sa coopération avec les organismes internationaux pour lutter contre la corruption et souscrit à des accords internationaux (en ratifiant par exemple les textes internationaux de lutte contre la corruption) qui engagent le gouvernement à prendre ce problème à bras-le-corps.

En avril 2004, les autorités américaines ont remis Yu Zhendong à la police chinoise, à l'aéroport international de Pékin. Yu est l'ancien président de l'agence de la Banque de Chine de la ville de Kaiping, dans la province de Guangdong, et est soupçonné d'avoir détourné des fonds bancaires entre 1993 et 2001, dont 485 millions de dollars américains ont été restitués à la Chine. Des affaires telles que celles-là ne représentent peut-être que la partie visible de l'iceberg : les recherches indiquent que jusqu'à 4 000 autres personnes soupçonnées de corruption ou de subornation se trouveraient toujours à l'étranger. Le montant total des fonds dérobés pourrait s'élever à cinq milliards de yuans (600 millions de dollars américains), selon des sources officielles[2]. Il est de plus en plus courant pour les fonctionnaires chinois d'envoyer leurs enfants vivre ou étudier à l'étranger, un luxe que beaucoup ne peuvent s'offrir en faisant un usage légal de leurs pouvoirs ou de leurs revenus.

La décision de centrer les efforts de lutte contre la corruption, engagés ces

dernières années, sur les hauts fonctionnaires a remporté l'adhésion populaire. Selon une série d'enquêtes réalisées auprès des ménages par la Commission centrale d'inspection disciplinaire du Parti Communiste Chinois, la satisfaction des citoyens envers cette initiative de lutte contre la corruption est passée de 33 pour 100 en 1996, à 52 pour 100 en 2003. Une préoccupation demeure cependant : la capacité du système judiciaire à poursuivre et à sanctionner les auteurs de délits de façon impartiale. En 2003, 13 fonctionnaires dépendant des provinces ou des ministères ont été reconnus coupables de corruption. L'un d'entre eux a été condamné à mort et deux autres ont reçu des peines de condamnation à mort qui ont été ultérieurement suspendues pour deux ans. Un autre dossier illustre bien la nature fermée du processus judiciaire : celui de Liu Yong, ancien président du Groupe Kiyang à Shenyang, qui a été condamné à mort pour 27 délits différents notamment pour paiement de pots-de-vin, implication dans des associations de malfaiteurs et détention illégale d'armes. Sa condamnation, prononcée par un tribunal régional dans le District de Tieling, province de Liaoning, en avril 2002, a ensuite été suspendue pour deux ans à compter d'août 2003, au motif que ses aveux avaient été obtenus sous la torture. Cette décision a, à son tour, été annulée par la cour suprême et son exécution immédiate ordonnée. Le grand public n'a pas été informé des raisons justifiant les indécisions qui ont entouré sa condamnation.

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

Indications bibliographiques

Li Yongzhong, « China will launch a decisive anti-corruption battle », (La Chine engagera une bataille décisive contre la corruption) Pékin, Liaowang Dongfang Journal, 2004

Guo Yong, « Study on Character and Trends of Corruption Cases involving China's Senior Public Officials », (Étude sur le caractère et l'évolution des affaires de corruption impliquant de hauts fonctionnaires chinois) dans *Comparative Economic and Social Systems*, 2004

Xie Ping et Lu Lei, « Study on China's Financial Corruption : from Quality to Quantity » (Étude sur la corruption financière en Chine : de la qualité à la quantité) *Comparative Studies*, Vol. 8, 2003

Notes

1. *People's Daily* (Chine), 7 avril 2004.
2. Agence de presse chinoise, 29 septembre 2003.

Colombie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 3,8 (60e sur 146 pays)

Conventions :
Convention interaméricaine de l'OEA contre la corruption (ratifiée en novembre 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 août 2004)

Changements juridiques et institutionnels

- Le **Plan de développement national** 2002-06 du Président Álvaro Uribe, intitulé « Vers un état communautaire » et adopté par le congrès en juin 2003, traduit une intention déclarée d'accroître la transparence et l'efficacité des fonctions de l'État en associant la société civile aux décisions sur la façon dont l'administration publique devrait fonctionner. Les deux composantes du plan qui ont le plus grand potentiel pour endiguer la corruption sont les réformes du processus de passation des marchés publics, d'une part, en particulier le fait de divulguer davantage d'informations sur les marchés dans le budget, et un durcissement des sanctions contre les agents de l'État dont les actes, délibérés ou non, ont conduit à la perte de deniers publics, d'autre part.
- En novembre 2003, une loi réglementant les **associations de surveillance civiques** est entrée en vigueur. Ces groupes gardent un œil sur les autorités publiques, qu'elles soient administratives, politiques, judiciaires, électorales, législatives, fiscales ou disciplinaires. Ils peuvent également surveiller des entités du secteur privé ainsi que les ONG nationales ou internationales qui exécutent des projets à l'aide de fonds publics. Ces associations existaient sans réglementation précise depuis la fin des années 80. La loi interdit à ces organisations de contrôler des entités publiques avec lesquelles elles ont passé des contrats de prestation de services ou d'autres contrats similaires.

Le cabinet du procureur général confronté à la plus grave crise de son histoire

Le cabinet du procureur général a été créé en 1991 dans l'espoir de contribuer à réduire les niveaux élevés d'impunité en Colombie. La réalité n'a pas été à la hauteur des attentes et 2004 a vu cette entité engluée dans la pire crise de son histoire, face à des accusations de corruption et d'infiltration par des paramilitaires et des trafiquants de drogue.

À Cali, situé à l'Ouest du pays, 16 fonctionnaires ont été suspendus pour des liens présumés avec des narcotrafiquants en février 2004. Ce même mois, le représentant du parquet auprès de la cour suprême, Justo Pastor, a été contraint de démissionner car il n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi l'une des personnes impliquées dans une procédure pénale lui avait offert une montre hors de prix. Peu de temps après, en mars 2004, Carlos Arias a été contraint de démissionner de son poste de directeur national du cabinet du procureur général parce qu'il aurait fait pression sur des magistrats afin de modifier des décisions de justice et pour harcèlement sexuel.

Des politiques partisanes sont peut-être à la base de certaines accusations visant le parquet. En effet, le parquet est actuellement dirigé par Luis Camilo Osorio, membre du Partido Conservador de l'ancien président Andrés Pastana ; un certain nombre d'accusations émanent de partisans des partis d'opposition[1]. En février 2004, par exemple, un parlementaire du parti d'opposition Polo Democrático a affirmé que des membres de groupes paramilitaires avaient infiltré le parquet dans la ville septentrionale de Cúcuta.

D'après une analyse de ces dossiers par l'hebdomadaire *Revista Semana*[2], un certain nombre de limogeages au parquet auraient eu pour but d'éviter des enquêtes pénales qui auraient éclaboussé des individus plus haut placés dans la sphère politique. Dans l'une de ces affaires, le procureur chargé de réunir les chefs d'inculpation contre le chef de la sécurité sous l'ancien président Pastrana, Royne Chávez, a vu le mandat d'arrêt qu'il avait établi retenu par Osorio. Néanmoins, la décision d'Osorio a finalement été invalidée et Chávez arrêté.

Des raisons institutionnelles rendent le cabinet du procureur vulnérable à la corruption, en plus du fait que ce cabinet évolue dans un contexte de conflits au niveau national entre guérillas, groupes paramilitaires et la puissante industrie des stupéfiants. Tout d'abord, le procureur général a le pouvoir de nommer, muter ou congédier 16 000 fonctionnaires qui travaillent pour l'institution. Deuxièmement, il/elle a le pouvoir discrétionnaire d'attribuer ou de réattribuer les dossiers aux procureurs qui, eux-mêmes, ne jouissent que d'une autonomie limitée puisqu'ils doivent fournir des comptes-rendus détaillés sur chaque dossier à intervalles réguliers au cabinet du procureur général. L'entrée en vigueur d'un nouveau Code de procédure pénale en 2005 sera de nature à remédier à cette situation. Ce code dépouillera le parquet général de ses pouvoirs judiciaires, en restreignant ses fonctions à l'instruction et à l'inculpation, en redonnant le pouvoir judiciaire aux juges chargés des affaires pénales. La réforme mettra également en place un système accusatoire, avec des audiences, qui devrait accélérer les procédures. Cependant, les analystes ont exprimé des inquiétudes quant à l'un des aspects de la réforme car elle accroît les compétences du procureur général quand il s'agit de décider d'ouvrir ou non une instruction pour certains types de délits.

Corruption électorale

Les procédures électorales continuent d'être l'une des sphères de la vie colombienne les plus touchées par la corruption. Les pratiques corrompues concernent notamment l'achat de voix avec de petites sommes en liquide, des carreaux ou du ciment, de la nourriture, des promesses d'aide médicale ou autre ; l'inscription de faux électeurs sur les listes,

dont l'inscription de personnes décédées ; le déplacement des isoloirs sans préavis ; l'élimination de bulletins de votes ; la falsification ou le trucage du décompte officiel des voix ; la fabrication ou la rétention de cartes d'électeurs et l'inscription d'individus qui ne sont pas autorisés à voter.

Le grand nombre d'irrégularités a conduit à l'annulation d'un certain nombre de scrutins électoraux ces dernières années. En août 2003, le cabinet du procureur général a demandé au conseil d'État d'annuler les élections de mars 2002 pour l'actuel congrès et de procéder à un nouveau décompte des voix, en excluant les bulletins déposés dans 20 503 urnes pour lesquelles des irrégularités ont été constatées. Ceci aurait représenté 30 pour 100 du total des bureaux de vote et aurait modifié la composition du congrès. À Barranquilla, la capitale d'un des départements les plus gravement touchés par ces irrégularités, le département d'Atlántico, la commission électorale nationale a calculé que 30 000 des 215 000 électeurs inscrits étaient fictifs ou correspondaient à des personnes vivant hors de la circonscription[3]. La commission électorale nationale a finalement annulé 180 000 des 400 000 voix que le procureur général avait demandé d'annuler.

Ces affaires ont rouvert le débat sur la nécessité d'une réforme électorale et d'une réorganisation du système des partis politiques. Un certain nombres d'analystes avancent que le grand nombre de partis et mouvements politiques en lice dans les élections (environ 70 au total) réduit leur capacité à se surveiller mutuellement. L'une des critiques formulées par le conseil national de planification (une tribune officielle visant à permettre aux citoyens de contribuer au plan de développement national) est que la commission électorale nationale doit être plus professionnelle et plus indépendante. Le conseil national de planification a également proposé des modifications au système de financement de la politique au-delà des périodes de campagnes électorales.

Pactes de transparence pour les maires et les gouverneurs

L'un des piliers de la lutte contre la corruption, lancés par le Président Álvaro Uribe dans son plan national intitulé « Vers un État communautaire », est constitué par les pactes de transparence entre les maires, les gouverneurs et les organisations de la société civile. Les fonctionnaires du cabinet du vice-président servent de témoins lors de la signature de ces pactes.

Les pactes engagent les maires et les gouverneurs à répondre de leurs actes devants leurs administrés et à accroître la participation des citoyens et la transparence au sein de leurs administrations. Les organisations de la société civile sont censées suivre et évaluer le respect de ces engagements par le biais de comités de suivi. La présidence a proposé que les pactes soient signés dans l'ensemble des 32 départements et dans 30 pour 100 des municipalités du pays.

L'impact de ce plan a été limité en raison, en partie, de la réticence de certains secteurs de la société civile à le soutenir. Beaucoup ont critiqué cette stratégie pour son manque de définition des objectifs et de mesures claires de mise en application. En effet, dans ces conditions, il est difficile pour la société civile de mesurer les progrès ou les reculs enregistrés. L'autre point que l'on peut reprocher à ce plan est que les comités de suivi n'ont pas été dotés des ressources nécessaires pour s'acquitter de leur tâche. Ce

programme pourrait échouer s'il est tributaire de la volonté politique des signataires et de la capacité existante des organisations de la société civile.

Ceci ne veut pas dire pour autant que l'intention d'endiguer la corruption au niveau régional et municipal est mal conçue. Plusieurs cas de corruption sont apparus dans les marchés publics et l'usage de fonds publics au niveau des départements et des mairies. Plusieurs affaires de corruption à ces niveaux ont été dévoilées en 2003-2004 et, dans quelques cas, certains signes laissent présager d'une influence des narcotrafiquants et des groupes paramilitaires dans les administrations locales, en particulier dans plusieurs municipalités le long de la côte caribéenne. D'après la Fundación para la Libertad de Prensa, quatre journalistes ont été assassinés en 2003 suite aux enquêtes qu'ils effectuaient sur la corruption dans les localités de Neiva, Barrancabermeja, Maicao et Buenaventura.

Rosa Inés Ospina (Transparencia por Colombia)

Indications bibliographiques

Corporación Transparencia por Colombia, *Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales* (Indice d'intégrité des organismes publics nationaux), (Bogotá : Transparencia por Colombia, 2002 et 2003).

Organisation des États Américains, *Report of the Committee of Experts of the Mechanism for Follow-up of Implementation of the Inter-American Convention against Corruption : Report on its Implementation in Colombia* (Rapport du comité d'experts sur le mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la convention interaméricaine de lutte contre la corruption : rapport sur sa mise en œuvre en Colombie) (Washington, DC, 2004), www.oas.org/juridico/english/mec_rep_col.pdf

Eduardo Wills, « La relación entre la Corrupción y el Proceso de Descentralización en Colombia » (La relation entre la corruption et le processus de décentralisation en Colombie) dans *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia : Balance de una década* (Bilan d'une décennie de décentralisation municipale en Colombie) (Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2002).

Banque Mondiale et Vice-présidence colombienne, *Estudio sobre Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad : Desarrollando una Estrategia Anti-corrupción para Colombia* (Étude sur la corruption, performance institutionnelle et gouvernance : élaboration d'une stratégie de lutte contre la corruption en Colombie) (Bogotá, 2002).

Transparencia por Colombia : www.transparenciacolombia.org.co

Notes

1. Le président établit une liste de trois candidats pressentis pour le poste de procureur général et la cour suprême effectue le choix final.
2. *Revista Semana* (Colombie), 19 avril 2004.
3. *Revista Semana* (Colombie), 18 octobre 2003.

Costa Rica

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 4,9 (41e 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 juillet 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- En avril 2004, l'assemblée législative a donné son approbation initiale à la **Loi contre la corruption et l'enrichissement illégal dans la fonction publique**. Le projet de loi avait été introduit cinq ans auparavant et devait encore être pleinement adopté au moment où nous rédigeons ce rapport. Cette loi vise à harmoniser le cadre juridique du Costa Rica avec les dispositions de la Convention interaméricaine contre la corruption. La loi définit les délits de corruption et autorise l'invocation des déclarations de biens des fonctionnaires de l'État dans le cadre de poursuites judiciaires.

- En avril 2004, la cour suprême a demandé la révocation d'une des dispositions de la loi portant création de tribunaux spéciaux pour les dossiers de **détournements de deniers publics et de délits fiscaux**, car les moyens nécessaires pour pouvoir appliquer correctement la loi n'avaient pas été alloués. La loi a été adoptée en mai 2002 mais a été décriée car elle rend plus difficile et plus onéreuse la lutte contre les cas de corruption, en raison du fait que ces dossiers doivent à présent être traités au niveau d'un tribunal centralisé dans la capitale, San José.

Le système de Sécurité sociale costaricain entaché par le trafic d'influence

En dépit d'un cadre juridique assez solide et de mécanismes d'application opérationnels, le trafic d'influence continue de sévir dans les marchés publics au Costa Rica, avec des marchés lucratifs parfois attribués aux sociétés qui sont disposées à graisser la patte des fonctionnaires de l'État. Une affaire récente, qui a suscité la colère de l'opinion publique, illustre parfaitement ce problème. Elle a impliqué le plus gros acheteur d'équipements médicaux du pays, la Caisse de Sécurité sociale du Costa Rica (CCSS), et un distributeur de produits pharmaceutiques, la Fischel Corporation[1].

L'affaire a éclaté au grand jour lorsque les soupçons des enquêteurs publics ont été éveillés par l'augmentation massive du montant des médicaments vendus par la Fischel Corporation à la CCSS, qui est passé de 530 000 dollars américains en 2002 à 990 000 dollars américains en 2003. On a rapidement découvert que le chef de la CCSS, Eliseo Vargas, louait à la Fischel Corporation une maison de luxe à un prix défiant toute concurrence. La société avait utilisé une série de compagnies enregistrées au Panama pour acheter les biens immobiliers. Vargas a démissionné en avril 2004, après la révélation du scandale.

Une autre enquête a été ouverte pour creuser les présomptions d'irrégularités dans les achats d'équipement médical à l'aide de fonds provenant de prêts étrangers, notamment de Finlande et d'Espagne. Du matériel médical pour une valeur de 39,5 millions de dollars américains a été acheté à l'aide d'un prêt finlandais qui était subordonné à l'utilisation par la CCSS d'au moins la moitié de la somme pour acquérir du matériel finlandais, même si les équipements énumérés dans les modalités de prêt ne correspondaient pas aux besoins prioritaires des hôpitaux de la CCSS. La société qui a finalement remporté le marché d'approvisionnement était Instrumentarium-Medko Medical, un consortium finlandais représenté par la Fischel Corporation.

Le président a créé une commission spéciale composée de quatre personnalités respectées des pouvoirs publics et des milieux judiciaires, médical et des affaires afin de faire la lumière sur ces deux accusations. L'enquête de la commission, qui a duré trois mois, s'est déroulée parallèlement à une enquête parlementaire et à une instruction du parquet, qui a débuté en décembre 2003. Ceci a causé certains problèmes : lorsqu'ils ont été appelés à témoigner devant le congrès, les accusés étaient enclins à refuser de s'y rendre au motif que leurs déclarations pouvaient être utilisées contre eux dans les procédures pénales parallèles en cours. Autre difficulté : le fait que, selon le procureur général, un certain nombre d'agents de la CCSS avaient été menacés de licenciement ou d'autres sanctions s'ils dénonçaient des actes de corruption dans les départements où ils étaient employés.

L'affaire a été largement médiatisée et la pression de l'opinion publique suscitée par ce scandale a contribué à la décision du parlement d'entamer le processus d'adoption de la loi contre la corruption et l'enrichissement illicite, lequel traînait à l'assemblée depuis plus de six ans. Cette affaire illustre également le rôle déterminant du journalisme d'investigation, car ce sont ces journalistes qui ont dévoilé les liens entre la Fischel Corporation et les directeurs de la CCSS impliqués dans le scandale.

Le contrôle technique promet de contribuer à dévoiler la corruption

Des kilomètres d'autoroutes émaillés d'ornières et de ponts demeurés inachevés des années après le début de leur construction conduisent à s'interroger sur l'administration des fonds publics au Costa Rica et sur l'efficacité des procédures de construction et de passation de marchés. En 2002, le parlement a désigné un institut technique afin de superviser le CONAVI, l'organisme public chargé de la construction et de la maintenance du réseau routier du pays, et d'enquêter sur les pratiques médiocres de construction qui ont raccourci la durée de vie utile du réseau routier.

Cet organisme de contrôle est le Laboratoire National de Modèles et Matériels Structurels (LANAMME) de l'Université du Costa Rica. Depuis qu'il a été investi de ce rôle de suivi, le LANAMME a produit un certain nombre de rapports dénonçant la qualité des travaux routiers – qu'il s'agisse de leur construction ou de leur maintenance – qui ont servi de base à des accusations de conflits d'intérêt et d'ingérence politique. La réaction du CONAVI à la nomination de ce nouvel organisme de contrôle a été on ne peut moins enthousiaste. Aux termes de la loi, le CONAVI doit transférer 3 pour 100 de son budget annuel au LANAMME mais, en 2004, il ne prévoyait qu'un transfert total de 2,1 pour 100 pour l'année. Après chaque rapport critique du LANAMME, les paiements avaient tendance à être différés ou annulés, ce qui complique la tâche de cet organisme de contrôle pour s'acquitter de son mandat.

Le LANAMME se penche sur les aspects techniques des chantiers. Ses rapports montrent clairement là où des matériaux moins chers et inférieurs aux normes ont été employés et là où les études de faisabilité n'ont pas été réalisées. Une affaire mérite d'être mentionnée ici. Il s'agit de l'autoroute Barranca-Peñas Blancas. Dans ce dossier, le cahier des charges technique du marché a été modifié par des fonctionnaires de l'État qui voulaient que les travaux se terminent rapidement, même si cela signifiait rogner sur les coûts, avec le risque de problèmes à venir.

Dans le cas Barranca-Peñas Blancas, un tronçon de l'autoroute principale du Nord du pays s'étendant sur 200 kilomètres et valant 16,8 millions de dollars américains est défectueux. L'enquête a fait ressortir la piètre planification et administration du projet. La décision du CONAVI de renoncer aux études préliminaires requises en vertu du contrat va certainement déclencher une enquête afin d'élucider les raisons de telles irrégularités. Les fonds ont été versés à l'entrepreneur bien que les travaux aient pris 50 jours de retard, que 80 km de route restent encore à réparer et que la société privée chargée, en sous-traitance, de superviser la qualité du ciment ait failli dans sa mission. Les travaux ont coûté 4 millions de dollars américains de plus que prévu.

La mission du LANAMME se limite à une évaluation technique mais celle-ci pourrait bien, comme dans le cas ci-dessus, produire suffisamment de preuves pour déclencher des enquêtes visant à connaître les raisons de décisions désastreuses et d'une mauvaise qualité des travaux et, en particulier, à établir s'il y a eu corruption. La question qui se pose maintenant est de savoir si les structures chargées de se pencher sur les dimensions politiques et pénales des nombreux dossiers que le LANAMME a étudiés ont la volonté politique d'agir sur la base de ce travail technique. L'autre aspect lié à cette problématique est le besoin pour le LANAMME de devenir financièrement indépendant du CONAVI, qui a actuellement le pouvoir de réduire de façon unilatérale le budget du LANAMME. Les statistiques du secteur démontrent l'urgence des activités du LANAMME : seules 23 pour 100 des routes du pays sont en bon état, tandis que 38 pour 100 sont en mauvais état.

Roxana Salazar et Mario Carazo (Transparencia Costa Rica)

Indications bibliographiques

Villasuso Estomba et Juan Manuel, *Corrupción en Costa Rica : análisis, discusión y propuesta de acción* (Corruption au Costa Rica : analyse, discussion et proposition d'action) (San José : Fundación Ebert, 2003)

Rodolfo Saborío Valverde, « Rendición de cuentas en Costa Rica : diagnóstico y ensayo de sistematización » (Responsabilité au Costa Rica : Diagnostic et tentative de systématisation) dans *Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, October 2003

Roxana Salazar et Mario Carazo, *Guía sobre rendición de cuentas. Un compendio* (Guide de la responsabilité) (San José : Transparencia Internacional Costa Rica, 2004)

Roxana Salazar et Mario Carazo, *Principios empresariales antisoborno* (Principes de lutte contre la corruption dans le secteur privé) (San José : Transparencia Internacional Costa Rica, 2004)

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

Note

1. L'article est paru dans les journaux nationaux *La Nación, Diario Extra, Diario Al Día* et *La Prensa Libre* en mai 2004.

Croatie

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 juin 2003)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en novembre 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 janvier 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- Le Parlement a adopté la Loi sur la prévention des **conflits d'intérêts** dans l'exercice de la fonction publique (LPCI) en octobre 2003, qui est entrée en vigueur ce même mois. La loi étend les obligations et restrictions imposées aux fonctionnaires de l'État. La LPCI tente essentiellement de lutter contre les conflits d'intérêts par des mesures préventives (voir ci-dessous).

- Une **loi sur l'accès à l'information** a été adoptée en octobre 2003. Cependant, les insuffisances dans le contenu de cette loi sont exacerbées par un organisme d'application sous-financé et politiquement impuissant (voir ci-dessous).

- Le **droit pénal** a été amendé en juillet 2003 afin d'étendre la possibilité de poursuivre les journalistes pour diffamation et de retirer une disposition qui protégeaient les journalistes des poursuites si l'intention de diffamer n'était pas prouvée. En novembre 2003, la cour suprême a annulé l'amendement au motif que les procédures appropriées n'avaient pas été respectées lors de son adoption.

- Après plus de deux ans de fonctionnement, le **Bureau pour la prévention de la corruption et du crime organisé** (USKOK) a mis sur pied, en mars 2004, un groupe de travail sur la création et la mise en œuvre des amendements à ses statuts. Ces changements sont indispensables afin de garantir que l'USKOK soit à même de coopérer de façon plus efficace avec la police et les autres organismes publics et de jouer un rôle majeur dans l'instruction des dossiers criminels. Selon les informations du cabinet du procureur de la république, l'USKOK a reçu 140 rapports accusant 261 personnes en 2003, dont 57 font l'objet de procès[1].

- Un **amendement de juillet 2003 à la législation du travail** comprend une disposition **protégeant les dénonciateurs** contre tout licenciement s'ils ont notifié, en toute bonne foi, un cas de corruption aux autorités.

La loi sur le droit d'accès à l'information est-elle restée lettre morte ?

À la suite d'intenses pressions des associations de la société civile croate, la Loi sur le Droit d'accès à l'information (LDAI) a été adoptée en octobre 2003. Néanmoins, d'importantes omissions dans le texte final, ainsi que l'insuffisance des procédures d'application, permettent de s'interroger sur la conformité de cette loi avec les normes internationalement reconnues.

À la suite des recommandations du Conseil de l'Europe pour améliorer l'accès à l'information en Croatie, les associations de la société civile ont introduit plusieurs projets de lois pour examen par le parlement croate. Si cela a eu un net impact sur le projet final, des éléments fondamentaux des projets proposés ont été omis, notamment les normes relatives à l'actualité et à l'étendue des informations fournies. La loi ne reconnaît pas non plus le fait que la personne recherchant les informations pourrait nécessiter davantage d'informations afin de replacer sa demande dans le contexte.

La loi ne répond pas davantage aux questions d'intérêt public clés et manque de tests de proportionnalité. De tels tests stipuleraient que le refus d'une demande d'accès à l'information ne doit pas être utilisé pour couvrir une violation de la

loi par une autorité publique et qu'un organisme public ne peut refuser l'accès à l'information en fournissant simplement les raisons de sa décision.

Les dispositions de la loi ont déjà été largement ignorées. À titre d'exemple, toutes les autorités publiques sont contraintes de soumettre un rapport annuel sur la mise en œuvre de la loi auprès du Bureau Administratif Central de l'État pour l'Administration Publique qui, à son tour, doit soumettre un rapport de synthèse au gouvernement pour soumission au parlement. Néanmoins, au moment où nous rédigeons ce document, aucun de ces rapports n'avait été soumis. De même, tout organe public est tenu de nommer un responsable officiel de l'information, afin de veiller à ce que les citoyens puissent exercer leur droit d'accès à l'information. Au moment où nous rédigeons ce rapport, une seule personne avait été nommée.

Des amendements à la législation, d'une importance cruciale et initialement prévus, n'apparaissent pas dans le texte final. Les exigences de la législation annexe contraignant les administrations publiques à tenir un registre des demandes, procédures et décisions relatives à l'exercice du droit d'accès à l'information ont été édulcorées, cependant, l'organe chargé de rédiger cet amendement, le Bureau Administratif Central de l'État pour l'Administration Publique n'a toujours pas produit cet instrument.

Bien que cette législation constitue un pas dans la bonne direction, il est important d'en reconnaître les limites. En effet, le fond de la loi est insuffisant et il y a manifestement peu de volonté d'améliorer l'accès à l'information en Croatie. Lors d'un débat public en mai 2004, le « Club des journalistes » a qualifié la loi de « morte », dans le sens où le gouvernement ne l'a pas respectée et où les citoyens, comme les journalistes, ne l'ont pas utilisée[2]. Des amendements afin de renforcer la loi et les mécanismes d'application sont urgemment requis. Il est également indispensable d'affecter des ressources afin que les organismes publics puissent se conformer à la loi.

Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné dans la loi sur les conflits d'intérêts ?

La Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction publique (LPCI) a été adoptée en octobre 2003 à la suite de longs débats. Son objectif annoncé est de définir des règles de conduite pour les agents de l'État.

Si l'on peut s'inquiéter du contenu de la loi (p. ex. les cadeaux aux fonctionnaires ne sont pas pleinement couverts et un amendement de dernière minute a permis aux agents de l'État qui ont moins de 2 pour 100 de participation dans une société de ne pas déclarer leurs intérêts dans cette société), sa principale faille réside dans son application. En effet, les mécanismes de contrôle révèlent une claire absence de volonté politique pour se prémunir contre les conflits d'intérêts en Croatie.

L'organisme chargé de superviser la mise en œuvre de la loi est la Commission pour le règlement des conflits d'intérêts. Cette commission est composée de sept membres qui élisent leur président. Quatre des membres de la commission sont députés et les autres des fonctionnaires de l'État respectés. Bien que la loi soit entrée en vigueur en octobre 2003, les noms des membres siégeant à la commission n'ont finalement été annoncés qu'en février 2004. Seuls six membres ont été nommés, ce qui réduit les chances d'obtenir l'accord de quatre membres, nécessaire pour que la com-

mission puisse prendre des décisions, et c'est ainsi que le quorum n'a pas été atteint lors des cinq premières séances de la commission[3].

Ni le budget 2003, ni celui de 2004 n'ont prévu des fonds pour les travaux de la commission. D'ailleurs, d'un point de vue juridique, cette commission n'existe même pas puisqu'elle n'a pas été enregistrée auprès du Département des Statistiques Nationales, n'a pas reçu de numéro d'immatriculation national et ne dispose pas de compte en banque[3]. Notons également de sérieuses limitations à la capacité de la commission à prendre toute mesure contre les députés corrompus.

Le manque d'indignation de l'opinion publique concernant cette nouvelle loi indique un manque de compréhension du grand public de ce concept de conflits d'intérêts. Les fonctionnaires eux-mêmes ne saisissent pas très bien les principes contenus dans la loi. Il y a donc encore du pain sur la planche pour informer les fonctionnaires et l'opinion publique sur cette législation et son importance.

Ana First (TI Croatie)

Indications bibliographiques

Josip Kregar et Gordana Vucinic Palasek, Korupcija, *Sukob Interesa, Dostupnost Informacija ; Stavovi i Iskustva* (Corruption, conflit d'intérêts et accès public à l'information : attitudes et expériences) (Zagreb : TI Croatia, 2003), www.transparency.hr

GFK – Centre d'Études de marché, *Citizens on Corruption and Bribing*, (L'avis des citoyens sur la corruption et les pots-de-vin) (Zagreb : GFK, juin 2001, décembre 2003 et janvier 2004), www.gfk.hr/default.htm

TI Croatia : www.transparency.hr

Notes

1. *Slobodna Dalmacija* (Croatie), 7 avril 2004.
2. Débats de la table ronde organisée par TI Croatie et l'ONG « Club des Journalistes » le 20 mai 2004.
3. *Novi list* (Croatie), 31 mars 2004.
4. Déclaration de M. Petar Marija Radelj, membre de la Commission de règlement des conflits d'intérêts dans *Slobodna Dalmacija* (Croatie), 8 avril 2004.

Georgie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,0 (133e 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 (signée en janvier 1999 ; pas encore ratifiée)
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

- En janvier 2004, deux jours après son investiture, le Président Mikheil Saakashvili a envoyé au parlement toute une **série de projets de lois** visant à amender 12 lois, notamment par des dispositions facilitant l'arrestation des personnes soupçonnées de corruption et facilitant la confiscation des biens illégaux (voir ci-dessous). Les projets ont par la suite été adoptés par le parlement. Dans le but de réduire la possibilité pour le parlement de servir de refuge aux criminels, un amendement constitutionnel a été adopté en février 2004 pour limiter l'immunité des députés.

- Début 2004, les amendements à la **loi sur la corruption et les conflits d'intérêts** au sein des administrations publiques ont rendu possibles les poursuites pénales, indépendamment de la présence de l'accusé. Ces amendements comblent une lacune de la législation, qui était largement détournée par des inculpés en fuite ou par des personnes prétextant des problèmes de santé pour échapper aux poursuites. La loi s'applique aux fonctionnaires de l'État ainsi qu'aux dirigeants d'entreprises publiques (voir ci-dessous).

- Le pouvoir judicaire s'est adjoint un nouvel outil de lutte contre la corruption en approuvant l'inclusion des **négociations de peine dans le code pénal** en février 2004. Un magistrat doit superviser la procédure afin de s'assurer que les suspects livrent bel et bien des informations capitales sur des personnes plus profondément impliquées dans une activité criminelle.

Saakashvili resserre l'étau

La Révolution Rose, qui a éclos en réaction au trucage des élections parlementaires de novembre 2003, a conduit à la démission de l'ancien Président Eduard Shevardnadze et à l'arrivée au pouvoir de Mikheil Saakashvili en janvier 2004. Que ce soit en tant que candidat ou en tant que président, Saakashvili n'a cessé de marteler que la corruption constituait sa principale priorité. En effet, le zèle avec lequel Saakashvili a mené sa campagne anti-corruption est tel que certains se sont inquiétés du respect des droits civils et des droits de l'homme en Géorgie.

Début 2004, le gouvernement a fait des efforts remarquables afin d'arrêter des fonctionnaires de l'ère Shevardnadze, dont le beau-fils de Shevardnadze, Gia Jokhtaberidze, pour fraude fiscale. Au cours de cette période, cinq hauts fonctionnaires ont été arrêtés et inculpés, entre autres, de fraude fiscale, détournement de fonds et détournement de biens publics. Outre Jokhtaberidze, il y avait parmi eux l'ancien chef du département des chemins de fer géorgiens, un ancien ministre de l'énergie[1] et un ancien ministre des transports et des communications[2]. Ces arrestations ont toutes fait la une des journaux et ont servi l'image du gouvernement, qui est apparu déterminé dans sa lutte contre la corruption.

Ce type d'actions gouvernementales lui a valu la confiance internationale. Le FMI a repris ses activités suspendues pendant l'été 2003 et, en juin, a annoncé un prêt de 144 millions de dollars américains sur trois ans. La conférence des bailleurs de fonds de juin 2004 à Bruxelles a permis d'obtenir des promesses de financement à hauteur de 1 milliard de dollars américains pour la période 2004-2006, dont 78 millions ont déjà été affectés par la Géorgie à la réforme pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Un peu plus tard dans le mois, la Banque Mondiale a annoncé l'octroi de 24 millions de dollars américains supplémentaires pour les activités de lutte contre la corruption. La Géorgie faisait partie des 16 pays qualifiés pour postuler au Millennium Challenge Account des États Unis, qui est conditionné par le niveau de corruption dans le pays (voir *Rapport Mondial sur la Corruption 2004*).

La nouvelle stratégie de lutte contre la corruption du gouvernement comprend une obligation de déclaration des biens. Un projet de loi stipule que, si le bureau du procureur général a des raisons de penser qu'un suspect a acquis des biens ou d'autres avoirs par des voies illégales, le tribunal administratif peut requérir une enquête distincte et une audience au tribunal. Plus important encore, la loi dispose que les parents et proches associés du suspect soient également inclus dans l'enquête. Si un suspect ne comparaît pas à l'audience, un jugement peut malgré tout être rendu, ce qui permet de surmonter l'échappatoire très courante consistant à se déclarer en mauvaise santé pour échapper aux poursuites. Le ministère de la justice a également élaboré une législation calquée sur le modèle des lois américaines mises en place pour lutter contre la criminalité organisée (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations – RICO). Le parlement devait débattre de la première mouture de ce projet de loi en septembre 2004.

Autre pilier de la politique anti-corruption du gouvernement : la réduction du poids de la fiscalité sur les petites entreprises, afin de réduire l'économie informelle en Géorgie, estimée à 70 pour 100 du PIB[3]. Chacun s'accorde à dire que

le fastidieux code fiscal est au cœur de l'asphyxie de l'économie et le premier responsable du fait que les entreprises du secteur formel glissent dans la clandestinité. Le président a annoncé une amnistie pour les entreprises coupables de fraude fiscale jusqu'à un seuil de 500 000 dollars américains et qui ont signé un plan de remboursement à long terme. Une équipe de 15 membres, dirigée par le premier ministre et comprenant des experts fiscaux étrangers, était, à l'heure où nous rédigions ce rapport, en train d'élaborer un nouveau code fiscal pour examen au parlement en septembre 2004.

Cependant, si au niveau international ces initiatives ont suscité des attentes quant à la détermination de la Géorgie à laisser derrière elle son accablant passé en matière de corruption, un discours plus tempéré invite à s'interroger sur le coût de ce retournement de situation. Certains, par exemple, ont mis en cause la transparence des activités de lutte contre la corruption. Bon nombre des hauts fonctionnaires arrêtés ont ensuite versé des fonds pour être libérés et la question est de savoir si les chefs d'inculpation ont été abandonnés en échange[4]. Des bruits d'accusations de mauvais traitements, notamment de torture, sur les prisonniers, ont également couru. Sulkhan Molashvili, l'ancien président de la Cour des comptes de l'État, a affirmé qu'il avait été brûlé à la cigarette et soumis à des chocs électriques pendant qu'il était en garde à vue pour inculpation de corruption[5]. Human Rights Watch a mis en garde contre le fait que les déclarations de hauts fonctionnaires prônant des méthodes drastiques pour lutter contre la corruption pouvaient encourager les violations des droits de l'homme.

En outre, il est décevant de noter que le parlement a à peine débattu de ces événements et peu d'associations de la société civile ou de personnalités se sont prononcées sur la nécessité pour le gouvernement de répondre davantage de ses actes. Cette réaction mitigée peut être attribuée à plusieurs facteurs, l'énorme popularité de Saakashvili n'étant pas le moindre, puisqu'il a remporté le scrutin présidentiel avec 97 pour 100 des voix. La vitesse vertigineuse des développements politiques en Géorgie et les crises actuelles en Adjaria et en Ossétie du Sud[6] ont polarisé l'attention du public. Le versement en temps utile des retraites et des arriérés de salaires sur des fonds que l'État déclare avoir récupéré auprès de 19 fonctionnaires corrompus depuis janvier 2004 (23,4 millions de dollars américains) a également renforcé le soutien de l'opinion publique à la politique gouvernementale de lutte contre la corruption[7].

Les premiers bilans de la politique anticorruption de Saakashvili laissent penser qu'il y a à la fois des raisons d'être optimiste et inquiet. L'actuelle ligne dure, ainsi que les propositions visant à accroître le taux d'emploi et la croissance économique, semblent bien partis pour réduire les incitations à la corruption, mais il convient également de veiller à la protection des libertés civiques en Géorgie.

Crise de la contrebande en Géorgie

Des recherches menées par le Groupe consultatif sur le pétrole ont révélé que le gouvernement perdait des recettes estimées à 300 millions de dollars américains chaque année, en raison de l'importation en contrebande de produits pétroliers, de tabac et d'alcool, en Géorgie. La contrebande, y compris celle de produits de base tels que la farine et les agrumes, fleurit de part et d'autre de la frontière.

Le ministère de l'intérieur et le service national de protection des frontières ont tous deux fait l'objet d'examens début 2004. L'ancien vice-ministre de l'intérieur a démissionné en mars, après avoir été accusé de violations des réglementations douanières dans l'importation de véhicules qui ont laissé un manque à gagner de 9 millions de laris (4,4 millions de dollars américains) dans le budget 2000-2003[8]. Le directeur du service de protection des frontières, Valeri Chkheidze, a été accusé de corruption et le chef du département du personnel a été arrêté et mis en examen pour fraude et contrefaçon à la suite d'une enquête militaire[9].

Le président a exigé que les services de douane mettent fin à leurs pratiques corrompues et, au moment où nous rédigeons ce rapport, des études sont en cours, avec l'aide d'experts européens, pour reformuler le code douanier en veillant particulièrement à bien définir les attributions des agents des douanes. La législation doit également être adoptée de manière à garantir qu'à l'avenir, les marchandises soient dédouanées aux frontières plutôt que dans les régions séparatistes du pays, sources de la plupart des activités de contrebande en Géorgie. De profondes modifications infrastructurelles seront nécessaires pour que cela puisse s'appliquer. Le chef des services de douanes a également déclaré qu'il réduirait ses effectifs de près de 400 agents après une évaluation des compétences des employés actuels.

Néanmoins, beaucoup de ceux qui se livrent à cette contrebande sont économiquement et socialement démunis, ce qui fait que toute mesure drastique constituera un test politique et social décisif. Jusqu'à ce que leurs moyens de subsistance puissent être améliorés par d'autres ressources, il serait peu sage, voire dangereux, de poursuivre une stratégie qui punit les contrevenants sans toucher aux contrebandiers de haut vol, aux organismes d'application des lois et aux agents de l'État corrompus qui facilitent cette contrebande et permettent qu'elle perdure sans encombres.

Jusque-là, le gouvernement n'a pas pris ce risque. S'il a pris quelques mesures de lutte contre la contrebande à court terme (la destruction par exemple des « chemins de contrebande »), il semble plus intéressé par une stratégie de réforme plus efficace à long terme que par la poursuite des trafiquants qui sont déjà dans des situations économiques désespérées.

Johanna Dadiani (TI Georgia)

Indications bibliographiques

Alexandre Kukhianidze, Aleko Kupatadze et Roman Gotsiridze, *Research Report for American University's Transnational Crime and Corruption Center* (Rapport de recherche pour le centre de lutte contre la corruption et le crime organisé de l'université américaine) (Tbilisi : Georgia Office, 2003)

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

TI Georgie : www.transparency.ge

Notes

1. *Geogia Online Magazine* (Géorgie), 3 avril 2004, à www.civil.ge.
2. *The Messenger* (Géorgie) 5 février 2004.
3. Alexandre Kukhianidze, Aleko Kupatadze et Roman Gotsiridze, *Research Report for the American University's Transnational Crime and Corruption Center* (Rapport de recherche pour le centre de lutte contre la corruption et le crime organisé de l'université américaine) (Tbilisi : Georgia Office, 2003).
4. *The Messenger* (Géorgie), 2 avril 2004.
5. Voir eurasianet.org/departments/insight/articles/eav091104.shtml.
6. L'Abkhazie et l'Ossétie du Sud sont des régions séparatistes qui ne sont pas sous contrôle du gouvernement central. L'Adjarie était une troisième province séparatiste qui est passée sous contrôle central en mai.
7. *The Government's Strategic Vision and Urgent Financing Priorities in 2004-2006* (Vision stratégique et priorités urgentes de financement du gouvernement en 2004-2006) (Bruxelles : 2004), www.civil.ge.
8. RFE/RL Newsline, 3 mars 2004.
9. RFE/RL Newsline, 19 février 2004.

Grande-Bretagne

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 8,6 (11e sur 146 pays)

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

Changements juridiques et institutionnels

- En juillet 2003, la commission parlementaire mixte publiait son rapport sur la première mouture du projet de loi sur la corruption, qui avait été publié par le gouvernement en mars 2003. Ce rapport était extrêmement critique envers le projet de loi, pour ce qui a trait, notamment, à la définition que le gouvernement donne de la corruption (voir ci-dessous).
- En novembre 2003, la Loi de 2003 (sur la coopération internationale) en matière de criminalité a été adoptée, conférant de nouveaux pouvoirs en matière d'échanges transfrontaliers d'informations entre le Serious Fraud Office (Bureau des fraudes graves) et les services de police étrangers.

- En mars 2004, le gouvernement a publié un livre blanc intitulé : *Un pas en avant : Stratégie du XXIe siècle pour venir à bout du crime organisé*, qui préconise la création d'une nouvelle organisation de police, l'Agence de répression de la grande criminalité organisée (Serious Organised Crime Agency – SOCA). La SOCA serait placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et chargée d'enquêter sur la criminalité liée aux filières d'immigration, le trafic de stupéfiants et la récupération des avoirs criminels (voir ci-dessous).

- En mai 2004, l'Export Credits Guarantee Department (Organisme public britannique chargé de la garantie des crédits à l'exportation) a annoncé l'instauration de nouvelles politiques spécialement conçues afin de lutter contre les pots-de-vin et la corruption (voir ci-dessous).

La Corruption à la croisée des chemins ?

En mars 2003, le gouvernement a publié sa première mouture d'un projet de loi visant à codifier la législation anti-corruption existante, mais son avenir demeure incertain.

En effet, ce projet de loi émane d'un rapport de la Commission du droit de 1998, qui a conduit à la mise sur pied d'un groupe de travail composé, entre autres, de la Commission du Droit, du ministère Public, du ministère des Finances, du Bureau des fraudes graves (SFO) et du ministère de l'Intérieur. Ce groupe de travail a publié un Livre Blanc en juin 2000, intitulé *Raising standards and Upholding Integrity : The Prevention of Corruption* (Rehausser les normes et préserver l'intégrité : la prévention de la corruption) et qui, par la suite, a été soumis à un débat public.

Les propositions de ce Livre blanc, qui entend fondre les différentes lois existantes en un seul texte de loi, ont suscité des critiques restreintes mais précises, notamment de la part de Transparency International (RU). Le projet de loi reprenait donc pratiquement toutes les recommandations déjà publiées pour la première fois en 1998.

En juillet 2003, la commission mixte parlementaire qui a examiné ce projet de loi a publié son rapport, élaboré à partir de témoignages oraux et écrits recueillis par un certain nombre d'organisations, dont Transparency International, le SFO, le Groupe d'Experts de l'OCDE contre la corruption et le procureur général. Les témoignages présentés par ces organisations, entre autres, se montraient extrêmement critiques envers le projet de loi, ce qui a amené la commission à suggérer un certain nombre d'amendements de fond à la législation proposée.

La commission a indiqué que le projet de loi ne serait guère « aisément compris par la police, les procureurs généraux, les magistrats et le grand public, en particulier par les communautés des affaires et du secteur public et leurs conseillers, ici ou à l'étranger »[1]. Le rapport a également critiqué les définitions données pour les termes « corruption » et « acte de corruption » figurant dans le projet de loi, les qualifiant « d'opaques » et indiquant qu'elles ne couvraient pas certai-

nes pratiques corrompues ; par exemple, lorsque le patron d'une entreprise soudoie le patron d'une autre entreprise ou lorsqu'un employeur consent à la corruption d'un de ses employés[2]. Le rapport fait, par ailleurs, des propositions concernant la corruption dans le secteur privé ainsi que les droits et privilèges des parlementaires.

En décembre 2003, le gouvernement a publié sa réponse officielle au rapport. Il accepte plusieurs recommandations mais défend son projet de loi, notamment en ce qui concerne les critiques sur sa définition de la corruption[3]. Le gouvernement a avancé que la proposition de loi était restée inchangée de 1998 à 2003 et qu'elle était passée par trois processus de consultation, ce qu'atteste d'ailleurs le rapport de la commission[4].

Pourquoi, dans ce cas, ces précédentes consultations n'ont-elles pas fait naître de critiques plus profondes qui auraient pu être prises en compte, soit par le Livre blanc de 2000, soit par le projet de loi de 2003 lui-même ?

L'une des raisons possible est simplement la complexité de la question, car rares sont ceux qui parviennent à s'accorder sur une définition de la corruption. Une seconde raison pourrait être un manque de volonté politique de la part du gouvernement et le fait que la réforme législative ne fait tout simplement pas partie de ses grandes priorités. Les partisans du gouvernement pourraient souligner que ce dernier a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption en décembre 2003. Cependant, le gouvernement a admis que, pour ratifier cette convention, il fallait mettre en place une législation primaire et secondaire et qu'il n'y avait pas de calendrier prévu pour ce processus à l'heure actuelle. En fait, il semble que le gouvernement privilégie davantage la lutte contre la fraude et le crime organisé que contre la corruption en soi, comme l'indique d'ailleurs son dernier Livre blanc : *One Step Ahead : A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime* (Un pas en avant : stratégie du XXIe siècle pour venir à bout du crime organisé – voir section ci-dessous). Il se peut que ce manque apparent de volonté politique ait conduit à une indifférence du public.

En l'état actuel des choses, la future réforme est incertaine – bien que le processus de re-rédaction soit en cours, aucune date précise n'a été avancée pour sa finalisation. La réforme de la législation existante semble donc encore bien éloignée.

Une lutte dispersée ?

Bien que les organismes de lutte contre la corruption semblent engranger de beaux succès en Grande-Bretagne, leurs rapports mutuels sont complexes et quelque peu déroutants. Toute la coordination mise en œuvre tourne autour de trois axes : enquêtes conjointes, échange d'informations et élaboration de normes communes.

En février 2004, David Blunkett, le ministre de l'intérieur, a annoncé la création d'un nouvel organisme mixte d'investigation, qui doit lui rendre compte directement. Le rôle de l'Agence de répression de la grande criminalité organisée (Serious Organised Crime Agency – SOCA) a été défini dans le Livre Blanc intitulé *Un pas en avant*. La mission de la SOCA serait de lutter contre le trafic de stupéfiants, les filières organisées d'immigration clandestine et la récupération des avoirs criminels. D'aucuns espéraient que cette nouvelle agence « réduirait le nombre d'organisations avec lesquelles la police et d'autres servi-

ces doivent traiter, en améliorant l'efficacité et en réduisant la bureaucratie »[5].

Le ministère du travail et des retraites (Department for Work and Pensions – DWP) abrite un autre exemple de ces structures d'enquête mixtes. Afin de promouvoir la coopération entre les différentes cellules de la DWP, les autres départements de l'administration publique et les autorités locales, une cellule de travail conjointe a été mise sur pied ; son objectif est d'améliorer le nombre et la qualité des opérations interinstitutionnelles de lutte contre les fraudes. En outre, la DWP a également œuvré en collaboration avec l'« Inland Revenue and HM Customs and Excise » (services des douanes, taxes et accises de Sa Majesté), exploitant conjointement les informations échangées afin d'enquêter sur les entreprises soupçonnées d'activités dans l'économie souterraine dans le but de découvrir et de pénaliser des fraudes fiscales ou sur les bénéfices.

Autre exemple d'échange d'informations, le « Financial Fraud Information Network » (Réseau d'informations sur la fraude financière) regroupe les organes de réglementation, les administrations publiques, les organisations professionnelles, les institutions d'application de la loi et les marchés financiers. Fondé en 1992 afin de faciliter la coopération entre le large éventail d'organismes publics concernés par la fraude financière, le Secrétariat du FFIN a intégré l'Administration des Services Financiers.

Le Public Audit Forum constitue un exemple d'élaboration de normes communes ; en effet, il s'agit d'un organe consultatif qui offre une plateforme pour la mise au point de normes professionnelles. Ce forum est composé des quatre institutions nationales de vérification des comptes et dispose, en outre, d'un organe consultatif regroupant des représentants de l'administration centrale et locale, du service national de santé, de la profession comptable et de la vérification des comptes.

La question de l'efficacité de ces institutions est, bien entendu, sujette à débat. Ce qui semble important, c'est que les exemples de coopération interinstitutionnelle présentés ci-dessus semblent conforter l'idée que le gouvernement s'intéresse actuellement davantage aux fraudes et au crime organisé qu'à la corruption. Les observateurs de la lutte contre la corruption avaient par exemple avancé que la SOCA aurait très peu d'impact sur les actes de corruption à l'étranger commis par des criminels en col blanc, ce qui a été confirmé par une annonce récente du gouvernement indiquant que le SFO serait le premier organisme à examiner des affaires de corruption à l'étranger et prendrait la tête de toute enquête à venir[6].

A priori, la coopération interinstitutionnelle semble une bonne chose, notamment dans un domaine aussi complexe que la corruption, mais cela dépend énormément du type de coopération qui est privilégié. L'échange d'informations constitue également et de façon inhérente, une activité sensée, mais cela dépend des institutions qui jouent un rôle clé dans les enquêtes : dans quelle mesure seront-elles disposées à échanger des informations avec les autres ? Plus important encore, la coordination est indispensable pour aboutir à des normes communes sur la corruption, en particulier pour la corruption à l'étranger. La récente étude de Transparency International sur les Systèmes Nationaux d'Intégrité en Grande Bretagne a indiqué qu'il « existe une certaine hypocrisie dans l'engagement des pouvoirs publics à défendre l'intégrité. D'un côté, ils développement des cadres de

déontologie afin de réglementer le comportement des institutions publiques au Royaume Uni. De l'autre, ils semblent fermer les yeux sur les activités des services publics et des entreprises lorsque ces derniers opèrent à l'étranger »[7]. Cet aspect ressort clairement dans le cas de l'Export Credits Guarantee Department (ECGD, Département de garantie des crédits à l'exportation).

Export Credits Guarantee Department (ECGD)

L'ECGD est un organisme public distinct, placé sous la tutelle du Ministre du commerce et de l'industrie, dont le rôle consiste essentiellement à assurer les exportateurs et entreprises britanniques investissant à l'étranger. Il offre également des garanties aux banques situées en Grande-Bretagne pour qu'elles puissent prêter à des investisseurs étrangers. En 2000, le mandat de l'ECGD a été revu de fond en comble et, en 2004, de nouvelles mesures de lutte contre la corruption ont été annoncées.

L'ECGD est particulièrement bien placé pour détecter et prévenir la corruption et est également en mesure d'influer sur le comportement des entreprises pour susciter un rejet de la corruption dans la conduite des transactions à l'étranger. Le dossier de candidature prévoit une déclaration de refus de la corruption et une demande de renseignements afin de savoir si le demandeur a particulièrement veillé à ce qu'aucun dessous-de-table ne soit versé au cours de la transaction visée. L'ECGD a annoncé de nouvelles politiques et procédures entrées en vigueur en mai 2004 et spécialement conçues afin de lutter contre la corruption. Elles comprennent des dispositions visant à accroître les pouvoirs de l'ECGD pour inspecter les documents contractuels des exportateurs, des clauses exigeant que les candidats montrent qu'ils ont mis en place des procédures afin d'éviter toute activité malhonnête et des déclarations plus étendues afin d'inclure les filiales, les directeurs et les employés des sociétés.

Ces mesures n'ont été introduites, cependant, qu'après d'acerbes critiques de l'opinion publique. Certains médias ont indiqué dernièrement que l'ECGD « était pétri d'une culture institutionnelle de la négligence lorsqu'il s'agissait de corruption »[8], ce qui est particulièrement inquiétant, compte tenu des déclarations mêmes de l'ECGD, qui affirme que, depuis la révision de son mandat en 2000, il n'y a jamais eu de cas de refus de couverture en raison de suspicions ou de preuves de pratiques corrompues[9]. La question qui se pose est donc de savoir pourquoi la couverture de l'ECGD n'a pas été refusée dans ce qui apparaît comme des circonstances on ne peut moins transparentes, surtout vu les allégations suivantes :

Tout au long des années 90 et jusqu'au début des années 2000, l'ECGD a toujours soutenu des projets qui étaient surfacturés et entachés d'accusations de corruption, des barrages tels que le Lesotho Highlands Water Project jusqu'aux centrales électriques telles que celle de Dabhol Power en Inde. Dans certains cas, le département a octroyé ou a continué à fournir son appui tout en ayant connaissance de ces accusations. Dans la plupart des cas, il a fait montre d'une profonde réticence à enquêter sur ces allégations ou à saisir les autorités locales ou britanniques compétentes[10].

Ces préoccupations sont exacerbées par l'envergure des activités de l'ECGD : 95 pour 100 de toutes les créances dues à la Grande-Bretagne par les pays en voie

de développement sont actuellement détenues par l'ECGD. Il est donc déterminant que les nouvelles réglementations soient concrètes au lieu de demeurer uniquement rhétoriques. En attendant, la Grande-Bretagne continuera à être soupçonnée de traiter très différement la corruption selon qu'elle se passe sur son térritoire ou à l'étranger.

Le cas de l'ECGD résume donc bien les thèmes de ce rapport. En effet, une approche coordonnée des normes communes semble être un moyen beaucoup plus logique pour lutter contre la corruption, notamment à l'étranger. La meilleure façon d'adopter ce type d'approche passe par la législation, qui établit des règles claires afin d'accompagner la stratégie de lutte contre la corruption. Cette législation est néanmoins différée en raison d'une série de facteurs, ce qui, à son tour, a des répercussions sur les engagements de la Grande-Bretagne envers les mesures internationales de lutte contre la corruption telles que la Convention des Nations Unies. Ainsi, en dépit de la bonne position de la Grande-Bretagne dans l'indice de perceptions de la corruption, le gouvernement doit encore bâtir des fondations solides sur lesquelles pourront s'édifier des stratégies de lutte contre la corruption plus cohérentes et plus solides.

Michael James Macauley (Teesside Business School, Britain)

Indications bibliographiques

S. Hawley, *Turning a Blind Eye : Corruption and the UK Export Credits Guarantee Department* (Fermer les yeux : la corruption et le Département de garantie des crédits à l'exportation du RU). (Dorset : The Corner House, 2003)

S. Hawley, *Underwriting Bribery : Export Credit Agencies and Corruption* (Cautionner la corruption : Agences de crédit à l'exportation et corruption) (Dorset : The Corner House, 2003)

TI (RU) : www.transparency.org.uk

Notes

1. « Draft Corruption Bill – Report and Evidence » (Projet de loi contre la Corruption – Rapport et constats, HL Paper 157 HC 705).
2. La commission a proposé que la définition du projet de loi soit remplacée par les définitions ci-après : « toute personne fait acte de corruption dès lors qu'elle procure, propose ou accepte de procurer des avantages inopportuns dans l'intention d'influencer le récipiendaire dans l'exécution de ses obligations ou fonctions » ; « toute personne fait acte de corruption dès lors qu'elle reçoit, demande ou accepte de recevoir un avantage inopportun dans l'intention de l'influencer dans l'exécution de ses obligations ou de ses fonctions ».
3. « The Government Reply to the Report from the Joint Committee on the Draft Corruption Bill » (Réponse du gouvernement au rapport de la commission mixte sur le projet de loi contre la corruption), CM 6086 (2003).

4. Selon le projet de loi, « l'avant-projet de loi est le fruit d'un long processus de formulation de politique… ». La commission du droit a publié un avant-projet de loi sur la corruption dans des termes relativement similaires il y a cinq ans.
5. Ministère de l'intérieur, *One Step Ahead : A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime*, Cm 6167 (Un pas en avant : stratégie du XXIe siècle pour venir à bout du crime organisé) (London : HMSO, 2004).
6. Financial Times (Grande-Bretagne), 25 juin 2004.
7. Transparency International, *National Integrity Systems, Transparency International Country Study Report, United Kingdom 2003* (Systèmes nationaux d'intégrité, Rapport sur les études de cas nationaux, Transparency International, Royaume-Uni 2003) (London, 2004).
8. *Observer* (Grande-Bretagne), 2 février 2003.
9. « New Procedures on Bribery and Corruption in Export Deals Announced by ECGD », (Nouvelles procédures en matière de corruption dans les transactions d'exportation annoncées par l'ECGD*)* 11 avril 2004, www.ecgd.gov.uk/news_home.htm?id=6095.
10. *Observer* (Grande-Bretagne), 2 février 2003.

Grèce

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 4,3 (49e sur 146 pays)

Conventions :
Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (ratifiée en février 2002)
Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier 1999 ; pas encore ratifiée)
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en février 1999)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Les pouvoirs de l'**Inspection Générale de l'Administration Publique** (IGAP), créée en novembre 2002, ont été amendés en 2003 afin de lui permettre de requérir des mesures disciplinaires contre des employés ayant enfreint la loi. Un autre amendement de la loi donne pouvoir aux « inspecteurs spéciaux » de l'IGAP de contrôler, inspecter et enquêter, de se porter partie civile et de mener des interrogatoires administratifs. Dans sa première année de fonctionnement, l'IGAP a enquêté sur 386 dossiers, dont 49 étaient liés à des questions de corruption et de transparence. Le rapport 2004 de l'IGAP comprenait un certain nombre de propositions pour lutter contre la corruption et améliorer la transparence dans l'administration publique.

- En 2003, les premières décisions de la cour suprême ont été prononcées sur des dossiers ayant trait au délit de corruption nouvellement reformulé, modifié pour se conformer à la convention de l'UE sur la lutte contre la corruption. Contrairement à la formulation antérieure de la loi, la cour suprême a jugé qu'il n'était pas illégal de donner des pots-de-vin *après* que les actes qu'ils sont censés influencer se sont produits. En conséquence, les **cadeaux de remerciement** sont à présent autorisés, malgré le risque que ces cadeaux puissent créer une obligation pour l'employé envers la personne qui les lui remet.

- Le nouveau gouvernement élu en mars 2004 a introduit un certain nombre de **propositions de loi** en vue d'une réforme de l'administration publique, notamment : une réforme de la loi sur le trafic d'influence entre les médias et les entrepreneurs des travaux publics (voir ci-dessous), une proposition visant à éradiquer ce que l'on appelle « la formule mathématique », qui a été considérée comme un mode de sélection des fournisseurs inapproprié et non transparent, et la création de commissions ministérielles avec la participation des ONG pour l'élaboration de la nouvelle législation.

Mass médias et marchés publics

En 2003, les organismes publics ont, pour la première fois, inclus dans les soumissions aux marchés publics, les dispositions d'une nouvelle loi sur les médias et les marchés publics. La loi, reposant sur un amendement constitutionnel de 2001, a pour but de promouvoir la transparence et de limiter le trafic d'influence en interdisant aux propriétaires ou actionnaires d'organisations du secteur des médias de prendre des participations dans des sociétés qui exécutent des marchés publics. Les contrevenants à la loi s'exposent à de lourdes pénalités, avec la possibilité de retrait de la licence du diffuseur et l'annulation du marché public.

Cette loi fait suite à plusieurs cas frappants survenus au cours de ces dernières années, lors desquels la presse grecque a publié des articles affirmant que l'attribution de marchés publics de construction résultait de l'influence de propriétaires de médias qui étaient, eux-mêmes ou un membre de leur famille, également actionnaires des compagnies qui ont remporté les marchés. Avec l'explosion du secteur du bâtiment en raison des édifices publics nécessaires pour les jeux olympiques de 2004, de telles affaires ont naturellement suscité énormément de publicité.

La nouvelle loi vise le secteur public élargi, y compris les contrats passés avec l'État ou les municipalités, les sociétés privées dont le conseil d'administration est sélectionné par l'État ou qui reçoivent de substantiels financements publics et les sociétés créées par l'État. La loi s'applique à tous les marchés publics d'une valeur supérieure à 250 000 € (302 000 $ US), dont la plupart concernent des chantiers de construction et de travaux publics.

Aux termes de la nouvelle loi, pour que les sociétés puissent répondre à un appel d'offre au-delà de ce plafond, tous

les membres du conseil d'administration, les directeurs, les actionnaires détenant une participation de plus de 5 %, les actionnaires des sociétés et leurs parents doivent signer une déclaration attestant qu'ils ne sont ni propriétaires ni actionnaires d'une société des médias. Même une petite entreprise comptant trois actionnaires, un conseil d'administration de cinq membres et deux directeurs, tous membres de petites familles, pourraient devoir déposer une liste de 150 noms et les listes de 500 noms ne sont pas inhabituelles.

Néanmoins, dans le cas où l'une des personnes figurant sur la liste serait en effet liée à une société médiatique, il lui suffira de prouver son indépendance financière vis-à-vis du membre de sa famille prenant part à l'appel d'offre. Dans la mesure où une société de mass média et une entreprise de bâtiment, même si elles sont détenues par le même groupe d'individus, peuvent parfaitement être financièrement indépendantes l'une de l'autre, cette disposition facilite la non-application de la loi, en dépit de son apparente sévérité. La loi peut également être contournée par les compagnies extraterritoriales, car on ne peut les obliger à publier le nom de leurs actionnaires.

Les espoirs que cette nouvelle loi avait suscités au départ en terme de prévention des abus d'influence se sont éteints en 2003, quelques mois après sa mise en application. Bien que ces affaires aient été abondamment commentées dans les médias, une seule est passée devant les tribunaux, et même pas en procédure pénale. L'affaire en question, qui concerne l'annulation de l'attribution d'un marché de construction à une société détenue par les fils du propriétaire d'un groupe médiatique, a été entendue par le tribunal administratif suprême.

Les conditions que la loi imposait se sont révélées bureaucratiques et nettement inapplicables, tout en offrant de larges possibilités de contournement. Le gouvernement Nouvelle Démocratie, élu en mars 2004, proposait d'amender la loi ultérieurement dans l'année, mais tout amendement n'interviendra que bien après les Jeux Olympiques et le plus grand boom du bâtiment financé sur les deniers publics auquel la Grèce a assisté ces dernières années.

Une agence de police spécialisée

En 2003, le gouvernement grec a répondu aux appels à la création d'une agence spécialisée afin de s'attaquer au problème des fonctionnaires corrompus. La nécessité de cette structure est criante depuis des années, à en juger par le nombre de réclamations du public contre la corruption et le manque de poursuites judiciaires.

Plutôt que de monter une nouvelle agence, c'est une institution existante, la Direction des affaires internes de la police grecque, qui a vu ses compétences élargies. Cette initiative fait suite aux recommandations de l'équipe d'inspection du GRECO, qui a contrôlé la direction en 2001, évalué de façon positive ses activités anti-corruption au sein des forces de police et proposé d'étendre ses activités à d'autres secteurs de l'administration publique[1].

Le choix de cette institution expérimentée, fonctionnant bien et largement autonome a déjà fait ses preuves. Au cours de sa première année de fonctionnement, en 2003, 396 plaintes contre des membres de la police et 65 plaintes contre d'autres fonctionnaires, toutes pour corruption, ont été déposées. Douze affaires contre des fonctionnaires ont fait l'objet de poursuites et seront

jugées. La corruption arrive déjà en seconde position en termes de nombre d'infractions sur lesquelles la Direction enquête (après le manquement aux devoirs).

La Direction des affaires internes a été créée en 1999. Elle jouit d'une autonomie de fonctionnement et rend compte directement au chef de la police ; elle est supervisée par un procureur de haut niveau de la cour d'appel. La direction est chargée de tous les délits commis par le personnel de police, dont la corruption, et depuis que ses pouvoirs ont été étendus, elle est à présent habilitée à enquêter sur les actes de corruption et d'extorsion commis par tout fonctionnaire de l'État. Ceci englobe les employés des ministères, des institutions publiques, des municipalités et des préfectures, les inspecteurs des impôts, etc. Seuls les employés de l'autorité portuaire sont exclus de son mandat, puisque le ministère de tutelle dispose de sa propre Direction des affaires internes. Contrairement aux autres autorités en Grèce, y compris l'IGAP, la direction a essentiellement une fonction pénale, tandis que les autres sont principalement administratives.

La direction instruit les plaintes, qui peuvent être anonymes, mais peut également agir en dehors de toute plainte (par exemple sur information interne). Les enquêtes sont menées confidentiellement, mais en prenant garde de ne pas porter atteinte à la réputation de fonctionnaires accusés à tort.

Plusieurs cas traités en 2003 étaient instruits contre des inspecteurs des impôts qui avaient été spécialement désignés pour lutter contre la corruption dans le domaine fiscal. Plusieurs scandales qui les touchent ont conduit l'opinion publique à s'interroger : « qui donc contrôlera les contrôleurs ? ». L'enquête menée sur eux par la direction des affaires internes revêt une importance capitale, non seulement pour répondre à cette question, mais surtout pour prévenir la corruption à l'avenir.

Markella Samara (TI Greece)

Indication bibliographique

TI Grèce : www.transparency.gr

Note

1. Groupe d'États du Conseil de l'Europe contre la Corruption (GRECO), « Évaluation Report for Geece » (Rapport d'Évaluation sur la Grèce) (2002).

Inde

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

Conventions :
Convention des Nations Unies contre la corruption (pas encore signée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2002 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Le projet de loi portant création de la **Commission de Vigilance Centrale** (CVC) a été adopté en septembre 2003. Cette loi autorise les enquêtes sur des délits de corruption qui auraient été commis par certaines catégories de fonctionnaires. Cette législation constitue une réponse à une recommandation de la cour suprême datant de 1997, demandant d'accroître l'indépendance du Bureau Central d'Investigation (BCI) ainsi que d'autres organes d'investigation qui enquêtent sur la grande corruption, en transférant la supervision de la BCI du gouvernement à la CVC. Néanmoins, la loi ne confère pas de mandat fort à la CVC. La loi restreint la supervision du BCI par la CVC et ne s'attaque pas à d'autres problèmes fondamentaux soulevés en 1997, tels que la nécessité de créer une agence spéciale pour suivre les cas de grande corruption.

- Plusieurs lois sur le **financement des élections** ont été amendées en septembre 2003. Les amendements visent à contrecarrer l'achat de faveurs politiques par le biais d'une transparence et d'une responsabilité accrues en matière de financement des partis politiques. Ces changements devraient également aider les partis à mobiliser davantage de fonds de campagne. Ils accordent aux entreprises des exonérations d'impôt pour les contributions aux partis politiques et exigent des partis qu'ils signalent à la commission électorale tout don provenant de particuliers ou d'entreprises au-delà de 20 000 roupies (435 dollars américains). Le non-respect de cette condition fait perdre la possibilité de déduction fiscale sur la contribution. Le projet de loi prévoit également le financement public indirect, sous la forme d'allocation de temps d'antenne sur le réseau de télévision câblé et les médias électroniques.

- Une « **loi anti-défection** » a reçu l'accord présidentiel en janvier 2004. Cette loi vise à endiguer la corruption dans le processus électoral en limitant le nombre de ministres dans les gouvernements, au niveau central et à celui des États. L'une des méthodes de déstabilisation des gouvernements consistait à persuader des membres du parlement de changer de parti en échange de promesses de postes ministériels. Aux termes de la nouvelle loi, certains États, qui avaient un nombre de ministres exagérément élevé, ont dû le réduire avant juin 2004. La loi interdit également aux « transfuges » de devenir ministres jusqu'à l'élection suivante. Si la loi réduit les incitations à la corruption, elle sanctionne également les parlementaires qui votent contre la ligne de leur parti et pourrait ainsi

tuer dans l'œuf tout débat interne au sein des partis. En outre, cette loi dispose que le président du parlement a l'autorité suprême pour déterminer qui disqualifier pour défection, ce qui laisse la porte ouverte aux manœuvres politiques.

- À la suite d'une directive de la cour suprême, et en attendant la promulgation d'une législation appropriée, le gouvernement a présenté une **résolution sur les dénonciateurs** en avril 2004. Cette résolution désigne la Commission de Vigilance Centrale comme agence chargée de recevoir les plaintes des dénonciateurs d'actes de corruption ou d'abus de pouvoir des fonctionnaires. S'il s'agit là d'une mesure louable et bienvenue, cette résolution est insuffisante par rapport à la Loi sur les dénonciateurs, rédigée par la Commission des lois et en cours d'examen par le gouvernement, qui habiliterait la CVC à donner des directives aux différents départements des services publics[1]. Au lieu de cela, la résolution se borne à autoriser la CVC à délivrer des avis aux départements concernés, une fois les plaintes des dénonciateurs instruites. Le projet de loi stipulerait également qu'une fois le délit établi, l'agence désignée peut directement se porter partie civile contre les fonctionnaires de l'État fautifs mais, en vertu de l'actuelle résolution du gouvernement, les sanctions pour poursuites doivent provenir des instances supérieures.

Rôle des tribunaux et de la société civile pour juguler la corruption politique

Les élections parlementaires nationales de novembre 2003 ont constitué le premier ballon d'essai d'envergure d'une importante initiative visant à accroître la transparence électorale. Dans la foulée d'une directive de la cour suprême de mai 2003, la commission électorale a élaboré des lignes directrices demandant à tous les candidats aux élections de déclarer leur niveau d'instruction, leur casier judiciaire et leur actif et passif financiers. En dépit d'un démarrage hésitant lors des élections locales à K. R. Puram, une municipalité de la banlieue Est de Bangalore (où 30 des 170 candidats aux élections parlementaires n'ont pas totalement déclaré leurs biens), tous les candidats aux élections parlementaires ont remis leurs déclarations et ces informations ont été largement relayées par les médias.

Par ailleurs, la cour suprême a pris l'initiative de décider du résultat des élections au niveau de l'État de Bihar. En avril 2004, la Haute Cour de Patna a ordonné un rappel des voix dans les circonscriptions où certains candidats étaient en prison et inculpés de délits graves tels que le meurtre, l'extorsion et l'enlèvement. La cour suprême a annulé le jugement de la Haute Cour de Patna au motif que le scrutin (du 26 avril) avait eu lieu avant l'ordonnance de la Haute Cour (annoncée le 30 avril)[2]. Le dossier reste ouvert en attendant une décision finale de la cour suprême. Néanmoins, la décision de la Haute Cour de Patna pourrait conduire à de nouvelles mesures visant à empêcher les individus inculpés pour des délits graves de se présenter aux élections.

Une autre initiative visant à accroître la responsabilité et la transparence politique concerne des poursuites en justice amorcées par une ONG, Krishak Bharat, qui cherche à recouvrer des fonds, dus au titre de factures d'électricité, d'eau et de téléphone, par 656 anciens et actuels membres du parlement. Ces fonds sont dus à la New Delhi Municipal Corporation et à la société Mahanagar Telephone Nigam. En mars 2004, la Haute Cour de Delhi a ordonné à la commission électorale de rendre ces informations publiques. La Haute Cour a ensuite demandé aux secrétariats des deux chambres du parlement de veiller au recouvrement des sommes dues par les parlementaires[3].

En juillet 2003, l'association de la société civile Lok Sevak Sangh a déposé, auprès de la cour suprême, une pétition demandant le retrait du Member of Parliament Local Area Development Scheme (Plan de développement des circonscriptions locales des membres du parlement). Ce programme, qui autorise un membre du parlement à dépenser 20 millions de roupies (440 000 dollars américains) chaque année en plans sociaux dans sa circonscription, a été sapé par les abus selon un rapport du contrôleur et vérificateur général soumis au président en 2001. L'association Lok Sevak Sangh affirme que ce plan confère aux parlementaires en fonction un avantage déloyal sur leurs adversaires en période électorale.

Une coalition de 22 ONG a constitué un « observatoire des élections » à Delhi, au Chattisgarh et au Gujarat, pour les élections organisées au niveau des États en 2003-2004. Lors des élections générales d'avril-mai 2004, un observatoire des élections a été constitué dans 12 États à travers le pays. La tâche de ces vigiles électoraux consistait à sensibiliser les électeurs sur leur droit de vote, à collecter des données sur les casiers judiciaires et le passif financier des candidats et à tenir l'opinion publique informée sur les candidats en lice. Les observateurs ont également surveillé les pratiques corrompues des partis politiques au cours de la campagne et le jour du scrutin.

La coalition d'ONG pour l'observation des élections a lancé un appel à tous les partis pour qu'ils exposent leur politique en matière de corruption, et en particulier leur position concernant la création d'un bureau du médiateur, tant au niveau national que des États, d'un code d'éthique pour les ministres et les parlementaires, d'un audit régulier des comptes des partis politiques et d'un projet de loi sur les dénonciateurs.

Il y a eu des avancées positives en direction de la transparence électorale en Inde. Les conditions posées par la commission électorale ont été, en règle générale, assez bien respectées et les initiatives de la société civile ont produit des résultats significatifs. En ce qui concerne les aspects négatifs, si les partis font des déclarations sur la nécessité de lutter contre la corruption, ils ne s'engagent pas de façon très précise. En outre, en dépit de la déclaration des biens et des casiers judiciaires des candidats, plusieurs candidats ayant des casiers non vierges ont été élus. Ceci peut s'expliquer par la popularité de certains candidats, mais également par le fait que de nombreux électeurs continuent de baser leurs choix électoraux sur un système de favoritisme, car il est de notoriété publique que certains hommes politiques achètent des voix en offrant un meilleur accès aux services publics.

P.S. Bawa (TI Inde)

Indications bibliographiques

Centre for Media Studies, *Corruption in Urban Public Services* (Corruption dans les services publics urbains) (New Delhi : 2003), www. cmsindia.org
S.K. Das, *Public office, Private Interest : Bureaucracy and Corruption in India* (Fonction publique, intérêts privés : bureaucratie et corruption en Inde) (New Delhi : Oxford University Press, 2001)
Garry Jeffrey Jacobsohn, *The Wheel of Law* (La roue de la loi) (Princeton and Oxford : Princeton University Press, 2003)
Bhure Lal, *Corruption : Financial Anarchy in Governance* (Corruption : anarchie financière dans la gouvernance) (New Delhi : Siddharath Publications, 2002)

TI Inde : www.ti-bangladesh.org/ti-india/

Notes

1. *Indian Express* (Inde), 7 mai 2004.
2. *The Hindu* (Inde), 2 mai 2004.
3. *Indian Express* (Inde), 2 mai 2004.

Indonésie

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 2,0 (133e 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 (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- La **commission anti-corruption** attendue depuis fort longtemps a été mise sur pied en décembre 2003. Cette commission jouit du pouvoir de poursuites en justice pour les affaires de corruption dépassant le milliard d'IDR (106 300 $ US), de coordonner les efforts de prévention de la corruption, de superviser les enquêtes et les procès de corruption menés pas les procureurs et la police, d'ordonner qu'un haut fonctionnaire mis en examen soit relevé de ses fonctions, d'ordonner aux banques de signaler toute transaction suspecte et de geler les comptes. La Commission peut, en outre, reprendre les enquêtes de corruption menées par la police et les procureurs qui traînent en longueur – un symptôme courant de corruption en Indonésie. Au moment où nous rédigeons ce rapport, la commission avait reçu 800 dossiers de corruption transmis par des citoyens. La première affaire traitée concernait la corruption présumée du gou-

verneur de la province d'Aceh. La taille restreinte de la commission et la lenteur de son processus de création ont suscité des préoccupations quant au degré d'engagement politique envers cette institution.

- Un **décret présidentiel relatif aux marchés publics** a été promulgué en décembre 2003 afin de remplacer les réglementations datant de 2000. Ce décret prescrit la création d'un office national des marchés devant faire office d'organe de contrôle pour tous les marchés publics. De nouvelles réglementations exigent la divulgation totale de toutes les informations concernant les appels d'offre. Les procédures d'appel d'offre doivent être annoncées dans la presse au minimum un mois avant la date limite de réception des offres. Le décret autorise la société civile à contrôler la procédure de passation des marchés. La présélection des soumissionnaires est restreinte. Néanmoins, ce décret continue à permettre la nomination directe de fournisseurs dans les situations d'urgence. Dans la mesure où la notion d'urgence n'est pas clairement définie, ceci constitue une lacune que les agents de l'État peuvent exploiter afin de différer un achat jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour enclencher une procédure d'appel d'offre en bonne et due forme. Au moment où nous rédigeons ce rapport, cet office national des marchés publics n'était toujours pas mis en place.

- En octobre 2003, le parlement a adopté une **loi sur le blanchiment d'argent** afin d'amender la législation existante datant de 2002. Ceci fait suite aux critiques de la loi de 2002 formulées par le Groupe d'action financière de l'OCDE sur le blanchiment de capitaux (GAFI) qui a placé l'Indonésie sur la liste des pays et territoires non coopératifs. Cette nouvelle législation modifie plusieurs articles controversés de l'ancienne loi, notamment par l'élimination du montant minimum d'argent blanchi requis pour tomber sous le coup de la loi, le raccourcissement du délai pour le signalement des transactions suspectes qui passe de 14 à 3 jours, l'ajout des services de poste à la liste des institutions financières et l'inclusion des transactions liées au terrorisme et à la traite des êtres humains. L'amendement à la loi permet également au Centre de signalement et d'analyse des transactions financières (PPATK) de faire connaître ses conclusions au grand public. Néanmoins, au moment où nous rédigeons ce rapport, la place de l'Indonésie sur la liste du GAFI demeure inchangée. Le PPATK a enregistré 807 transactions suspectes depuis mai 2002, dont 132 ont été signalées à la police mais un seul de ces dossiers a été poursuivi en justice[1].

Le mouvement anti-corruption s'enracine

Si, par le passé, la lutte contre la corruption était essentiellement menée par les ONG, on a assisté en 2003-2004 à une extension du mouvement de lutte contre la corruption en Indonésie, lorsque les entreprises et les organisations religieuses ont adhéré à la campagne visant à améliorer la transparence et la responsa-

bilité. Les Chambres de Commerce et d'Industrie indonésiennes (KADIN) ont annoncé leur engagement écrit à faire reculer la corruption en octobre 2003. Deux semaines plus tard, Nahdhatul Ulama et Muhammadyah, les deux principales organisations islamiques d'Indonésie, ont également fait une déclaration de lutte contre la corruption.

Les perceptions du public sur ces deux nouveaux venus dans la lutte contre la corruption varient considérablement. L'opinion générale est que, dans la mesure où un certain nombre de signataires de la déclaration des KADIN ont été impliqués dans des affaires de collusion et de corruption avec des agents de l'État indonésien, cette déclaration n'est qu'une façade. En revanche, les Indonésiens ont bien accueilli la déclaration des deux organisations islamiques et y ont fondé de grands espoirs. Selon l'Enquête 2001 sur la gouvernance et la lutte contre la corruption du Partenariat pour la Réforme de la Gouvernance, les organisations religieuses sont de loin les institutions dans lesquelles les citoyens ont le plus confiance.

Ces déclarations ont suscité une plus grande prise de conscience de l'existence de la corruption au sein de l'opinion publique. Nahdhatul Ulama a promulgué une fatwa (décret religieux) en vertu de laquelle toute personne jugée coupable de corruption ne pourrait bénéficier d'une cérémonie d'enterrement musulmane en bonne et due forme au moment de son décès. Leurs efforts, couplés à ceux des ONG luttant contre la corruption dans le pays, sont parvenus à influer sur le programme électoral. En effet, la corruption a été l'un des thèmes clés des élections législatives et présidentielles de 2004, tous les partis et tous les candidats à la présidence s'étant engagés à lutter contre la corruption s'ils étaient élus.

Si les partis religieux jouissent clairement de la confiance de la population, il reste encore énormément à faire pour passer de la parole aux actes. Le défi majeur auquel Nahdhatul Ulama et Muhammadyah sont actuellement confrontés est de savoir comment intégrer la transparence et la responsabilité dans les écoles islamiques, la distribution des aides caritatives, la gestion et l'administration des mosquées. La promulgation d'une fatwa ou l'organisation d'un enseignement islamique sur la corruption ne constitue en rien une garantie d'efficacité et rien ne prouve jusqu'ici que les choses ont évolué dans le bon sens.

Le règne de l'argent en politique lors des élections de 2004

Les élections indonésiennes de 2004 ont été dominées par la « politique de l'argent » (pratique connue sous l'expression anglaise « money politics »), soit l'achat du soutien populaire par les partis politiques. Dans le contexte indonésien, cette politique de l'argent revêt plusieurs formes : dons à des organismes religieux, mise à disposition d'infrastructures publiques, prix de présence lors de rassemblements politiques, promesses de faire don d'une partie du salaire d'un candidat s'il est élu, distribution de denrées de base (tel que du riz et d'autres aliments), distribution d'argent à la volée au public lors des rassemblements et achat pur et simple de voix.

La Commission générale de supervision des élections a signalé 57 de ces cas à la police, tandis que Transparency International Indonésie a signalé 93 cas et Indonesia Corruption Watch 48. Seul 21 dossiers ont été traduits devant les tribunaux. Sur ces 21 dossiers, neuf seulement ont débouché sur des poursuites,

au moment où nous rédigeons ce rapport, assorties d'amendes de 1 à 1,5 million d'IDR (106 à 160 $ US) et jusqu'à deux mois d'emprisonnement. Le non-respect des règles et réglementations en matière de financement des campagnes est certainement dû à la faiblesse du récent code électoral de 2003. Ce code prévoit très peu de sanctions. La peine maximale pour violation de la loi est 12 mois de prison et une amende de 10 millions d'IDR (1 063 $ US). Aucune sanction n'est prévue pour non présentation d'une liste de donateurs ou de comptes de campagne, ce qui a lié les mains de la commission électorale lorsque 14 partis sur 20 n'ont pas présenté leurs listes de donateurs dans les délais impartis en 2004.

D'autres irrégularités ont également été constatées lors des élections. Il est de notoriété publique que les dépenses de campagnes étaient beaucoup plus importantes que les montants présentés à la commission électorale. Les comptes de campagne secrets ont été monnaie courante au cours des élections 2004.

Bien qu'il soit urgent de réformer le code électoral indonésien, il y a néanmoins eu des progrès notables en termes de démocratie. Pour la première fois, les candidats étaient connus de leurs électeurs et le suffrage direct a contraint les candidats à expliquer leur programme politique, et notamment à exprimer publiquement leurs engagements en faveur de la lutte contre la corruption sur la base desquels les électeurs pourront leur demander des comptes.

Quand les législateurs se servent dans la caisse

Depuis la fin de l'époque Suharto, une nouvelle forme de corruption est apparue. Avant 1998, la corruption à grande échelle était concentrée autour de l'ancien président, de sa famille et de ses amis. Avec la décentralisation attendue depuis longtemps, qui définit « l'époque de la réforme » en Indonésie, est cependant apparue la crainte que la corruption ne soit exportée aux parlements aux niveaux local et national. Les preuves indiquant que ces craintes étaient fondées commencent à apparaître.

En mai 2004, un tribunal de Padang, dans la province du Sumatra Occidental, a condamné 43 des 55 conseillers de la province à des peines de deux ans de prison et à des amendes de 100 à 127 millions d'IDR (11 000 – 14 000 $ US) pour le détournement de 4,6 milliards d'IDR (500 000 $ US) de fonds publics. Ce procès est le fruit d'une campagne de pressions menée pendant deux ans par le Forum des Citoyens Préoccupés du Sumatra Occidental et d'un groupe de professeurs de droit de l'Université Andalas[2].

Le jugement n'est pas définitif, les 43 accusés ont tous fait appel de la décision. Néanmoins, les indonésiens ont largement salué le verdict du Sumatra Occidental et les affaires de Padang ont eu un effet boule-de-neige sur les efforts de la société civile pour rendre les parlementaires plus responsables de leurs actes. Depuis l'annonce du verdict, 12 autres affaires de corruption impliquant des parlementaires ont fait l'objet d'enquêtes.

Contrairement à l'époque de Suharto, les parlementaires ont à présent compétence pour déterminer les budgets gouvernementaux, prendre des décisions concernant les marchés publics et les fonds de développement et instruire les plaintes émanant des citoyens. Ces pouvoirs sont essentiels afin de contrôler l'exécutif, mais il est

clair que de nombreux législateurs indonésiens sont disposés à abuser de leur autorité à des fins d'enrichissement privé. Les médias font de plus en plus état d'irrégularités liées aux indemnités, aux déplacements, à l'assurance-maladie et aux fonds de retraite des parlementaires.

Emmy Hafild (TI Indonésie)

Indications bibliographiques

Merly Omar Khouw, *The Private Sector Response to Public Sector Corruption, Business in Indonesia : New Challenges, Old Problems* (La réponse du secteur privé à la corruption du secteur public, Entreprises en Indonésie : nouveaux défis, anciens problèmes) (Singapour : Institute of Southeast Asian Studies, 2004)

Pranowo U. Tantowi, *Membasmi Kanker Korupsi* (Eradiquer le cancer de la corruption) (Jakarta : Pusat Studi Agama dan Peradaban Muhammadiyah, 2004)

W. Zakiyah, D. Widyoko, I. Kusuma et R.A. Edi, *Menyingkap Tabir Mafia Peradilan* (Dévoiler la mafia des tribunaux) (Jakarta : Indonesian Corruption Watch, 2002)

TI Indonésie : www.ti.or.id

Notes

1. Informations du bureau des relations publiques du PPATK.
2. Voir www.laksamana.net/vnews.cfm?ncat=35&news_id=7069.

Irlande

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 7,5 (17e 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 octobre 2003)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en septembre 2003)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

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

Changements juridiques et institutionnels

- En octobre 2003, l'Irlande a ratifié la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe qui s'applique au blanchiment d'argent comme à la corruption dans les secteurs public et privé. Elle a ratifié le mois précédent la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption qui criminalise la corruption des agents de l'État.

Commissions d'enquête

Des accusations d'écarts de conduite impliquant des intérêts politiques et commerciaux ont conduit à la création d'un certain nombre de Commissions d'enquête dans les années 1990[1]. Les origines de la Commission d'enquête Moriarty sur les paiements aux hommes politiques et de la Commission Flood sur la corruption dans les services de l'urbanisme de Dublin se trouvent, respectivement, dans un litige portant sur le contrôle de la chaîne de supermarchés Dunnes Stores au milieu des années 90 et dans les accusations portées contre un cabinet d'avocats d'Irlande du Nord à la suite d'une demande d'informations sur les malversations dans les services d'urbanisme. Les documents qui ont été dévoilés ont été le catalyseur nécessaire pour susciter des enquêtes auxquelles le système politique a été contraint de répondre. Le gouvernement et les partis politiques ont considéré que ces Commissions constituaient le meilleur moyen d'établir les faits et de retrouver la confiance de l'opinion publique. Certains ont même nourri l'espoir que cette approche permettrait de retirer la corruption de l'ordre du jour politique immédiat. Ce dernier espoir n'a pas fait long feu dans la mesure où les Commissions ont renforcé le sentiment de l'existence d'une corruption systémique à tous les niveaux des pouvoirs publics irlandais.

Les Commissions Flood et Moriarty existent depuis fin 97 et ne semblent guère prêtes à conclure leurs travaux de sitôt. Ces deux commissions ont connu un succès spectaculaire après avoir dévoilé des réseaux complexes de versement de commissions occultes à des hommes politiques et des fonctionnaires de l'État. Si elles n'ont pas encore prouvé que l'argent versé a véritablement servi à acheter des faveurs politiques, elles ont posé de façon persistante la question de savoir pourquoi certains hommes d'affaires contribuaient de façon si généreuse à soutenir des personnalités à des postes de pouvoir.

L'enquête McCracken de 1997 sur les paiements versés à l'ancien Taoiseach (premier ministre), Charles Haughey, a révélé qu'il avait reçu plus de 8 millions de livres sterling (14,7 millions de dollars américains) au cours de sa longue carrière politique, mais n'est pas parvenu à prouver qu'il était coupable de corruption. La commission McCracken a également révélé des payements effectués au membre du parti Fine Gael Michael Lowry mais, une fois de plus, il a été conclu qu'il n'y avait pas d'irrégularité politique[2]. Au moment où nous rédigeons ce rapport, la commission Moriarty enquêtait encore sur des paiements versés à Lowry.

Un seul homme politique a été reconnu coupable d'avoir reçu des pots-de-vin à la suite de preuves présentées par différentes commissions. Le second rapport provisoire 2002 de la commission Flood a conclu qu'il y avait bien eu un certain nombre de pots-de-vin versés à l'ancien ministre des affaires étrangères et de la communication, Ray Burke[3]. Burke a réfuté les conclusions de la commission. En septembre 2004, sa demande de remboursement des frais de justice a été rejetée par la commission au motif qu'il avait fait obstruction à ses travaux.

La commission d'urbanisme à présent présidée par M. le Juge Alan Mahon, a passé le plus clair de son temps à enquêter sur une plainte du promoteur immobilier Tom Gilmartin, qui déclare que, à l'issue d'une réunion en février 1989 avec des ministres d'État, notamment l'actuel Taoiseach, Bertie Ahern, un représentant du parti lui a demandé de « faire don » de 5 millions de livres sterling (9,2 millions de dollars américains) pour qu'on lui laisse le champ libre pour construire un centre commercial à l'ouest de Dublin. La plupart des observateurs estiment que, au rythme d'avancement actuel des travaux, la commission sur l'urbanisme ne s'achèvera qu'en 2020, soit 23 ans après sa création. Les hommes politiques ont une part de responsabilité dans ce retard, dans la mesure où ils n'ont pas jugé utile d'accroître le nombre de juges en dépit des appels répétés du Juge Flood, qui n'a cessé de marteler qu'il n'avait pas suffisamment de moyens pour mener à bien son mandat.

Les transactions présumées corrompues de George Redmond, le plus haut responsable de l'urbanisme à Dublin pendant plus d'un quart de siècle, ont tout d'abord été portées à l'attention du public par la commission Flood en 1999. Lorsqu'il a été menacé d'une peine de prison de deux ans pour avoir menti à la commission, il a reconnu avoir reçu de fortes sommes d'argent de divers constructeurs et propriétaires terriens. Lorsqu'il a pris sa retraite en 1988, en qualité d'administrateur régional adjoint de la ville et du comté de Dublin, il touchait un salaire de 24 000 € (29 200 $ US). Néanmoins, ses investissements dans la région s'élevaient à l'époque à 830 000 € (1 million de $ US) et il a placé en banque 217 000 € au cours de cette seule année[4].

Par la suite condamné pour n'avoir pas renvoyé ses déclarations fiscales, Redmond a fait l'objet d'une enquête du Bureau des biens d'origine criminelle[5]. Il a été jugé coupable pour deux chefs d'accusation de corruption en novembre 2003 et condamné à 12 mois d'emprisonnement. Il s'agit là de la première condamnation d'une personnalité de premier rang pour corruption fondée sur les enquêtes de la commission chargée de l'urbanisme. Redmond a fait appel de cette condamnation et elle a été cassée en juillet 2004 lorsque de nouvelles pièces qu'il a produites ont permis de contester les premières preuves de la personne qui avait effectué les paiements. Aucun nouveau procès n'a été ordonné dans la mesure où Redmond avait déjà purgé pratiquement l'essentiel de sa peine. Malgré son acquittement, il ne fait aucun doute que la décision de départ de le traduire en justice a démontré que le procureur général traitait avec beaucoup plus de sérieux les accusations de criminalité en col blanc.

Le troisième rapport de la commission d'enquête sur l'urbanisme livré en janvier 2004 indiquait que Redmond avait reçu des pots-de-vin d'un promoteur immobilier et d'un constructeur, en rapport avec des opérations immobilières à

la fin des années 80. Le rapport faisait état de quatre commissions versées à Redmond et indiquait qu'il avait régulièrement reçu des commissions occultes de la part d'urbanistes et de promoteurs depuis les années 60[6]. Ces affirmations faisaient suite au second rapport de la commission d'enquête, publié en septembre 2002, qui accusait l'ancien ministre des affaires étrangères, Ray Burke, d'avoir également reçu des pots-de-vin de divers constructeurs. Ce rapport a été adressé au procureur général, au préfet de police, au Bureau des biens d'origine criminelle, à l'administration fiscale et au bureau du Directeur de l'application du droit des sociétés. L'une des raisons expliquant la longueur du traitement de ce rapport par les autorités réside dans la nature de la loi sur les commissions d'enquête, qui stipule qu'aucun aveu effectué par une personne devant une commission d'enquête ne peut être retenu comme preuve contre cette personne dans une procédure pénale.

L'enquête Morris sur la police

La Commission d'enquête Morris est une autre de ces commissions siégeant encore actuellement. Cette dernière enquête sur des plaintes contre des agents de police de Donegal. Elle a publié en juin 2004 son premier rapport provisoire, dans lequel elle indique que deux fonctionnaires de police, dont un commissaire, ont orchestré la dissimulation de munitions et de faux engins explosifs en vue d'incriminer des suspects, afin de donner un coup de pouce à leur carrière. En outre, de hauts fonctionnaires ont été taxés de laxisme car ils n'ont rien fait pour démanteler le complot organisé par ces deux fonctionnaires.

Ce rapport, a déclaré le Juge Morris, doit conduire à des réformes en profondeur, notamment en matière de contrôles pratiques par les quartiers généraux de la police, une discipline plus stricte au sein des forces de police, une nouvelle structure de promotion et une amélioration de la tenue des registres. Le Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme législative, M. Michael McDowell, a noté que les problèmes systémiques dans la gestion de Garda n'étaient pas limités à Donegal[7].

Il est probable qu'à la suite de ce rapport, il y aura des changements substantiels dans la législation relative à la police. Au moment où nous rédigeons ce rapport, le gouvernement devait également prendre des mesures afin de créer une nouvelle cellule d'audit qui aurait compétence de procéder à des contrôles surprises dans les commissariats de police. Une mesure encore plus efficace consisterait à nommer un ombudsman pour la police, à l'instar de ce qui existe en Irlande du Nord, afin de créer un système indépendant et impartial de réclamations contre la police. La création d'un tel organe en République d'Irlande serait de nature à redonner à l'opinion publique une nouvelle confiance dans les forces de police.

Rehausser les normes de conduite dans la vie publique

L'évaluation de l'ampleur de la corruption politique en Irlande a prêté à controverse. En effet, en juillet 2003, le Juge Matthew Smith, président de la Commission des normes de la fonction publique (Standards in Public Office Commission – SIPO), qui contrôle le code d'éthique et le financement des partis politiques, a réfuté les affirmations (for-

mulées dans une étude du Joseph Rowntree Charitable Trust britannique) selon lesquelles la corruption constituait un « motif central » de la politique Irlandaise. Tout en mettant en garde contre les dégâts potentiels pour la réputation de l'Irlande, il a reconnu qu'il était urgent de contrôler et de rehausser les normes de conduite dans l'intérêt des citoyens. Le juge a écrit qu'il regrettait que l'examen des difficultés passées, étalé ainsi sur la place publique, ait conduit à des critiques du système de gouvernance : « ces critiques ne sont pas, pour l'essentiel, étayées par des faits, ce qui, à mon sens, tend à montrer que l'intégrité du processus de prise de décision n'a pas été contestée »[8].

Cependant, dans la mesure où la commission d'enquête sur l'urbanisme ne s'est attaquée qu'aux accusations de corruption à Dublin, en laissant de côté les questions relatives à des malversations dans d'autres régions, il est impossible d'affirmer avec certitude à quel point exactement les processus de prise de décision sont soumis à l'obligation de rendre des comptes. Ce qui est certain, c'est que les commissions qui siègent depuis 1997 ont bien rendu service à l'État, en apportant des informations cruciales sur la façon dont l'Irlande a été gouvernée au cours de ces dernières années.

En partie grâce à ces commissions, le gouvernement a lancé un programme global d'éthique et tous les grands partis politiques ont introduit des codes de conduite pour leurs membres et ont pris des positions politiques générales sur les normes de conduite dans la vie publique. La SIPO a elle-même joué un rôle essentiel pour faire en sorte que les concepts d'ouverture, de responsabilité et de transparence soient intégrés dans la législation relative à l'éthique de l'Irlande.

Certains détracteurs ont avancé que ces commissions étaient futiles et onéreuses, mais les clore ne véhiculerait pas un message positif en termes d'attitudes à adopter vis-à-vis de la corruption. Les commissions devraient être autorisées à poursuivre leurs travaux, en faisant en sorte que la sphère politique irlandaise affronte son passé et en faisant pression pour rehausser dorénavant les normes de conduite dans la vie publique.

Gary Murphy (Université de la ville de Dublin, Irlande)

Indications bibliographiques

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

Conseil de l'Europe, « GRECO, Premier cycle d'évaluation, Rapport de conformité sur l'Irlande » (2003), www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I(2003)14F-Ireland.pdf

Paul Cullen, *With a Little Help from my Friends : Planning Corruption in Ireland* (Avec un petit coup de pouce de mes amis : la corruption dans l'urbanisme en Irlande) (Dublin : Gill et Macmillan, 2003)

Colm McCarthy, « Corruption in Public Office in Ireland : Policy Design as a Countermeasure », (*Corruption dans la fonction publique en Irlande : formulation de politique comme contre-mesure)* dans Economic and Social Research Institute, Quarterly Economic Commentary (2003), www. esri.ie/pdf/QEC1003SA_McCarthy.pdf
Gary Murphy, « A Culture of Sleaze : Political Corruption and the Irish Body Politic 1997-2000 », (Une culture de la corruption : la corruption dans les sphères politiques irlandaises) Irish Political Studies 15 (2000)

Notes

1. La commission d'enquête est un mécanisme mis sur pied par le parlement irlandais afin d'enquêter sur des questions d'importance publique.
2. Voir www.irelandsown.net/tribunal.htm.
3. Voir www.ireland.com/newspaper/special/2002/flood/index.html.
4. Irish Times (Irlande), 20 décembre 2003.
5. Le Bureau des biens d'origine criminelle a été fondé en 1996 afin d'identifier les biens particuliers qui proviennent ou sont soupçonnés de provenir d'activités criminelles.
6. Voir www.planningtribunal.ie/images/SITECONTENT_219.pdf.
7. Irish Times (Irlande), 16 juillet 2004.
8. Voir www.sipo.gov.ie/281e_246.htm.

Japon

Note à l'Indice de perceptions de la corruption 2004 : 6,9 (24e sur 146 pays)

Conventions :
Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (ratifiée en octobre 1998)
Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)
Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- La **protection des dénonciateurs** a été approuvée en juin 2004 et entrera en vigueur dans un délai de deux ans. Le fait que bon nombre de malversations dans les entreprises ont été dévoilées par des employés de ces organisations qui ont communiqué ces affaires aux autorités compétentes a fait prendre conscience à l'opinion publique et aux pouvoirs publics de la nécessité d'assurer une meilleure protection des dénonciateurs. La loi protégera les employés qui révèlent des comportements illégaux des entreprises qui vont à l'encontre de l'inté-

rêt public. Tout fonctionnaire qui dénonce ce type de comportement sera également protégé par la loi.

- La notion de **compétence fondée sur la nationalité** a été intégrée en juin 2004 aux mesures législatives japonaises afin de pouvoir appliquer la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption et la Loi japonaise de Prévention de la Concurrence Déloyale (LPCD). Cet amendement permet aux autorités chargées de l'application des lois d'instruire et de poursuivre en justice des affaires de corruption hors du territoire japonais. Cette réforme a été réalisée dans le droit fil d'un récent amendement du code pénal, en vertu duquel les fonctionnaires qui acceptent des pots-de-vin en dehors du pays ainsi que les particuliers qui versent des pots-de-vin à l'étranger sont passibles de sanctions.

- Un projet d'amendement à la loi relative à la répression du crime organisé, au contrôle des revenus de la criminalité et autres a été soumis au parlement et vise à étendre la mesure **de confiscation des profits illégaux aux payeurs de pots-de-vin**. En effet, la législation existante ne confère que le pouvoir de geler les avoirs des bénéficiaires de pots-de-vin. Au moment où nous rédigeons ce rapport, cet amendement n'avait pas encore été adopté. La procédure s'appliquerait au délit de versement de pots-de-vin prévu dans le code pénal, ainsi qu'au délit de corruption de fonctionnaires étrangers dans le cadre de la LPCD, ce qui n'a pas de caractère obligatoire dans la Convention de l'OCDE.

- Le gouvernement a établi, en mai 2004, une nouvelle cellule rattachée au Bureau du cabinet et chargée de la promotion des réformes de déréglementation. Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'un plan triennal qui comprend des mesures pour renforcer la loi anti-monopole, renforcer les pouvoirs de la Commission de la concurrence et **améliorer la qualité des marchés publics**, toutes ces mesures devant avoir un impact positif sur la prévention de la corruption.

- Le **favoritisme dans les habitudes de recrutement** des administrations locales est depuis longtemps une question à laquelle il convient de s'attaquer. En février 2004, le ministère de l'intérieur et des communications a annoncé des plans visant à amender la loi relative aux fonctionnaires locaux dans le but d'étendre les compétences de sa commission disciplinaire (dont les fonctions étaient limitées auparavant à l'examen des plaintes relatives aux pénalités imposées aux employés) de façon à ce qu'elle soit en mesure de suivre et de contrôler les procédures de recrutement. Les administrations préfectorales et les villes désignées disposent déjà de commissions du personnel indépendantes qui supervisent les pratiques d'embauche, mais aucun organe analogue n'existe dans les administrations locales où les chefs de l'administration sont très impliqués dans le recrutement. L'élargissement de la commission de discipline, qui est indépendante des bureaux administratifs, constitue un progrès, si ce n'est une solution totale au problème.

Les fonds discrétionnaires de la police sous les feux des projecteurs

Cela fait au moins une décennie que les caisses noires de la police constituent un sujet de préoccupation. Les associations de citoyens ont eu recours aux procédures de divulgation des informations pour tenter de pousser les services de police locaux à rendre compte de l'utilisation de ces fonds. Des informations cruciales demeurent néanmoins secrètes dans la plupart des cas. Plusieurs poursuites en justice introduites par des associations de citoyens ont obtenu gain de cause, entraînant des décisions de justice qui ont ensuite provoqué une plus grande diffusion d'informations de la part de la police. En avril 1998, la Haute Cour de Sendai a partiellement cassé la décision d'un tribunal de grande instance de rejeter les requêtes d'une association de citoyens qui demandaient que la préfecture de Miyagi publie les informations sur les frais de déplacement de l'assemblée et de la police préfectorales. Il s'agit là du premier jugement sur la divulgation d'informations relatives aux dépenses des services de police mais, comme les affaires ultérieures, elle n'a eu que peu d'impact sur la transparence de la police.

Des révélations venant de l'intérieur du système ont contribué à accélérer les progrès en la matière. Un haut fonctionnaire du département de police d'Hokkaido a avoué, en février 2004, que les départements faisaient régulièrement des efforts afin d'obtenir des fonds discrétionnaires sur le budget de la police nationale. Ce même mois, un haut fonctionnaire du département de police de Fukuoka a déclaré lors d'une émission télévisée comment lui et ses collègues ont affecté et dépensé ces fonds. Selon ses dires, une division du département a obtenu 10 à 20 millions des yens (90 000 – 180 000 $ US) chaque année, qui ont été secrètement employés afin de rehausser les salaires des fonctionnaires de police ou en divertissements et en cadeaux. Une vieille tradition veut que, lors de la mutation d'un haut fonctionnaire à un autre poste, on lui remette tous les fonds qui restent dans la caisse en guise de prime de départ.

À la suite du doute croissant de l'opinion publique quant à l'honnêteté de la police, l'Agence Nationale de la Police (ANP) a publié, en mars 2004, des instructions exhortant les départements de police à faire en sorte que, si un bureau local venait à être impliqué dans une affaire de mauvaise gestion, il présente des excuses et rende, dans la mesure du possible, les montants détournés à l'aide de ses propres comptes. L'ANP envisagerait également de modifier le système de reçus, qui serait également un autre terreau fertile pour la corruption car les bénéficiaires des fonds utilisent de faux noms.

Les mesures prises pour prévenir ou réduire la corruption dans la police sont louables, mais la surveillance de la police par les associations de citoyens doit se poursuivre. Il convient par ailleurs de prendre encore d'autres mesures, parmi lesquelles une réforme du système d'audit pour associer des auditeurs externes au processus, mais les autorités de police ont jusqu'ici rejeté cette initiative.

L'application des lois visant à faire reculer la corruption électorale est jugée satisfaisante

Il faut noter, au cours de ces dernières années, des améliorations notables dans l'application de la Loi de Contrôle des

Financements Politiques (LCFP), qui contraint les partis et organisations politiques à soumettre un rapport financier annuel aux autorités compétentes. Trois membres de la Diète ont été arrêtés et mis en examen au cours de ces quatre dernières années en vertu de cette loi.

L'un des scandales les plus retentissants de l'année dernière concerne la fille du Gouverneur Yoshihiko Tsuchiya de la préfecture de Saitama, qui a présidé la chambre haute du parlement et dirigé l'agence pour l'environnement. Elle a été arrêtée et mise en examen pour fausse déclaration dans l'organisation du financement politique de son père, en violation de la LCFP. En avril 2004, elle a été condamnée à 18 mois de prison, une peine commuée à quatre ans avec sursis après qu'elle a exprimé des regrets. Le Gouverneur Tsuchiya a démissionné de ses fonctions après l'annonce des accusations contre sa fille en juillet 2003.

Un autre scandale a impliqué le président et des cadres de l'Association Dentaire du Japon (ADJ), qui soutient depuis longtemps le Parti Démocratique Libéral (PDL) au pouvoir. Les contributions de financement non comptabilisées versées par l'ADJ pour les années 2000-02 s'élèveraient à 100 milliards de yens (910 millions de $ US) et beaucoup pensent que ces fonds sont allés directement dans les poches des hommes politiques. En avril 2004, les autorités ont arrêté des cadres de l'ADJ pour corruption de fonctionnaires de l'État.

Les services de police ont également pris des mesures énergiques contre l'achat de votes lors des élections pour la chambre basse du parlement en novembre 2003. Ils ont notamment arrêté deux parlementaires en fonction du PDL, au motif qu'ils ont remis des sommes en espèces aux électeurs en violation de la Loi électorale sur les mandats publics. De telles arrestations étaient autrefois rares au Japon. Dans la même veine, la police a annoncé qu'elle avait décidé d'appliquer rigoureusement une règle d'exclusion de cinq ans qui empêche tout candidat dont les militants sont reconnus coupables d'achat de votes de se présenter à toute autre élection, même si ce candidat n'a pas été directement impliqué dans le délit. Le bruit court que Hiroshi Kumagai, ancien chef du Parti conservateur qui a annoncé son retrait de la vie politique après avoir été battu à la préfecture de Shizuoka, se serait retiré pour cette raison.

La corruption secoue le monde médical

Une vague de malversations dans le monde médical a éclaté dans les années 2003-2004. En effet, il est apparu qu'un professeur de la faculté de médecine de l'Université de Tokyo a détourné des subventions versées par une fondation privée ; il a fait l'objet d'une sanction disciplinaire en octobre 2003. Le détournement de subventions par un professeur de médecine à la Faculté de Médecine de Jikei a, en outre, éclaté au grand jour en mars 2004 et ce dernier a été licencié.

En avril 2004, une enquête a révélé que jusqu'à 1 500 médecins de plus de 50 universités ont prêté leur nom à des institutions médicales auxquelles ils n'étaient pas officiellement rattachés. Ce chiffre va probablement augmenter au fur et à mesure que l'enquête progresse. L'opinion ne soupçonnait rien de cette pratique, qui consistait pour certains fonctionnaires des hôpitaux à « monnayer » les noms de médecins renommés des hôpitaux universitaires, soit pour tirer profit de leur réputation,

soit pour pouvoir répondre aux critères imposés pour bénéficier de subventions publiques.

Un autre scandale impliquant l'Association Dentaire Japonaise a été dévoilé au cours de ce même mois. Des cadres de plusieurs organisations paramédicales telles que la Caisse d'Assurance Sociale, la Confédération des syndicats japonais (RENGO) et le Conseil Médical Central d'Assurance Sociale placé sous la tutelle du ministère de la santé, du travail et des affaires sociales, ont été arrêtés car suspectés d'avoir accepté des pots-de-vin du président de l'ADJ. Dans la même veine, la Fédération Japonaise des Dentistes (FJD), l'aile politique de l'ADJ, faisait l'objet, à l'heure où nous rédigeons ce rapport, d'une enquête pour soupçons de dons politiques illégaux (voir ci-dessus). Cette enquête pourrait bien éclabousser au bout du compte de grandes personnalités politiques qui sont liées au Parti Démocratique Libéral au pouvoir.

En plus de garantir un emploi à vie, la profession de médecin au Japon confère d'énormes avantages. En effet, contrairement aux avocats ou aux comptables, les médecins n'ont nul besoin de clients ; ils peuvent prospérer au sein d'institutions établies telles que les caisses d'assurance santé ou sociale, qui utilisent leur influence pour faire du lobbying politique. Ces institutions contribuent à maintenir à un niveau élevé le coût des soins médicaux au Japon et les investissements dans la recherche médicale. Le maintien de leurs privilèges peut entraîner la dissimulation de fautes professionnelles par des institutions sœurs, au détriment des patients.

Certains signes encourageants montrent cependant que l'intégrité du monde médical japonais se renforce. En effet, le nombre d'affaires où des médecins ou des institutions médicales ont été tenus responsables de fautes professionnelles a atteint 248 en 2003, connaissant une croissance de 35 %. L'opinion publique exige davantage de transparence et de publication d'informations et un certain nombre de dénonciateurs ont révélé les malversations de médecins et d'institutions médicales. Des mécanismes permettant d'évaluer les institutions médicales ont été mis en place. Le Conseil Japonais pour la Qualité des Soins de Santé, une fondation créée en 1995, a entrepris des évaluations indépendantes sur les institutions médicales à des fins d'homologation depuis 1997, et un certain nombre d'organisations privées, notamment des agences de notation ont commencé à évaluer les institutions médicales en 2003. Ces développements devraient conduire à une plus grande concurrence et à l'amélioration des services médicaux au Japon.

TI Japon

Indications bibliographiques

Youichi Ishii, *Sekai-no-oshoku, Nihon-no-oshoku* (Corruption dans le monde, corruption au Japon) (Iwanami : 2003)

Kazuo Kawakami, *Oshoku-Zoushuuwai : Sono Sousa-no-jittai* (La corruption à la lumière des enquêtes de police) (Kodansha : 2003)