

LES BASES CONCEPTUELLES DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Manuel de formation

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

LES BASES
CONCEPTUELLES
DE LA LUTTE CONTRE
LA CORRUPTION

Manuel de formation

*Les opinions exprimées dans cet ouvrage
sont de la responsabilité des auteurs
et ne reflètent pas nécessairement
la politique officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction
ou de traduction de tout ou partie
de ce document doit être adressée
à la Direction de la communication
(F-67075 Strasbourg Cedex
ou publishing@coe.int). Toute autre
correspondance concernant
ce document doit être adressée
à la Direction générale des droits
de l'homme et de l'État de droit.

Pour plus d'informations, contacter :
Unité de la coopération
du crime économique,
Service de la lutte contre la criminalité,
Direction générale des droits
de l'homme et de l'État de droit,
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex France
E-mail : contact.econcrime@coe.int
Site internet : www.coe.int/corruption

Couverture : Service de la production des
documents et publications
Mise en pages : Jouve

© Conseil de l'Europe,
1^{re} édition, décembre 2013,
mise à jour décembre 2014.
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

La traduction de ce document en français
a été assurée dans le cadre du programme
« Renforcer la réforme démocratique dans
les pays du voisinage sud : promotion de
la bonne gouvernance, la lutte contre la
corruption et le blanchiment d'argent »
(SNAC). Ce programme est financé par
l'Union européenne et mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| SCHÉMAS ET TABLEAUX | 5 |
| AVANT-PROPOS | 7 |
| INTRODUCTION | 9 |
| 1. CORRUPTION | 11 |
| 1.1. Définitions | 11 |
| 1.2. Formes | 14 |
| 1.3. Terminologie | 16 |
| 1.4. Causes | 19 |
| 1.5. Conséquences | 22 |
| 2. MESURE | 25 |
| 2.1. Corruption | 25 |
| 2.2. Notations et enquêtes internationales sur la corruption | 33 |
| 2.3. Les risques de corruption | 43 |
| 3. PASSAGE EN REVUE DES RÉPONSES POSSIBLES | 49 |
| 3.1. Opinions et stratégies | 49 |
| 3.2. Réforme des dispositions législatives et réglementaires | 51 |
| 3.3. Réforme de la justice | 51 |
| 3.4. Services de poursuite | 52 |
| 3.5. Réforme de l'administration/fonction publique | 52 |
| 3.6. Éducation du public et participation de la société civile, en tant que mécanismes indépendants de vigilance pour les réformes visant à lutter contre la corruption | 53 |
| 4. BONNES PRATIQUES | 55 |
| 4.1. L'exemple de la Géorgie | 55 |
| 4.2. Autres exemples | 65 |
| 4.3. Facteurs clés de succès | 68 |
| 4.4. Bibliographie | 69 |
| 5. ÉTHIQUE | 71 |
| 5.1. L'éthique en tant qu'approche pour éradiquer la corruption | 71 |
| 5.2. Comment faire évoluer une culture de l'éthique ? | 72 |
| 5.3. Comment réglementer l'éthique ? | 74 |
| 5.4. Formation à l'éthique | 77 |
| 5.5. Tester l'intégrité | 84 |
| 5.6. Bibliographie | 88 |
| 6. INCRIMINATIONS | 89 |
| 6.1. Éléments constitutifs de délits | 89 |
| 6.2. Non-responsabilité | 97 |
| 6.3. Immunités en tant qu'obstacles aux poursuites | 98 |
| 6.4. Activités des sponsors et droit pénal | 99 |
| 6.5. Bibliographie | 101 |

| | |
|---|------------|
| 7. FINANCEMENT POLITIQUE | 103 |
| 7.1. Contexte | 103 |
| 7.2. Financement de l'État et financement privé | 104 |
| 7.3. Intégrité du financement de la vie politique | 106 |
| 7.4. Abus de ressources publiques | 107 |
| 7.5. Transparence du financement des partis politiques | 108 |
| 7.6. Bibliographie | 110 |
| 8. NORMES INTERNATIONALES | 111 |
| 8.1. Genèse des normes internationales en matière de corruption | 111 |
| 8.2. Conventions | 114 |
| 8.3. Comparaison des accords internationaux | 121 |
| 8.4. Mise en œuvre et monitoring | 125 |
| 8.5. Normes non contraignantes | 130 |
| 9. ANNEXES | 135 |
| 9.1. Bibliographie générale | 135 |
| 9.2. Sources sur internet | 135 |
| 9.3. Normes internationales : Conseil de l'Europe | 136 |

Schémas et tableaux

SCHÉMAS

| | |
|---|-----|
| Schéma 2.1 : Indice de perception de la corruption, Transparency International, 2012 (visualisation par pays) | 34 |
| Schéma 2.2 : Baromètre mondial de la corruption, 2010 (par secteur du service public) | 39 |
| Schéma 2.3 : Perception et expérience de la corruption | 40 |
| Schéma 2.4 : Part des répondants (en %) en Azerbaïdjan qui croient que des paiements non officiels sont utilisés (par secteur du service public) | 40 |
| Schéma 2.5 : Part des répondants (en %) en Géorgie qui croient que les paiements non officiels sont utilisés (par secteur du service public) | 41 |
| Schéma 2.6 : Motifs du recours à des paiements non officiels ou à des cadeaux (par secteur du service public) | 42 |
| Schéma 3.1 : Cadre d'intégrité de l'OCDE | 53 |
| Schéma 4.1 : Position de la Géorgie en ce qui concerne la perception de la corruption par opposition à l'expérience de la corruption | 56 |
| Schéma 8.1 : Convention des Nations Unies contre la corruption – signatures et ratifications | 118 |
| Schéma 8.2 : Types de pots-de-vin | 123 |
| Schéma 8.3 : Mettre en œuvre les 20 Principes directeurs du Conseil de l'Europe pour lutter contre la corruption | 131 |
| Schéma 8.4 : Mise en œuvre des Règles communes du Conseil de l'Europe contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales | 132 |

TABLEAUX

| | |
|---|-----|
| Tableau 1.1 : Dichotomies | 16 |
| Tableau 2.1 : Indice de perception de la corruption de Transparency International, 2012 (score par pays) | 34 |
| Tableau 2.2 : Baromètre mondial de la corruption, Transparency International, 2010 | 37 |
| Tableau 6.1 : Inviolabilité pénale des personnes exerçant des fonctions publiques en Europe | 98 |
| Tableau 7.1 : Arguments pouvant être avancés à l'appui ou à l'encontre d'un financement public et privé des partis politiques | 105 |
| Tableau 7.2 : Types de corruption dans le financement de la vie politique | 106 |
| Tableau 7.3 : Prévenir la corruption dans le financement de la vie politique | 106 |
| Tableau 8.1 : Textes législatifs et traités servant de jalons | 121 |
| Tableau 8.2 : Effets des paiements pour un résultat et paiements de facilitation | 124 |
| Tableau 8.3 : Statut juridique des paiements de facilitation en vertu des conventions internationales | 125 |

Avant-propos

De tout temps, des gens malintentionnés ont cherché à détourner la puissance publique pour leurs intérêts personnels. Alors que la plupart des cultures condamnent explicitement la corruption, il n'a pas été possible à ce jour de s'accorder sur une définition unique de portée universelle, tant elle évolue selon des variations subtiles et revêt des formes si différentes.

Pourtant, la tendance actuelle exige de revenir à l'étymologie même du terme « corrompre » : « corrompre, c'est détruire ». Un consensus existe sur les conséquences de la corruption qui, non seulement, nuisent à la bonne gouvernance et entravent la croissance économique, mais aussi sapent la confiance dans les institutions publiques. Les femmes et les hommes des États membres du Conseil de l'Europe sont de moins en moins prompts à tolérer l'existence de pots-de-vin et sanctionnent les gouvernements qui n'ont pas mené les réformes visant à lutter contre la corruption. Encore récemment en Europe et ailleurs, nous avons pu être les témoins de situations où la corruption a pu se développer sans limite au point de déclencher des mouvements sociaux et des désordres ayant des conséquences néfastes, douloureuses et ruineuses.

En tant qu'organisation dédiée à la préservation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, le Conseil de l'Europe s'est très tôt mobilisé contre les dangers que représente la corruption.

Depuis les années 1990, il a adopté les conventions pénale et civile sur la corruption suivies d'une série de recommandations aux États membres concernant les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption ; les codes de conduite pour les agents publics ; les règles communes en matière de financement des partis politiques et des campagnes...

En établissant des standards légaux internationaux et des recommandations non contraignantes (*soft law*), le Conseil de l'Europe agit, conformément à son mandat d'assistance aux États membres, pour une union plus étroite afin de sauvegarder et de faire triompher progressivement cet héritage commun, et de favoriser le progrès social et économique.

Le Conseil de l'Europe a créé un organe de contrôle visant à évaluer la mise en conformité avec ces standards : le Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Le GRECO est un mécanisme d'évaluation mutuelle et de pression par les pairs dans le strict respect de l'égalité des droits et obligations de tous ses membres. Il collecte des informations à travers des questionnaires et des visites sur site. Les rapports d'évaluation sont examinés et adoptés lors des réunions plénières

du GRECO. Ils intègrent des recommandations spécifiques, qui font à leur tour l'objet d'évaluation de suivi.

Dans le droit-fil de ces activités, le Conseil de l'Europe a logiquement mis en œuvre des moyens. Des projets d'assistance technique sont conçus, développés et mis en œuvre avec les États bénéficiaires afin de mettre en pratique les recommandations spécifiques et, plus généralement, d'appuyer les efforts visant à respecter les engagements pris en tant que membres du Conseil de l'Europe. Les travaux d'assistance permettent de faciliter l'accès aux meilleures solutions européennes et aux plus pointues des bases d'information. Ils encouragent la généralisation des bonnes pratiques et solutions.

Ce manuel sur les bases conceptuelles de la lutte contre la corruption est l'aboutissement des travaux conjoints des experts-formateurs du Conseil de l'Europe, du Secrétariat du Conseil de l'Europe et des participants aux formations. Il reprend les leçons à retenir des échanges entre pairs et des interventions des experts recueillies dans le cadre de formations spécialisées au cours des deux dernières années.

Le concept, la préparation et le format des formations, tout comme les améliorations apportées à la méthodologie, relèvent d'une intervention innovante. Première publication de ce type, ce manuel a pour objet d'aider à la mise en œuvre des activités d'assistance technique. Je suis persuadé que les formateurs y trouveront un outil utile pour structurer et développer des sessions de formation, tandis que les stagiaires trouveront dans ce recueil les moyens de suivre les formations et d'approfondir leurs connaissances sur les bases conceptuelles de la lutte contre la corruption.

Je remercie les auteurs, M^{me} Vera Devine et M. Tilman Hoppe, tous les experts et participants aux formations, ainsi que mes collègues de l'Unité de coopération du crime économique du Conseil de l'Europe pour leur professionnalisme et leur dévouement, sans eux la préparation de ce manuel n'aurait pas pu être menée à bien.

Ivan Koedjikov

Directeur du Département de lutte contre la criminalité

Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit

Introduction

Ce manuel de formation, *Les bases conceptuelles de la lutte contre la corruption*, s'inscrit dans les activités de coopération technique du Conseil de l'Europe avec ses États membres. Le financement de son élaboration, de sa préparation et de sa publication a été entièrement pris en charge par le Conseil de l'Europe.

Le projet initial du manuel de formation a été testé en pilote lors d'une session de formation organisée en mai 2012 à Moscou (Fédération de Russie). La formation elle-même était bâtie conceptuellement autour d'un séminaire interactif de quatre à cinq jours et a été dispensée au moyen de supports de formation et de matériel pédagogique de lecture. Par la suite, des experts du Conseil de l'Europe et des participants nationaux à la session de formation de mai 2012 ont communiqué des contributions supplémentaires en vue de rendre les supports de formation plus exhaustifs.

Le manuel a deux objectifs : pour les formateurs, il sert de cadre séquentiel possible pour la ou les sessions de formation ; pour les apprenants, il sert de référence en permettant de suivre et de comprendre la formation, et de support pour l'approfondissement individuel après la formation.

Le manuel se concentre sur la corruption et les manières possibles d'y répondre, telles qu'elles ressortent des normes et approches internationales. Cependant, même s'il est possible de poser des remarques générales concernant la corruption, ce phénomène reste largement contextualisé en fonction des pays, tout comme les mesures qu'il est possible de prendre pour le contrer.

Les chapitres 1 et 3, et l'encadré du chapitre 2, ont été rédigés par l'expert du Conseil de l'Europe, M^{me} Vera Devine (Royaume-Uni) ; le reste du chapitre 2 et les chapitres 4 à 9 sont l'œuvre de l'expert du Conseil de l'Europe, M. Tilman Hoppe (Allemagne).

1. Corruption

Objectifs

La section 1.1 a pour but de familiariser les participants avec les définitions clés de la corruption, ainsi qu'avec la terminologie fréquemment utilisée dans le débat sur la corruption. À la fin de cette section, les participants devraient être en mesure de reconnaître diverses formes de corruption et de faire la distinction entre elles.

1.1. Définitions

Aucune société n'est exempte de corruption, même si les différences sont notables d'un pays à l'autre en ce qui concerne les niveaux d'acceptation de ce phénomène. Leur point commun est que la corruption est stigmatisée dans toutes les cultures : ainsi, la plupart des pays sont désormais dotés d'une législation anticorruption. L'utilisation souvent prolifique du terme « corruption » (dans beaucoup de langues) est bien la preuve de la stigmatisation liée à la corruption elle-même : le terme existe déjà, il est prêt à décrire une large palette de situations.

Dans les pays où la corruption est endémique, les gens ont tendance à crier rapidement à la corruption dès que quelque chose ne va pas comme ils veulent, que ce soit parce qu'ils n'ont pas été sélectionnés pour un emploi, parce qu'ils ont perdu un procès ou échoué à un examen. Dans chacun de ces cas, il aurait pu y avoir corruption. Mais la situation peut tout aussi bien être due à un échec personnel, à une mauvaise gestion de la situation, à l'incompétence, au fait qu'un fonctionnaire n'a pas compris l'esprit et la lettre d'un texte législatif ou réglementaire, ou encore à l'imperfection des procédures ; toutes ces situations peuvent créer une impression de corruption. Il peut y avoir une multitude de raisons pour lesquelles la situation a tourné de cette manière, et il est tout à fait possible qu'aucune d'entre elles n'ait eu trait à la corruption.

Dans ce cas comme dans d'autres, des définitions peuvent aider à faire la distinction entre ce qui est de la corruption et ce qui relève, par exemple, d'une mauvaise gestion.

En dépit d'un volume significatif de travaux de recherche universitaires et des nombreux instruments internationaux qui ont pour but de légiférer contre la corruption, il n'y a, ce qui peut paraître surprenant, pas de définition universellement acceptée de la corruption.

La corruption peut être définie selon des perspectives spécifiques : elle peut être vue à travers le prisme de la philosophie, d'une grille de lecture ethicomorale ou en tant qu'élément d'une école de pensée économique. Ces diverses approches conjuguées ont modelé le consensus juridique international sur la corruption qui est maintenant consacré dans les grands instruments juridiques internationaux, ainsi que dans le droit interne de nombreux pays.

Ce manuel de formation se concentre sur les normes juridiques régissant la corruption, mais il est important de poser les fondements de cette discussion en prenant en compte le débat plus large. Deux ou trois définitions au moins sont utilisées plus fréquemment que les autres dans le débat général sur la corruption. L'une d'entre elles, fréquemment citée, émane de la Banque mondiale qui voit dans la corruption le fait « d'utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéfice personnel »¹.

Une autre citation, entendue plus fréquemment que n'importe quelle autre, a été posée par Transparency International (TI)², une organisation non gouvernementale (ONG) mondiale spécialisée dans la lutte contre la corruption, pour qui « la corruption consiste en l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées ».

La définition de la Banque mondiale met l'accent sur la relation entre le secteur public et les intérêts privés. Le projecteur est mis ici sur les acteurs étatiques – fonctionnaires, agents publics, bureaucrates et politiciens –, autrement dit sur quiconque a le pouvoir de décider de quelle manière les ressources publiques sont dépensées.

Transparency International, quant à elle, va plus loin dans cette définition, et couvre tout abus d'un pouvoir obtenu par délégation, et donc aussi la corruption dans le secteur privé, par exemple lorsqu'un directeur général commet un abus de confiance à l'égard des actionnaires qui lui ont fait confiance. Ce type de corruption, également connu sous le vocable de corruption privé-privé, est de plus en plus évoqué dans le débat international, alors qu'au début des années 1990 l'accent portait davantage sur la corruption privé-public. La définition de la corruption donnée par Transparency International couvrirait un cas tel que l'affaire Enron³, où une société du secteur privé s'était livrée à la fraude commerciale et à la corruption à grande échelle, et avait commis un abus de confiance à l'égard de ses actionnaires.

Le point commun entre les définitions de Transparency International et de la Banque mondiale (et d'autres définitions qui ne sont pas citées ici) est que, pour qu'un acte soit qualifié de corrompu, il faut qu'un avantage illégitime ait été obtenu.

Si nous revenons maintenant à la distinction que nous faisons au début, un agent public qui viole les dispositions légales et réglementaires car il les a mal comprises serait incompetent plutôt que corrompu. S'il y avait un élément de gain personnel illégitime pour l'agent public en question, on parlerait alors de corruption.

Dans la réalité, la distinction n'est pas toujours facile à faire, en particulier du fait qu'on ne sait pas toujours de manière évidente quel est le gain illégitime. Prenons le cas d'une personne investie d'une autorité, qui recrute des candidats pour des postes vacants sans suivre les procédures de recrutement correctes. Cette personne n'en tire aucun gain matériel, pourtant elle pourrait vouloir être perçue comme celle qui peut « faire bouger les choses » et y gagner un avantage (même s'il peut ne pas être immédiat) en termes de loyauté de la part des personnes recrutées.

-
1. Voir la discussion de la Banque mondiale sur les diverses définitions possibles de la corruption, et l'explication de la raison pour laquelle elle a opté pour cette définition : www1.worldbank.org.
 2. Transparency International a des chapitres nationaux dont de nombreux pays, chacun ayant un site web distinct où sont présentées des informations concernant spécifiquement le pays concerné. Voir www.transparency.org.
 3. Wikipedia propose sur son site une synthèse de l'affaire Enron facile à appréhender.

Un cas encore plus difficile à trancher serait celui d'un père de famille usant de son influence pour que ses enfants soient pistonnés et décrochent de bons emplois : dans certains pays, cela serait considéré non seulement comme légitime, mais même comme un devoir à l'égard de ses enfants. Cet exemple illustre le favoritisme, une forme de corruption définie à la section 1.2. Le contre-argument que l'on pourrait faire valoir dans ce cas serait que le favoritisme est inéquitable pour tous ceux qui sont à la recherche d'un emploi et qui sont déjà pénalisés du fait qu'ils n'ont pas les bonnes accointances.

On est en présence d'un acte corrompu lorsque la personne ou partie responsable accepte un avantage ou une récompense illégitimes, ou viole les règles régissant les conflits d'intérêts. Cet avantage ou cette récompense peuvent prendre la forme d'une somme d'argent, d'une gratification en nature ou de toute autre forme d'avantage, et concerner la personne corrompue, mais pas seulement, puisqu'il y aurait corruption même si l'avantage ou la gratification allaient à un tiers, par exemple à un parti politique ou un groupe d'intérêt. La personne corrompue commet alors un abus de pouvoir en utilisant son pouvoir officiel pour accorder des faveurs indues ou simplement en s'acquittant de ses obligations en échange d'une gratification indue.

Par exemple, en matière de fourniture de services publics, le fait pour un patient de ne pouvoir consulter que s'il rémunère l'infirmière ou le médecin pour un service dont la gratuité est prévue par la loi constitue un acte corrompu – un cas fréquent dans bon nombre de pays. De même, serait qualifié d'acte corrompu le fait pour un fonctionnaire d'exiger une somme supérieure aux frais publiquement affichés, par exemple pour délivrer un passeport ou un document (dans ce type d'affaires, souvent, le fonctionnaire ne remet pas de reçu, ou un reçu mentionnant un montant inférieur à la somme qui lui a été réellement versée) ; un fonctionnaire pourrait également obtenir un avantage indu en faisant un don illégal à un parti politique, ou en embauchant quelqu'un (ou en facilitant son embauche) au motif que cette personne est un membre de sa famille. Le fait pour un parti politique de recevoir un don non enregistré dans ses comptes serait également taxé de corruption.

Les définitions de la Banque mondiale comme celles de Transparency International ont été critiquées au motif qu'elles ne mettent l'accent que sur l'acte de corruption – le fonctionnaire ou agent public qui est visé par l'acte de corruption – et pas sur les personnes physiques ou morales corruptrices. Dans de nombreux pays, ce sont les citoyens qui sont à l'origine du soudoiment, même sans sollicitation d'un fonctionnaire ou agent public. Or, le débat se concentre souvent uniquement sur le fonctionnaire ou agent public qui a accepté le pot-de-vin. Le point de vue inverse des citoyens, cependant, est qu'ils déplorent de ne pas avoir la possibilité de soudoyer un fonctionnaire, par exemple pour obtenir quand même un permis de construire une maison, alors que cette dernière contrevient aux règlements d'urbanisme.

Banerjee définit la corruption comme « un incident au cours duquel un bureaucrate (ou un élu) viole la réglementation pour un gain privé »⁴. Cette définition, bien qu'elle couvre la plupart des types d'actes de corruption, se concentre là aussi uniquement sur l'agent public, le corrompu, outre qu'elle ne couvre pas la possibilité d'un gain illégitime bénéficiant à un tiers.

4. A. Banerjee, R. Hanna, S. Mullainathan, *Corruption*, 2011, economics.mit.edu.

Objectifs

À la fin de la section 1.2, les participants seront en mesure de reconnaître les différentes formes que peut prendre la corruption et de faire la distinction entre elles.

1.2. Formes

Cette section cite directement un glossaire sur la corruption (ou s'en inspire largement) établi par le Centre de ressources anticorruption de U4⁵, un centre de réflexion qui s'est spécialisé dans la recherche sur la corruption, du point de vue des praticiens.

La corruption va plus loin que les simples pots-de-vin, l'une des formes qui vient sans doute spontanément à l'esprit lorsqu'on aborde ce phénomène.

Le pot-de-vin est la remise à un fonctionnaire ou agent public d'un avantage indu, par exemple un montant donné, un pourcentage du montant d'un contrat ou toute autre faveur en nature afin que celui-ci agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exercice de ses fonctions officielles. Une commission occulte est un pot-de-vin ; c'est un versement secret, illégal, effectué en échange d'une faveur. Le terme est utilisé pour décrire le gain obtenu en échange d'un service spécial.

Le détournement de fonds est une autre forme de corruption : dans ce cas, il s'agit du vol de ressources (publiques) par une personne dépositaire de l'autorité. Mais, contrairement à d'autres formes de corruption, le détournement de fonds mobilise une seule partie – le voleur. Des détenteurs de pouvoirs peuvent se livrer au détournement de fonds en utilisant systématiquement leur fonction politique pour acquérir, garantir et étendre leurs intérêts privés.

Prenons le cas de James Ibori, ex-gouverneur d'une région du Niger riche en pétrole (le Delta), qui a été condamné à treize ans d'emprisonnement au printemps 2012 par un tribunal du Royaume-Uni qui l'a jugé coupable de fraude et de détournement de fonds à hauteur de 77 millions de dollars. Ibori a reconnu 10 délits de détournement de fonds et de blanchiment d'argent, dont une fraude de 37 millions de dollars dans le cadre de la vente de la part de l'État du Delta dans la compagnie de téléphonie privée V Mobile. Selon le tribunal, durant ses huit années de gouvernement, Ibori avait amassé pour plus de 7 millions de dollars de biens immobiliers au Royaume-Uni et en Afrique du Sud, ainsi que pour environ 2 millions de dollars de véhicules de luxe⁶.

Le favoritisme (ou népotisme) est un processus qui aboutit à une répartition biaisée des ressources publiques en attribuant des emplois ou des avantages à des amis ou parents, en dehors de toute considération des qualifications. Cela peut constituer une forme de corruption lorsqu'il y a abus de pouvoir à des fins de gain personnel. Ainsi, dans la sphère politique, des alliés peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel en échange de leur appui.

5. Voir www.u4.no pour le glossaire, qui comprend plus d'exemples des manifestations de la corruption, ainsi que des définitions et autres termes utilisés dans les rapports et les débats.

6. Voir « Former Nigeria governor James Ibori jailed for 13 years ». BBC, 17 avril 2012, www.bbc.co.uk.

Le favoritisme a été l'un des éléments clés de la controverse qui a entouré la démission, début 2012, du Président de l'Allemagne Christian Wulff, mis en cause devant la justice en novembre 2013 pour avoir accepté des faveurs alors qu'il était premier ministre de l'État fédéral de Basse-Saxe. Il était accusé d'avoir pris des décisions importantes en matière d'octroi de subventions publiques au secteur cinématographique en faveur d'un producteur influent qui avait, à plusieurs reprises, invité Wulff et son épouse pour des vacances très chères. La controverse a éclaté lorsque des informations ont filtré selon lesquelles Wulff avait bénéficié d'un prêt personnel de 500 000 euros à des conditions de remboursement préférentielles par le biais de l'épouse d'un entrepreneur influent, et n'avait pas divulgué cette information au Parlement allemand lorsqu'il avait été interrogé sur ce point⁷.

Le népotisme est une forme particulière de favoritisme dont bénéficient des parents ou membres de la famille. On cite souvent l'exemple de certaines régions des Balkans en Europe et de certaines sociétés africaines où le népotisme est très répandu du fait de l'importance que revêt l'appartenance à une famille ou à un clan donnés, avec les loyautés et attentes que cela entraîne. Le favoritisme et le népotisme ont des conséquences pour les systèmes démocratiques : ainsi, lorsque des postes et des emplois vont de préférence à des personnes par ailleurs non qualifiées, cela peut entraîner des dysfonctionnements systématiques, outre que cela sape la confiance dans l'équité des procédures et des réglementations. Wulff a cependant été blanchi de toute allégation dans le verdict du tribunal de première instance d'Hanovre en 2014⁸.

Le népotisme et le favoritisme touchent tous les niveaux d'influence et de pouvoir, du haut en bas de l'échelle. Prenons certains pays des Balkans de l'Ouest, où le secteur public est l'un des très rares employeurs. Même si les emplois publics ne sont pas très lucratifs, ils restent cependant très attractifs car ils offrent la sécurité des revenus et des avantages annexes. Ainsi, les directeurs d'établissements scolaires, qui ont toute latitude pour recruter les professeurs, sont accusés de recruter non au mérite mais en fonction des liens étroits qu'ils entretiennent avec la famille des candidats. Souvent, le directeur d'établissement n'en tire pas d'avantage financier patent. En revanche, il se taille au sein de la communauté la réputation de « pouvoir intervenir».

L'extorsion est, comme le détournement de fonds, une forme de corruption où une seule partie tire un avantage. Les avis divergent sur ce qu'il convient d'entendre par extorsion. En général, l'extorsion est caractérisée par une menace grave à l'encontre de la vie ou du bien-être physique d'une personne ou de sa famille. Le racket est une forme classique d'extorsion, tout comme le recours ou la menace de recourir à l'usage de la force par des soldats ou des forces paramilitaires pour extorquer de l'argent, ou comme préalable aux relations d'affaires pour une personne physique ou morale. Les termes « chantage » et « extorsion » sont souvent utilisés de manière indiscriminée, fréquemment du fait qu'en droit pénal, des circonstances atténuantes s'appliquent dans des affaires d'extorsion, encore que l'extorsion soit une forme extrême de chantage, alors que tout chantage n'est pas de l'extorsion : l'extorsion caractérise une situation à laquelle la victime ne peut se soustraire, alors que, dans bien des cas de chantage, il y a une porte de sortie.

7. On trouvera une synthèse de la controverse sur le site de Wikipedia. Voir aussi *Der Spiegel* (en allemand).

8. Voir « Wulff Freispruch : Endlich Schluss », *Die Zeit*, 14 juin 2014, www.zeit.de.

Le trafic d'influence caractérise l'échange d'avantages indus entre un fonctionnaire ou agent public (ou une personne chargée d'une mission publique telle qu'un juge) et un citoyen. Le premier pourrait ainsi promettre d'user de son influence réelle ou supposée au bénéfice d'une tierce personne en échange d'une somme d'argent ou d'autres faveurs.

L'un des exemples les plus frappants de trafic d'influence est celui de l'ancien gouverneur de l'Illinois, Rod Blagojevich, qui purge actuellement une peine de prison de quatorze ans après avoir été condamné pour 18 chefs d'accusation de corruption, notamment sa tentative de vendre ou d'échanger le siège de sénateur d'Obama lorsque celui-ci avait accédé à la présidence⁹.

Objectifs

À la fin de la section 1.3, les participants devraient comprendre les termes utilisés pour parler de la corruption.

1.3. Terminologie

Il est important de reconnaître et de comprendre la terminologie usuelle employée dans les débats et la bibliographie sur la corruption, notamment les dichotomies figurant au tableau 1.1, analysées ci-dessous.

Tableau 1.1 : Dichotomies

| Demande | Offre |
|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Corruption active | Corruption passive |
| Corruption administrative | Captation de l'État/politique |
| Corruption situationnelle | Corruption systémique |
| Petite corruption | Grande corruption |
| Corruption au niveau local, régional | Corruption au niveau central |
| Corruption dans le secteur privé | Corruption dans le secteur public |

En matière de corruption, on fait souvent la distinction entre demande et offre. Comme on l'a vu, dans la presque totalité des cas, la corruption implique au moins deux parties : une qui accepte ou reçoit l'avantage indu, et une qui le donne. Le corrupteur peut être une personne physique ou une personne morale non gouvernementale ou non publique.

La distinction entre corruption active et corruption passive est une autre distinction importante. On dit de la personne qui soudoie qu'elle commet un acte de corruption active, et de la personne soudoyée qu'elle commet un acte de corruption passive.

9. Voir « Rod Blagojevich begins 14-year prison sentence in Colorado », *The Guardian*, 15 mars 2012, www.guardian.co.uk.

En 2004, le journal britannique *The Guardian* a signalé que BAE Systems, l'un des principaux exportateurs d'arme britannique, avait décroché dans les années 1980 un contrat de 40 millions de dollars de fourniture d'armes au Gouvernement de l'Arabie saoudite en versant des pots-de-vin à des agents publics saoudiens. Les sommes, représentant 30 % de la valeur totale du contrat, auraient été versées par l'intermédiaire d'une caisse noire. Dans cet exemple, BAE Systems serait considéré comme la partie ayant commis un acte de corruption active puisqu'il a versé le pot-de-vin, et les contreparties saoudiennes comme ayant commis un acte de corruption passive, quand bien même ces dernières auraient très activement sollicité le pot-de-vin¹⁰.

Ces distinctions – demande et offre, ainsi que corruption active et corruption active – peuvent être trompeuses, car la partie considérée comme ayant commis un acte de corruption passive est en fait fréquemment très active dans la sollicitation du pot-de-vin. Ces distinctions sont précisées ici dans un souci d'exhaustivité ; en effet, cette terminologie est largement usitée dans la littérature anticorruption, tout particulièrement dans les cadres juridiques traitant ce phénomène.

Ainsi, la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe utilise largement la dichotomie entre corruption active et passive. Selon la convention, la corruption active est « le fait de proposer, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu [...] pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions », alors que la corruption passive est « le fait de solliciter ou de recevoir, directement ou indirectement, tout avantage indu ..., pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, ou d'en accepter l'offre ou la promesse afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions »¹¹.

Les notions de « petite » et « grande » corruption sont elles aussi importantes et fréquemment utilisées. La grande corruption est également connue comme la corruption politique, et la petite corruption souvent appelée corruption administrative. Le Centre de ressources anticorruption de U4 donne de la petite et de la grande corruption la description suivante : « La grande corruption se produit au niveau politique, de la formulation des politiques. Ce n'est pas tant le montant d'argent qui est visé que le niveau auquel elle se produit – là où les règles et politiques peuvent subir une influence indue. Les types de transactions qui attirent la grande corruption sont habituellement à grande échelle – et impliquent donc plus d'argent que la corruption administrative ou « petite » corruption. La grande corruption est parfois utilisée comme synonyme de la corruption politique, en référence à la corruption impliquée dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. »¹²

10. L'affaire, également connue comme « l'affaire Al-yamamah », a particulièrement défrayé la chronique du fait que des dirigeants politiques britanniques auraient fait obstacle aux enquêtes concernant le contrat. Les médias internationaux s'en sont largement faits l'écho. Le *Guardian* (le premier à avoir dévoilé l'affaire après des investigations longues et détaillées) propose un site web sur ce sujet, « The BAE Files », www.guardian.co.uk/world/bae, qui présente des informations de fond, des articles et des révélations.

11. Voir la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, <http://conventions.coe.int/>.

12. Voir glossaire, U4 Anti-corruption Resource Centre, www.u4.no/glossary/.

L'expression « corruption politique » couvre aussi toute corruption dans le processus politique, par exemple l'achat de voix durant des élections.

Depuis 1990, il n'y a pas une seule élection en Albanie qui n'ait été entachée d'allégations de fraude électorale. Ainsi, à la suite des élections législatives de 2009, cinq commissaires électoraux du Parti démocratique (qui avait gagné les élections d'une courte tête) avaient été jugés coupables d'avoir falsifié les urnes dans le village de Ruzhdie¹³.

La grande corruption peut culminer par la captation de l'État. Cette expression de la Banque mondiale décrit des contextes dans lesquels des groupes d'intérêt puissants du monde des affaires sont en mesure d'obtenir l'adoption de textes législatifs ou réglementaires favorables, en contrepartie du transfert de faveurs matérielles significatives (pots-de-vin, prises de participation dans le capital d'entreprises, contrôle informel) octroyées à des politiciens ou législateurs. Les institutions qui peuvent être visées sont l'exécutif, le législatif, le judiciaire et les agences de régulation. La prédation peut être le fait d'entreprises privées, de groupes d'intérêt, de clans d'oligarques ou d'organisations criminelles.

On relèvera des exemples de captation de l'État tout au long du processus de transition au Monténégro, en particulier dans la privatisation des entreprises d'État. Certaines ONG allèguent que la législation régissant le processus de privatisation a été lourdement influencée par des intérêts privés, les agents publics chargés de rédiger la législation étant accusés d'avoir tiré des avantages matériels de la rédaction des règles selon une orientation spécifique¹⁴.

La petite corruption, dite aussi corruption administrative ou bureaucratique, se produit dans les relations entre les fonctionnaires ou agents publics et les citoyens. La corruption est dite « petite » par opposition à la « grande » corruption pour indiquer l'échelle du phénomène. N'oublions pas, cependant, que la petite corruption peut peser lourd pour les gens qui en sont victimes, car les versements informels qu'elle entraîne peuvent représenter une part non négligeable du budget du foyer de la personne qui doit les effectuer.

La petite corruption est fréquente dans de nombreux pays. Parfois, les médecins, sans un pot-de-vin, refusent de recevoir les patients, qui ne passent même pas le barrage de l'infirmière et ne peuvent consulter. On connaît des cas où des élèves ne reçoivent pas les notes qu'ils méritent si leurs parents ne font pas des cadeaux à l'enseignant ou n'inscrivent pas « volontairement » leurs enfants à des cours privés payants dispensés par l'enseignant, ou encore le cas de conducteurs qui paient de la main à la main un policier pour des délits routiers réels ou allégués, afin d'éviter d'avoir à acquitter l'amende réglementaire.

Qu'elle soit grande ou petite, la corruption a de graves conséquences.

13. Voir « Eight Indicted for Fraud in Albanian Elections », *Balkans Insight*, 15 March 2012, www.balkaninsight.com.

14. Voir, par exemple, une discussion sur le processus de privatisation au Monténégro dans le rapport M. Trivunovic, V. Devine, « Corruption in Montenegro » (2007), bora.cmi.no.

Objectifs

Cette section résume les causes de corruption les plus fréquemment analysées. À la fin, les participants devraient être en mesure de reconnaître les causes de corruption dans leur pays et d'en discuter.

1.4. Causes

Si on faisait une enquête ad hoc, à la question « Qu'est-ce qui cause la corruption ? », il est probable que deux réponses ressortiraient pour l'essentiel, à savoir la cupidité et la pauvreté. Arrêtons-nous sur ces deux causes.

Pauvreté

Dans les pays où la corruption est endémique, on explique souvent que si des fonctionnaires exigent des pots-de-vin c'est parce que les salaires de l'administration sont si bas qu'ils doivent être « complétés ». Les fonctionnaires (dans de nombreux pays, cette catégorie couvre les juges, les procureurs, les médecins et les enseignants) s'abritent derrière une excuse : « Si seulement je percevais un salaire qui me permettait d'assurer une vie décente à ma famille, je n'aurais pas besoin d'accepter des pots-de-vin. » Si l'on en croit cette argumentation, ce serait la pauvreté qui causerait la corruption.

Dans bon nombre de pays d'Europe de l'Est, il est habituel que les enseignants obligent leurs élèves à suivre des cours particuliers payants en dehors des heures de classe. Ceux qui refusent (ou ne peuvent payer) ces cours particuliers n'auront en définitive pas de bonnes notes. Cette pratique fort répandue a souvent été justifiée par les salaires modestes des enseignants, qui doivent donc augmenter leurs revenus par ces cours privés. On sent bien intuitivement que cet argument est solide, mais il n'y en a pas moins une faille majeure dans sa logique : si on le renverse, on peut défendre le fait que c'est la corruption qui est la cause de la pauvreté.

Les travaux de recherche montrant les pertes de finances publiques dues à la corruption sont légion – or cet argent pourrait être dépensé utilement, entre autres choses pour augmenter les salaires de l'administration publique. Selon la Banque mondiale, chaque année, les pots-de-vin représenteraient un milliard de dollars (sans compter les pertes estimées dans les budgets publics du fait de détournement de fonds ou de vols)¹⁵.

Il n'y a donc pas consensus sur le fait de savoir si la corruption est la conséquence ou la cause de la pauvreté, les arguments ne permettent pas de trancher et les explications varient. Néanmoins, en dépit du fait qu'il n'y a pas de preuve d'un lien causal entre corruption et pauvreté, il est intéressant de relever que bon nombre des pays les plus pauvres de la planète connaissent aussi des niveaux de corruption très élevés. Ainsi, la République démocratique du Congo, le Zimbabwe, le Libéria, le Burundi, la Somalie et l'Afghanistan, qui se classent parmi les 10 pays les plus pauvres du monde

15. « Six questions on the cost of corruption with World Bank Institute Director of Global Governance Daniel Kaufman », web.worldbank.org.

en termes de produit intérieur brut par tête, sont aussi ceux qui se classent le plus mal dans l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International.

Cependant, et cela n'est vraisemblablement pas sans poser question pour les agents publics, la recherche a montré que des salaires de la fonction publique en hausse ne mettront pas fin à la corruption dans des contextes où la corruption est pratiquée et répandue¹⁶. Des salaires en hausse – sans que la supervision et le contrôle ne deviennent plus stricts, et sans véritable risque de sanctions substantielles – n'éradiqueront pas soudainement la sollicitation de pots-de-vin par les agents publics. Toute augmentation de salaire doit aller de pair avec des réformes systémiques, dans lesquelles d'autres facteurs sont tout aussi importants, par exemple le prestige et la réputation du service public dans la société, l'image de soi des fonctionnaires qui auront été recrutés au mérite et sur leurs réussites, et des perspectives de carrière dans la fonction publique également fondées sur la méritocratie.

Prenons un pays comme la France, qui a connu un certain nombre de scandales de corruption à grande échelle au plus haut niveau. La France connaît des affaires de grande corruption, alors que les fonctionnaires français ne sont pas impliqués dans la petite corruption ou la corruption administrative. L'administration publique française est un employeur de bon aloi, qui a bonne réputation, qui procure un avancement de carrière, la sécurité de l'emploi et des revenus, ainsi qu'un certain nombre d'avantages attractifs. On pourrait penser que peu de fonctionnaires français mettraient en péril leur situation pour un gain matériel comparativement modeste, à court terme.

Cupidité

Dans cette école de pensée, l'une des explications les plus fréquemment citées est celle de Klitgaard, MacLean-Abaroa et Parris, pour qui « la corruption est un crime par calcul, pas passionnel. Les gens auront tendance à se livrer à la corruption lorsque les risques sont faibles, que les sanctions sont bénignes et la récompense importante »¹⁷. Ils ont ainsi traduit cette affirmation en une formule :

Risque de corruption = monopole + discrétion – responsabilité

En 2010, le Royaume-Uni a été secoué par un scandale politique majeur concernant les dépenses des parlementaires. Des parlementaires avaient utilisé leur monopole et leur discrétion, ainsi que le fait qu'ils n'avaient pas à rendre de compte, pour abuser des indemnités et notes de frais. L'exemple le plus frappant était celui d'un parlementaire demandant le remboursement d'un abri pour canards bâti au milieu de l'étang de sa propriété. Le scandale avait enflammé les Britanniques, et beaucoup s'accordent à dire qu'il est à l'origine du désenchantement des citoyens pour la politique¹⁸.

16. Voir W. D. Savedoff, « Pay for Honesty ?, Lessons on Wages and Corruption from Public Hospitals », mai 2008, www.cmi.no.

17. R. E. Klitgaard, R. MacLean-Abaroa, H. Lindsey Parris, *Corrupt cities – a practical guide to cure and prevention*, World Bank Publications, Oakland CA/Washington DC, 1996.

18. Voir Wikipedia. Une tribune parue au printemps 2013 dans le *Daily Telegraph*, l'un des principaux journaux du Royaume-Uni, analyse l'impact à long terme sur la confiance publique dans la politique quatre ans après que le scandale a éclaté : www.telegraph.co.uk.

La principale critique à l'égard de la formule de Klitgaard est qu'elle ne tient pas compte des convictions morales ou éthiques qui feront que certains ne saisiront pas l'occasion d'enrichissement personnel, même dans le cas de figure où toutes les conditions de la formule sont réunies. Prenons, par exemple, le cas de la Cour constitutionnelle allemande qui a un parcours sans tache : ses juges, bien qu'ayant amplement les moyens de le faire, ne sont pas corrompus. De plus, tous les parlementaires britanniques n'ont pas abusé du système, bien que les paramètres de la formule soient en place.

L'argument reposant sur la cupidité et l'opportunité laisse à penser que, si l'opportunité se présente, chacun se laissera corrompre. Dans ce cas, pour contrôler la corruption, il faut mettre en place des institutions assurant suffisamment de contre-pouvoirs.

Culture

L'argument culturel est une autre des justifications fréquemment citées de la corruption. Cette école de pensée affirme qu'il y a des sociétés et des pays où la corruption est normale et acceptée. Selon les tenants de cette explication, dans ces situations, les cadeaux ne sont pas considérés comme corrompeurs ; et nous avons déjà évoqué le cas où intervenir pour qu'un membre de la famille trouve un emploi serait considéré comme normal et habituel. Quelques contre-arguments sont avancés dans ce cas. Premièrement, même dans les pays où la corruption est censée être un mode de vie, il existe des lois incriminant ce comportement. Deuxièmement, s'agissant de cadeaux – souvent offerts soi-disant par gratitude pour le bon service obtenu –, il serait possible de prendre le contre-pied en se demandant si le service aurait été rendu sans le cadeau, si l'on peut être sûr qu'il y aura une suite au service s'il n'y a pas de cadeau, s'il y a des répercussions au cas où aucun cadeau n'est donné (par exemple à un enseignant à l'école) et, si oui, quelles sont ces répercussions.

La question d'une culture nationale qui déterminerait un comportement corrompu ne doit cependant pas être écartée a priori. Dans de nombreux pays de l'ex-bloc communiste, il est reconnu que les gens proposent facilement des pots-de-vin, supposant que c'est ce que l'on attend d'eux, même lorsque le fonctionnaire n'a pas donné l'ombre de l'impression de le souhaiter, ou tenté de le solliciter. Par exemple, selon les conclusions d'un travail de recherche mené en 2010, un peu plus de 50 % des gens en Fédération de Russie auraient été prêts à proposer un pot-de-vin si cela était moins cher que le service demandé, 63 % déclaraient qu'ils auraient été prêts à pratiquer la corruption s'il n'y avait pas moyen de résoudre un problème, et seuls 12 % auraient été prêts à signaler un acte de corruption à la police – ce qui reflétait à la fois l'acceptation largement répandue du phénomène et le faible niveau de confiance dans les institutions répressives¹⁹.

19. Chiffres cités dans : « Rapport sur l'efficacité des mesures anticorruption et sur la participation de la société civile dans la mise en œuvre de la politique de lutte contre la corruption appliquée par la Fédération de Russie », rapport de la Chambre civile de la Fédération de Russie, 2011, www.oprf.ru (en russe).

La culture institutionnelle est une autre cause de la corruption, en particulier dans des pays où la corruption est endémique : prenons le cas d'un interne en formation dans un hôpital où, depuis des années, les pots-de-vin sont pratiqués. Ne pas tremper dans ce système occasionnerait probablement des problèmes considérables pour le futur médecin, qu'il ait ou non toutes les qualifications nécessaires. C'est ainsi que la corruption devient un phénomène qui s'autoentretient.

Dans le cas des pays en transition, certains avancent que la corruption est un phénomène temporaire qui disparaîtra une fois achevé le processus de transition vers la démocratie et l'économie de marché. C'est là un argument qu'il conviendra de réexaminer car il repose sur l'assertion (posée à l'origine alors que l'Union soviétique venait juste de s'effondrer) qu'une transition est véritablement en cours sur la voie d'une économie de marché, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans tous les pays. Les détracteurs de ce point de vue font valoir que c'est la corruption qui mine la consolidation d'une société démocratique et d'une économie de marché libre, qu'à cause de la corruption il ne peut y avoir véritablement de transition vers la démocratie et l'économie de marché.

Le crime organisé est un important phénomène qu'il convient de garder à l'esprit lorsqu'on parle de corruption : le lien entre eux est fort et il est impossible de trancher la question de savoir si la corruption est une cause ou une conséquence du crime organisé. Il est clair que, sans corruption, il n'y aurait pas de crime organisé. Ainsi, en matière de contrebande de stupéfiants à grande échelle, le personnel répressif (garde-frontières et douaniers, police) doit forcément soit tremper dans la contrebande, soit être corrompu pour regarder ailleurs.

1.5. Conséquences

Jusqu'au milieu des années 1990, la corruption n'était pas un sujet de discussion librement abordé. Pour beaucoup, c'était un facteur facilitateur, et non inhibiteur, pour les affaires. Grâce à la corruption, les choses pouvaient avancer. Aujourd'hui, même s'il reste encore des tenants de ce point de vue, pour la très grande majorité la corruption est sans conteste négative et a des conséquences préjudiciables sur tous les aspects d'une société.

Aux fins de cet ouvrage, on peut distinguer trois grandes conséquences de la corruption, en réalité étroitement imbriquées :

- ▶ les conséquences en matière de démocratie et d'État de droit ;
- ▶ les conséquences pour les services sociaux ;
- ▶ les conséquences pour le développement économique.

La corruption, lorsqu'elle est endémique, véhicule une impression de non-droit. Les textes réglementaires et juridiques peuvent bien être vigoureux. Si aux yeux des citoyens ils ne sont pas appliqués, c'est la confiance dans le système qui s'érode. Il est indubitable que la corruption a également des conséquences en matière d'accès et de qualité des services sociaux, comme les services de santé et l'éducation.

Prenons l'exemple dont nous avons parlé plus haut des cours particuliers dans le système éducatif et des cadeaux aux enseignants. En donnant des cours à titre privé,

contre un règlement en espèces, les enseignants cessent de faire ce pour quoi ils sont payés par les deniers publics. Les principes du droit fondamental à l'éducation et de l'égalité des chances sont sapés car certaines familles ne sont pas en mesure de payer pour ces cours particuliers ou pour ces cadeaux aux enseignants.

Lorsque la corruption sévit au sein du secteur de l'éducation – par exemple dans les processus de sélection (lorsque des emplois « à pourvoir » ne sont pourvus qu'en échange d'un pot-de-vin), d'accréditation (lorsque les résultats d'un examen dépendent du niveau de richesse et non des compétences académiques) et de recrutement ou de promotion des enseignants –, ce sont les ambitions économiques et sociales de tout un pays qui sont en danger. La corruption dans l'éducation creuse l'inégalité entre riches et pauvres, et aboutit à la délivrance de permis d'exercer à des personnes qui ne possèdent pas les qualifications professionnelles adéquates²⁰.

Les conséquences de la corruption sont également significatives dans le secteur de la santé de nombreux pays, où les paiements informels ou indus sont monnaie courante. Les faibles rémunérations du personnel soignant contribuent à ce problème car il se peut que les médecins et infirmières dépendent de paiements de la main à la main pour boucler leurs fins de mois. Les revenus modestes assurés par le budget national sont alors, dans les faits, complétés de manière non officielle par les patients eux-mêmes qui, par voie de conséquence, se voient refuser des soins s'ils n'ont pas les moyens de se les payer. Non seulement cela contribue à rendre l'ensemble du système de santé inefficace, mais cela sape également les principes fondamentaux d'égalité et d'équité.

Les conséquences de la corruption sur l'économie sont également patentes : la corruption inhibe tout développement économique et réduit les recettes collectées – et redistribuées – par l'État. Plus la corruption est importante, moins les recettes fiscales rentrent à mesure que les contribuables s'arrangent pour ne pas s'acquitter de leurs obligations à l'égard du fisc.

Selon le rapport de Global Financial Integrity, *Illicit financial flows from developing countries : 2002-2006*, sur les quatre ans étudiés par ce rapport, la Russie a perdu (du fait de capitaux obtenus illégalement, par corruption ou par d'autres moyens, puis transférés à l'étranger dans des paradis fiscaux) en moyenne 32 à 38 milliards de dollars par an²¹. En 2008, un procureur en chef avait estimé que, chaque année, environ 120 milliards de dollars sont siphonnés du budget public russe par des agents publics corrompus²².

La corruption ponctionne donc les ressources disponibles pour les dépenses d'éducation et de santé. Elle diminue également les ressources fiscales servant à payer les salaires du secteur public. Elle décourage l'investissement étranger et entraîne à terme des marchés moins efficaces – ce n'est pas le meilleur produit qui prévaut, mais celui qui est fabriqué par le producteur le plus corrompu.

20. Pour une analyse concise des conséquences de la corruption dans le secteur de l'éducation, voir, par exemple, un document de synthèse publié par U4 sur le site www.u4.no (en anglais).

21. D. Kar, D. Cartright-Smith, *Illicit financial flows from developing countries 2002-2006*, Executive Report, Global Financial Integrity (2008), www.gfintegrity.org.

22. « Corruption costs Russia US\$120 billion annually », *Moscow Times*, themoscownews.com.

Une autre conséquence de la corruption dans l'administration/service public est la démoralisation des agents publics intègres car les usagers ont de fortes chances de mettre tous les agents publics dans le même sac en ce qui concerne la perception de la corruption.

2. Mesure

Il faut faire la distinction entre les deux aspects de la corruption qui sont communément mesurés :

- ▶ l'occurrence de la corruption elle-même (fréquence des pots-de-vin, etc.) ;
- ▶ les facteurs facilitant la corruption (risques de corruption, par exemple absence de sanctions effectives).

2.1. Corruption

Avant d'examiner les diverses manières dont on peut mesurer la corruption, il convient de rappeler dans quel but nous voulons la mesurer :

- ▶ nous voulons appréhender l'ampleur du problème, sa gravité et son étendue ;
- ▶ nous voulons comprendre où la corruption se produit, dans quels secteurs de la société ;
- ▶ nous avons besoin de connaître l'ampleur et les manifestations de la corruption si nous voulons être en mesure de réfléchir et de concevoir des interventions de lutte contre le phénomène.

Dans le chapitre précédent, nous avons abordé la manière dont la corruption semble être dans les esprits de tous et comment le terme « corruption » est souvent utilisé de manière imprécise. Comment pourrions-nous alors en parler de manière plus précise ? Comment la mesure-t-on ? Mesurer la corruption n'est pas chose aisée, pour diverses raisons :

- ▶ la corruption est par nature un pacte secret. Aucune des parties à un pacte de corruption n'a intérêt à ce qu'il soit révélé – ce qui aura une influence sur le type de réponses données lorsqu'on demande à quelqu'un s'il est, ou a été, impliqué dans la corruption ;
- ▶ tout le monde ne comprend pas de la même manière ce que recouvre la corruption. Ce qui est considéré, ou non, comme de la corruption variera d'un pays à l'autre, voire d'une personne à l'autre au sein d'un même pays ;
- ▶ les chiffres officiels, par exemple les sentences des tribunaux dans des affaires de corruption, ne sont que la partie émergée de l'iceberg – les affaires résolues ; on ne connaîtra jamais le volume des délits de corruption qui ne sont jamais mis au jour ;
- ▶ il y a une différence entre les niveaux perçus et réels de la petite corruption ; le public tend à percevoir la corruption comme plus importante qu'elle ne l'est en réalité.

En dépit de ces difficultés, au fil des ans, plusieurs importants outils de mesure de la corruption ont été élaborés pour tenter de se faire une idée plus précise du phénomène.

2.1.1. Types d'information

Il est possible d'évaluer la corruption selon deux types d'information : les informations statistiques et les informations analytiques²³.

Les informations statistiques présentent des chiffres sur la criminalité, les abus ou la longueur des procédures administratives, mais restituent également l'expérience (au contraire de la perception) de la corruption, en chiffres compilés par les médias, médiateurs, citoyens, fonctionnaires, ONG et autres.

Les informations analytiques reposent sur des perceptions, des opinions et des conclusions au sujet de la corruption, qui émanent de l'homme de la rue, d'experts, d'entreprises nationales ou étrangères, d'ONG et d'autres.

Les informations statistiques ne devraient pas automatiquement être considérées comme une mesure fiable de la corruption et, a contrario, les informations analytiques ne sont pas nécessairement moins fiables. Ainsi, les statistiques sur la criminalité peuvent être un indicateur du niveau de la corruption, tout comme un indicateur de l'activité des services d'application de la loi. Les entretiens avec des experts bien informés peuvent, de leur côté, donner parfois des indicateurs très précis de l'occurrence, de la gravité et de la nature de la corruption.

2.1.2. Recueillir l'information

Analyse documentaire

Dans une première étape, on commence par chercher ce qui existe, par exemple des rapports ou évaluations antérieurs sur la prévalence de la corruption établis par des universitaires, des ONG, des organisations internationales ou les médias. La qualité et la complétude de l'information dépendront toutefois de ce qui est disponible. Des organisations internationales ou des ONG évaluent régulièrement la corruption dans une large palette de pays. Les enquêtes existantes sur la corruption sont souvent utilisées comme données dans des analyses documentaires. Parmi les plus utilisées, on citera :

Transparency International

- indice de perception de la corruption²⁴ : perception de la corruption dans le secteur public ;
- Baromètre mondial de la corruption (*Global Corruption Barometer* – GCB)²⁵ : perception et expérience de la petite corruption et de la corruption à haut niveau ;

23. Le texte de la partie 2.1.1 est tiré du manuel *Handbook on designing and implementing anti-corruption policies*, établi dans le cadre du Projet sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, mené dans la « facilité » Partenariat oriental-Conseil de l'Europe ; ce manuel a été publié par les Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012 (anglais, russe), www.coe.int/eap-corruption.

24. Pour un résumé, voir www.transparency.org.

25. *Idem*.

- Bribe Payers Index (BPI)²⁶ : éventualité que des entreprises étrangères versent des pots-de-vin (perception) ;

Banque mondiale

- indice du contrôle de la corruption (*Control of Corruption Index*) (perception)²⁷ ;
- enquêtes sur les entreprises (*Enterprise Surveys*) (perception et expérience)²⁸ ;

Freedom House Nations in Transit²⁹ : évaluation (perception d'un panel d'experts) ;

Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et Banque mondiale : enquête sur la vie en transition (*Life in Transition Survey*) (perception et expérience)³⁰.

Pour plus de détails, voir le schéma 2.1 et le tableau 2.1 p. 32.

Enquêtes

Si elles sont faites correctement, les enquêtes peuvent recueillir des données précieuses. Bon nombre de pays ont mené des enquêtes nationales sur les perceptions comme sur l'expérience de la corruption, par exemple :

- ▶ l'Arménie : Enquête sur la corruption dans les ménages (*Corruption Survey of Households*, Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), 2010) ;
- ▶ la Géorgie : Enquête sur les agents publics 2009 et Enquête générale dans le public 2009 (Conseil de l'Europe/Pays-Bas) ;
- ▶ la République de Moldova : Évolution de la perception du phénomène de la corruption en République de Moldova 2005-2009 (Conseil de l'Europe) ; Évaluation de la lutte anticorruption en République de Moldova 2006 (Moldova Anti-Corruption Assessment 2006, USAID).

Si la conception du questionnaire n'est pas très sophistiquée et faite avec l'aide de spécialistes expérimentés, si l'enquête n'est pas administrée par des enquêteurs formés et si l'interprétation des résultats n'est pas assurée par des experts indépendants et réputés, il y a fort à parier que les avantages tirés d'enquêtes publiques seront maigres.

Facteurs clés pour obtenir des données utiles

Définir clairement l'objectif de l'enquête – que veut-on trouver ?

- ▶ des comportements (par exemple la tolérance à des pratiques corrompues, la volonté de demander un pot-de-vin, de participer à des réformes, de signaler la corruption ou de voter pour des politiciens corrompus) ;

26. *Idem*.

27. Pour un résumé, voir <http://info.worldbank.org>.

28. Pour un résumé, voir <http://enterprisesurveys.org/>.

29. Pour un résumé, voir www.freedomhouse.org.

30. Pour une méthodologie et le rapport le plus récent, voir www.ebrd.com.

- ▶ des perceptions (par exemple comment le public perçoit le comportement réel des fonctionnaires) ;
- ▶ des expériences (par exemple la véritable expérience des pots-de-vin).

Retenir le bon échantillon de population – quel est le groupe ciblé ?

- ▶ l'ensemble de la population (par exemple enquête sur les pots-de-vin en général) ;
- ▶ un échantillon qui évite la surreprésentation de certains groupes, par exemple la population urbaine (même si ce groupe est plus facile et moins cher à sonder) ou les internautes, dont les réponses sont peut-être plus faciles à recueillir ;
- ▶ des gens ayant une expérience spécifique (particulièrement important dans une enquête sur les marchés publics, par exemple).

Voir, par exemple, l'Enquête publique géorgienne de 2009 (p. 6) – « L'échantillon couvre la population adulte de la Géorgie résidant à la fois dans des zones urbaines et rurales » – ou une enquête en République de Moldova : « 39 % des répondants se situaient en zones urbaines et 61 % en zones rurales ».

Anonymat et confidentialité

- ▶ Les fonctionnaires corrompus et les corrupteurs peuvent craindre des sanctions.
- ▶ Les victimes et participants vulnérables impliqués dans des transactions corrompues peuvent craindre des représailles, tout comme les répondants.

Les bonnes questions

- ▶ Les sondeurs doivent commencer par des questions générales pour instaurer la confiance, et garder les questions les plus sensibles pour la fin ; cela est très important lorsqu'on peut s'attendre à ce que les sondés soient particulièrement peu sincères, par exemple pour ceux qui répondent à des appels d'offre et qui sont d'accord pour verser des pots-de-vin.
- ▶ Il est important de formuler des questions précises (pas sur la « corruption » mais sur « des cadeaux » ou des « versements ») – sinon, chaque répondant aura une conception différente de la « corruption ».
- ▶ Il convient d'éviter les questions culpabilisantes et préférer des questions hypothétiques – « que feriez-vous si » ou « quelqu'un de votre entourage familial ou professionnel a-t-il déjà été confronté à une demande d'argent ».
- ▶ Il faut indiquer aux répondants dès le départ qu'il n'y a pas de « bonne réponse » aux questions de l'enquête.
- ▶ Il faut tester la connaissance que les répondants ont des institutions publiques pour voir s'il y a une corrélation entre le niveau de connaissance et la confiance plus ou moins grande dans l'intégrité de ces institutions (si les personnes les plus informées sont celles qui font le moins confiance, cela pourrait être le signe d'un problème plus important).
- ▶ Les questions devront être compréhensibles quel que soit le niveau du répondant.

Une phase pilote est essentielle pour éliminer les problèmes méthodologiques et pratiques. Voir, par exemple, l'Enquête générale publique en Géorgie de 2009

(p. 6) : « Avant le travail de terrain, une enquête pilote a été menée et les conclusions incorporées aux questionnaires de l'enquête finale. »

Le principal problème des enquêtes est leur coût. Une enquête avec un échantillon d'au moins 1 000 répondants peut facilement coûter 10 000 euros et plus, en fonction de l'endroit où elle est administrée, du nombre de questions et du fournisseur de services. Selon le Rapport de conformité du GRECO (1^{er} et 2^e cycles), l'enquête publique non publiée en Azerbaïdjan qui avait été réalisée par un prestataire de service a coûté 15 000 euros.

Il faut aussi garder à l'esprit que les enquêtes fournissent des informations qui sont plus « précises sur le plan statistique » mais qui ne permettront pas de recueillir des informations plus approfondies sur le fonctionnement des institutions et processus étudiés³¹ par rapport à ce qui pourrait être recueilli par le biais d'entretiens en groupes de réflexion.

Entretiens

Les entretiens sont en général organisés avec des membres ciblés des autorités et/ou de la société civile, par exemple des ONG qui observent la situation de la corruption ou animent des centres de conseils, des praticiens, des hommes d'affaires, des groupes de réflexion/de citoyens, des fonctionnaires, des personnalités politiques, des experts, des membres des services répressifs ou des juges. Les entretiens peuvent être semi-structurés (souples, ils permettent d'aborder de nouvelles questions au cours de l'entretien en fonction de ce que dit la personne sondée, dans le cadre des thèmes à explorer) ou structurés (avec un ensemble de questions plus strictement prédéterminé, présenté en général sous forme de questionnaire écrit).

Pour obtenir des données utiles, certains facteurs sont essentiels :

- ▶ soit choisir des personnes interviewées qui ne sont pas biaisées, soit opérer une sélection équilibrée d'interviewés biaisés ;
- ▶ éviter les questions directives (autrement dit qui encouragent certaines réponses) ;
- ▶ toujours prévoir des entretiens structurés ou questionnaires assortis d'un temps permettant l'expression libre.

Une partie de la « Méthodologie d'évaluation du risque de corruption dans les institutions publiques » établie en République de Moldova³² est un questionnaire composé de 70 questions telles que : « Avez-vous entendu parler de tentatives par des parties extérieures d'influer de manière indue sur les décisions professionnelles d'un collègue ? (oui/non) Si oui, savez-vous si ces tentatives ont été officiellement signalées au sein de votre organisation ? (oui/non). » La méthodologie envisage aussi le recours à des « groupes ciblés [...] invités à discuter de sujets présentant un intérêt spécifique. »

31. Voir le document technique du Conseil de l'Europe établi par Quentin Reed et Mark Philp pour le projet PACA (Project against Corruption in Albania), « Guide méthodologique de l'évaluation du risque de corruption », 2010, www.coe.int/corruption.

32. Projet du Conseil de l'Europe contre la corruption, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en République de Moldova (MOLICO), projet de méthodologie de l'évaluation du risque de corruption dans les institutions publiques (*methodology of corruption risk assessment in public institutions* – version anglaise), www.coe.int/corruption.

Groupes de discussion

Les groupes de discussion sont des groupes présentant un intérêt spécifique qui travaillent en sessions permettant des discussions approfondies. Ils peuvent être sollicités pour établir des évaluations sur les formes de la corruption et les lieux où elle se produit. Il convient cependant de garder à l'esprit le fait que les discussions de groupe sont davantage un moyen d'inspirer les échanges mutuels, tandis que les modalités plus confidentielles des entretiens en face-à-face peuvent encourager des membres des groupes à exprimer des avis divergents.

Les groupes de discussion diffèrent des enquêtes par :

- ▶ la taille de l'échantillon et la précision ;
- ▶ le fait que les questions sont posées au groupe et non individuellement ;
- ▶ une discussion ouverte au sein du groupe ciblé, à la suite des questions.

L'enquête dans l'Évaluation 2006 de la lutte contre la corruption en République de Moldova, qui combinait des entretiens et des groupes de réflexion, précisait que « Les réponses à l'enquête finale pour la République de Moldova ont été recueillies auprès de 35 personnes, dont la plupart ont participé à des discussions de groupe, à des entretiens individuels structurés ou à des entretiens en petits groupes. Sur les 35 répondants, 26 émanaient d'ONG, 6 d'autres entités et 1 de l'État. Les deux derniers n'ont pas indiqué à quelle catégorie ils appartenaient. »

Sources mixtes

Bon nombre d'évaluations combinent plusieurs des outils présentés ci-dessus pour collecter des informations. Ainsi, l'Enquête ukrainienne de 2009 sur les risques de corruption dans l'administration (p. 11) reposait sur : « a. un sondage d'opinion couvrant toute l'Ukraine ; b. des entretiens avec des entrepreneurs ; c. des groupes de réflexion dans cinq villes ukrainiennes ; d. des entretiens approfondis. »

Les études de cas se servent aussi de plusieurs des moyens de collecte d'information présentés ci-dessus pour analyser en détail des occurrences spécifiques de corruption. Ainsi, l'« Étude de cas sur la lutte contre la corruption dans le système douanier arménien » (2002)³³ examine en détail les causes de la corruption dans le système douanier arménien et formule des recommandations sur de possibles mesures de gouvernance.

2.1.3. Analyse de l'information

Pour analyser convenablement des données, il convient de se poser trois questions : d'où proviennent-elles, quelle était la question posée, quelles sont les données qui manquent.

33. Le document n'est plus disponible en téléchargement sur le site de l'éditeur.

D'où proviennent les données ?

Lorsqu'on évalue la validité et la fiabilité des réponses, il convient de prendre les éléments suivants en compte :

- ▶ Jusqu'à quel point les répondants peuvent-ils être au courant de formes spécifiques de corruption (impliquant des ressortissants du pays ou étrangers, sévissant au niveau central ou local, concernant des experts ou des gens ordinaires, des professionnels des affaires ou des personnes privées) ? Par exemple, une enquête de 2010 du Programme des Nations Unies pour le développement en Serbie a révélé que 65 % de la population percevait les procureurs comme corrompus. Toutefois, seul un faible pourcentage de ces répondants avait véritablement eu des contacts avec des procureurs – l'enquête n'indiquait pas combien – et seul 1 % des répondants signalaient effectivement avoir versé un pot-de-vin à des procureurs.
- ▶ Quel intérêt des répondants peuvent-ils avoir à sur- ou sous-estimer le problème, par exemple en tant que fonctionnaires ou en tant que représentants d'ONG ?
- ▶ Les répondants ont-ils, au sens étroit du terme, plutôt à perdre ou plutôt à gagner du fait de la corruption ?
- ▶ La crainte d'éventuelles poursuites, représailles ou culpabilité pourrait-elle introduire une distorsion dans les résultats ?

Souvent, différentes évaluations de la corruption partagent la même source et n'apportent vraisemblablement que peu d'informations supplémentaires. Autant que possible, il conviendrait de privilégier les sources de données originales. Ainsi, l'indice de liberté économique (perception) suivi par The Heritage Foundation³⁴ est basé sur 10 « libertés ». Celle qui reflète l'absence de corruption est dérivée essentiellement de l'indice de perception de la corruption (IPC)³⁵ de Transparency International et n'apporte donc aucune information nouvelle, outre que, pour sa version de 2012, elle est basée sur l'IPC de 2010 qui était déjà, en 2012, dépassé du fait de données plus récentes.

À quelle question répondaient les données ?

Les réponses sont susceptibles d'être très différentes en fonction de la question qui est posée : une question sur des « fonctionnaires corrompus » ne suscitera pas les mêmes réponses qu'une question sur « de l'argent ou des cadeaux attendus par les fonctionnaires ». En d'autres termes, qu'est-ce que la « corruption » ? Chaque répondant a de fortes chances d'avoir une idée différente du concept.

Selon l'enquête 2010 Life in Transition Survey (LiTS) de la BERD, 65 % des répondants ont l'impression qu'il y a de la corruption en Azerbaïdjan, contre 15 % seulement pour le Bélarus, alors que selon l'IPC 2010 de Transparency International, le score est quasiment le même dans les deux pays (2,5/2,4). Si on lit le texte en petits caractères,

34. Le fait d'être exempt de corruption est l'un des 10 composants spécifiques de la liberté économique : www.heritage.org.

35. Voir www.heritage.org.

tout s'explique : dans la LiTS, la « corruption » est définie comme les pots-de-vin, alors dans l'IPC, elle couvre tous les cas de figure.

Les données analytiques doivent être traitées avec précaution. Elles ne reflètent pas nécessairement la réalité, mais plutôt :

- ▶ une insatisfaction générale à l'égard de l'administration publique ;
- ▶ une distorsion due à la couverture médiatique, soit à cause d'une censure, soit par appétence excessive pour le sensationnel ;
- ▶ une forte tolérance générale à la corruption ;
- ▶ une sensibilisation plus forte à la corruption, plutôt qu'une véritable augmentation des niveaux de la corruption. Le Guide international des risques pays (International Country Risk Guide, ICRG), qui est un indicateur du risque politique né de la corruption, a classé l'Irlande au niveau « 5 », ce qui est très favorable, tant que Charles Haughey était Premier ministre (1987-1992), mais l'a dégradée en 1997 à un simple « 2 » du fait des révélations sur ses malversations et faits de corruption lors de sa mandature, alors même qu'il avait depuis longtemps cessé ses fonctions. En janvier 2011, l'Irlande n'était encore notée que « 3,5 » ;
- ▶ une croyance publique contredisant l'expérience.

L'Enquête de 2010 sur la corruption des ménages en Arménie a montré que, pour 68 % des répondants, la corruption était jugée courante dans le système de santé, alors que seuls 22 % des répondants qui avaient eu affaire à ce dernier déclaraient s'être vus demander un pot-de-vin. L'inverse est vrai aussi, ce qui est déjà plus surprenant : selon la LiTS 2010 de la BERD, 40 % des répondants en Ukraine avaient fait l'expérience de paiements au noir ou de cadeaux, alors que 20 % avaient une perception nette de cette pratique.

Quoi qu'il en soit, les données subjectives sont souvent la seule source disponible et peuvent nous en dire long sur le comportement à l'égard de la corruption.

Quels types de données manquent ?

Les données couvrent-elles toutes les formes de corruption ?

- ▶ Alors que la plupart des enquêtes se concentrent sur la seule corruption administrative, l'Enquête 2010 sur la corruption des ménages en Arménie couvrait aussi les partis politiques en tant qu'acteurs possibles dans le questionnaire sur les niveaux perçus de la corruption, sans poser de questions spécifiques.

Quels segments de la société ne sont pas couverts ?

- ▶ Pour des raisons pratiques, l'Enquête publique générale de 2009 en Géorgie ne couvre pas la population des « bases militaires et établissements correctionnels ».

Y a-t-il des différences régionales ?

- ▶ L'Enquête de la Banque mondiale de 2011 sur les entreprises en Azerbaïdjan montre que, dans certaines régions, il y a 20 % de plus d'occurrences de paiements informels que dans la capitale Bakou.

Les données dont on dispose ne permettent pas nécessairement d'étayer une conclusion irréfutable.

- ▶ Dans une enquête, à la question « Avez-vous déjà donné de l'argent à un juge pour faciliter le traitement de votre affaire ? », il est possible qu'un grand nombre de sondés répondent par l'affirmative. Cependant, il se peut qu'il y ait des données manquantes pour savoir si ce montant a été versé directement au juge ou par l'intermédiaire d'un avocat. Si, dans quelques cas au moins, l'argent a transité par un avocat, cela pourrait vouloir dire que l'avocat a juste prétendu que le juge avait demandé un pot-de-vin.

Pour permettre l'analyse des données, les enquêtes indiquent régulièrement dans la version publiée les questions posées et l'échantillon des répondants. L'Enquête générale publique de 2009 en Géorgie s'accompagne d'une annexe de 30 pages présentant tous les questionnaires utilisés, et une annexe similaire accompagne l'Enquête 2010 sur la corruption des ménages en Arménie.

2.2. Notations et enquêtes internationales sur la corruption

Comme étudié au point 2.1 ci-dessus, les efforts les plus importants déployés pour évaluer les niveaux de corruption par le biais de notations au sein ou entre des pays reposent sur les perceptions qu'ont les gens de la corruption plutôt que sur leur expérience de ce phénomène. Nous allons passer en revue certaines enquêtes et indices de niveau de corruption bien connus sur le plan international.

2.2.1. Perception : Transparency International

L'exemple sans doute le plus connu est l'indice annuel de la perception de la corruption de Transparency International, qui remonte à 1995. L'IPC classe les pays en fonction de leurs niveaux de corruption perçus, déterminés par des évaluations d'experts et des sondages d'opinion.

De 1995 à 2011, l'IPC de TI a utilisé une notation allant de 0 à 10, le pays le plus corrompu se voyant attribuer la note la plus basse (0) et le moins corrompu la note maximale (10). Dans le dernier IPC à avoir utilisé cette échelle (publié en 2011), avec un score de 9,5, la Nouvelle-Zélande « était le pays le moins corrompu au monde ». La Somalie, comme l'année précédente, était avec la Corée du Nord considérée comme le pays le plus corrompu, avec un score de 1,0.

À partir de 2012, Transparency International est passée à une nouvelle méthodologie améliorée qui tente de pallier une partie des critiques qui lui étaient faites depuis des années. Pour marquer le tournant par rapport à l'ancienne méthodologie et afin d'éviter de donner l'impression que la nouvelle échelle de notation est comparable à l'ancienne, l'IPC utilise maintenant une échelle de 0 à 100. Le schéma 2.1 et le tableau 2.1 montrent, en utilisant cette nouvelle échelle, l'image qui a émergé en 2012.

Schéma 2.1 : Indice de perception de la corruption, Transparency International, 2012 (visualisation par pays)

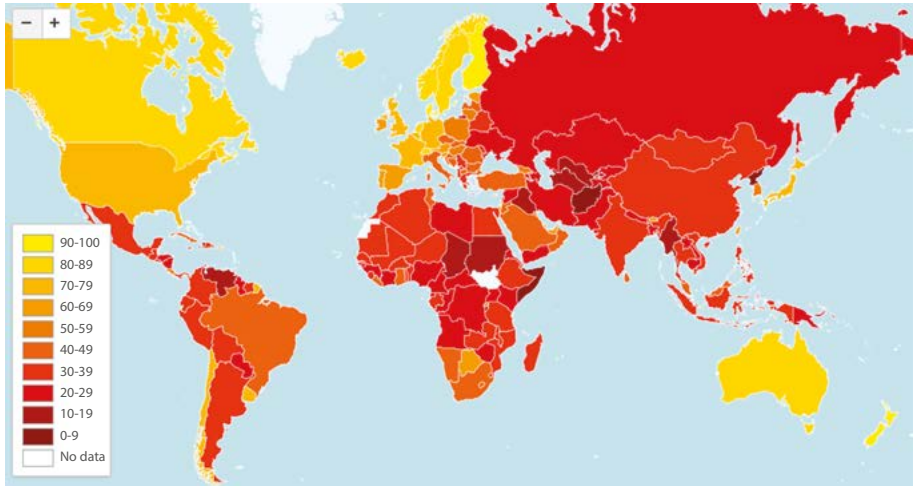


Tableau 2.1 : Indice de perception de la corruption de Transparency International, 2012 (score par pays)

| Rang | Pays/territoire | Score |
|------|------------------|-------|
| 1 | Danemark | 90 |
| 1 | Finlande | 90 |
| 1 | Nouvelle-Zélande | 90 |
| 4 | Suède | 88 |
| 5 | Singapour | 87 |
| 6 | Suisse | 86 |
| 7 | Australie | 85 |
| 7 | Norvège | 85 |
| 9 | Canada | 84 |
| 11 | Pays-Bas | 84 |
| 12 | Luxembourg | 80 |
| 13 | Allemagne | 79 |
| 14 | Hong Kong | 77 |
| 15 | Barbade | 76 |
| 16 | Belgique | 75 |
| 17 | Japon | 74 |
| 17 | Royaume-Uni | 74 |
| 19 | États-Unis | 73 |
| 20 | Chili | 72 |
| 20 | Uruguay | 72 |
| 22 | Bahamas | 71 |
| 22 | France | 71 |

| Rang | Pays/territoire | Score |
|------|---------------------------------|-------|
| 22 | Sainte-Lucie | 71 |
| 25 | Autriche | 69 |
| 25 | Irlande | 69 |
| 27 | Qatar | 68 |
| 27 | Émirats arabes unis | 68 |
| 29 | Chypre | 66 |
| 30 | Botswana | 65 |
| 30 | Espagne | 65 |
| 32 | Estonie | 65 |
| 33 | Bhoutan | 63 |
| 33 | Portugal | 63 |
| 33 | Porto-Rico | 63 |
| 36 | Saint-Vincent-et-les-Grenadines | 62 |
| 37 | Slovénie | 61 |
| 37 | Taiwan | 61 |
| 39 | Cap-Vert | 60 |
| 39 | Israël | 60 |
| 41 | Ile de la Dominique | 58 |
| 41 | Pologne | 58 |
| 43 | Malte | 57 |
| 43 | Ile Maurice | 57 |

| Rang | Pays/territoire | Score |
|------|---------------------------------------|-------|
| 45 | Corée (du Sud) | 56 |
| 46 | Brunei | 55 |
| 46 | Hongrie | 55 |
| 48 | Costa-Rica | 54 |
| 48 | Lituanie | 54 |
| 50 | Rwanda | 53 |
| 51 | Géorgie | 52 |
| 51 | Seychelles | 52 |
| 53 | Bahreïn | 51 |
| 54 | République tchèque | 49 |
| 54 | Lettonie | 49 |
| 54 | Malaisie | 49 |
| 54 | Turquie | 49 |
| 58 | Cuba | 48 |
| 58 | Jordanie | 48 |
| 58 | Namibie | 48 |
| 61 | Oman | 47 |
| 62 | Croatie | 46 |
| 62 | Slovaquie | 46 |
| 64 | Ghana | 45 |
| 64 | Lesotho | 45 |
| 66 | Koweït | 44 |
| 66 | Roumanie | 44 |
| 66 | Arabie saoudite | 44 |
| 69 | Brésil | 43 |
| 69 | Ex-République yougoslave de Macédoine | 43 |
| 69 | Afrique du Sud | 43 |
| 72 | Bosnie-Herzégovine | 42 |
| 72 | Italie | 42 |
| 72 | Sao Tomé-et-Principe | 42 |
| 75 | Bulgarie | 41 |
| 75 | Libéria | 41 |
| 75 | Monténégro | 41 |
| 75 | Tunisie | 41 |
| 79 | Sri Lanka | 40 |
| 80 | Chine | 39 |
| 80 | Serbie | 39 |
| 80 | Trinidad-et-Tobago | 39 |
| 83 | Burkina Faso | 38 |
| 83 | Salvador | 38 |
| 83 | Jamaïque | 38 |
| 83 | Panama | 38 |

| Rang | Pays/territoire | Score |
|------|------------------------|-------|
| 83 | Pérou | 38 |
| 88 | Malawi | 37 |
| 88 | Maroc | 37 |
| 88 | Surinam | 37 |
| 88 | Swaziland | 37 |
| 88 | Thaïlande | 37 |
| 88 | Zambie | 37 |
| 94 | Bénin | 36 |
| 94 | Colombie | 36 |
| 94 | Djibouti | 36 |
| 94 | Grèce | 36 |
| 94 | Inde | 36 |
| 94 | Moldova | 36 |
| 94 | Mongolie | 36 |
| 94 | Sénégal | 36 |
| 102 | Argentine | 35 |
| 102 | Gabon | 35 |
| 102 | Tanzanie | 35 |
| 105 | Algérie | 34 |
| 105 | Arménie | 34 |
| 105 | Bolivie | 34 |
| 105 | Gambie | 34 |
| 105 | Kosovo | 34 |
| 105 | Mali | 34 |
| 105 | Mexique | 34 |
| 105 | Philippines | 34 |
| 113 | Albanie | 33 |
| 113 | Ethiopie | 33 |
| 113 | Guatemala | 33 |
| 113 | Niger | 33 |
| 113 | Timor-Leste | 33 |
| 118 | République dominicaine | 32 |
| 118 | Equateur | 32 |
| 118 | Egypte | 32 |
| 118 | Indonésie | 32 |
| 118 | Madagascar | 32 |
| 123 | Bélarus | 31 |
| 123 | Mauritanie | 31 |
| 123 | Mozambique | 31 |
| 123 | Sierra Léone | 31 |
| 123 | Viêtnam | 31 |
| 128 | Liban | 30 |
| 128 | Togo | 30 |

| Rang | Pays/territoire | Score |
|------|---------------------------|-------|
| 130 | Côte d'Ivoire | 29 |
| 130 | Nicaragua | 29 |
| 130 | Ouganda | 29 |
| 133 | Comores | 28 |
| 133 | Guyana | 28 |
| 133 | Honduras | 28 |
| 133 | Iran | 28 |
| 133 | Kazakhstan | 28 |
| 133 | Russie | 28 |
| 139 | Azerbaïdjan | 27 |
| 139 | Kenya | 27 |
| 139 | Népal | 27 |
| 139 | Nigéria | 27 |
| 139 | Pakistan | 27 |
| 144 | Bangladesh | 26 |
| 144 | Cameroun | 26 |
| 144 | République centrafricaine | 26 |
| 144 | République du Congo | 26 |
| 144 | Syrie | 26 |
| 144 | Ukraine | 26 |
| 150 | Erythrée | 25 |
| 150 | Guinée Bissau | 25 |
| 150 | Papouasie-Nouvelle-Guinée | 25 |

| Rang | Pays/territoire | Score |
|------|----------------------------------|-------|
| 150 | Paraguay | 25 |
| 154 | Kirghizie | 24 |
| 156 | Yémen | 23 |
| 157 | Angola | 22 |
| 157 | Cambodge | 22 |
| 157 | Tadjikistan | 22 |
| 160 | République démocratique du Congo | 21 |
| 160 | Laos | 21 |
| 160 | Libye | 21 |
| 163 | Guinée équatoriale | 20 |
| 163 | Zimbabwe | 20 |
| 165 | Burundi | 19 |
| 165 | Tchad | 19 |
| 165 | Haïti | 19 |
| 165 | Venezuela | 19 |
| 169 | Irak | 18 |
| 170 | Turkménistan | 17 |
| 170 | Ouzbékistan | 17 |
| 172 | Myanmar | 15 |
| 173 | Soudan | 13 |
| 174 | Afghanistan | 8 |
| 174 | Corée (du Nord) | 8 |
| 174 | Somalie | 8 |

Pour parvenir à ce score, Transparency International utilise notamment les sources suivantes :

- ▶ Fondation Bertelsmann – indice de transformation Bertelsmann ;
- ▶ Service d'information de *The Economist* – Service risque pays et prévisions pays ;
- ▶ Freedom House – Nations in Transit ;
- ▶ Global Insights – notations de risques pays ;
- ▶ Institute for Management Development – Rapport sur la compétitivité mondiale ;
- ▶ Forum économique mondial – Rapport sur la compétitivité mondiale

L'indice de perception de la corruption est un très bon outil de sensibilisation : en général, chaque année, sa publication suscite un intérêt significatif dans les médias et le public.

Le Baromètre mondial de la corruption (GBC) de TI est un autre exemple d'une étude sur les perceptions. Le tableau 2.2 montre un extrait de la page 43 du GBC pour 2010 qui répond à la question « À votre avis, à quel niveau pensez-vous que les institutions suivantes dans ce pays sont touchées par la corruption ? (1 : pas du tout corrompues à 5 : extrêmement corrompues) ».

Tableau 2.2 : Baromètre mondial de la corruption, Transparency International, 2010

| Pays/ territoire | Partis politiques | Parlement/ législature | Police | Commerce/ Secteur privé | Médias | Agents publics/ fonctionnaires | Justice | ONG | Groupes religieux | Armée | Système éducatif |
|---------------------|----------------------|---------------------------|--------|-------------------------------|--------|-----------------------------------|---------|-----|----------------------|-------|---------------------|
| Irlande | 4,4 | 4,0 | 3,0 | 3,5 | 3,0 | 3,3 | 2,7 | 2,5 | 3,9 | 2,3 | 2,5 |
| Italie | 4,4 | 4,0 | 3,0 | 3,7 | 3,3 | 3,7 | 3,4 | 2,7 | 3,4 | 2,8 | 2,9 |
| Lettonie | 4,0 | 3,7 | 3,3 | 3,0 | 2,5 | 3,6 | 3,2 | 2,1 | 1,8 | 2,3 | 2,6 |
| Lituanie | 4,2 | 4,2 | 3,7 | 3,5 | 2,9 | 3,8 | 4,0 | 2,6 | 2,5 | 2,4 | 3,0 |
| Luxembourg | 2,9 | 2,5 | 2,5 | 3,0 | 2,7 | 2,7 | 2,5 | 2,3 | 2,7 | 2,3 | 2,3 |
| Pays-Bas | 3,0 | 2,7 | 2,6 | 3,1 | 2,9 | 3,0 | 2,6 | 2,5 | 2,9 | 2,5 | 2,3 |
| Norvège | 3,0 | 2,2 | 2,1 | 3,2 | 2,9 | 2,8 | 1,9 | 2,7 | 3,2 | 2,4 | 2,4 |
| Pologne | 3,6 | 3,4 | 3,2 | 3,5 | 2,8 | 3,4 | 3,3 | 2,6 | 2,7 | 2,4 | 2,6 |
| Portugal | 4,2 | 3,7 | 3,2 | 3,6 | 2,8 | 3,2 | 3,4 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,5 |
| Roumanie | 4,5 | 4,5 | 3,9 | 3,6 | 3,1 | 3,8 | 4,0 | 2,9 | 2,3 | 2,4 | 3,1 |
| Slovénie | 4,3 | 3,7 | 3,2 | 3,7 | 3,1 | 3,6 | 3,5 | 2,7 | 3,2 | 2,8 | 2,9 |
| Espagne | 4,4 | 3,5 | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,5 | 3,4 | 2,8 | 3,5 | 2,7 | 2,6 |
| Suisse | 2,9 | 2,6 | 2,1 | 3,3 | 3,0 | 2,6 | 2,3 | 2,2 | 2,5 | 2,2 | 1,8 |
| Royaume-Uni | 4,0 | 3,8 | 3,1 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 2,8 | 2,9 | 3,0 | 2,5 | 2,5 |

2.2.2. Limitations des enquêtes et indicateurs fondés sur les perceptions

Comme on l'a vu plus haut, les enquêtes et indicateurs fondés sur des perceptions ont des limitations évidentes. Les enquêtes ne sont pas suffisamment détaillées pour faire la différence entre diverses formes de corruption, par exemple entre la petite corruption ou corruption administrative et la grande corruption. L'indice de perception de la corruption de TI est une enquête élitiste qui reflète les points de vue des professionnels des affaires et des experts mais pas du tout celles de l'homme de la rue. Les perceptions peuvent être biaisées, sous l'influence des médias par exemple. Un nombre plus important d'affaires rapportées peut signifier que la corruption est plus élevée – tout comme il peut être un simple indice d'une plus grande liberté de la presse. L'IPC classe les pays en fonction de leur score, ce qui pose particulièrement un problème car tous les pays ne sont pas couverts, par manque d'informations, et car les pays non couverts pourraient être encore plus corrompus que les plus mauvais du classement.

En dépit de ces inconvénients, l'IPC donne véritablement une bonne indication de l'échelle du problème dans un pays donné. Prenons le score de 2011 pour la Somalie (1,0) : il est peu probable que ce score ne soit pas du tout représentatif et que la Somalie doive au contraire être considérée comme un pays présentant un niveau modéré de corruption.

Les perceptions donnent aussi des informations importantes sur la confiance des répondants dans le système. Si, dans un pays, l'appareil judiciaire est perçu comme étant corrompu, cela aura alors un impact sur la manière dont les gens vont l'utiliser. Il est possible qu'ils ne se donnent même pas la peine de saisir la justice s'ils estiment que celle-ci est de toute manière corrompue et ne tranchera pas leur affaire de manière équitable.

Comme on l'a indiqué plus haut, même si l'IPC est utile comme indicateur des niveaux globaux de corruption, son utilité est limitée si on cherche à comprendre la contagion de la corruption entre divers secteurs ou si l'on recherche des informations, par exemple sur les strates de population le plus confrontées à la corruption.

Incidemment, ce sont souvent les représentants des pays dans le bas du classement qui soulèvent ce type de questions. Ils finissent cependant par concéder que leur notation reflète de manière adéquate le niveau général de corruption dans leur pays.

2.2.3. Autres indices : perception et expérience

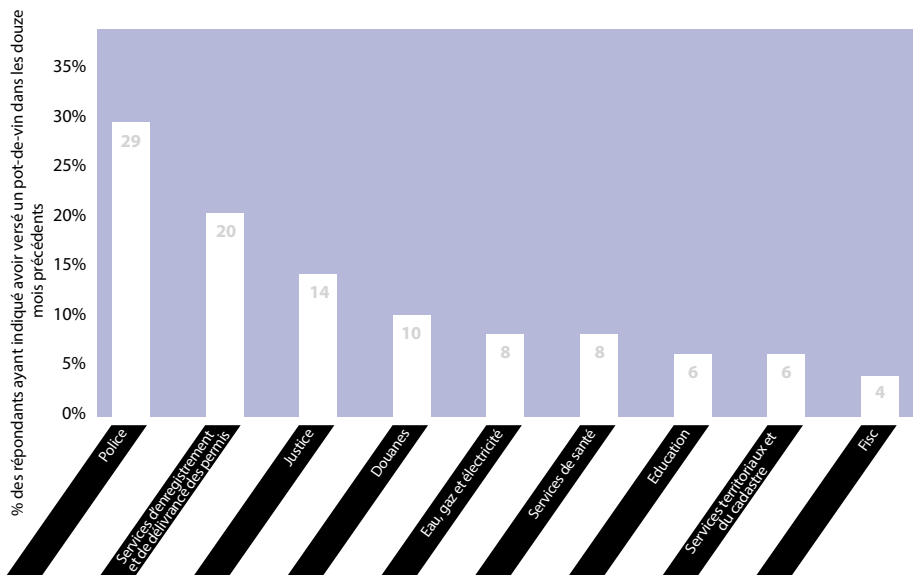
Il existe quelques autres indices bien connus. En dehors du baromètre mondial de la corruption de Transparency International, qui combine des perceptions avec des expériences réelles de la corruption, on mentionnera entre autres l'indice de la Banque mondiale Doing Business et l'indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial³⁶.

36. Voir www.rai-see.org.

Le Baromètre mondial de la corruption

Le GCB est intéressant en ce qu'il prend en compte l'avis de gens ordinaires (contrairement à l'IPC). De plus, il contient des informations sur l'expérience de la corruption dans la vie réelle des gens, et pas uniquement sur la manière dont ils perçoivent/croient que la corruption se produit. La moyenne des personnes sondées dans 86 pays pour le GCB 2010 donne une image des secteurs les plus exposés à la corruption. Sur la base de ces résultats, le schéma 2.2 montre le pourcentage de répondants ayant signalé qu'ils avaient versé un pot-de-vin dans les douze précédents.

Schéma 2.2 : Baromètre mondial de la corruption, 2010 (par secteur du service public)



L'enquête sur la vie en transition (*Life in Transition survey - LiTS*)

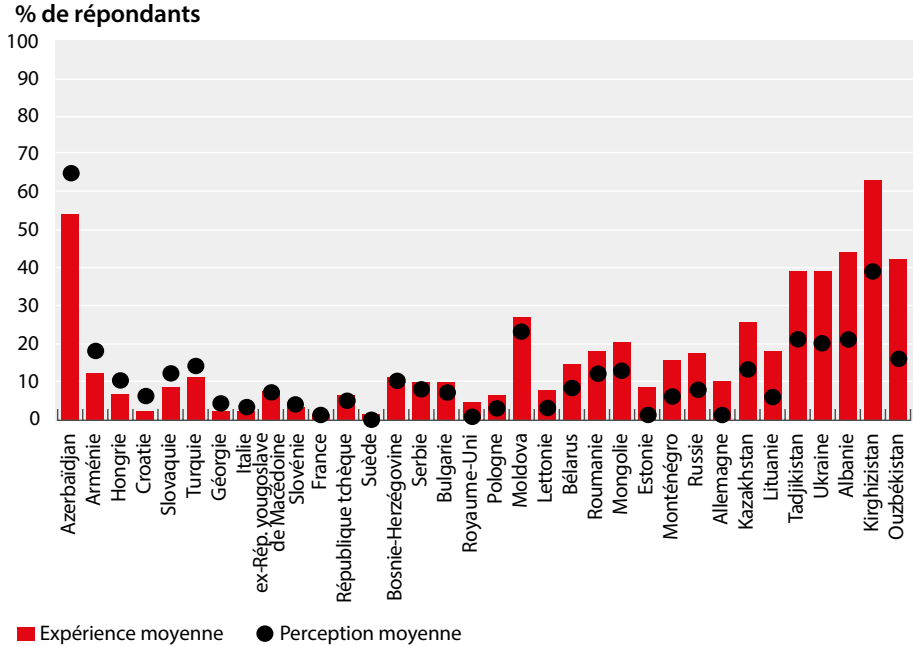
Il est aussi possible de juxtaposer la manière dont les gens perçoivent la corruption et la manière dont ils la vivent en réalité. La BERD, avec la Banque mondiale, a mené au cours des dix dernières années plusieurs enquêtes sur les économies en transition de l'ex-bloc de l'Est communiste. La LiTS³⁷, déjà mentionnée, inclut des questions sur les niveaux perçus et vécus de la corruption et compare les réponses pays par pays, comme on le voit sur le schéma 2.3.

Si l'on prend l'exemple de l'Azerbaïdjan, on peut voir que, parfois, certains pensent la situation bien pire qu'elle ne l'est déjà. Là encore, il y a des pays où les gens ont l'impression qu'il n'y a pratiquement pas de corruption, alors que le niveau de corruption réellement vécue est plus élevé que celui de la corruption perçue (en Allemagne, par exemple).

37. Il est possible de consulter la version la plus récente de l'enquête, publiée en 2010, sur le site www.ebrd.com.

Les perceptions concernant la corruption peuvent être ventilées entre les différents secteurs publics. Toujours dans l'exemple de l'Azerbaïdjan, le schéma 2.4 montre la situation une fois les données ventilées.

Schéma 2.3 : Perception et expérience de la corruption

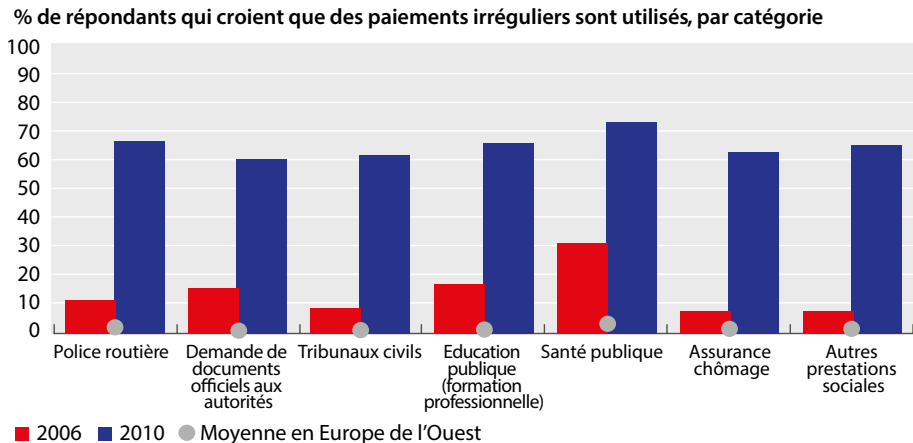


Source : LTS (2010)

Remarque : La « perception moyenne » recouvre la proportion de répondants qui déclarent que des gens comme eux doivent régulièrement ou toujours verser des sommes au noir ou donner des cadeaux, la moyenne étant calculée sur la base de tous les secteurs du service public couverts par l'enquête.

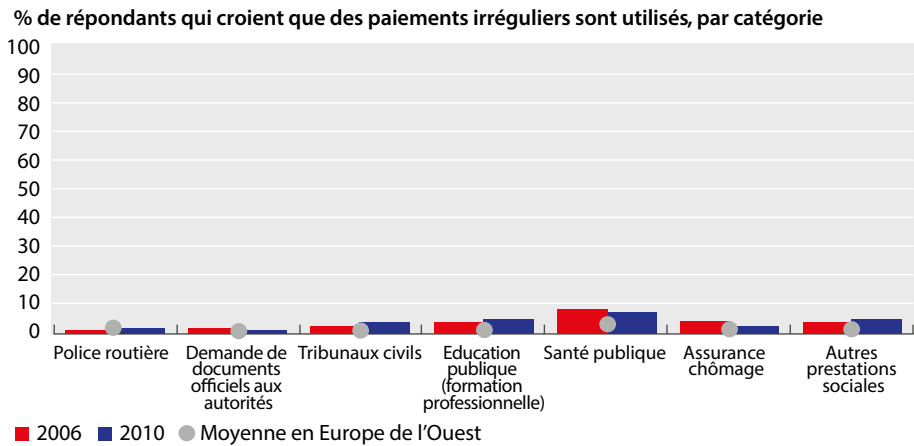
« L'expérience moyenne » recouvre la proportion de répondants qui déclarent qu'eux ou des proches ont dû verser une somme au noir ou donner un cadeau au cours des douze derniers mois, la moyenne étant calculée sur la base de tous les secteurs du service public couverts par l'enquête.

Schéma 2.4 : Part des répondants (en %) en Azerbaïdjan qui croient que des paiements non officiels sont utilisés (par secteur du service public)



Le graphique montre qu'en 2010 la population de l'Azerbaïdjan avait l'impression que tous les secteurs étaient touchés par pratiquement un niveau aussi uniformément élevé de corruption, alors que les secteurs étaient contrastés en 2006. A *contrario*, la Géorgie (schéma 2.5) est perçue comme présentant une corruption quasi nulle dans la police de la route, mais, en comparaison, une corruption plus élevée dans la santé publique, mais beaucoup moins élevée en chiffres absolus qu'en Azerbaïdjan.

Schéma 2.5 : Part des répondants (en %) en Géorgie qui croient que les paiements non officiels sont utilisés (par secteur du service public)



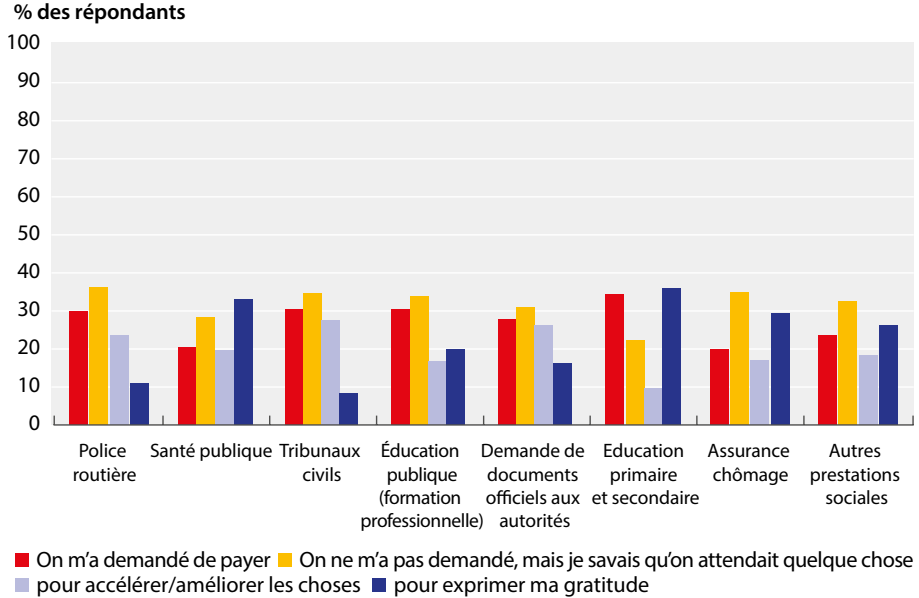
Les enquêtes peuvent aussi analyser les raisons sous-jacentes au versement de pots-de-vin/don de cadeaux, comme le montre le schéma 2.6, sur la base de la LiTS II (2010).

Il ressort des statistiques que, dans les tribunaux, des cadeaux/pots-de-vin sont souvent plus fréquemment demandés aux usagers, mais sont rarement offerts spontanément par gratitude. Là encore, dans l'éducation, il est fréquent de témoigner sa gratitude par un cadeau/pot-de-vin.

Les enquêtes sur la victimisation cherchent à faire émerger le reflet de l'expérience de la corruption vécue par les gens : en général, elles demandent combien de fois, et où, il a été demandé à quelqu'un de verser un pot-de-vin sur une période de temps donnée. Ces enquêtes sont utiles aussi pour rapporter la corruption perçue aux véritables niveaux de corruption. Mais, là encore, certaines précautions s'imposent : il est fréquent que les répondants ne donnent pas l'intégralité des informations, sachant que le versement de pots-de-vin est un délit passible de poursuites dans le droit interne de leur pays. Le point intéressant est que ces études relèvent souvent que les perceptions que les gens ont de la corruption ne sont pas corrélées à leur expérience personnelle : bien des fois, le niveau de corruption perçu est plus élevé que le niveau réellement vécu.

Il existe un certain nombre de mesures ne reposant pas sur les perceptions, qui s'efforcent elles aussi de refléter des indicateurs plus objectifs de la corruption.

Schéma 2.6 : Motifs du recours à des paiements non officiels ou à des cadeaux (par secteur du service public)



Source: LITS (2010).

Note: « Gratitude » couvre la part de répondants qui déclarent avoir fait un paiement ou un cadeau non officiel au sein du service public visé pour exprimer leur gratitude.

« Accélération/amélioration » couvre la part de répondants qui déclarent avoir fait un paiement ou un cadeau non officiel au sein du service public visé pour accélérer les démarches, obtenir un meilleur service.

« Attente » couvre la part de répondants qui déclarent qu'on ne leur a pas demandé de faire un paiement ou un cadeau non officiel au sein du service public visé, mais que cela était attendu.

« Demande » couvre la part de répondants qui déclarent qu'il leur a été demandé de faire un paiement ou un cadeau non officiel au sein du service public visé.

La BEEPS – Business Environment and Enterprise Performance Survey

La BEEPS a été mise au point par la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Elle comporte des entretiens en face-à-face avec des propriétaires et hauts dirigeants d'entreprises dans les pays en transition. La première enquête a été menée en 1999 sur 24 pays. Les questions traitant de problématiques liées à la corruption concernaient les thèmes suivants :

- ▶ la corruption en tant qu'obstacle : jusqu'à quel point la corruption est-elle problématique pour le fonctionnement et la croissance d'une entreprise ?
- ▶ montant des pots-de-vin : en moyenne, quel pourcentage des ventes annuelles totales des entreprises est consacré en général au versement de paiements non officiels/cadeaux à des agents publics ?
- ▶ fréquence des pots-de-vin : à quelle fréquence les entreprises doivent-elles verser des « paiements supplémentaires/cadeaux » non officiels pour que les

douanes, les impôts, les services chargés de délivrer les autorisations, d'appliquer les réglementations et de fournir des services fassent leur travail ?

- ▶ capture de l'État : dans quelle mesure des paiements ou cadeaux faits à des parlementaires, des responsables de service public, des responsables judiciaires dans des affaires pénales et commerciales, des responsables de banques centrales et de partis politiques ont eu un impact direct sur les affaires ?

Les PETS – Public Expenditure Tracking Surveys

Les PETS (enquêtes suivant les dépenses publiques) suivent la piste d'audit d'un secteur donné (habituellement l'éducation ou la santé) pour faire émerger des écarts entre le budget et les fonds réellement perçus. S'il y a des fuites, c'est un indicateur de corruption potentielle. Les PETS sont de plus en plus utilisés pour suivre la piste de l'argent dans le système éducatif³⁸.

2.3. Les risques de corruption

Il existe plusieurs manuels qui recensent de manière exhaustive les risques de corruption et les mesures de gouvernance à prendre, et couvrent plus ou moins tous les aspects de la société, depuis l'application de la loi jusqu'à l'accès à l'information en passant par la sensibilisation du public à ses droits, les mécanismes de réclamation, l'intégrité budgétaire, les systèmes de marchés publics, l'audit et le contrôle³⁹ :

- ▶ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), *UN Anti-corruption toolkit* (3^e édition 2004⁴⁰) ;
- ▶ UNODC, *Guide technique relatif à la Convention des Nations Unies contre la corruption* (CNUCC), 2009 (anglais, français, espagnol, russe⁴¹) ;
- ▶ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), *Best practices in combating corruption*, 2004 (anglais, russe⁴²) ;
- ▶ Transparency International, *Confronting corruption : the elements of a national integrity system*, TI, Source Book, 2000 (anglais, arabe⁴³) ;
- ▶ UNODC, *Liste récapitulative pour l'autoévaluation concernant la CNUCC* (anglais, arabe, français, russe⁴⁴) ;
- ▶ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Managing conflict of interests in the public service : a toolkit*, 2005 ; *Specialised anti-corruption institutions : review of models*, 2006 (anglais, russe) ; *Lobbyists, government and public trust*, 2009 ; *Asset declarations for public officials : a tool*

38. Voir par exemple une discussion sur www.unesco.org.

39. Le texte de la section 2.2 est extrait du *Handbook on designing and implementing anti-corruption policies*, établi dans le cadre du projet sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, « facilité » Partenariat oriental-Conseil de l'Europe, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012 (anglais, russe).

40. Voir www.unodc.org.

41. *Idem*.

42. Voir www.osce.org.

43. Voir www.transparency.org.

44. Voir www.unodc.org.

to prevent corruption, 2011 (anglais, russe) ; *Bribery awareness handbook for tax examiners*, 2009, etc.⁴⁵ ;

- ▶ listes de contrôle des risques de corruption pour différents secteurs (douanes, santé, partis politiques, etc.), par exemple USAID Corruption Assessment Handbook (2006)⁴⁶, annexe 3, p. 94, guides de diagnostic ;
- ▶ U4 Anti-Corruption Resource Centre⁴⁷.

La majeure partie de ces sources reposent sur la croyance/l'hypothèse que certaines modalités légales et institutionnelles contribuent à prévenir ou à maîtriser la corruption. En d'autres termes, si la corruption prévaut dans un pays, la cause en est attribuée à l'absence de contre-mesures globales. Tous s'accordent à dire que les mesures de gouvernance doivent couvrir les aspects répressifs autant que préventifs, et concerner tous les secteurs (secteur public, monde des affaires, grand public).

L'exercice consistant à évaluer les mesures de gouvernance est souvent connu sous l'appellation d'évaluation des risques de corruption ou d'évaluation de l'intégrité. Il a pour but de recenser les mesures de gouvernance manquantes dans un pays ou un secteur.

2.3.1. Types d'information

Informations statistiques :

- ▶ concernent la législation, le cadre institutionnel, la capacité et la sensibilisation du public.

Informations analytiques :

- ▶ perceptions ou opinions sur la cause de la corruption (absence de certaines mesures de gouvernance, attentes des fonctionnaires, des citoyens, des experts, des entreprises nationales/étrangères, des ONG) ;
- ▶ motivations des parties prenantes à la corruption.

2.3.2. Recueil de l'information

Même si on dispose de données objectives sur l'absence de certaines mesures de gouvernance, l'identification des mesures pertinentes est pour l'essentiel subjective. La corruption dans les procédures de passation de marché est-elle due au manque de poursuites judiciaires, d'inspections internes, de mécanismes de réclamation ou à d'autres raisons ? L'absence de certaines mesures ne signifie pas nécessairement qu'elle soit responsable de la corruption, voire qu'elle la facilite. Pour un cas donné, les opinions divergeront, en fonction de ce que l'on demande d'un citoyen, d'un agent public au niveau expert ou au niveau de la direction, d'une ONG ou d'un expert étranger. Pour disposer d'autant de perspectives que possible, aussi variées

45. Voir www.oecd.org.

46. Voir www.usaid.gov.

47. Voir www.u4.no.

que possible, on peut recourir essentiellement aux mêmes méthodes que celles employées pour recueillir des données sur la mesure de la corruption elle-même.

Revue documentaire

La première étape consiste à recenser ce qui est déjà disponible, par exemple des rapports ou évaluations existants sur la situation des contre-mesures établis par des universitaires, des ONG, des organisations internationales, les médias, etc.

Pour savoir si certaines mesures de bonne gouvernance ont été adoptées, habituellement la première et la plus fiable des sources d'information sera constituée par les documents officiels – les textes de loi adoptés et documents de planification politique. Ces sources d'information sont très précieuses et fiables, même si elles ne disent pas nécessairement quel est le degré d'engagement politique en soutien aux documents.

Des organisations internationales et des ONG évaluent régulièrement l'intégrité institutionnelle dans un large panel de pays. Ces évaluations existantes, souvent utilisées en guise de données pour une revue documentaire, sont de plusieurs types :

- ▶ conformité avec des conventions internationales :
 - rapports de monitoring du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) (conventions du Conseil de l'Europe et recommandations) ;
 - rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Convention anticorruption de l'OCDE ;
 - mécanisme de suivi de la CNUCC ;
- ▶ analyse de l'intégrité :
 - Rapport mondial sur l'intégrité (Global Integrity Report) ;
 - rapports de monitoring du Réseau anticorruption de l'OCDE (Europe de l'Est) ;
 - évaluations des systèmes nationaux d'intégrité par Transparency International ;
 - d'autres évaluations, par exemple par le Forum de recherche économique (FRE) sur la région arabe⁴⁸ ;
- ▶ liste de contrôle pour l'autoévaluation de la CNUCC⁴⁹ (arabe, français, anglais, russe) ;
- ▶ des rapports nationaux/méthodes, par exemple :
 - Arménie : Institutional Sources of Corruption in the Case of Armenia 2009 (USAID) ;
 - République de Moldova : décret gouvernemental n° 906 sur la méthodologie d'évaluation du risque de corruption dans les institutions publiques.

48. FRE, « Détecter la corruption et évaluer les programmes pour la combattre : quelques enseignements pour l'initiative MENA », décembre 2012, www.erf.org.eg.

49. UNODC, « Comprehensive self-assessment checklist on the implementation of the United Nations Convention against Corruption », www.unodc.org.

Enquêtes et études

Pour obtenir des données valides, pour l'essentiel les règles sont les mêmes que celles suivies pour l'évaluation de la corruption (voir plus haut au point 2.1.2). Les questions concernant de possibles mesures de gouvernance prennent la forme suivante :

- ▶ quelles mesures de gouvernance les citoyens utilisent-ils ou n'utilisent-ils pas ? pourquoi ? par méconnaissance, manque de confiance ?
- ▶ comment des mesures supplémentaires de gouvernance sont-elles perçues ?
- ▶ quelles sont les causes de la corruption (reflète la question sur les futures mesures de gouvernance). S'agit-il, par exemple, d'un contact trop personnel dans les administrations ?
- ▶ quelles sont les attentes ? par exemple, comment le public veut-il que les fonctionnaires se comportent ? De plus, comme pour l'évaluation de l'ampleur de la corruption, il est possible de recourir aux entretiens et discussions en groupes de réflexion pour recueillir des informations.

Ainsi, les interviews (écrites), les groupes de réflexion et études de cas font partie de la méthodologie moldave d'évaluation du risque de corruption dans les institutions publiques, Décret gouvernemental n° 906 du 28 juillet 2008⁵⁰ :

« Pour vérifier la bonne évaluation de la résistance des employés aux risques de la corruption au sein de l'institution, un questionnaire sera diffusé aux agents. [...] »

L'analyse d'affaires réelles de corruption s'appuie sur une enquête détaillée d'affaires de corruption réelles ou typiques, commises par les employés de l'institution, pour identifier d'éventuelles lacunes dans la gestion de l'organisation, ainsi que pour déterminer les capacités réelles ou potentielles de l'institution à prévenir le phénomène. [...]

Les groupes cibles sont des groupes concrets invités à discuter de thèmes présentant un intérêt spécifique. Cette technique permet une évaluation qualitative plutôt que quantitative, donnant accès à des informations détaillées concernant les manières d'envisager la corruption, ses raisons, ainsi que des idées concernant les possibilités de créer une autorité spécifiquement chargée de lutter contre la corruption. »

2.3.3. Analyse de l'information

Pour analyser les informations concernant les mesures de gouvernance, on utilise les trois mêmes questions applicables à la mesure de la corruption.

D'où proviennent les données ?

Jusqu'à quel point les répondants sont-ils au fait des mesures de réforme ? Ils ne recommanderont souvent que l'option qu'ils connaissent le mieux et il est possible

50. Projet du Conseil de l'Europe contre la corruption, le blanchiment d'argent et le financement d'argent en République de Moldova (MOLICO), projet de méthodologie sur l'évaluation des risques de corruption dans les institutions publiques, version anglaise, www.coe.int/molico.

qu'ils ignorent totalement d'autres possibilités, leurs points forts et leurs points faibles. Ainsi, les non-professionnels de la justice ont une forte préférence pour les solutions répressives.

Jusqu'à quel point les données émanent d'autres sources ? Les données de l'étude Freedom House Nations in Transit pour le Kosovo (UNSCR 1244/99) ne sont à certains endroits « que » la compilation du Rapport de progrès 2010 de l'Union européenne (UE) sur le Kosovo : « Le Rapport de progrès 2010 de la Commission européenne a également relevé que le Bureau de l'auditeur général a besoin de plus d'indépendance financière, car le gouvernement continue d'influencer ses activités par le biais du contrôle budgétaire. [...] Le rapport 2010 de la Commission européenne a critiqué le gouvernement au motif que celui-ci continue de retarder une réforme significative de l'administration publique. »

À quelle question les données ont-elles répondu ?

Les questions orientées font une différence considérable en ce qui concerne la réponse, bien qu'elles soient en partie incontournables :

« Pensez-vous que le fait de ne pas avoir à contacter personnellement le personnel de l'administration, mais au contraire de transmettre ses dossiers par e-mail ou de les déposer à un guichet unique pourrait contribuer à réduire le risque de se voir demander par un agent de l'administration de verser un pot-de-vin ou de donner un cadeau ? »

Quels types de données manquent ?

- ▶ Les données couvrent-elles tous les risques de corruption et possibles mesures de gouvernance ?
- ▶ Quels segments de la société ne sont pas couverts ?
- ▶ Dispose-t-on de données sur le respect général des dispositions légales et la sévérité de leur application dans le pays ? Cela nous donne une idée du crédit à accorder au simple fait qu'une certaine loi existe.
- ▶ Dispose-t-on de données sur la transparence des institutions et des procédures ? Cela nous donne une idée de la certitude qu'une chose est (ou n'est pas) mise en œuvre. Par exemple, s'il existe un organe de lutte contre la corruption, on peut voir s'il remplit sa mission ou non.

3. Passage en revue des réponses possibles

Objectifs

Cette partie de la formation examine certaines des pistes possibles pour lutter contre la corruption au niveau d'un pays/État. À l'issue de cette section, les participants devraient être en mesure de faire la distinction entre divers axes de réforme possibles et de mettre en perspective les réformes mise en œuvre dans leur propre pays.

3.1. Opinions et stratégies

Comme pour la section précédente, nous pourrions aborder les réponses possibles à la corruption par le biais d'une enquête ad hoc parmi les participants. En toute probabilité, nous parviendrions alors aux réponses suivantes :

- ▶ Les personnes corrompues devraient être poursuivies, quels que soient leur niveau d'influence ou leurs connexions avec l'élite politique.
- ▶ Il faut réformer le cadre juridique.
- ▶ Il faut réformer l'intégralité du système de poursuites.
- ▶ Il faut réformer le service public, ce qui ne peut se faire si les fonctionnaires ne gagnent pas un salaire décent.
- ▶ Les fonctionnaires doivent mieux comprendre les dispositions légales et réglementaires – pour l'instant, bon nombre d'entre eux ne savent même pas ce que la loi leur demande de faire.
- ▶ Les gens doivent arrêter de verser ou de proposer des pots-de-vin ; eux aussi doivent mieux comprendre le cadre légal afin de mieux exiger et faire respecter leurs droits.
- ▶ Il faut limiter les obstacles administratifs afin que les entreprises puissent fonctionner normalement sans avoir à corrompre des fonctionnaires.

On voit bien que les réponses à la corruption peuvent aborder le problème sous une grande diversité d'angles. La communauté internationale s'entend désormais sur ce point, un consensus reflété par exemple dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC – voir section 8.2.4) ou dans les 20 principes directeurs du Conseil de l'Europe contre la corruption (voir sections 8.2.2 et 9.3.5) : la lutte contre la corruption passe par une combinaison d'interventions liées à la répression, à l'éducation et à la prévention.

Dans bon nombre de pays, ces efforts de lutte contre la corruption s'intègrent à des réformes plus vastes, en général regroupées dans des stratégies nationales de lutte contre la corruption. Ces stratégies sont habituellement impulsées par le gouvernement et élaborées par l'un des ministères directement concernés (souvent le ministère de la justice) ou des institutions clés nationales (par exemple des agences spécialisées dans le domaine) ; elles sont souvent adoptées par le parlement. L'une des institutions se voit confier le rôle de chef de file pour superviser la mise en œuvre des mesures, qui sont fréquemment décomposées en plans d'action à plus court terme, et rend compte au parlement ou à l'exécutif. Souvent, des collectifs de la société civile sont invités à participer au suivi et à la supervision (voir l'Arménie, par exemple)⁵¹.

Dans certains cas, un organe anticorruption spécialisé est établi pour coordonner la mise en œuvre de la stratégie anticorruption. Bon nombre de pays ont opté pour cette solution⁵². Le mandat et les pouvoirs de ces agences varient ; ces organes peuvent être classés en trois grands groupes :

- ▶ les agences à missions multiples ayant des fonctions répressives (par exemple le Service des enquêtes spéciales [STT] en Lituanie, le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption [KNAB] en Lettonie et la Commission indépendante contre la corruption à Hong Kong) ;
- ▶ les institutions répressives (par exemple le Bureau chargé de la lutte contre la corruption et le crime organisé/USKOK, en Croatie) ;
- ▶ des organes ayant une vocation préventive (par exemple le United States Office of Government Ethics)⁵³.

La plus belle réussite dans la catégorie des agences anticorruption spécialisées est la Commission indépendante anticorruption (ICAC) de Hong Kong, établie en 1974 alors que Hong Kong était gangrenée par une corruption endémique. L'ICAC a des compétences d'enquêtes et de poursuites ; son mandat prévoit aussi des travaux de nature préventive, ainsi que des activités visant à éduquer le public en matière de lutte contre la corruption. L'ICAC a inspiré de nombreuses agences spécialisées anticorruption dans le monde entier, par exemple le STT en Lituanie. Parvenir à ce niveau de réussite s'est cependant révélé ardu car l'ICAC avait été créée dans un contexte de libéralisation de la législation sur les jeux de hasard et la prostitution, deux phénomènes qui avaient constitué des facteurs clés pour le déferlement de la corruption.

Contrairement à d'autres agences spécialisées anticorruption, l'ICAC était et reste très bien dotée en ressources, un élément considéré comme essentiel pour sa réussite. En 2011, elle avait un budget de 106 millions de dollars des États-Unis, soit 15 dollars par tête dans la région administrative spéciale de Hong Kong. Elle emploie à l'heure actuelle 1 300 agents (pour plus de détails sur l'ICAC et Hong Kong, voir ci-après la section 4.2)⁵⁴.

51. Voir, pour plus de détails, *Handbook on designing and implementing anti-corruption policies*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012 (anglais, russe), www.coe.int/eap-corruption.

52. Pour une synthèse des contextes, cadres institutionnels et légaux dans lesquels évoluent les agences de lutte contre la corruption et leurs ressources financières et humaines, voir l'International Association of Anti-corruption Authorities : www.iaaca.org.

53. Voir www.oecd.org (anglais, russe).

54. *Idem*.

Le débat est intense depuis des années sur la question de savoir s'il vaut mieux créer un nouvel organe répressif ou plutôt consacrer les efforts à la réforme et au renforcement de structures existantes. Les tenants de la première solution font valoir que, dans les cas où la corruption dans les services répressifs est endémique (et constitue donc une partie du problème), ces derniers ne peuvent pas faire partie de la solution.

Cependant, avant d'établir une agence sur le modèle prôné par l'ICAC, il est bon d'étudier soigneusement les coûts que cela entraîne pour bien comprendre les conséquences de la gestion d'une telle agence à court, moyen et long terme. Il convient aussi de définir des indicateurs qui permettront de mesurer l'efficacité de l'action de l'agence⁵⁵.

Que ce type d'agence fasse ou non partie d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, comme on l'a indiqué plus haut, il existe d'autres domaines où une réforme est possible.

3.2. Réforme des dispositions législatives et réglementaires

Il faut pour cela adopter des textes législatifs qui s'attaquent à la corruption. Un certain nombre de pays ont, à l'évidence, commencé leur réforme par ce type de mesures.

La réforme législative couvre les sanctions pénales et civiles contre la corruption. Cela peut vouloir dire aussi que des dispositions légales sur la transparence et l'engagement de responsabilité seront adoptées, par exemples des lois sur des déclarations patrimoniales pour les fonctionnaires, sur la liberté d'expression et la liberté de la presse, ou sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Cela passera aussi éventuellement par une réforme du régime de passation des marchés publics et par l'adoption d'une législation sur les conflits d'intérêts. Les agences spécialisées anticorruption ont, elles aussi, besoin d'un mandat légal clair pour être créées et fonctionner.

Toutefois, l'expérience montre que le fait d'adopter des dispositions législatives est en soi insuffisant : souvent, leur application est problématique ; dans certains pays, la loi est appliquée de manière sélective, ou sert de prétexte, sans application réelle. Tous s'entendent pour dire que la réforme législative a besoin de s'accompagner d'autres mesures, notamment la formation du personnel judiciaire et l'application de la nouvelle législation dans ses aspects répressifs.

3.3. Réforme de la justice

Dans bon nombre de pays où la corruption est endémique ou systémique, la corruption dans la justice est le problème principal. Les réformes ciblent en général des thématiques telles que la transparence, l'indépendance et l'engagement de la responsabilité des juges, des procureurs et des tribunaux, et passent par l'établissement de structures pour l'indépendance et l'autonomie de gouvernance de la justice

55. Publication utile sur le suivi de la réussite des agences anticorruption : J. Johnson, H. Hechler, H. Mathisen, *How to monitor an anti-corruption agency*, U4/CMI 2012, www.cmi.no.

(par exemple pour traiter des questions telles que l'établissement de critères et de procédures de nomination des juges et du personnel judiciaire) ; par l'élaboration de codes de conduite/d'éthique pour les membres de la justice ; par la supervision de l'application de ces codes ; par la prise de mesures disciplinaires ou de limogeage et par l'assurance que le personnel reçoit des salaires adéquats. Au nombre des autres mesures, on citera l'élaboration et l'adoption de dispositions législatives de référence pour que les juges sachent comment appliquer les lois relatives à la lutte contre la corruption.

La Bosnie-Herzégovine, où la justice étant largement perçue comme politisée et corrompue, s'est dotée à la fin des années 1990 d'un Conseil suprême de la magistrature. Celui-ci a établi des codes d'éthique pour les juges et pour les procureurs, et un Conseil de juges disciplinaire enquête sur les violations des codes avec un pouvoir de sanction. Le Conseil suprême de la magistrature travaille aussi en permanence à l'établissement et à l'amélioration de critères objectifs pour le recrutement des juges et des procureurs.

La réforme de la justice est particulièrement délicate du fait que, dans la plupart des pays, la justice constitue une catégorie sociale dont l'indépendance est garantie par la Constitution. La volonté de réforme doit donc venir de l'intérieur – il est difficile d'imposer des réformes de l'extérieur.

3.4. Services de poursuite

Les services de poursuite sont un acteur clé dans la lutte contre la corruption. La police enquête sur des allégations de faits de corruption, tandis que le ministère public porte les délits de corruption présumés devant les tribunaux. Les mesures peuvent passer par des formations et une consolidation des capacités de services spécialisés anticorruption de la police ; dans de nombreux cas, des agences spécialisées anticorruption dotées de pouvoirs de poursuite ont été créées (voir plus haut). En général, les réformes visant à lutter contre la corruption prévoient des mesures similaires – formation et consolidation de capacités – pour le ministère public ainsi que des mesures visant à dépolitiser ce dernier.

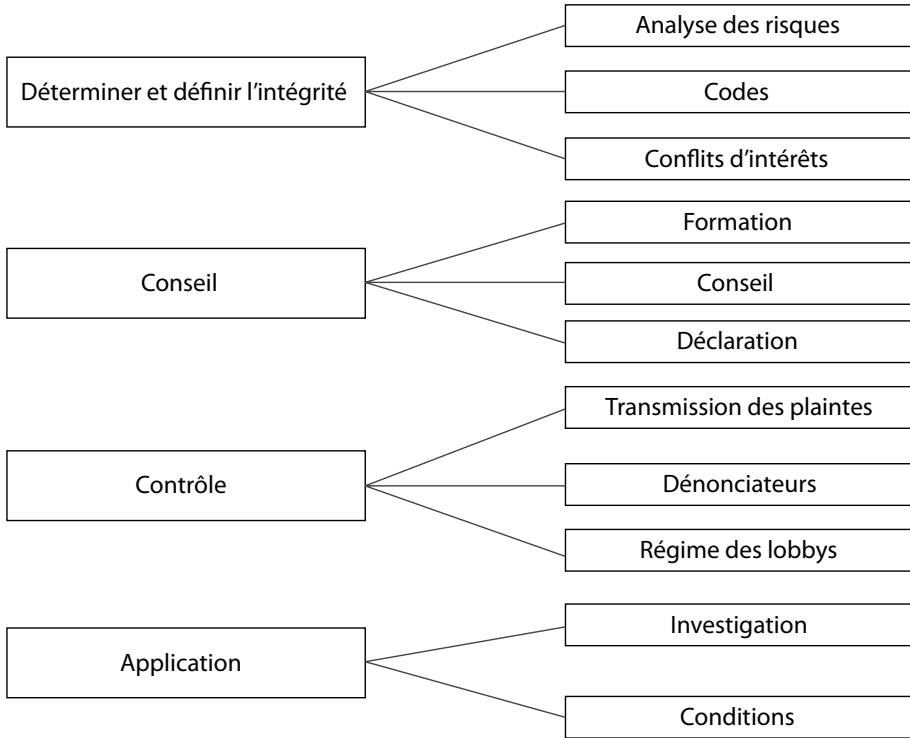
Pour réformer les services de poursuite dans le cadre de la lutte contre la corruption, au moins deux angles d'attaque sont possibles : des réformes qui s'attaquent à la corruption au sein des services de poursuite eux-mêmes, et le renforcement des capacités des services répressifs à détecter et poursuivre la corruption, y compris lorsque celle-ci est tirée par le crime organisé.

3.5. Réforme de l'administration/fonction publique

À titre préventif, pour maîtriser et contrôler les pouvoirs discrétionnaires des fonctionnaires, on passe en général par l'établissement de procédures de recrutement équitables, transparentes, fondées sur le mérite et prévoyant des voies de recours, ainsi que par l'introduction de codes d'éthique, de déontologie ou de conduite, pour consacrer les valeurs d'impartialité et d'honnêteté dans le service public. Dans ce contexte, l'augmentation des salaires des fonctionnaires est en discussion depuis de nombreuses années, mais cette mesure s'est révélée inefficace si elle est prise isolément.

Depuis 2003, l'OCDE développe ce qu'elle appelle un cadre d'intégrité pour le secteur public (voir schéma 3.1)⁵⁶.

Schéma 3.1 : Cadre d'intégrité de l'OCDE



3.6. Éducation du public et participation de la société civile, en tant que mécanismes indépendants de vigilance pour les réformes visant à lutter contre la corruption

Sur le plan international, chacun s'accorde à dire que les réformes en vue de lutter contre la corruption doivent nécessairement s'accompagner de mesures visant à éduquer le public, par exemple des campagnes publiques, ou de services répressifs spécialisés, menées par les médias, ainsi que des initiatives auprès des élèves et étudiants. Les travaux de sensibilisation du public relèvent de la responsabilité et du mandat des agences spécialisées anticorruption. Il est possible également de mettre à disposition du public des numéros d'appel dédiés pour dénoncer des cas de corruption aux autorités concernées, souvent de manière anonyme. Les campagnes publiques donnent de bons résultats lorsque le gouvernement déploie des efforts convaincants pour lutter sérieusement contre la corruption ; en revanche, si

56. Pour une explication narrative plus détaillée du concept de cadre d'intégrité, voir www.oecd.org.

tel n'est pas le cas, les campagnes ont alors l'effet inverse, le public voyant d'un œil cynique la volonté réelle du gouvernement de traiter le problème⁵⁷. La communauté internationale reconnaît aussi le rôle important que peut jouer la société civile dans le suivi de la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption. Dans bon nombre de pays ex-communistes, la société civile est investie d'un rôle officiel au sein des instances qui suivent la lutte contre la corruption.

Pour toucher le public, il est également possible de solliciter l'avis de divers secteurs ou groupes de parties prenantes sur l'étendue du problème et les solutions possibles. Toutefois, l'impact réel de cette participation est souvent discutable – les pouvoirs publics souhaitent montrer qu'ils impliquent la société civile, mais leur désir d'intégrer le point de vue de la société civile à leurs travaux ne va pas toujours plus loin que le simple fait d'accorder un siège à une ONG dans ces structures. En Arménie, cela a entraîné, autour de 2005, la sortie, qui a fait grand bruit, d'une ONG renommée de l'organe de suivi de la lutte contre la corruption.

En Fédération de Russie, depuis 2000, un nombre important de mesures ont été prises dans chacun des domaines de réforme évoqués plus haut. Le rapport 2011 de la Chambre civile sur l'efficacité des politiques de lutte contre la corruption a recensé un nombre impressionnant de textes législatifs et réglementaires pertinents au niveau national et infranational, dont :

- ▶ l'adoption d'une Stratégie nationale de prévention de la corruption et d'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption ;
- ▶ la création d'un Conseil présidentiel contre la corruption, auquel siègent des représentants de la société civile ;
- ▶ l'adoption de la loi sur la prévention de la corruption ;
- ▶ la réforme du Code pénal pour inclure la possibilité de saisir des actifs ;
- ▶ l'introduction d'une expertise en matière de lutte contre la corruption dans le processus de rédaction des lois ;
- ▶ l'établissement de commissions, à des niveaux et dans des institutions diverses, supervisant la conformité avec les dispositions régissant les conflits d'intérêts ;
- ▶ l'établissement d'un système de déclarations patrimoniales pour les fonctionnaires ;
- ▶ des dispositions législatives régissant l'accès à l'information.

Le rapport est cependant sceptique quant à savoir si cette intense activité législative et réglementaire a eu un impact notable sur le niveau de la corruption⁵⁸.

57. Voir D. Smilov, M. Tisné, *From the ground up : assessing the record of anticorruption assistance in Southeast Europe*, Central European University Press, Budapest, 2004.

58. Rapport 2011 de la Chambre civile russe sur l'efficacité des initiatives de lutte contre la corruption et de la participation de la société civile dans la mise en œuvre de la politique de lutte contre la corruption en Fédération de Russie (en russe), p. 9-12, www.oprf.ru.

4. Bonnes pratiques

Cette partie entend répondre aux questions suivantes :

- ▶ Y a-t-il des pays dont la réussite est éclatante en matière de lutte contre la corruption, où l'ampleur de la corruption a été substantiellement réduite après des réformes ? Quels ont été les facteurs de cette réussite ?
- ▶ Ces exemples peuvent-ils être simplement copiés, ou d'autres facteurs, tels qu'une révolution, un changement de gouvernement ou des désordres civils, ont-ils joué un rôle ?

4.1. L'exemple de la Géorgie

En 2003, la Géorgie affichait un score de 1,8 à l'IPC de Transparency international, c'est-à-dire un score aussi bas que celui de l'Afghanistan en 2008 ou de l'Irak en 2011. Pour entrer à l'université sans passer l'examen d'entrée obligatoire, en moyenne, il fallait verser 15 000 dollars au noir, pour obtenir un passeport, aux frais normaux il fallait ajouter 100 dollars. Dans les années qui ont suivi, cependant, le score de la Géorgie à l'IPC s'est rapidement amélioré, bondissant de 1,8 en 2003 à 2,8 en 2006, puis à 5,2 en 2012.

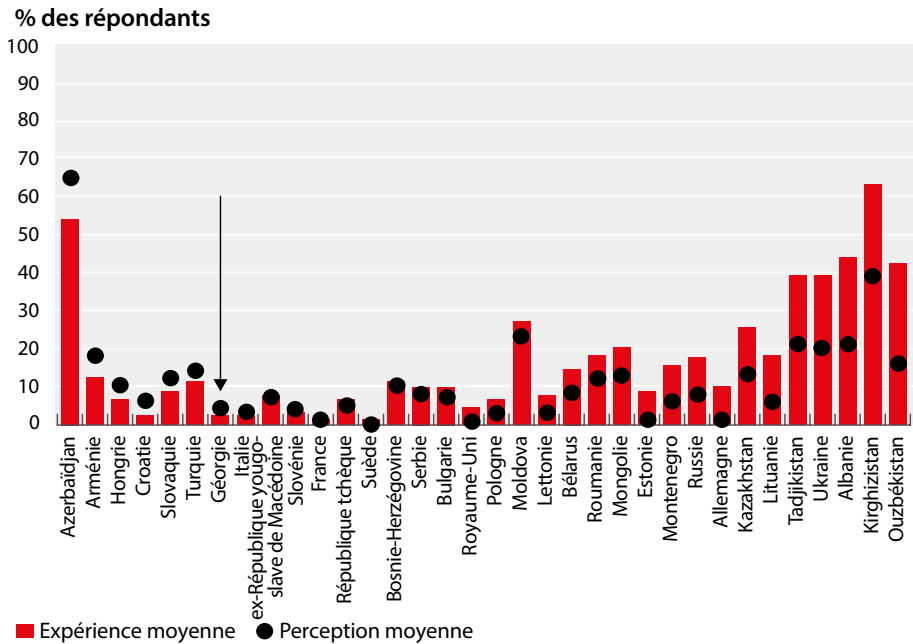
Ce score était meilleur que celui de la Croatie, ou encore de l'Italie. D'autres indicateurs pointaient une amélioration encore plus spectaculaire :

« En 2010, le GCB [Barromètre mondial de la corruption] de Transparency International classait la Géorgie au premier rang mondial pour la réduction relative du niveau de la corruption et au deuxième rang mondial pour ce qui était de la perception du public en ce qui concernait l'efficacité des pouvoirs publics dans la lutte contre la corruption. En 2010, seuls 2 % de la population de la Géorgie signalaient avoir versé un pot-de-vin au cours des douze mois précédents. La Géorgie a également rompu le lien entre État et crime organisé. Les taux de criminalité ont reculé rapidement, atteignant l'un des plus bas niveaux en Europe, selon une enquête internationale menée en 2011 par le GORBI (l'Institut géorgien de sondage d'opinion). »⁵⁹

Après avoir été en queue de peloton sur l'échelle internationale de la corruption il y a à peine dix ans, la Géorgie peut aujourd'hui faire rang égal avec les pays européens qui connaissent le plus bas taux de corruption dans le service public, comme le Royaume-Uni (voir schéma 4.1).

59. Banque mondiale, *Fighting corruption in public services: chronicling Georgia's reforms*, 2012, openknowledge.worldbank.org.

Schéma 4.1 : Position de la Géorgie en ce qui concerne la perception de la corruption par opposition à l'expérience de la corruption



Source: LTS (2010).

Remarque : La « perception moyenne » recouvre la proportion de répondants qui déclarent que des gens comme eux doivent régulièrement ou toujours verser des sommes au noir ou donner des cadeaux, la moyenne étant calculée sur la base de tous les secteurs du service public couverts par l'enquête.

« L'expérience moyenne » recouvre la proportion de répondants qui déclarent qu'eux ou des proches ont dû verser une somme au noir ou donner un cadeau au cours des douze derniers mois, la moyenne étant calculée sur la base de tous les secteurs du service public couverts par l'enquête.

Pour comprendre les raisons d'un tel succès, on peut examiner quatre secteurs :

- ▶ les patrouilles de la police routière ;
- ▶ les services fiscaux ;
- ▶ les registres du cadastre et de l'état civil ;
- ▶ les universités.

Les parties 4.1.1 à 4.1.4 reprennent le compte rendu de la Banque mondiale concernant les réformes de la Géorgie dans ces secteurs⁶⁰.

4.1.1. Patrouilles de la police routière

Avant les réformes

« Avant 2003, le salaire d'un policier, d'un procureur ou d'un juge était de 15 à 60 dollars par mois⁶¹. Pour être embauché dans la police, il fallait payer de

60. *Ibid.*

61. Ministère de la Justice, Géorgie, réformes anticorruption, exposé devant le Panel du Partenariat oriental du Conseil de l'Europe, 20 mai 2011 ; la publication en ligne de ce document n'est plus disponible.

10 000 à 20 000 dollars. L'argent était récupéré par le biais d'un montage pyramidal interne financé par des amendes illégales [...] Ainsi, chaque semaine, les policiers des patrouilles routières reversaient un montant fixe sur les pots-de-vin extorqués aux conducteurs pour diverses "infractions" à leurs chefs directs, qui devaient à leur tour en reverser une partie à leurs chefs, et ainsi de suite. Les policiers de la route trempaient tous dans la combine. Pour un trajet d'une heure, il fallait compter au moins deux contrôles et on écopait d'une petite amende à régler de suite. »⁶²

Les réformes

La Géorgie a décidé de mettre en œuvre des réformes particulièrement audacieuses.

L'idée osée de licencier l'ensemble des 16 000 policiers de la route en très peu de temps a été mise sur la table et discutée. Certains décideurs politiques se sont inquiétés des conséquences en termes de sécurité routière entre le moment où les policiers en poste seraient licenciés et celui où les nouvelles recrues seraient embauchées et formées. Les initiateurs de la réforme ont réalisé que cela n'avait guère d'importance, étant donné que la police routière n'avait jamais fait grand-chose pour promouvoir la sécurité routière et que le seul motif des contrôles était d'extorquer un pot-de-vin.

Beaucoup se sont inquiétés de la réaction à un licenciement de masse. En définitive, les réformateurs ont estimé que c'était la seule manière de commencer à établir une police crédible et compétente. C'est ainsi qu'avec une audace inconnue jusque-là, le jeune gouvernement a, en vingt-quatre heures, licencié 16 000 policiers. Pour amortir le choc, ils ont reçu deux mois de salaire et bénéficié d'une amnistie pour les délits passés. Certains policiers sont partis sans faire d'histoires, d'autres ont rejoint l'opposition. Il n'y a pas eu de chaos – en fait, pour certains, les routes étaient plus sûres sans des policiers en permanence en train de faire se ranger des automobilistes sur le bas-côté – et une nouvelle police de la route a été créée.

La tolérance zéro ne s'est pas arrêtée au licenciement de la police routière et au recrutement de nouveaux policiers. Des agents sous couverture ont été chargés de veiller à ce que la police suive les règles. Un policier ordinaire pouvait très bien faire équipe avec un collègue sous couverture et ne pas le savoir – sauf s'il violait la loi. Des contrôles aléatoires étaient menés pour veiller à ce que la police applique le protocole. Un agent sous couverture a déposé plainte à un commissariat pour violence domestique afin de voir si les plaintes étaient traitées. Un conducteur circulait la nuit avec un seul phare. S'il était arrêté, il expliquait qu'il était en route pour le réparer et proposait 20 laris. Les policiers pris sur le fait à accepter le pot-de-vin étaient licenciés. Les nouvelles recrues ont reçu le message cinq sur cinq : le ministre prenait très au sérieux son code de conduite et l'éthique dans ses forces de police.

Pour protéger encore plus les citoyens contre les abus, le gouvernement a mis à disposition un numéro d'appel vingt-quatre heures sur vingt-quatre où quiconque pouvait porter plainte contre la police ou signaler qu'on lui avait

62. Banque mondiale, *Fighting corruption in public services*, op. cit.

demandé un pot-de-vin. Des caméras ont été placées dans tout Tbilissi, ainsi que dans d'autres grandes villes et sur les autoroutes, pour confirmer ou infirmer les cas de violations. Les amendes n'étaient plus versées sur-le-champ mais réglées par le biais d'une banque commerciale, supprimant toute possibilité pour la police d'empocher l'argent. Les citoyens pouvaient enfin un peu respirer. Ils ne payaient plus directement la police et pouvaient signaler les abus et contester les amendes par le biais de canaux officiels.⁶³

4.1.2. Services fiscaux

Avant les réformes

Comme pour la police routière, la Géorgie se serait bien passée de ses inspecteurs du fisc.

Les entreprises versaient régulièrement des pots-de-vin pour bénéficier d'un traitement fiscal favorable et éviter des contrôles fiscaux punitifs. Ces pots-de-vin mettaient de l'huile dans les rouages lors des négociations entre les services fiscaux et les entreprises pour savoir quel serait le montant dû en définitive. Il leur était plus facile ainsi de négocier les paiements, avec le montant d'impôt à payer et les pots-de-vin, officieusement plutôt que de se plonger dans les dispositions du Code des impôts.

Un ancien vice-ministre des Finances se souvenait d'une négociation de ce genre, dans un quartier de Tbilissi, qui a mal tourné, un inspecteur du fisc ayant poignardé le directeur de l'entreprise. Tous les inspecteurs du fisc ont en conséquence été suspendus durant un mois. Faute d'inspecteurs du fisc en fonctions, ce quartier a enregistré les plus fortes rentrées fiscales de son histoire, les entreprises ayant tenté de calculer au mieux ce qu'elles devaient et ayant réglé le tout.⁶⁴

Les réformes

La première étape a consisté à annoncer et appliquer une politique de tolérance zéro à l'égard de la corruption, et à la graver au fer rouge dans l'esprit du public et de l'administration. La police est tombée à bras raccourcis sur des individus bien connus pour être corrompus. La télévision a relayé des reportages de policiers masqués et armés fermant par la force des entreprises en délicatesse avec la loi et arrêtant des fonctionnaires de l'ancien gouvernement et d'autres personnalités influentes. Parmi les personnes arrêtées figuraient le ministre de l'Énergie et son homologue des Transports et des Communications, le président de la Cour des comptes ainsi que le chef de l'administration de l'aviation civile, celui de la société publique des chemins de fer, le président de la Fédération de football, celui de la Société publique d'exploitation de mines d'or, plus quelques oligarques.

63. *Ibid.*

64. *Ibid.*

Les personnes arrêtées ont pu racheter leur liberté grâce à des procédures de «plaider-coupable» qui ont poussé à leurs limites les dispositions légales en vigueur. Le gouvernement a récupéré des montants significatifs auprès des détenus pour commencer à renflouer les comptes publics en berne. L'un des hommes d'affaires éminent arrêté a versé 14 millions de dollars au fisc à la suite d'un « plaider-coupable ». Bien que les personnes arrêtées aient ainsi pu marchander leur mise en liberté, le message était sans ambiguïté : même les puissants seraient punis et la corruption ne serait plus tolérée.

De nouvelles lois ont été rapidement adoptées pour renforcer la politique de tolérance zéro. Elles prévoyaient des procédures simplifiées pour l'arrestation de fonctionnaires suspectés de corruption et permettaient la confiscation de leurs biens s'ils ne pouvaient en prouver l'origine légitime.

Le gouvernement a également approuvé fin 2004 une disposition législative relative à l'amnistie fiscale qui permettait à tous les contribuables hormis les fonctionnaires de régulariser leurs déclarations de patrimoine avant fin 2005. Les biens ainsi déclarés pouvaient donc être dédouanés contre le versement de 1 % de leur valeur au budget de l'État.⁶⁵

Changement d'incitations pour le personnel

Les messages relatifs à la tolérance zéro ne sont pas tombés dans l'oreille d'un sourd pour le personnel du fisc. Une partie de la difficulté était qu'il n'était pas possible de licencier et de remplacer chaque inspecteur et collecteur du fisc, même si la majorité d'entre eux avaient été corrompus sous le régime précédent. Il fallait donc, avant toute chose, ne laisser aucun doute dans les esprits : les règles du jeu avaient changé.

Nogaideli se souvient d'avoir rencontré les agents du fisc le soir où il a été nommé ministre des Finances. Je me rappelle que je n'avais pas les moyens de faire des changements de personnel ce soir-là. Je leur ai annoncé que je jugerais leur performance non pas par rapport à ce qu'ils avaient fait dans le passé mais par rapport à ce qu'ils feraient dans les prochains mois. Les inspecteurs et collecteurs des impôts qui ont continué avec les pratiques d'avant ont été durement sanctionnés, voire arrêtés, et la corruption a rapidement diminué.

Par la suite, des caméras ont été installées dans des centres des impôts pour décourager la corruption. Au ministère, une salle a été équipée d'un mur d'écrans vidéo reliés à chaque centre des impôts du pays. Du fait de cette surveillance, les agents du fisc avaient moins de possibilités de s'entendre discrètement avec les contribuables. Des objectifs de volumes de collectes ont été fixés et suivis soigneusement. La non-atteinte des objectifs n'a pas été prise à la légère.

À mesure que les recettes augmentaient, les salaires ont aussi augmenté substantiellement, ce qui a contribué à réduire les velléités de demander des pots-de-vin. Progressivement, sur deux ans, de nouveaux agents ont été recrutés, mieux formés, et moins portés à pratiquer la corruption, pour remplacer les agents hérités du régime précédent.

65. *Ibid.*

Un nouveau Code des impôts a été adopté en 2005. Les principaux objectifs étaient de stimuler la croissance économique, d'améliorer l'efficacité du système fiscal et d'élargir l'assiette, mais les changements comportaient aussi un élément de lutte contre la corruption, car l'ancien système était d'une telle complexité qu'il encourageait les montages corrompus. Le nouveau code a simplifié le régime fiscal, abaissé les barèmes et éliminé les taxes sur la pollution, le transfert de propriété, les jeux de hasard, le tourisme, la publicité et autres taxes locales mineures, qui ne dégagent quasiment aucune recette. Sur les 21 taxes antérieures, seules sept ont été conservées, et le taux abaissé pour bon nombre d'entre elles. »⁶⁶

4.1.3. Registre du cadastre et registre d'état civil

Avant les réformes

« Pour obtenir un passeport, il fallait payer 100 dollars en plus des frais officiels⁶⁷. La corruption était si patente que des criminels se servaient des bureaux d'état civil pour acheter des passeports sous des noms différents. Même les gens ordinaires se servaient des registres pour changer illégalement des informations sur leurs documents, y compris des femmes célibataires et des athlètes qui modifiaient leur âge pour faire croire qu'ils étaient plus jeunes. Les espèces récupérées sous forme de pots-de-vin étaient réparties entre divers agents, y compris la police.

Les agents travaillant dans les bureaux de l'état civil versaient de 5 000 à 25 000 dollars pour être embauchés. Certains obtenaient des emplois subalternes en donnant une télévision ou un réfrigérateur à la personne chargée du recrutement. Il est ironique de voir que, dans une enquête de 2004 sur les perceptions des gens pour ce qui était de verser des pots-de-vin aux services fiscaux, douaniers, policiers et agents des registres publics, bien que les répondants aient trouvé que la plupart des agents corrompus étaient une honte, ils savaient gré aux agents du registre public d'avoir enregistré leurs biens. »⁶⁸

Les réformes

« Une nouvelle loi a créé l'Agence nationale du cadastre (ANC), une entité juridique relevant du ministère de la Justice. Établie pour donner rapidement et facilement accès aux informations du registre public, le nouveau cadastre, autofinancé, propose des procédures d'enregistrement simplifiées, garantit les droits de propriété et assure un service orienté client, ce qui, en définitive, stimule la croissance économique. "Avant les réformes, le registre du cadastre n'avait pas suffisamment de ressources financières, car il était financé sur le budget de l'État. La première des choses que nous avons faites a été de changer ça", dit Zurab Adeishvili, ministre de la Justice. "Nous avons transformé la bureaucratie corrompue en une administration qui génère 10 fois plus de

66. *Ibid.*

67. Ministère de la Justice, Géorgie, Réformes anticorruption, *op. cit.*

68. Banque mondiale, *Fighting corruption in public services, op. cit.*

recettes et assure des services efficaces aux citoyens. Aujourd'hui, nous avons un millier de personnes motivées qui travaillent au cadastre. Ils gagnent leur salaire et contribuent au budget de l'État". »

Selon le directeur de l'équipe chargée de la réforme, David Egiashvili, la deuxième étape a consisté à supprimer les conflits d'intérêts en restructurant les rôles et les responsabilités de divers services traitant les questions liées au registre public. Dans l'ancien système, les conservateurs n'étaient pas seulement responsables de l'enregistrement des biens, mais également du suivi de l'utilisation du foncier et en définitive de la vente de biens de l'État, ce qui créait à l'évidence un conflit d'intérêts. La nouvelle loi interdit aux conservateurs de siéger dans une commission chargée des ventes foncières. Le rôle de supervision a été dévolu aux municipalités, qui ont perdu le pouvoir de contribuer à choisir les conservateurs régionaux, un pouvoir qui avait abouti à leur donner une influence politique sur les évaluations des biens, les enregistrements et les litiges. [...]

En 2014, le gouvernement a créé l'Agence de l'état civil, une entité publique autofinancée relevant du ministère de la Justice. La nouvelle agence est responsable des passeports, cartes d'identité, certificats de naissance, de décès et de mariage, des questions de nationalité et de migration, et de la légalisation de documents étrangers – des missions auparavant assurées par 78 antennes locales. La nouvelle législation a éliminé la bureaucratie, rationalisé les procédures nécessaires pour l'obtention de documents de l'état civil et exigé que ce soit des fonctionnaires, et non les citoyens eux-mêmes, qui assurent le suivi des documents nécessaires conservés par leur agence et d'autres administrations. «Si les informations sont conservées dans un service public, nos employés ne peuvent pas demander aux usagers de les leur procurer, dit Giorgi Vashadze, vice-ministre de la Justice et directeur de l'état civil. Les bases de données de diverses administrations sont désormais fusionnées en ligne, ce qui permet d'accéder à ces documents en quelques secondes.

Tous les frais facturés par l'Agence de l'état civil sont maintenant clairs et précisés par écrit – tout comme les délais d'émission de divers documents. Dans certains cas, les processus qui entraînaient habituellement le versement de pots-de-vin ont tout simplement été formalisés et rendus légaux. Ainsi, moyennant le paiement d'une certaine somme d'argent, les usagers peuvent obtenir le traitement de documents dans la journée – ce qui ressemble beaucoup à ce qu'ils faisaient avant pour accélérer les choses en versant un pot-de-vin, dit M. Egiashvili. Une carte d'identité, par exemple, est délivrée en 10 jours sans frais ou dans la journée pour 25 laris.

Les délais requis pour la délivrance de documents ont été énormément réduits. En s'acquittant des frais, on peut obtenir un passeport en vingt-quatre heures ; d'autres documents, notamment les certificats de naissance, de décès et de mariage, peuvent être émis en quinze minutes. La Géorgie propose même un service VIP : un agent de l'AEC peut se présenter au bureau de l'utilisateur avec un poste de travail portable pour traiter un dossier de demande de passeport. Comme d'autres agences publiques, les bureaux de l'état civil n'acceptent pas directement de paiements ; ceux-ci sont réglés aux antennes ou représentants de banques commerciales dans les locaux mêmes, ce qui limite la possibilité pour les fonctionnaires d'extorquer des pots-de-vin. Les comptoirs d'accueil et les bureaux sont physiquement et fonctionnellement séparés, ce qui veut dire

que les usagers ne peuvent plus s'asseoir, fumer et discuter avec les agents de traitement des dossiers (ou leur verser des pots-de-vin). [...]

À l'état civil, plus de 400 nouveaux employés ont été immédiatement recrutés sur examens pour tester les connaissances des procédures liées à l'état civil, de la nouvelle législation, des compétences informatiques et autres. Tout le personnel a dû se porter candidat pour son poste et passer les examens. La plupart ont échoué. Ils connaissaient les pratiques d'avant mais ne savaient pas comment faire les choses convenablement. À terme, quelque 80 % des anciens agents ont été remplacés. Les nouveaux ont été recrutés par voie de campagnes de recrutement visant à attirer des professionnels de haut niveau. Les salaires ont augmenté, les anciens salaires ont été multipliés par près de 20, passant d'environ 20 dollars par mois en 2003 à environ 400 dollars en 2005, ce qui a intensifié la compétition pour les emplois et réduit l'incitation à accepter des pots-de-vin. Des formations et des ateliers ont été montés pour améliorer les compétences du personnel, ainsi qu'un nouveau mécanisme incitatif prévoyant des primes à la performance allant jusqu'à deux mois de salaire. Le ministère de la Justice, ministère de tutelle pour le registre du cadastre et le registre de l'état civil, a créé un nouveau centre de formation des agents du cadastre, et la même chose a été faite pour les agents de l'état civil. Sous l'ancien régime, des employés de milieu de grade gagnaient en moyenne 15 dollars par mois. La nouvelle agence a immédiatement fait passer leurs salaires mensuels à 200 dollars, puis à 500 dollars un peu plus tard. Un nouveau système de prime a été introduit, accompagné d'ateliers sur le travail en équipe et de séminaires sur le service aux usagers. Dans le même temps, le gouvernement a introduit un système de suivi de la performance. Des "clients mystère" ont permis de noter les services et de réaliser des contrôles contre la corruption dans les deux services, tout en contrôlant que les employés suivaient les procédures. Au registre de l'état civil, les résultats des visites des "clients mystère" sont pris en compte dans l'appréciation des employés, avec à la clé des primes, plus de formation et parfois des licenciements. Un numéro de téléphone dédié permet aux usagers de signaler des actions illégales commises par les agents des services.⁶⁹

4.1.4. Universités

Avant les réformes

Le personnel universitaire faisait la même chose que la police routière, les inspecteurs du fisc et les agents d'enregistrement du cadastre et de l'état civil.

« Le système des admissions à l'université était considéré comme le pan le plus corrompu de l'enseignement supérieur. En théorie, les candidats étaient acceptés uniquement sur leurs résultats aux examens d'entrée à l'université. En réalité, un système de piston fonctionnait dans l'ensemble du processus, les présidents d'université admettant les enfants de personnalités politiques en échange de leur soutien. Pour les autres, il fallait graisser la patte à des intermédiaires – des professeurs d'université ou employés scolaires

69. *Ibid.*

discrets qui étaient chargés de collecter l'argent et de le transmettre au personnel universitaire influent et aux membres des jurys d'admission. Les étudiants brillants réussissaient en général les examens d'entrée grâce à leurs connaissances et à leur performance, mais bon nombre de étudiants n'étaient admis que sur leur capacité à acheter leur entrée. Certains instituts privés qui avaient ouvert récemment n'étaient en réalité que des "boîtes à diplôme" domiciliées dans des petits appartements où officiait un "professeur" unique. Selon une enquête de 2004, les pots-de-vin allaient de 8 000 dollars à 30 000 dollars, en fonction du prestige du cursus. [...]

Les pots-de-vin les plus importants étaient versés pour entrer en faculté de droit ou en école de médecine. La très grande majorité des étudiants payait des honoraires au noir, de 5 000 dollars à 15 000 dollars, à des répétiteurs pour les aider à se "préparer" aux examens d'entrée à l'université. Ces mêmes professeurs particuliers siégeaient à la commission d'examen de l'université, qui établissait et notait les examens d'entrée. Les étudiants payaient souvent pour ces cours uniquement pour obtenir une note suffisante grâce à un système de reconnaissance (ils inséraient dans leur devoir des phrases prévues à l'avance qui permettaient de les reconnaître comme ayant suivi la "préparation", les copies étant anonymes). Les pots-de-vin étaient une pratique si courante que les gens les négociaient directement sur le campus (une vieille dame se serait apparemment tenue dans le hall d'entrée de l'université, demandant des "conseils" aux gens qui passaient pour savoir qui approcher avec la somme qu'elle avait préparée pour aider son petit-fils à être admis). À cause de ce système, les étudiants d'origine modeste, en particulier provinciaux, avaient très peu de chance d'obtenir un diplôme universitaire. »⁷⁰

Les réformes

Après un an et demi de préparatifs intensifs, les premiers examens centralisés d'admission aux universités ont eu lieu en juillet 2005. Ils portaient sur trois thèmes : langue et littérature géorgiennes, mathématiques et langues étrangères. Ils comportaient aussi un examen d'aptitude générale, qui visait à tester les capacités d'esprit critique et de raisonnement, afin que les étudiants en provenance d'établissements moins exigeants sur le plan pédagogique ne soient pas pénalisés.

Avant la réforme, chaque université organisait ses propres examens, ce qui multipliait les possibilités de corruption. Les réformateurs ont créé une nouvelle institution indépendante, le Centre national des examens, qui organise et dispense les examens pour l'ensemble des établissements dans 14 centres disséminés sur tout le territoire géorgien. Les professeurs d'université ne sont plus impliqués dans la préparation ou la notation des tests. Les examens ont été conçus selon les normes occidentales, sur le modèle de ce qui est pratiqué dans les pays Baltes, en Israël, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Pour inspirer confiance au public et dissiper les rumeurs, les agents du Centre national des examens se sont rendus dans chaque district de la Géorgie pour dialoguer avec les parties prenantes concernant la conception du nouveau système et expliquer en quoi certains changements spécifiques étaient mis en œuvre. [...]

70. *Ibid.*

Pour éliminer la corruption, inspirer confiance au public et mobiliser un soutien en faveur du nouveau système, les réformateurs ont placé la sécurité au premier plan des priorités. Les sujets des examens ont été imprimés par les imprimeurs de Cambridge University Press, en Angleterre. Les sujets sous scellés ont été envoyés en Géorgie et transportés dans des véhicules de police à la Banque centrale géorgienne, pour y être entreposés dans ses coffres jusqu'au jour de l'examen. Quelque 700 surveillants, avec 72 observateurs géorgiens et 20 observateurs étrangers, ont surveillé les examens. Des organisations internationales telles que Transparency International ont supervisé l'ensemble du processus. Enfin, 470 agents de police et 34 médecins étaient mobilisés, prêts à intervenir pour garantir des bonnes conditions sanitaires et de sécurité aux étudiants.

Les surveillants de salle avaient suivi une formation à la surveillance des examens et au repérage des tricheurs. Les copies étaient identifiées par code barre et non par le nom de l'étudiant pour éliminer tous biais durant la notation. Des caméras de télévision en circuit fermé avaient été installées dans chaque salle d'examen, et les parents pouvaient suivre le processus depuis les salles d'attente à l'extérieur. Les copies rendues ont été scannées et placées sur un site web pour encore plus de transparence. Une procédure de réclamation a été instaurée.⁷¹

4.1.5. Lecture critique

Les réformes géorgiennes pour lutter contre la corruption semblent saluées par l'ensemble de la communauté internationale, même si certains font remarquer que le succès de la lutte contre la corruption et la démocratisation ne vont pas obligatoirement de pair.

Les médias ne sont plus aussi libres qu'avant. Le Mouvement national uni, le parti au pouvoir de Saakashvili, a grignoté régulièrement l'indépendance de la presse. Les chaînes télévisuelles publiques sont fermement tenues en main par l'État, et cela se voit dans leur couverture de l'information. Quelques médias plus petits ont encore le droit de faire leur travail plus ou moins librement dans la capitale, mais la plupart des journaux et stations de radio de province sont lourdement contrôlés par le gouvernement. Dans la dernière étude de Reporters sans frontières concernant la liberté de la presse dans le monde, la Géorgie se classait 104^e sur les quelque 179 pays, autrement dit moins bien que le Tchad, Chypre du Nord et le Gabon. Certes, elle fait mieux que l'Ukraine (116^e) ou la Russie (142^e), mais il n'y a pas de quoi pavoiser.⁷²

La ferme détermination de l'équipe dirigeante géorgienne à mettre en œuvre la réforme a permis de prendre des décisions difficiles et impopulaires telles que le limogeage de policiers. Un processus de réforme graduel n'aurait certainement pas obtenu des résultats aussi impressionnants, ou marqué autant l'opinion publique. Dans le même temps, il est risqué de faire porter tout l'effort sur la corruption administrative (la petite corruption) en tant que défi le plus important à relever dans une réforme institutionnelle. Sans un système adéquat

71. *Ibid.*

72. Christian Caryl, « The Georgian paradox », *Foreign Policy*, 31 janvier 2012, www.foreignpolicy.com.

de contre-pouvoir, la police risque encore de passer, non pas pour un corps de protection du citoyen, mais plutôt pour un corps au service du gouvernement.⁷³

4.2. Autres exemples

La Géorgie est probablement, depuis les années 1990, le cas le plus remarquable au monde d'une action réussie dans la lutte contre la corruption. On compte cependant bon nombre d'autres initiatives qui ont pris plus de temps, ont été plus graduelles, mais ont donné finalement d'excellents résultats. Ainsi, tous les États baltes ou d'Europe centrale/orientale qui sont entrés dans l'Union européenne, ou s'apprêtaient à le faire, ont dû s'attaquer à la corruption pour la réduire, et la plupart d'entre eux poursuivent dans ce sens (même si, pour certains, comme la Roumanie, la situation s'est à nouveau dégradée). Par exemple, la Croatie et la Lituanie étaient gangrenées par la corruption au début des années 1990. Selon l'indicateur de contrôle de la corruption (ICC)⁷⁴ de la Banque mondiale, le score de la Croatie, qui s'établissait à 23,9 en 1996 (première année d'application de l'ICC), avait plus que doublé en 2010 où ce pays affichait un score de 59,3. La Lettonie a suivi le même chemin (23,9 en 1996, 63,2 en 2010). Aujourd'hui, selon une étude de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) sur l'expérience de la corruption, en Croatie, la situation en matière de pots-de-vin est meilleure qu'au Royaume-Uni, et la Lettonie fait mieux que l'Allemagne⁷⁵ (voir schéma 4.1).

D'autres régions du monde ne sont pas en reste. En Asie, le plus connu est probablement le cas de Hong Kong qui a entrepris de sérieuses réformes il y a un certain nombre d'années. Dans les années 1960, Hong Kong était connu dans le monde entier pour sa corruption endémique autant que considérable :

La collecte et la distribution de pots-de-vin étaient institutionnalisées dans la police. On disait qu'une fois dans la police, on trouvait de l'argent dans son tiroir. Toutes les formes de service public étaient gangrenées. Le chauffeur d'ambulance exigeait de l'argent pour son thé avant de charger un malade. Les pompiers négociaient un paiement avant d'activer leur lance à incendie. Les restaurants qui ne versaient pas de pots-de-vin se trouvaient confrontés à une longue attente incertaine pour les licences. Des bâtiments à la sécurité douteuse étaient certifiés aptes à l'habitation grâce à des paiements au noir. [...]

[P]endant longtemps, la police était censée enquêter directement. Or, elle était elle-même sous le contrôle de la corruption organisée, qui opérait au sein et en dehors de la police, protégeant le vice, les tripots et les établissements où on consommait de la drogue. Signaler la corruption à la police était dangereux car, très souvent, les informateurs et les victimes le faisaient à leurs risques et périls, ne sachant pas si la personne à qui ils s'adressaient n'était pas elle-même corrompue (ce document n'est plus disponible en ligne).

73. Lilli di Puppò, « Police reform in Georgia. Cracks in an anti-corruption success story », *U4 Practice Insight* n° 2010, 2, p. 5, www.u4.no.

74. Voir info.worldbank.org.

75. Banque européenne pour la reconstruction et le développement, « Life in Transition Survey », 2010, p. 39, www.ebrd.com.

Aujourd'hui, selon l'IPC de Transparency International, Hong Kong se classe au nombre des pays/régions les moins corrompus du monde, faisant bien mieux que l'Allemagne ou les États-Unis. Ce succès est dû aux facteurs suivants, entre autres :

- ▶ le « ras-le-bol » de l'opinion publique : Peter Godber, commissaire de police, faisait l'objet d'une enquête pour des allégations de corruption. Il était parvenu à fuir au Royaume-Uni en juin 1973. Cela a déclenché une vague de protestations dans le public et chez les étudiants, et le lancement de la campagne « Lutte contre la corruption, arrêtez Godber »⁷⁶ ;
- ▶ la constitution d'un organe indépendant de lutte contre la corruption : « La Commission indépendante contre la corruption (ICAC) a été créée le 15 février 1994. Elle a le pouvoir de nommer, gérer et licencier son personnel. Elle enquête sur toute allégation de corruption, y compris contre la police. Les plaintes à l'encontre d'agents de l'ICAC sont traitées par un service spécial au sein de l'ICAC qui est saisi sur avis du ministre de la Justice et de la Commission de contrôle des opérations, composée de membres désignés par le haut responsable »⁷⁷ ;
- ▶ le signalement des délits : « L'identité du plaignant demeure confidentielle, les témoins sont protégés et l'ICAC peut être saisie anonymement »⁷⁸ ;
- ▶ contrôle des enquêtes : « La Commission de contrôle des opérations supervise toutes les enquêtes de l'ICAC. Aucune enquête ne peut être close sans son accord. Elle reçoit les rapports de situation sur toutes les affaires et supervise les enquêtes, les personnes en liberté sous caution et les affaires portées en justice »⁷⁹ ;
- ▶ une confiance accrue : « Les premières années, les deux tiers environ des signalements étaient anonymes. Il ne sont plus qu'un tiers dans ce cas désormais, ce qui montre que le public a davantage confiance »⁸⁰ ;
- ▶ un mandat complet : « les allégations de corruption électorale, de conflit d'intérêts, d'abus de biens et de fonds publics par des politiques et des fonctionnaires, de favoritisme, de népotisme et de collusion entre les grandes entreprises et l'État » sont toutes couvertes par le champ de compétence de l'ICAC⁸¹ ;
- ▶ le délit pénal d'enrichissement inexplicable : « La charge de la preuve repose sur le fonctionnaire qui doit justifier son patrimoine et son train de vie s'ils ne sont pas explicables par ses revenus officiels. Ce mécanisme juridique permet à l'ICAC de traiter des cas où des pots-de-vin substantiels qui ont été reçus ne peuvent pas être liés à un acte de corruption spécifique ; voir également plus loin, section 6.1.7 »⁸² ;
- ▶ prévention : l'ICAC « est aussi fréquemment appelée à instaurer des mesures préventives concernant des projets d'importance majeure, par exemple des stratégies anticorruption pour des administrations publiques ou l'examen des procédures de travail ou appels d'offres et achats afin de supprimer des éléments propices à la corruption [...] L'ICAC siège désormais au Comité directeur de la

76. *Ibid.*

77. *Ibid.*

78. *Ibid.*

79. *Ibid.*

80. *Ibid.*

81. *Ibid.*

82. *Ibid.*

police chargé de la stratégie anticorruption ; elle est chargée de conseiller sur les stratégies pour promouvoir l'intégrité. Après la série de scandales de malfaçons qui avait touché le secteur du bâtiment et travaux publics à la fin des années 1990, l'ICAC a pris une série de mesures de prévention de la corruption [...] Hong Kong est passée d'une corruption institutionnalisée à l'institutionnalisation de l'éthique par la gouvernance d'entreprise, la transparence des procédures, les pratiques éthiques » et la formation⁸³ ;

- ▶ financement : l'exemple de Hong Kong montre que « cela prend du temps et des efforts considérables pour éradiquer la corruption lorsqu'elle est devenue systémique. Après plus de vingt-cinq ans, la cellule de renseignement financier (CRF) de Hong Kong a désormais un budget annuel de 90 millions de dollars (chiffre de 1998) et compte 1 300 employés, qui avaient dispensé, en 1998, 2 780 formations pour le secteur public et le secteur privé. L'ICAC concentre ses travaux sur trois grands domaines : a. le Service des opérations, qui enquête sur les plaintes ; b. le Service des relations avec le public, qui travaille à établir de bonnes relations avec le public par le biais de l'élaboration et de la réalisation de programmes pédagogiques ; et c. le Service de prévention de la corruption, qui vise à prévenir la corruption par l'amélioration des systèmes et procédures. Les montants consacrés à ces travaux sont vraisemblablement plus élevés que le budget cumulé de 1999 consacré par les 50 pays africains à la lutte contre la corruption »⁸⁴ ;
- ▶ amnistie : « après l'extradition du chef Godber vers Hong Kong et son emprisonnement en 1977, des policiers hors service avaient pris d'assaut le siège de l'ICAC pour protester et exiger une amnistie. Pour désamorcer la crise, une amnistie avait été accordée pour les délits commis avant le 1^{er} janvier 1977, en dehors des crimes de haine et d'un petit nombre d'autres exceptions. Le gouvernement avait alors rapidement nettoyé la police et lui avait permis de regagner la confiance du public. Des mesures avaient été mises en place pour attirer de nouvelles recrues plus jeunes et plus intègres [...] Il y avait un prix à payer : l'amnistie à accorder aux policiers dans les premières années de la réforme. Il est ironique de voir que c'est l'amnistie qui a permis de tourner la page et Hong Kong a pu aller de l'avant »⁸⁵.

Voir également la section 3.1 *supra* pour ce qui concerne Hong Kong.

4.3. Facteurs clés de succès

Comment les différentes mesures anticorruption travaillent-elles en synergie, si elles sont soutenues par le leadership et mise en œuvre efficacement ? Nous allons le voir avec les deux exemples ci-après, l'un concernant les poursuites pénales à l'encontre de délinquants, l'autre la prévention de futures violations.

83. *Ibid.*

84. Dixième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, Vienne, 10-17 avril 2000, Coopération internationale dans la lutte contre la criminalité transnationale, document de travail pour l'atelier sur la lutte contre la corruption, A/CONF.187/9, www.uncjin.org.

85. *Ibid.*

4.3.1. Incrimination

Un inspecteur du fisc pourrait toucher régulièrement des pots-de-vin afin de se montrer « compréhensif » durant les contrôles fiscaux. Auparavant, les risques de se faire prendre étaient faibles, mais si on introduit des mesures efficaces contre la corruption, par exemple celles présentées ci-dessous, il finira par être poursuivi :

- ▶ les dispositions pénales sont conformes aux normes internationales, et couvrent donc complètement et efficacement tous les aspects, en ne laissant aucune échappatoire ;
- ▶ des tests aléatoires d'intégrité par des agents sous couverture (voir plus loin au point 5.5) contribuent à détecter les « pommes pourries » ;
- ▶ des déclarations patrimoniales annuelles obligatoires⁸⁶ par l'agent et les membres de sa famille permettent de détecter ceux qui ont un train de vie sans commune mesure avec ce que lui permettent ses revenus légitimes, ce qui aboutit au déclenchement d'une enquête ;
- ▶ un service national de lutte contre le blanchiment d'argent supervisant tous les mouvements d'argent dans le pays détecte d'importants transferts d'espèces opérés par l'agent sur un compte à l'étranger et alerte les autorités de poursuite ;
- ▶ les enquêteurs et les procureurs sont formés aux typologies et *modus operandi* en matière de lutte contre la corruption et spécialistes des investigations en matière de délits financiers ;
- ▶ un numéro d'appel permet à tout collègue de l'agent concerné de dénoncer anonymement le cas de corruption, et d'être aussi protégé par un programme efficace de protection des témoins conforme aux normes internationales dans ce domaine ;
- ▶ la loi fait obligation aux collègues et supérieurs de signaler tout soupçon de corruption ;
- ▶ des programmes de promotion de l'intégrité et des tests pratiqués par des agents sous couverture sont également menés au sein des services de poursuite et de la justice ; ainsi, l'inspecteur du fisc ne peut pas acheter son immunité.

4.3.2. Prévention

Embaucher des amis et membres de la famille au sein d'un organe étatique est souvent facile dans des pays dont le système d'intégrité est laxiste. Les mesures ci-dessous devraient prévenir à terme le népotisme systématique :

- ▶ une réglementation claire et une formation concernant les conflits d'intérêts ;
- ▶ l'obligation pour les fonctionnaires de déclarer leurs conflits d'intérêts à l'employeur ;

86. OCDE, « Asset Declarations for Public Officials : A Tool to Prevent Corruption », www.oecd.org (anglais, russe).

- ▶ des sanctions (disciplinaires et pénales) en cas de violations ;
- ▶ une réglementation claire des procédures d'embauche :
 - l'embauche se fait par le biais d'une commission extérieure à l'administration ;
 - toutes les offres à pourvoir sont annoncées publiquement avec un délai minimal ;
 - les candidats non retenus ont le droit d'intenter des recours et de faire bloquer la nomination s'ils en ont été écartés de manière inéquitable ;
- ▶ les poursuites produisent leurs effets du fait de l'indépendance et du professionnalisme des juges (qui sont nommés en toute indépendance, en fonction de leurs compétences, qui travaillent en toute indépendance par rapport à l'exécutif/aux ministères, et qui gagnent un salaire adéquat) ;
- ▶ des programmes de promotion de l'intégrité et des tests d'intégrité pratiqués par des agents sous couverture sont menés au sein de la justice et de l'administration publique ;
- ▶ des dispositions législatives garantissant la liberté d'information permettent aux citoyens ou à des ONG d'examiner les procédures d'embauche et leurs résultats ;
- ▶ des campagnes de sensibilisation du public, des candidats et du personnel sont déployées afin qu'ils soient familiarisés avec les règles, les droits et les voies de recours possibles ;
- ▶ un numéro d'appel dédié permet de donner anonymement l'alerte sur des cas de corruption ;
- ▶ les collègues et supérieurs sont tenus légalement de signaler tout soupçon de corruption.

4.4. Bibliographie

La Banque mondiale, dans son ouvrage *Fighting corruption in public services : chronicling Georgia's reforms*, 2012 (anglais, russe, ukrainien, géorgien), relate les réformes anticorruption qui ont transformé les services publics en Géorgie depuis la révolution de la Rose fin 2003, en expliquant les moyens qui ont permis de réformer avec succès certains services publics.

Version anglaise : documents.worldbank.org

Version russe : documents.vsemirnyjbank.org

5. Éthique

Ce chapitre entend répondre aux questions suivantes :

- ▶ En quoi l'éthique est-elle un point d'entrée important pour la lutte contre la corruption ?
- ▶ Comment peut-on changer les comportements en matière d'éthique dans une administration publique ?
- ▶ Comment devrait-on concevoir des règles d'éthique ?
- ▶ Quelle forme devrait prendre une formation à l'éthique ?
- ▶ Comment l'État peut-il prévenir un comportement contraire à l'éthique dans son administration publique ?

5.1. L'éthique en tant qu'approche pour éradiquer la corruption

La corruption est toujours enracinée dans une culture qui, de manière générale, est caractérisée par :

- ▶ l'absence du sens du service public ;
- ▶ le manque de respect, ou le mépris, des citoyens ;
- ▶ l'absence de souci du bien public.

Dans le même temps, le degré de respect et d'application des dispositions légales est toujours faible lorsque la culture de l'éthique est peu développée ; or une culture de l'éthique peu enracinée entraîne presque toujours la perception qu'il y a de la corruption, même si dans les faits le phénomène n'est pas aussi grave que ce qu'il semble être.

C'est pourquoi les chefs d'État ayant l'expérience des réformes anticorruption placent souvent au premier rang des nécessités celle de changer les comportements au sein de l'administration publique. Toutes les lois, nouvelles agences, changements organisationnels, hausses de salaires et autres ne serviront en fin de compte à rien sans un changement de culture éthique. Autrement dit, il est difficile d'imaginer une culture de la corruption sévissant dans une administration attachant un grand prix au service ; en revanche il est facile de l'imaginer dans une administration peu soucieuse de l'éthique.

Le but de ces changements éthiques est de se doter d'une administration publique dont les agents s'abstiennent de toute corruption – non pas par crainte d'être pris, mais parce que c'est la bonne manière de faire.

5.2. Comment faire évoluer une culture de l'éthique ?

Une culture de l'éthique laxiste n'est en général pas le fruit d'une mauvaise réglementation, mais celui d'une longue tradition de pratiques condamnables qui sont devenues systématiques du fait des facteurs suivants :

- ▶ La présence de fonctionnaires à la moralité douteuse hérités de régimes autocratiques précédents.

Ces comportements sont transmis dans une certaine mesure par des fonctionnaires chevronnés aux nouvelles recrues dans le cadre du « processus de formation ». La perpétuation (partielle) de cet abus systématique des principes d'éthique génère une apathie et de la crainte au sein de fonctionnaires qui pourraient servir le progrès et au sein de la population.

- ▶ Le manque d'éthique au plus haut niveau du leadership.

Sans leadership acquis aux principes éthiques, les échelons inférieurs ont peu d'envie ou de courage pour changer. Les enquêtes chez les fonctionnaires dans les autres pays montrent que l'un des principaux facteurs nécessaires pour changer les comportements des fonctionnaires en vue de plus d'éthique est que la haute direction montre l'exemple en la matière⁸⁷.

- ▶ Le manque de sensibilisation et de formation.

Comment les fonctionnaires doivent-ils réagir face à des dilemmes éthiques ?

- ▶ Le manque d'application des règles.

Certains organes de l'État affichent un nombre exceptionnellement bas de procédures disciplinaires, qui contraste nettement avec les fréquentes violations d'éthique, que l'on pourrait qualifier quasiment de systémiques, signalées par les usagers.

- ▶ Le manque de sensibilisation du public.

Les gens sont peu au fait de l'éthique et peu nombreux à dénoncer des violations dans ce domaine.

- ▶ Une structure clanique et oligarchique dans l'administration publique.

Ce type de structure entraînerait par voie de conséquence des violations dans des situations de conflits d'intérêts et l'enrichissement personnel des dirigeants, et saperait toujours la motivation des fonctionnaires de base (et des citoyens) pour un comportement éthique.

- ▶ Les conditions de travail.

Il semble que les conditions de travail influent sur le niveau élevé de performance, y compris éthique. Par conditions de travail, on entend essentiellement les salaires et l'espace de bureau.

87. J. Polidauskaite (Lituanie), A. Pevkur (Estonie), I. Reinholde (Lettonie), « A comparative approach towards public service ethics in Estonia, Latvia and Lithuania », document présenté à la conférence EGPA à Madrid en 2007, www.law.kuleuven.be.

► Le fait de ne pas contester l'État.

Cette croyance en l'État a un impact important sur le comportement des fonctionnaires ainsi que sur la volonté des citoyens de défendre leurs droits⁸⁸.

► Une publicité inappropriée.

Avec le fait de ne pas contester l'État, le fait de traiter de manière transparente les violations de principes éthiques dans l'administration publique revient pour certains à « laver son linge sale en public ».

► Le fait qu'auparavant les fonctionnaires étaient tenus à l'écart de l'élite de l'État.

En conséquence, on ne se soucie guère de la protection du bien public en pratique. Pour les citoyens et les fonctionnaires, il n'y a pas de problème à faire main basse sur des biens publics de manière illégale puisqu'ils ont l'impression que c'est maintenant leur tour d'en profiter.

Même si, en général, de mauvaises dispositions réglementaires n'entraînent pas systématiquement une culture éthique sous-développée, il n'en reste pas moins que cela ne facilitera pas la réorientation dans le bon sens, c'est pourquoi l'un des points de départ importants est de se doter d'un code d'éthique clair et utile (voir point 5.3 plus loin).

Il est beaucoup plus important toutefois d'induire véritablement le changement de comportement. Par expérience, ce changement est possible. Globalement, 10 % des fonctionnaires ne sont pas tentés par des violations de principes éthiques, 10 % chercheront toujours à utiliser les règles à leur profit et 80 % s'adapteront au système en place, soit parce qu'ils n'aiment pas les conflits, soit parce qu'ils ne voient pas de moyen de faire autrement. Ce sont ces 80 % qui sont visés par la formation et qui, finalement, feront visiblement la différence.

Souvent, les sessions de formation se contentent de présenter le code d'éthique aux participants, en signalant ce que ceux-ci n'ont pas le droit de faire et en répondant à quelques questions. Ce type de formation tend à avoir un impact assez réduit, quand il n'est pas contre-productif. Si l'on veut un impact positif, il convient de tenir compte du fait :

- que les sessions de formation devraient insister sur l'utilité du code d'éthique pour les fonctionnaires (voir plus loin, section 5.4) ;
- qu'il ne s'agit pas de mémoriser des solutions, mais bel et bien de sensibiliser à des dilemmes éthiques et à leurs solutions éventuelles. C'est pourquoi les sessions de formation devraient faire une large place à la discussion active des participants sur des scénarios pertinents et concrets présentant des dilemmes éthiques (voir plus loin point 5.4.2).

Le Conseil de l'Europe a mené un projet sur l'éthique en Turquie entre 2007 et 2009⁸⁹. Outre le passage en revue des dispositions éthiques en vigueur, le projet a cherché en définitive à toucher l'ensemble de l'administration publique turque grâce à un programme de formation à l'éthique. Il a formé des membres des commissions

88. Voir, pour la Turquie, Omurgonulsen et Oktem, « Towards an understanding of the cultural pillars of ethical administration in Turkey : a qualitative research endeavour », www.law.kuleuven.be.

89. Voir www.coe.int/corruption.

d'éthique de chaque administration publique afin qu'ils forment ensuite à leur tour à l'éthique d'autres formateurs, ou des fonctionnaires. Les sessions de formation étaient montées de manière à privilégier l'interactivité, en s'appuyant sur des cas d'école de dilemmes éthiques (voir ci-dessous point 5.4.2). Un deuxième volet du projet est en cours de mise en œuvre pour 2012-2014.

5.3. Comment réglementer l'éthique ?

5.3.1. Sources

Règles formelles :

- ▶ code de conduite ;
- ▶ droit de la fonction publique ;
- ▶ dispositions légales anticorruption ;
- ▶ Code pénal ;
- ▶ autres textes (Constitution etc.).

Règles informelles – valeurs et comportements sociaux et personnels – par exemple (à discuter) :

- ▶ une grosse transaction en espèces entre fonctionnaires au vu et au su de tous ;
- ▶ un juge déjeunant avec une partie durant un procès ;
- ▶ accepter qu'un client vous amène en voiture ;
- ▶ ne pas délivrer de reçus pour des frais administratifs.

5.3.2. Codes de conduite basés sur des règles ou des valeurs

Discussion de groupe : le code en vigueur dans votre pays devrait-il être plus détaillé pour donner davantage de conseils ou être plus succinct pour être plus accessible ?

Les codes peuvent chercher à exposer dans les plus petits détails des normes d'éthique pour toutes les possibilités. Cela peut être un avantage si les codes contiennent des scénarios types et la solution suggérée. Mais ils présentent aussi les inconvénients suivants⁹⁰ :

- ▶ ils ne peuvent pas anticiper chaque situation susceptible de se présenter ;
- ▶ lorsqu'elles sont trop détaillées, les règles ne sont pas souples, et peuvent être trop fines pour s'appliquer à tout cas qui pourrait se présenter ;
- ▶ des règles trop détaillées risquent de se contredire entre elles ;
- ▶ entrer dans les détails ne dispense pas les fonctionnaires de réfléchir lorsqu'ils interprètent le code pour l'appliquer aux circonstances de l'affaire ; les règles peuvent être inéquitables ou aboutir à des conséquences absurdes si elles sont appliquées sans discernement ;

90. H. Whitton, « Beyond the code of conduct : building ethical competence in public officials », *U4-Brief*, 2009, 19, www.u4.no.

- ▶ cela peut décourager les fonctionnaires de réfléchir et d'agir avec discernement et adaptabilité.

L'autre possibilité consiste à adopter des codes contenant uniquement les principes et valeurs susceptibles de s'appliquer à la situation qui se présente. Ce type de code a l'avantage d'être concis et facile à consulter, mais présente aussi des inconvénients :

- ▶ les fonctionnaires devront savoir raisonner en fonction des valeurs et principes d'éthique pour être en mesure d'interpréter le code afin de l'appliquer aux circonstances spécifiques du cas d'espèce ;
- ▶ à moins d'avoir été formés à ce type d'exercice, le personnel d'encadrement pourrait choisir de ne rien faire plutôt que de prendre un risque.

Les sept principes de la vie publique (Seven Principles of Public Life⁹¹ – Royaume-Uni) sont un bon exemple de code reposant sur des valeurs. Les sept principes – altruisme, intégrité, objectivité, responsabilité, transparence, probité et exemplarité – sont exposés ainsi que ce que cela implique en termes de respect de ces principes :

- ▶ altruisme :

les titulaires d'une fonction publique devraient agir uniquement dans un souci de l'intérêt public, et non pour en tirer des avantages financiers ou autres pour eux-mêmes, leur famille ou leurs amis ;

- ▶ intégrité :

les titulaires d'une fonction publique ne devraient accepter aucune obligation financière ou autre à l'égard de personnes physiques ou morales extérieures qui pourraient chercher à les influencer dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;

- ▶ objectivité :

les titulaires d'une fonction publique devraient, dans les activités publiques qui leur incombent, notamment les nominations à des fonctions publiques, l'octroi de contrats ou la recommandation d'autres personnes pour qu'elles reçoivent des récompenses et des avantages, fonder leurs choix sur le mérite ;

- ▶ responsabilité :

les titulaires d'une fonction publique sont responsables de leurs décisions et de leurs actes à l'égard du public, et doivent se soumettre à tout contrôle qui est approprié à cet égard ;

- ▶ transparence :

les titulaires d'une fonction publique devraient être aussi transparents que possible sur toutes les décisions ou actes qu'ils sont amenés à prendre ou faire. Ils devraient motiver leurs décisions et ne restreindre les informations que lorsque l'intérêt public supérieur l'exige à l'évidence ;

- ▶ probité :

les titulaires d'une fonction publique ont le devoir de déclarer tout intérêt privé en lien avec leurs missions publiques et de prendre les mesures

91. Voir www.gov.uk.

nécessaires pour résoudre tous conflits qui se produisent de manière à protéger l'intérêt public ;

► exemplarité :

les titulaires d'une fonction publique devraient promouvoir et soutenir ces principes en se conduisant de manière exemplaire.

En bref, on peut dire que les codes de conduite fondés sur des règles mettent l'accent sur ce qu'il ne faut pas faire, et que ceux qui sont fondés sur des valeurs prônent ce qu'il est souhaitable de faire.

Le code de conduite en vigueur dans votre pays relève de quelle catégorie, et quel modèle préférez-vous ? Y a-t-il des règles qui manquent et qui sembleraient nécessaires ? Le code de conduite en vigueur dans votre pays est-il d'un accès aisé et formulé clairement ?

5.3.3. Valeur ajoutée des codes de conduite

Étude de cas – Billets d'entrée pour des matchs de football

Imaginez que votre collègue est chargé de délivrer des autorisations d'exercer des activités commerciales. Un jour, le propriétaire de l'équipe de football locale vient le voir pour renouveler sa licence. Il pose sur le bureau de votre collègue deux entrées pour le prochain match de football, avec des places dans les rangées réservées aux personnalités.

Votre collègue s'interroge : devrait-il garder les billets pour prouver que le propriétaire de l'équipe de football a agi de manière inappropriée ? Quels seraient les avantages de disposer d'un code de conduite ?

Les codes de conduite peuvent :

- décrire dans un seul document la conduite à tenir ;
- éviter d'intenter une action disciplinaire prétexte pour intimider ou muter des fonctionnaires ;
- contribuer à éviter des problèmes ;
- aider à se défendre contre des manœuvres indéliques ;
- montrer comment on peut clarifier toute situation ambiguë ;
- améliorer l'image auprès du public ;
- éviter de perdre du temps à corriger de mauvaises décisions de gestion et à traiter des réclamations ;
- faire apparaître en quoi le service public est différent d'un autre emploi ;
- donner un socle solide pour la formation du personnel ;
- contribuer à soutenir l'égalité de traitement des fonctionnaires par leur employeur.

Pour ce premier cas d'école, voici quelle serait la position du modèle de code de conduite :

« Si le fonctionnaire se voit offrir un avantage indu, il devrait se comporter de la manière suivante pour se protéger :

- refuser l'avantage indu, il n'est pas nécessaire de l'accepter pour s'en servir comme preuve ;

- ▶ chercher à identifier la personne qui a fait l'offre ;
- ▶ éviter de prolonger les contacts, tout en sachant que la raison motivant l'offre pourrait être utile en tant que preuve ;
- ▶ s'il n'est pas possible de refuser le cadeau ou de le renvoyer à l'expéditeur, le cadeau devrait être préservé mais en évitant autant que faire se peut de le manipuler ;
- ▶ si possible, s'assurer qu'il y a des témoins, par exemple des collègues travaillant dans les parages ;
- ▶ établir au plus tôt un rapport écrit de la tentative, de préférence dans un carnet officiel ;
- ▶ signaler la tentative au plus tôt à son supérieur hiérarchique ou directement aux services d'application de la loi appropriés ;
- ▶ continuer à travailler normalement, en particulier sur le dossier concernant lequel l'avantage indu a été offert.»

Que pensez-vous de cette approche ?

5.4. Formation à l'éthique

5.4.1. Définitions

Éthique

Aux fins de ce manuel, l'éthique se compose de règles formelles, de normes de comportement informelles et de comportements personnels que les employés du service public devraient suivre pour guider leur propre comportement.

Exemple : parler sur des collègues dans leur dos n'est probablement pas interdit par des règles formelles, mais pourrait aller à l'encontre de règles informelles ou de comportements personnels.

Dilemmes éthiques

Il y a dilemme éthique lorsqu'il y a conflit entre deux ou plusieurs règles éthiques.

Exemple : accepter une invitation à déjeuner pourrait contrevenir aux règles sur l'acceptation de cadeaux, mais refuser l'invitation pourrait être inapproprié au regard des règles de politesse.

Conflit d'intérêts

Un conflit d'intérêts est une situation où deux intérêts s'opposent – la mission de service public (règle éthique) et l'intérêt personnel d'un agent public –, l'intérêt personnel pouvant influencer de manière inappropriée sur la mission et les responsabilités publiques de l'intéressé.

Exemple : un juge qui est membre d'une association militant activement pour la protection de la propriété intellectuelle est en conflit d'intérêts s'il doit juger une affaire portant sur la propriété intellectuelle.

On pense souvent à tort qu'un conflit d'intérêts est en soi de la corruption. Or, les conflits d'intérêts sont fréquents. Il n'y a corruption que si l'agent public concerné ne traite pas convenablement ce conflit.

Il convient de garder à l'esprit que ce sont non seulement les conflits d'intérêts avérés qui posent des problèmes mais aussi les situations pouvant donner à penser qu'il y a un conflit d'intérêts, car cela peut donner l'impression qu'il y a corruption, ce qui est potentiellement aussi pénalisant que la corruption elle-même (voir point 1.5 ci-dessus).

Étude de cas – Recrutement d'un ami

Le Dr Miller dirige un service chargé de la sécurité alimentaire qui compte cinq experts à plein temps et trois assistants. Elle a reçu un budget pour créer un poste d'expert. Les missions du nouvel expert sont très techniques et supposent des compétences spéciales en biochimie. Le Dr Miller aimerait recruter sur ce poste un ami de longue date, le Dr Jones, qui est un expert renommé de la sécurité alimentaire. Personne ne sait que le Dr Jones est le meilleur ami du Dr Miller, qui ne communique ce fait à personne de crainte que son ami n'obtienne pas le poste précisément du fait que son employeur estimerait qu'il y a un conflit d'intérêts. Elle siège au jury de recrutement mais s'abstient de voter. En définitive, le jury décide de retenir la candidature du Dr Jones, qui se révèle être le meilleur candidat.

À votre avis, y a-t-il un conflit d'intérêts et/ou un dilemme éthique dans ce cas ?

Solution suggérée : le Dr Miller n'a pas commis de délit pénal de corruption puisque le recrutement du Dr Jones est effectué en pleine légalité, celui-ci étant le meilleur candidat. Elle a respecté l'éthique en s'abstenant de voter, puisqu'elle est en conflit d'intérêts. Néanmoins, elle aurait dû déclarer le conflit d'intérêts au jury de recrutement, pour deux raisons. C'était au jury de recrutement, et non à elle, de décider si elle devait quand même siéger au jury ou non. De plus, le fait qu'elle ait siégé au jury pourrait quand même être perçu par le public ou ses collaborateurs comme l'exercice d'une influence corruptrice sur la prise de décision.

5.4.2. Études de cas pour des dilemmes éthiques

Les discussions sur des études de cas sont importantes dans la formation à l'éthique. Elles permettent de sensibiliser les participants à plusieurs éléments :

- ▶ les dilemmes éthiques dans l'étude de cas discutée ;
- ▶ les coûts/bénéfices pour les parties concernées ;
- ▶ les principes éthiques et dispositions légales (violés ou respectés) concernant l'étude de cas.

Il n'y a pas de bonne réponse unique par étude de cas ; il s'agit plutôt de sensibiliser à la palette de réponses possibles et de développer des compétences pour résoudre des dilemmes imprévus.

Comment résoudre des dilemmes éthiques :

- ▶ Quelles sont les règles éthiques qui s'appliquent ?
- ▶ Les règles offrent-elles une réponse claire ?

- ▶ Dans le cas contraire :
 - quels sont les arguments pour ou contre des actions alternatives ?
 - quels arguments devraient prévaloir ?
- ▶ Jouez la sécurité :
 - restez « dans les clous » en ce qui concerne les règles ;
 - les apparences sont aussi importantes que la réalité :
 - êtes-vous prêt à vous exposer à un contrôle public ?
 - pouvez-vous justifier publiquement votre action ?

Le formateur fait travailler les participants sur des études de cas selon la méthode suivante :

- ▶ Les participants sont répartis en groupes de cinq.
- ▶ Le formateur présente le scénario puis explique brièvement le but de l'exercice.
- ▶ Une fois les groupes constitués, il est demandé à chaque groupe de désigner un rapporteur.
- ▶ Chaque participant commence par lire soigneusement le scénario, puis le groupe en discute pendant 20 à 25 minutes afin de répondre aux questions ci-dessous et prend des notes :
 - étape 1 : quelle est la question d'éthique qui se pose dans le scénario ? où le cas s'est-il posé ? Pourquoi pourrait-ce être ou est-ce un problème éthique ?
 - étape 2 : qui est impliqué ? qui sera affecté ? qui est perdant ? qui est gagnant ?
 - étape 3 : comment les points positifs et négatifs de la question discutée changent-ils lorsqu'on regarde le scénario sous l'angle des points de vue individuels des acteurs impliqués ?
 - étape 4 : quel est le principe éthique le plus important dans le scénario étudié ?
 - étape 5 : que faudrait-il faire ?
- ▶ Les formateurs passent de groupe en groupe toutes les cinq minutes pour les aider afin de lever toute ambiguïté et d'accélérer la discussion.
- ▶ Les rapporteurs de chaque groupe rendent compte de l'issue des discussions. Les points de vue différents amèneront à échanger sur :
 - les dilemmes éthiques auxquels les parties sont confrontées dans le scénario ;
 - les principes éthiques en conflit qui sont à l'origine de dilemmes éthiques dans le scénario ;
 - les dispositions légales pertinentes et leur rôle dans l'étude de cas.

Cas 1 – Accident de voiture

M. Vito travaille au cabinet de M. Alpha, sous-secrétaire au ministère de la Réforme de l'administration. M. Vito a pour principales missions de rédiger des déclarations et des discours, ainsi que toute autre tâche que le sous-secrétaire lui demande d'effectuer. Il a une grande expérience de l'élaboration de politiques ministérielles, a rencontré un certain nombre de hauts fonctionnaires et beaucoup appris sur la gestion du travail et des déclarations publiques du sous-secrétaire.

M. Alpha est très attaché aux convenances. Il est depuis près de trente ans dans la fonction publique. Il a la réputation d'être organisé, ferme et ambitieux. Il attend de ses collaborateurs qu'ils adoptent un comportement à la hauteur de leurs responsabilités officielles et qu'ils suivent ses instructions. Il cherche toujours à ce que son statut et sa réputation soient reconnus, en public comme avec ses collègues. Il est content du travail de M. Vito. Même s'il n'a rien dit officiellement, M. Vito sait que M. Alpha a évoqué avec d'autres la qualité et la précision de son travail qui est toujours effectué avec ponctualité. En fait, M. Alpha fait de plus en plus appel à M. Vito pour traiter toute une série de problèmes mineurs, mais parfois importants, notamment la rédaction de courriers à des vice-ministres d'autres ministères, les relations avec des journalistes tenaces et, à l'occasion, la réalisation des dossiers liés à certaines questions concernant le parti qui ont été soulevées par le ministre avec le sous-secrétaire.

Un jour, M. Alpha est en train de discuter avec M. Vito d'une intervention qu'il va devoir faire pour un groupe de fonctionnaires européens qui viennent en visite lorsque sa femme appelle. La voiture familiale est en panne et leur fille doit arriver incessamment à l'aéroport. M. Alpha soupire, appelle son chauffeur et dit à M. Vito que celui-ci ferait aussi bien de l'accompagner à l'aéroport, comme cela ils pourront poursuivre leurs discussions. M. Alpha et M. Vito montent dans la voiture et partent pour l'aéroport.

En chemin, le portable de M. Alpha sonne : sa fille est arrivée et l'attend. M. Alpha se penche vers son chauffeur et lui dit d'accélérer. Quelques minutes après, le portable sonne à nouveau : c'est sa femme qui lui demande où il est et lui dit de se dépêcher. M. Alpha est de plus en plus à cran et demande à nouveau au chauffeur d'aller plus vite. Puis, au moment où ils vont doubler un bus sur la voie extérieure, la voiture devant, pleine de passagers, déboîte aussi. M. Alpha devient tout rouge et crie à son chauffeur de doubler par la droite, car il n'a pas toute la journée. Le chauffeur se rabat sur la voie de droite alors qu'une vieille camionnette débouche d'une route secondaire, et c'est la collision : les deux véhicules se tamponnent et s'arrêtent.

Le chauffeur du ministre et M. Alpha sortent de la voiture et commencent à invectiver le conducteur de la camionnette. Le chauffeur inspecte le véhicule ministériel, dont une aile est légèrement abîmée. Les dégâts sont plus graves pour ce qui est de la camionnette : il semble que la roue soit légèrement voilée. Le conducteur de la camionnette hurle aussi, criant que la voiture du ministre allait trop vite et que le chauffeur conduisait dangereusement en changeant de voie. Le conducteur s'engouffre dans sa camionnette, démarre et s'aperçoit qu'il ne peut pas rouler du fait de la roue endommagée. Il redescend de la camionnette en criant au chauffeur du ministre et à M. Alpha que non seulement ils ont endommagé sa camionnette, mais qu'en plus ils sont en faute. Il est de plus en plus énervé, criant que sa camionnette est son outil de travail et qu'il n'a pas les moyens de la faire réparer, que c'est toujours la même chose : ceux qui roulent dans des grosses voitures essaient toujours de faire porter le chapeau aux autres pour ce qu'ils ont fait. Il commence à interpeller le petit groupe de badauds qui se sont rassemblés, et c'est à ce moment-là que le portable de M. Alpha sonne à nouveau. Celui-ci regarde son téléphone et dit au chauffeur de repartir immédiatement.

Dans la voiture, M. Alpha se tourne vers M. Vito, qui était resté dans le véhicule tout au long de l'incident, et lui dit : « Toujours la même chose, ces idiots conduisent des poubelles, il n'avait sans doute même pas une bonne assurance, et il cherche à faire porter le chapeau aux autres. En ce qui me concerne, il est en tort et ça s'arrête là. » Il se penche vers le chauffeur et lui dit : « Vous êtes d'accord ? Bon, alors faites réparer la voiture demain au garage. Pour l'instant, nous allons à l'aéroport chercher ma fille. »

M. Vito ne dit rien, mais deux semaines après, il reçoit un appel téléphonique de l'Inspection générale des services du ministère. Une plainte a été transmise par le Conseil d'éthique du service public concernant une collision impliquant le véhicule du sous-secrétaire. Il semblerait que la camionnette du plaignant soit bonne pour la casse car l'essieu est faussé. L'inspecteur a parlé au plaignant, qui veut être dédommagé et déclare avoir des témoins prêts à témoigner en sa faveur. L'inspecteur souhaiterait rencontrer M. Vito pour en parler. Il lui demande à ce stade de n'en parler à personne.

Le lendemain, M. Alpha passe au bureau et indique que son ami à l'Inspection lui a parlé de la plainte et qu'un autre inspecteur a l'intention de parler à M. Vito. Il dit que c'est un accident malheureux, causé par le conducteur de la camionnette. Il est certain que M. Vito le soutiendra car il sait reconnaître la loyauté de son personnel mais lui rappelle que, si l'accident est imputé au chauffeur du ministre, il devra alors recommander que le chauffeur soit licencié. Puis il s'en va.

Cas 2 – Privilèges de la police

M. Pitt est inspecteur de police. Il sort tout juste de deux années d'études : d'abord, il a terminé un master en études policières, puis il a suivi un cours de six mois au Centre national de formation de la police pour les aspirants à des postes de commandement.

Son master portait sur la police de proximité et traitait de la manière de concentrer le travail de la police sur le service au public de proximité, dans le cadre de la nouvelle gestion du service public (*new public management* – NPM). La NPM se concentre sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité, et utilise des techniques de gestion du secteur privé pour fournir des services publics. M. Pitt a étudié notamment l'impact de la NPM sur le travail de la police et s'en est servi pour axer ses travaux de master sur une étude la police de proximité. Il a notamment étudié le rôle du commissariat de quartier – ses équipes, son image de « convivialité » pour les usagers, les méthodes utilisées pour mesurer sa performance, etc. – en tant que poste en première ligne pour le travail de police.

Pour son travail de recherche, il s'est rendu dans des commissariats où il a dispensé des questionnaires aux policiers. Cette formation avait pour but de le former à la gestion de l'organisation et de la fourniture de services de police, notamment en établissant des plans d'action, des enquêtes de satisfaction client, des budgets décentralisés, en planifiant les travaux et en définissant des indicateurs de performance et des objectifs. Il a réussi son master et a été chaudement félicité pour son travail et sa participation en cours.

Il est nommé inspecteur dans la capitale, où le chef de la police a à cœur de moderniser les services de police. M. Pitt, chargé de 10 commissariats, s'est rendu brièvement dans chacun d'eux. Il revient au commissariat du Plaza (ce commissariat est connu sous cette appellation car il est proche de l'Hôtel Plaza). Le quartier compte des restaurants, des cafés, des logements, quelques ambassades et un certain nombre d'activités commerciales locales.

Le commissariat en soi ressemble aux autres – un bâtiment assez ancien qui mériterait un coup de peinture, quelques affiches sur les murs, un banc pour les visiteurs, un comptoir pour la réception, derrière lequel se trouve la porte qui mène aux bureaux. Ceux-ci ressemblent à des bureaux de police standard – en désordre, remplis de papiers, d'armoires de rangement et de casiers.

Lorsque M. Pitt entre, le sergent et un autre agent sont en train de discuter derrière le comptoir de la réception pendant qu'un couple de personnes âgées attend en silence, assis sur le banc. M. Pitt dit bonjour et se rend dans les bureaux. Il remarque que, sur les murs de certains bureaux, des dessins d'enfants décorent les murs. Sur les bureaux, il y a plusieurs gobelets de café en carton provenant d'une chaîne bien connue de boissons chaudes, dont un établissement est proche du commissariat. En plaisantant, il dit qu'il est heureux que les salaires soient si élevés que les agents peuvent s'offrir du bon café et que leurs enfants aient suffisamment de papier et de crayons de couleur pour faire des dessins. Un des agents rit, déclarant « on s'occupe bien de nous, ici ».

En sortant, M. Pitt s'arrête à la réception. Le sergent, M. John, parle maintenant avec une touriste étrangère qui a perdu son appareil photo. D'après ce qu'il entend, les touristes étaient descendus à l'Hôtel Plaza, et le directeur les a envoyés au commissariat avec un papier indiquant de voir avec M. John. Les touristes ont besoin de faire enregistrer la perte pour pouvoir faire jouer leur assurance une fois qu'ils seront rentrés chez eux. M. John note les informations, puis leur demande de revenir dans l'après-midi pour récupérer le document dont ils ont besoin.

Les touristes s'en vont et M. John se tourne vers M. Pitt, lui demandant s'il peut faire quelque chose pour lui. M. Pitt répond qu'il souhaite lui parler, quand il se sera occupé du couple qui attend. M. John hausse les épaules et répond qu'ils peuvent attendre, il s'en occupera plus tard. M. Pitt lui dit de le faire maintenant, qu'il reviendra plus tard. Il ne peut s'empêcher de penser au comportement de M. John, à l'état dans lequel se trouve le commissariat et à toutes les nouvelles idées qu'il a apprises durant sa formation. Il a dressé une liste des commerces, des personnalités politiques, des ambassades, des associations locales, etc., et a l'intention de leur demander ce qu'ils pensent des services de police. Bon nombre sont contents du comportement de la police et de l'action des commissariats.

Lorsqu'il rencontre M. Eton, directeur de l'Hôtel Plaza, celui-ci ne tarit pas d'éloges sur les services du commissariat. Les policiers sont toujours en mesure de traiter les problèmes rencontrés par ses clients et se déplacent rapidement en cas de problèmes à l'hôtel. De son côté, il a toujours été très heureux d'apporter son soutien au commissariat. « Quel soutien ? » demande M. Pitt. M. Eton répond que, pour ses clients qui ont besoin de documents délivrés par le commissariat, cela ne le dérange pas de livrer chaque mois quelques ramettes de papier et autres fournitures. Il leur a même remis une vieille photocopieuse qui allait être remplacée.

M. Eton indique qu'un certain nombre de commerces dans le quartier en font de même, il le sait par les réunions professionnelles qui se tiennent régulièrement dans son établissement. En fait, anciennement, les policiers faisaient la tournée des commerces pour recueillir du matériel et autres fournitures (du thé ou du café, par exemple) de manière aléatoire, mais cela ne se fait plus aujourd'hui. Les commerces se sont mis d'accord informellement, et chacun fournit chaque mois au commissariat les fournitures dont il a besoin.

M. Pitt était au fait de cette tradition, mais il est un peu surpris de la manière dont cela semble organisé. Il est également préoccupé par l'impact que cela produit sur la culture et les comportements des policiers du commissariat. Il se rappelle en particulier comment les touristes et le couple de personnes âgées ont été traités. Il organise une réunion avec M. John, qui est un peu surpris par ses questions et explique que le budget du commissariat n'est jamais suffisant pour couvrir les services qu'il donne, et qu'il a donc dû envoyer des policiers demander aux commerces de les aider lorsque le commissariat est à cours de fournitures, par exemple des ramettes de papier pour photocopieur, du café et des stylos. Il déclare que le prédécesseur de M. Pitt avait tenté de mieux organiser ce système et que les commerces proches du commissariat contribuaient régulièrement aux fournitures.

Cela facilite la planification, le commissariat est toujours en mesure de répondre plus efficacement et les relations sont bonnes. M. Pitt est surpris que M. John semble trouver ces arrangements normaux et pragmatiques. M. Pitt dit à M. John qu'à son avis le commissariat pourrait bien mieux servir les commerces locaux que les résidents du quartier, ce qu'il trouve préoccupant. Il évoque le couple de personnes âgées. M. John répond que les touristes sont toujours pressés et veulent des documents en bonne et due forme alors que les gens du quartier ont tout leur temps et qu'ils sont de toute façon habitués aux manières de faire à l'ancienne.

M. Pitt ne trouve pas normal que M. John traite le couple de personnes âgées comme s'il n'était pas important : si on les a fait attendre, c'est parce qu'ils ne connaissent pas leurs droits. Il ne trouve pas normal non plus que le système assure des fournitures, qu'il y ait ou non des besoins (il se demande si des policiers n'emportent pas des fournitures chez eux pour leur propre usage et pour quoi il leur faut à tous du café pour faire ce pourquoi ils sont payés). Il pense qu'il est possible qu'il y ait deux poids, deux mesures dans les services fournis.

Il se confie à M. John qui lui répond : « OK, si on arrête de solliciter les commerces, allez-vous augmenter le budget ? Sinon, comment pouvons-nous assurer le service pour les commerces mais aussi pour n'importe qui venant au commissariat ? Franchement, le système marche, pourquoi en changer ? J'ai demandé à un des commerces qui est en train de repeindre ses bureaux s'il pourrait repeindre la salle d'attente pour qu'elle ait l'air plus accueillante et moderne. Mes hommes sont contents de travailler ici et savent que je prends soin d'eux. Si vous voulez aider les citoyens, laissez les commerces contribuer, ils ont les moyens. Et alors, qu'est-ce que ça peut faire qu'on leur renvoie l'ascenseur ? C'est un arrangement où tout le monde s'y retrouve ! » Qu'est-ce que M. Pitt peut ou ne peut pas faire ensuite ?

5.5. Tester l'intégrité

Comment un comportement contraire à l'éthique est-il exposé au grand jour ? En général :

- ▶ il est signalé par un citoyen ; ou
- ▶ il est signalé par des collègues de travail.

Pour repérer des actes contraires à l'éthique ou corrompus au sein de l'administration publique, suffit-il d'attendre que des personnes courageuses (citoyens ou collègues) les signalent par hasard ?

Fréquemment, tout le monde trempe dans la combine : le chauffeur de taxi ne versera que la moitié de l'amende au policier, le policier empochera l'amende (en réalité le pot-de-vin) et ses supérieurs profiteront souvent des sommes extorquées durant la journée.

Il est donc permis de se demander quels autres outils permettent de détecter activement des actes contraires à l'éthique.

5.5.1. NYPD (New York City Police Department) – L'expérience de la police de New-York

Étude de cas – Les tests d'intégrité au sein de la police de New York

La police utilisée dans des opérations d'infiltration pour se débarrasser d'officiers violents

La police de New-York, depuis longtemps sous le feu des critiques et attaquée par les procureurs fédéraux qui l'accusent de protéger des officiers ayant des comportements abusifs, mène en toute discrétion un programme inhabituel dans lequel des agents sous couverture jouent le rôle de citoyens en colère dans des opérations d'infiltration pour se débarrasser des policiers enclins à se montrer violents.

Dans l'un des scénarios employés par la police, les agents répondant à un appel pour intervenir dans une affaire de violence familiale se retrouvent confrontés à un mari agité qui invective tout le monde, y compris les forces de l'ordre. En réalité, il s'agit d'un agent sous couverture envoyé par l'Inspection des services internes, et la dispute est une mise en scène qui suit un script pour voir si les agents de police, dont l'un d'entre eux est connu pour avoir fait l'objet de plaintes de la part de citoyens, répondront à la violence verbale par des menaces ou des actes de violence.

[...]

Les officiers de police se disent réticents à discuter en détail du programme car ils estiment que le secret entourant sa portée et ses méthodes a amplifié son effet dissuasif. Toutefois, ils ont indiqué que sur les 600 opérations d'infiltration entreprises chaque année par le service pour tester l'intégrité de son personnel, plusieurs douzaines sont consacrées à l'évaluation du comportement de policiers ayant souvent été mis en cause dans des plaintes pour comportements abusifs.

[...]

“Nous sommes tous au courant qu’il y a des tests d’intégrité pour voir si un policier va rendre un portefeuille perdu”, a dit Joseph V Toal, président de l’Association bénévole des sergents. “Mais quand ils vont aussi loin, jusqu’à mettre en scène une dispute familiale ou autre chose de ce genre, ils jouent avec le feu car il peut arriver que le policier pense être dans une situation où il risque sa vie.”

[...]

Les policiers ont dit qu’ils avaient soigneusement préparé chaque opération d’infiltration pour éviter des blessures en les montant dans des lieux qu’ils peuvent contrôler, par exemple des appartements en location, et en enregistrant sur vidéo tout ce qui se passe.

“Ce n’est jamais sans danger”, a déclaré le Chef Campisi. “Mais nous faisons très attention lorsque nous répétons et écrivons le script d’une opération de test avant de la réaliser.”

Ainsi, dans une de ces opérations relatée par des procureurs, le service place cinq policiers à un carrefour, jouant le rôle de possibles trafiquants de drogue, puis demande à une voiture de patrouille de se rendre sur les lieux et de disperser le groupe. L’un des agents sous couverture commence alors à insulter l’un des policiers qui se sont déplacés. Si celui-ci réagit violemment, il y a quatre autres agents sous couverture prêts à intervenir.

Pour que l’opération soit absolument sûre, les policiers ont dit qu’ils consultent chaque fois les procureurs locaux avant de jouer un nouveau scénario sous couverture pour en examiner les problèmes de sécurité et juridiques.

[...]

Les opérations d’infiltration pour prendre sur le fait des policiers violents ressemblent à une autre batterie de tests d’intégrité entamés il y a deux ans par le commissaire de police Howard Safir pour voir si les policiers se montraient respectueux dans leurs contacts avec le public. Dans ces tests, des policiers sous couverture jouent l’homme de la rue pour voir de manière aléatoire comment des agents se comportent, par exemple si un touriste leur demande son chemin.⁹²

Pensez-vous que cette méthode pourrait être appliquée pour tester l’intégrité des fonctionnaires en ce qui concerne les cadeaux et pots-de-vin ? Quels dangers et échecs potentiels présente-t-elle ?

Depuis 1994, la police de New-York procède à des tests d’intégrité dans ce cadre, avec⁹³ :

- ▶ des scénarios réalistes, par exemple lorsqu’un « trafiquant de drogue » joué par un policier du service de l’intégrité propose un pot-de-vin en espèces ;
- ▶ des tests d’intégrité enregistrés par surveillance audio et vidéo, et en présence de témoins placés sur les lieux ;
- ▶ des tests ciblés visant des policiers précis suspectés de corruption, des citoyens, des criminels ou des collègues ayant fait part précédemment d’allégations dans ce sens ;

92. Article de Kevin Flynn, *New York Times* (24 September 1999), www.nytimes.com.

93. Cette sous-partie est inspirée de l’OSCE, *Best practices in combating corruption*, 2004, chapitre 12, p. 142-144 (« Integrity testing ») et chapitre 6 (« Building an ethical administration »), www.osce.org.

- ▶ des tests aléatoires visant des policiers sélectionnés au hasard ;
- ▶ les policiers savent qu'un tel programme existe, mais ne sont pas au courant de la fréquence ou de l'occurrence de ce type de tests ;
- ▶ les policiers ne peuvent pas savoir si un pot-de-vin est offert dans le cadre d'un test d'intégrité ou non.

Jusqu'ici, l'impact des tests d'intégrité a été le suivant :

- ▶ les policiers préfèrent ne pas prendre de risque et signaler l'incident plutôt que de l'ignorer ou d'accepter le pot-de-vin ;
- ▶ environ 20 % des policiers soumis à ce test sur la base de soupçons préalables ont échoué, ont fait l'objet de poursuites et été limogés ;
- ▶ seul 1 % des policiers sélectionnés au hasard pour ce test échoue.

5.5.2. Objectifs

La pratique des tests d'intégrité sert plusieurs objectifs⁹⁴ :

- ▶ identifier les agents publics ou administrations enclins à s'adonner à des pratiques corrompues ;
- ▶ recueillir des preuves pour les poursuites ;
- ▶ augmenter le risque perçu de détection et, de ce fait, décourager la corruption ;
- ▶ encourager les fonctionnaires à respecter leur obligation de signaler les offres de pots-de-vin (puisque'il pourrait s'agir d'une offre faite dans le cadre d'un test d'intégrité) ;
- ▶ identifier les fonctionnaires qui sont honnêtes et en qui il est possible d'avoir confiance, dont la probité peut être reconnue pour des promotions ;
- ▶ identifier les besoins de formation des fonctionnaires, par exemple les comportements inappropriés répétitifs pourraient être le signe d'une méconnaissance des difficultés d'ordre éthique ;
- ▶ montrer à l'opinion publique que le gouvernement entend sérieusement poursuivre les faits de corruption ;
- ▶ à ces objectifs il convient d'en ajouter un autre, rarement voire pas du tout évoqué : la nécessité de décourager les citoyens de proposer des pots-de-vin. Ainsi, dans certains pays, la plupart des automobilistes ne bouclent pas leur ceinture de sécurité, et certains sont prêts à payer un policier s'ils sont pris plutôt qu'à appliquer la loi. Comme le pot-de-vin est bien moins élevé que l'amende qu'elles devraient payer, ces personnes ont tout intérêt à ce que la corruption perdure.

Globalement, la pratique des tests d'intégrité est extrêmement efficace et se révèle un outil peu onéreux de découragement de la corruption.

94. Cette sous-partie est inspirée du manuel des Nations Unies *United Nations handbook on practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators*, 2004, p. 91-97, www.unodc.org.

5.5.3. Limites

Il convient de tenir compte des limites suivantes :

- ▶ les scénarios doivent être véritablement réalistes si l'on veut qu'ils marchent ;
- ▶ le service qui procède à ce type de tests doit présenter les plus hautes qualités d'intégrité et de confidentialité, car les informations concernant les cibles et les calendriers des opérations sont des informations ayant une valeur, pour lesquelles des fonctionnaires corrompus seraient prêts à payer le prix fort ;
- ▶ les pots-de-vin proposés devraient être si modestes qu'aucun fonctionnaire honnête ne serait tenté ;
- ▶ les pouvoirs publics ne doivent pas inciter les citoyens à commettre des délits. C'est pourquoi, dans la presque totalité des pays, le Code pénal contient des dispositions relatives aux pièges et aux agents provocateurs, ce qui signifie que les suspects ne peuvent pas être sanctionnés s'ils ont été poussés par l'État à commettre le délit.

5.5.4. Autres exemples

Police londonienne

La pratique des tests d'intégrité a été introduite en 1998 dans la police londonienne (la London Metropolitan Police). En tant que mesures ciblées prises à la suite de soupçons spécifiques, les opérations d'infiltration ou « assurance qualité » (comme on appelle aussi les tests d'intégrité) sont désormais un outil courant d'application de la loi dans tous les pays, vraisemblablement.

Pologne : une ex-députée écope d'une peine de prison pour corruption

Un tribunal polonais a condamné à trois ans de prison et à une amende une ex-députée du parti au pouvoir pour des faits de corruption.

Le tribunal a jugé Beata Sawicka coupable d'avoir accepté en 2007 plus de 100 000 złoty (29 500 dollars, 23 000 euros), de l'alcool et un stylo-plume incrusté d'un diamant en gratifications pour avoir aidé une entreprise à acquérir un terrain d'une valeur de quelque 3 millions złoty (900 000 dollars, 700 000 euros).

Le tribunal a également condamné Mirosław Wądołowski, maire de la ville de Hel (au nord du pays), à deux ans de prison avec sursis pour avoir demandé des pots-de-vin en vue d'aider l'entreprise à acquérir le terrain.

Sawicka et Wądołowski ont été arrêtés peu après les élections législatives de 2007 à la suite d'une opération d'infiltration de la nouvelle Agence polonaise de lutte contre la corruption. Deux hommes proposant les pots-de-vin étaient en fait des agents sous couverture et l'entreprise était fictive.⁹⁵

95. Voir www.rai-see.org.

Croatie : peines de prison dans un scandale lié aux privatisations

« Selon une communication de 2011 du département d'État américain, en juin 2007, la police croate a mené une opération d'envergure contre des hauts fonctionnaires corrompus travaillant à l'ancien Fonds croate pour la privatisation (HFP), devenu depuis l'Agence de gestion des biens publics. Des policiers ont infiltré le fonds pour identifier quels fonctionnaires pouvaient être achetés. Depuis le début des années 1990, le Fonds croate pour la privatisation vendait des entreprises anciennement détenues par l'État et aurait favorisé ceux qui avaient versé des pots-de-vin aux directeurs du fonds pendant ces opérations.

Plusieurs fonctionnaires du fonds ont été arrêtés, et deux anciens vice-présidents ont écopé de peines de prisons. Des négociations ont en outre eu lieu pour dédommager les entreprises qui avaient été déboutées dans leurs tentatives de rachat des sociétés publiques. Les fonctionnaires étaient accusés d'avoir accepté des pots-de-vin, d'avoir vendu des sociétés publiques sans appel d'offre concurrentiel, de fraude immobilière et de délit d'initiés.

Selon Javno 2009, cinq fonctionnaires ont été condamnés à des peines d'emprisonnement en 2009. Parmi eux figurait l'ancien vice-président de HFP, qui a écopé de onze ans de prison et d'amendes à hauteur de 250 000 euros et 125 000 kunas croates. Cette opération d'infiltration est considérée comme la plus importante opération anticorruption ayant été menée par la police croate et ayant abouti à des arrestations ; elle a été saluée par l'UE comme la preuve d'un bon travail de police et d'un engagement actif à lutter contre la corruption dans le pays. »⁹⁶

5.6. Bibliographie

Council of Europe, *Opinion on the Draft Law « On Amendment of Certain Laws » and Draft Law « On Professional Integrity Testing » of the Republic of Moldova*, 2013 (anglais), www.coe.md.

OCDE, *Asset declarations for public officials : a tool to prevent corruption* (anglais et russe), www.oecd.org.

OCDE, *Managing conflict of interests in the public service : a toolkit*, 2005 (anglais), www.oecd.org.

OSCE, *Best practices in combating corruption*, 2004 (anglais, russe), chapitre 12, p. 141 (« Integrity testing ») et chapitre 6 (« Building an ethical administration ») www.osce.org.

The United Nations handbook on practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators, 2004, p. 91-97, www.unodc.org.

H. Whitton, *Beyond the code of conduct : building ethical competence in public officials*, U4-Brief, 2009, 19, www.u4.no.

96. Voir www.business-anti-corruption.com.

6. Incriminations

Cette partie n'est pas un séminaire pour pénalistes ; elle entend approfondir la compréhension de la corruption en répondant à deux questions :

- ▶ Quelle est exactement la définition des délits de corruption en droit pénal ?
- ▶ Quelles sont les frontières entre comportement criminel et comportement autorisé par la loi ?

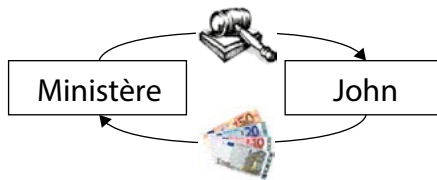
6.1. Éléments constitutifs de délits

Les droits internes prévoient de nombreux délits de corruption. Parmi les plus importants, on citera la corruption d'agents publics, la corruption dans les affaires privées, le trafic d'influence, la fraude, le détournement et les malversations financières, l'abus de pouvoir, l'enrichissement illicite et le blanchiment d'argent.

6.1.1. Corruption d'agents publics

Étude de cas – Entreprise de BTP

M. John possède une entreprise de BTP dans la capitale. Le ministère du Génie civil envisage la construction d'une nouvelle autoroute jusqu'à l'aéroport et prépare l'appel d'offre. Au ministère du Génie civil, M. Mink est chargé de la rédaction de l'appel d'offre. Un certain nombre d'options sont présentées ci-dessous. Pour chacune d'entre elles, qui est punissable et pour quel délit ?



a. M. John rénove le domicile de M. Mink gratuitement ; en échange, M. Mink rédige donc l'appel d'offre de telle manière que la société de M. John répond spécifiquement aux conditions, de sorte que M. John a de meilleures chances de remporter le contrat.

b. M. John promet seulement de rénover le domicile de M. Mink gratuitement en échange de la rédaction favorable de l'appel d'offre. M. Mink se réjouit de la promesse et l'accepte.

c. M. John envoie son avocat faire la promesse à M. Mink.

d. M. John verse de l'argent à la mère de M. Mink, M. Mink est au courant.

Corruption active

► Éléments matériels du délit :

- proposer, offrir ou donner
- directement ou indirectement
- tout avantage indu
- à un agent public
- pour lui-même ou un tiers
- afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions.

► Éléments intentionnel du délit : l'intention.

Corruption passive

► Éléments matériels :

- pour un agent public
- solliciter ou recevoir
- directement ou indirectement
- tout avantage indu
- pour lui-même ou un tiers
- afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions.

► Éléments intentionnel : l'intention.

Solution suggérée

a. M. John et M. Mink sont coupables de corruption.

b. Problème : la promesse est-elle déjà un acte de corruption ? Selon les normes internationales, oui. Si ce n'est pas le cas, l'acte pourrait néanmoins être qualifié de tentative de corruption active et passive. Toutefois, certaines juridictions nationales (par exemple la Fédération de Russie) tendent à ne pas considérer une promesse antérieure comme une remise véritable de « pot-de-vin ».

c. M. John et M. Mink sont coupables de corruption. M. John est coupable d'avoir « indirectement » remis un pot-de-vin par l'intermédiaire de son avocat.

d. M. Mink est coupable de corruption passive (solliciter un avantage pour autrui). M. John est coupable de corruption active.

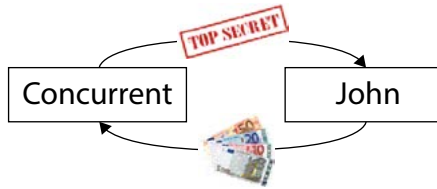
Cas réel

Dans un État africain, un prêtre local a été jugé coupable par un tribunal pénal d'avoir commis un délit. Il avait offert de prier pour le juge en contrepartie d'une sentence alléguée. L'offre d'une prière constitue-t-elle un « avantage » au sens de la corruption ?

6.1.2. Corruption dans le secteur privé

Étude de cas

Reprenons les faits exposés plus haut. Cependant, cette fois, M. John verse de l'argent au directeur responsable de la réponse à appel d'offre qui travaille chez son principal concurrent pour que le responsable lui révèle le montant de la proposition. Ainsi, M. John fait une offre moins élevée et remporte le marché.



Corruption active

► Éléments matériels du délit :

- proposer, offrir ou donner
- directement ou indirectement
- tout avantage indu
- à un employé occupant une fonction de direction
- pour lui-même ou un tiers
- afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions.

► Éléments intentionnels du délit : l'intention.

Corruption passive

► Éléments matériels :

- pour un employé occupant une fonction de direction
- solliciter ou recevoir
- directement ou indirectement
- tout avantage indu
- pour lui-même ou un tiers
- afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions.

► Éléments intentionnels : l'intention.

Solution suggérée

Il n'y a pas d'agent public dans ce scénario. M. John et l'employé sont tous deux coupables de corruption de nature commerciale.

Cas réel

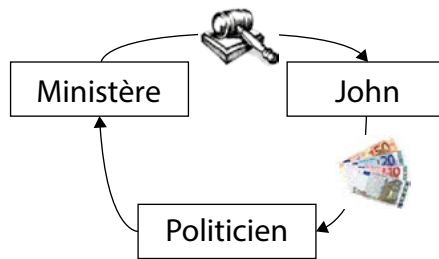
Le directeur régional de l'Allemagne pour la chaîne internationale de produits électroniques grand public Media Markt et un autre directeur auraient accepté

des pots-de-vin pour 5 millions d'euros. Ces pots-de-vin auraient été versés par une société sur internet pour obtenir des contrats avec Media Markt à hauteur de 65 millions d'euros, alors même que d'autres sociétés sur internet avaient fait de meilleures offres à Media Markt. Au total, neuf mis en cause sont maintenant accusés de « corruption en bande organisée et de corruption commerciale dans le secteur privé »⁹⁷.

6.1.3. Trafic d'influence

Étude de cas

M. Full, l'avocat de M. John, est membre du même parti politique que M. Mink. En fait, M. Full est un homme politique puissant au sein de ce parti, alors que M. Mink n'y joue pas un rôle très important. M. Full exerce donc une réelle influence sur M. Mink à cet égard. M. Full connaît également personnellement le ministre pour qui travaille M. Mink. M. John verse de l'argent à M. Full pour que celui-ci persuade M. Mink de rédiger un appel d'offre favorable pour M. John.



Solution suggérée

Aucun des acteurs n'est coupable de corruption. Toutefois, ce cas serait punissable au chef du délit distinct de « trafic d'influence » prévu dans bon nombre de droits nationaux et dans les conventions internationales. Ainsi, la France a incriminé le trafic d'influence depuis plus d'un siècle.

L'article 12 de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption donne la définition suivante du trafic d'influence⁹⁸ :

Le fait de proposer, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à titre de rémunération à quiconque affirme ou confirme être capable d'exercer une influence sur la prise de décision de toute [personne ...], que l'avantage indu soit pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, ainsi que le fait de solliciter, de recevoir ou d'en accepter l'offre ou la promesse à titre de rémunération pour ladite influence, que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché.

97. Voir www.focus.de (allemand).

98. Voir conventions.coe.int.

6.1.4. Fraude

Étude de cas

M. Mink reçoit de l'argent de M. John. Cependant, M. Mink prétend seulement être en mesure de rédiger l'appel d'offre, alors qu'en fait il n'est pas responsable de cet appel d'offre, ni en mesure d'influer sur celui-ci.



Solution suggérée

M. John est coupable de corruption active. M. Mink n'est pas coupable de corruption passive, mais de fraude.

Corruption passive

► Éléments matériels :

- pour un agent public (+)
- solliciter ou recevoir (+)
- directement ou indirectement (+)
- tout avantage indu (+)
- pour lui-même ou un tiers (+)
- afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions (-).

► Élément intentionnel : l'intention.

Fraude

- déclaration matérielle fausse (+)
- faite dans l'intention de tromper (+)
- la confiance d'une victime dans la déclaration (+)
- dommages (+).

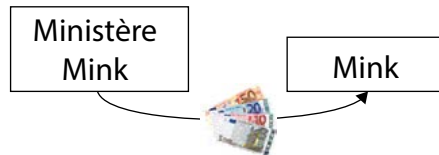
Cas réel

En Arménie, un fonctionnaire ministériel avait pris un taxi que conduisait un jeune diplômé qui souhaitait faire acte de candidature pour être recruté au ministère où travaillait le fonctionnaire. Celui-ci a prétendu pouvoir aider le jeune homme en faisant avancer son dossier. Le jeune homme a payé au fonctionnaire le pot-de-vin demandé (100 euros). En réalité, le fonctionnaire n'avait aucun pouvoir d'influence sur les décisions prises en matière de ressources humaines dans le ministère. Comme il n'avait pas agi « dans l'exercice de ses fonctions », il n'a pas été jugé pour faits de corruption, mais pour fraude.

6.1.5. Détournement de fonds/malversations financières

Étude de cas

M. Mink est, en secret, propriétaire direct d'un cabinet de consultants. Son cabinet facture au ministère des « services de consultance pour l'appel d'offre concernant l'autoroute ». En réalité, il n'y a jamais eu de services. Il ordonne le règlement de la facture sur les comptes du ministère.



Solution suggérée

M. Mink est coupable de détournement de fonds.

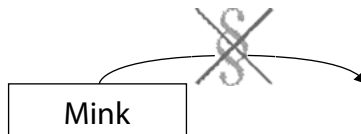
Détournement de fonds :

- ▶ détournement frauduleux d'un actif (+)
- ▶ par une personne à qui il avait été confié (+).

6.1.6. Abus de pouvoir

Étude de cas

M. Mink éprouve à titre personnel un sentiment de haine à l'égard de M. Paul, propriétaire d'une autre entreprise du bâtiment. M. Mink rédige donc l'appel d'offre spécifiquement de telle manière que M. Paul perdra vraisemblablement le marché dans tous les cas.



Solution suggérée

Il n'y a pas de transaction avec un tiers – M. Mink agit seul. La corruption ne s'applique donc pas. De plus, M. Mink n'en tire aucun enrichissement, ni pour lui, ni pour un tiers, il ne fait qu'utiliser la loi dans son intérêt non financier. M. Mink est coupable d'abus de pouvoir.

Abus de pouvoir

- ▶ le fait pour un agent public, dans l'exercice de ses fonctions (+)
- ▶ d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte (+)
- ▶ en violation des dispositions légales (+)
- ▶ pour obtenir un avantage indu pour lui ou pour une autre personne ou entité (+).

Ce délit est punissable, par exemple, en Autriche, en Bosnie ou encore en Ukraine.

6.1.7. Enrichissement illicite

Étude de cas

Une fois l'autoroute construite, le projet est audité par la Cour des comptes. L'audit révèle que les procédures de passation de marché n'étaient pas pleinement conformes aux dispositions légales applicables, et aussi que 2 millions d'euros de fonds publics ont disparu durant la construction de l'autoroute, sans justificatifs. Toutefois, aucune malversation ne peut être liée à M. Mink. En fait, il n'est jamais considéré coupable de quoi que ce soit. Après le démarrage de la construction de l'autoroute, M. Mink a fait l'acquisition d'une Mercedes et d'une Porsche. À la suite d'articles de presse sur les voitures de luxe que possède M. Mink, une enquête révèle qu'il a transféré 250 000 euros en espèces sur un compte à l'étranger. Son revenu mensuel est de 400 euros. Sa femme est secrétaire dans un petit cabinet d'avocats.



Le délit d'enrichissement illicite vient d'Amérique latine. Plus d'une dizaine de pays (notamment l'Équateur, le Salvador, le Paraguay, le Pérou et le Venezuela) ont depuis longtemps introduit dans leur Code pénal un délit d'enrichissement illicite. L'Argentine a, dès 1964, prévu à l'article 268(2) de son Code pénal les dispositions suivantes :

Est punissable d'une peine d'emprisonnement de deux à six ans, d'une amende de 50 à 100 % de la valeur de l'enrichissement et de la déchéance perpétuelle le fait pour une personne, à qui la justification a été demandée selon les dispositions applicables, de ne pas pouvoir justifier l'origine d'un enrichissement significatif de son patrimoine ou de celui d'un intermédiaire en vue d'occulter cet enrichissement, intervenu après la prise de fonctions publiques ou jusqu'à deux après la cessation des fonctions.

L'enrichissement est avéré non seulement lorsque le patrimoine a été augmenté par de l'argent, des biens ou des immeubles, mais aussi lorsque des dettes ont été effacées ou des obligations grevant la dette annulées.

L'intermédiaire déguisant l'enrichissement sera passible de la même sanction que l'auteur du délit.

Ultérieurement, la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, puis la Convention interaméricaine de 1999 contre la corruption, de l'Organisation des États américains, la Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité organisée transnationale et enfin la Convention des Nations Unies contre la corruption ont repris ce délit. L'article 20 de la CNUCC dispose que :

« Sous réserve de sa Constitution et des principes fondamentaux de son système juridique, chaque État partie envisage d'adopter les mesures législatives et

autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, à l'enrichissement illicite, c'est-à-dire une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes. »

Plusieurs pays envisagent actuellement d'incriminer l'enrichissement illicite.

L'incrimination de l'enrichissement illicite procure plusieurs avantages :

- ▶ il n'est pas nécessaire d'apporter la preuve de certains délits sous-jacents à l'enrichissement illicite (corruption, détournement de fonds, etc.) difficiles à démontrer ;
- ▶ l'incrimination de ce délit décourage la corruption puisqu'à tout le moins l'utilisation somptuaire des produits devient plus difficile (après l'incrimination de ce délit à Hong Kong en 1971, 295 policiers corrompus ont démissionné pour échapper aux sanctions).

Elle présente aussi des inconvénients :

- ▶ le délit ne repose que sur deux éléments :
 - le fait d'exercer une fonction publique ;
 - et le fait d'être riche.
- ▶ deux éléments qui, en soi, ne sont absolument pas illégaux ;
- ▶ le délit remet en cause dans une certaine mesure la présomption d'innocence ;
- ▶ le délit remet en cause dans une certaine mesure le droit de l'accusé de garder le silence ;
- ▶ l'accusé pourrait être en mesure d'expliquer la légitimité de son patrimoine (un héritage, par exemple) mais, en l'obligeant à se justifier, il risquerait alors de s'auto-incriminer pour fraude fiscale ou d'autres infractions.

Jusqu'ici, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas eu à connaître de requêtes concernant un délit « d'enrichissement illicite » et le respect des droits de l'homme. Selon sa jurisprudence générale, la présomption d'un délit est compatible avec la présomption d'innocence tant que (1) la responsabilité principale de la preuve des éléments du délit incombe à l'accusation et (2) les présomptions sont réfutables⁹⁹.

De même, des cours suprêmes nationales ont déjà décidé que la présomption d'innocence cesse de fonctionner dès lors qu'il est établi *prima facie* que des actifs ont été acquis illégalement. Dès lors qu'il existe des preuves irréfutables de richesse inexplicquée, l'agent public concerné peut expliquer la différence disproportionnée entre ses revenus légitimes et sa richesse réelle, mais n'y est pas obligé. Cependant, s'il ne s'en explique pas, la justice peut en tirer des conclusions.

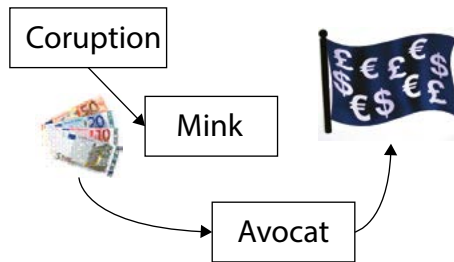
99. M. Perdriel-Vaissiere, « The accumulation of unexplained wealth by public officials : Making the offence of illicit enrichment enforceable », *U4 Brief*, 2012, 1, www.u4.no.

6.1.8. Blanchiment d'argent

À quoi sert un délit tel que le blanchiment d'argent ? Qu'a-t-il à voir avec la corruption ?

Étude de cas

M. Mink a secrètement accumulé une grosse somme d'argent ces dernières années en plus de son modeste salaire de fonctionnaire. Cet argent provient de rétro-commissions et de pots-de-vin, ou simplement de détournements d'actifs à son profit. M. Mink étant tenu, en tant que fonctionnaire, de déclarer ses revenus et son patrimoine, il conserve son argent en espèces à son domicile, mais aimerait le transférer à l'étranger, en lieu sûr, là où il ne déclencherait aucun soupçon. Son avocat lui propose de l'y aider car il a un bureau à l'étranger, et peut donc régulièrement transférer de l'argent à son établissement à l'étranger sans éveiller les soupçons. De là, l'argent est transféré sous forme d'honoraires de consultance au profit d'une société étrangère appartenant à M. Mink.



Solution suggérée

Les malversations de M. Mink sont de l'histoire ancienne, de sorte que son avocat ne pourra plus être accusé de complicité de délits de corruption. Toutefois, l'avocat est coupable de blanchiment d'argent.

Blanchiment d'argent :

- ▶ le fait de prendre part à une transaction financière (+)
- ▶ avec les produits d'un délit (+)
- ▶ aux fins de cacher ou de déguiser l'origine illicite du bien (+)
- ▶ intention (+).

6.2. Non-responsabilité

Dans l'étude de cas de départ, la société de M. John est sur le point de faire faillite. Si M. John n'obtient pas le marché, son entreprise devra mettre la clé sous la porte et ses 30 employés se retrouveront sans emploi. Durant les procédures de réponse à l'appel d'offre, M. Mink dit à M. John que celui-ci a fait la meilleure offre, mais que M. Mink s'arrangera pour qu'il n'ait pas le marché s'il ne lui verse pas une grosse somme d'argent. M. John finit par verser un pot-de-vin à M. Mink.

Solution suggérée

M. Mink est coupable de corruption passive. La corruption active de M. John ne peut se justifier que si l'extorsion par M. Mink est admise, si la menace à l'encontre de M. John est plus grave que les simples intérêts commerciaux. En général, seules les menaces physiques sont retenues pour exonérer la responsabilité. Certains systèmes de droit nationaux exigent en outre la coopération du corrupteur avec la police. La note aux articles 204 et 291 du Code pénal russe précise ceci :

Quiconque a donné un pot-de-vin voit sa responsabilité pénale exonérée s'il a facilité activement la détection et/ou l'investigation d'un délit et si le pot-de-vin a été extorqué par le fonctionnaire ou si la personne a volontairement notifié le pot-de-vin, après avoir commis le délit, à une instance autorisée à intenter des procédures pénales.

6.3. Immunités en tant qu'obstacles aux poursuites

L'immunité de poursuites pénales pose souvent un problème s'agissant de poursuivre des personnes exerçant des fonctions publiques. Dans la plupart des cas, l'immunité peut être levée par décision du parlement, du président, d'un conseil de magistrature ou autres organes. Toutefois, une telle procédure signifie que les mesures d'enquête (perquisitions domiciliaires, arrestations, etc.) sont retardées ou ne sont plus confidentielles. Dans certains cas, l'immunité ne sera tout simplement pas levée, et les affaires criminelles ne seront jamais jugées. L'un des exemples frappant à cet égard est celui de l'ancien Premier ministre ukrainien Lazarenko qui, en 1996 et 1997, a détourné plus de 100 millions de dollars. Deux jours avant que son immunité n'ait été levée par le Parlement ukrainien, il a fui à l'étranger.

Tableau 6.1 : Inviolabilité pénale des personnes exerçant des fonctions publiques en Europe

| Inviolabilité pénale dans les États membres | Conseil de l'Europe 2007 | Union européenne (EU) 2007 | Union européenne (EU) 1995 |
|---|--------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | (47) | (27) | (15) |
| Parlementaires | 43 | 25 | 13 |
| Chefs d'État | 40 | 22 | 11 |
| Premier ministre | 19 | 11 | 6 |
| Ministres | 16 | 10 | 5 |
| Médiateurs, etc. | 10 | 3 | 2 |
| Juges de Cour suprême | 20 | 8 | 1 |
| Juges | 16 | 4 | 0 |
| Procureur principal | 5 | 0 | 0 |
| Procureurs | 4 | 0 | 0 |
| Conseil de la magistrature | 3 | 0 | 0 |

Les organisations internationales sont donc d'accord sur le fait que les immunités doivent être limitées pour permettre l'efficacité des poursuites de délits de corruption. La presque totalité des 47 États membres du Conseil de l'Europe et des 27 pays membres de l'Union européenne accordent l'inviolabilité en matière pénale à leurs parlementaires, mais seuls quelques-uns en font de même pour les personnalités de l'exécutif ou du judiciaire. Seuls les États d'Europe de l'Est membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne accordent les immunités à une large palette de personnes exerçant des fonctions publiques¹⁰⁰.

6.4. Activités des sponsors et droit pénal

Dans de nombreux pays, entre activités de sponsors et corruption la frontière est mince. Même sans prendre en compte le droit pénal, ces activités interpellent sur le plan de l'éthique en ce qui concerne l'indépendance de l'État par rapport à l'influence du secteur privé.

6.4.1. Ordinateurs dans les écoles

Étude de cas

Deux amis gèrent la société CSP, l'une des nombreuses entreprises de photographies scolaires dans la capitale. CSP envoie des photographes dans les établissements scolaires à des dates convenues avec l'administration de l'établissement pour prendre des photos de chaque classe dans un secteur de l'établissement prévu pour ce faire. Avec l'aide des enseignants, les photos sont distribuées aux élèves et à leurs parents pour achat éventuel (sans obligation). Les enseignants collectent le montant de l'achat des photos ou récupèrent les photos que les parents ne souhaitent pas acheter, puis l'argent et les photos retournées sont remis au photographe. Selon les dispositions légales en vigueur, le chef d'établissement a toute latitude pour autoriser des activités commerciales dans l'enceinte de son établissement. En contrepartie du travail de l'établissement relatif aux photos de classe, CSP fait chaque année un don d'un ordinateur et d'une imprimante au laboratoire d'informatique de l'école. Les propriétaires de CSP ou le chef d'établissement sont-ils coupables de corruption ?

Solution suggérée

- ▶ Éléments matériels de la corruption active et de la passive :
 - donner/ (+)
 - directement (+)
 - à un agent public (+)
 - pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions (+)
 - tout avantage ?

100. T. Hoppe, « Public corruption : limiting criminal immunity of legislative, executive and judicial officials in Europe », *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 5, 2011, p. 538, tilman-hoppe.de.

- argument contre « tout avantage » : l'établissement scolaire a bien effectué un travail en contrepartie de l'ordinateur ;
- argument pour « tout avantage » : le travail de l'école n'a pas de valeur marchande et d'autres écoles pourraient l'effectuer gratuitement (avec le photographe le plus compétitif) uniquement dans l'intérêt de leurs élèves ;
- indu ?
 - arguments contre « indu » : les ordinateurs ne profitent pas à un individu mais servent le bien public ;
 - arguments pour « indu » : CSP bénéficie par rapport à ses concurrents d'un avantage qui n'est pas nécessairement basé sur le mérite mais sur une contrepartie en argent/biens ; les établissements ont besoin de financement et peuvent donc facilement être manipulés par des propositions financières ;
 - Pour lui-même ou une autre personne (?)
 - arguments contre : les ordinateurs ne bénéficient à personne en particulier, pas même à des proches du chef d'établissement, mais servent le bien public ;
 - arguments pour : les ordinateurs servent bien les intérêts du chef d'établissement et de ses collègues sur le plan professionnel, ainsi que les élèves et leurs parents ;

► Élément intentionnel : l'intention (+).

La Cour suprême allemande a jugé, dans une affaire similaire, qu'il y avait corruption.

6.4.2. Matériel médical

Étude de cas

La société pharmaceutique Pharmacon applique un système de primes pour la prescription de ses médicaments. Les médecins des centres médicaux municipaux reçoivent un système informatique expert DOC gratuitement. Il leur permet de trouver rapidement chaque médicament de Pharmacon convenant au malade. Il leur permet aussi de calculer combien de médicaments Pharmacon ils ont prescrits par an. En contrepartie de la prescription de médicaments Pharmacon, les centres médicaux reçoivent du matériel médical dont ils ont grand besoin à hauteur de 5 % de la valeur des médicaments prescrits. Y a-t-il des coupables de corruption dans cette affaire ?

Solution suggérée

- Éléments matériels de la corruption active et de la corruption passive :
 - donner (+)
 - directement (+)
 - en vue qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions (+)
 - à un agent public (?)
 - argument contre « un agent public » : contrairement à des policiers, par exemple, les médecins n'ont pas de pouvoirs coercitifs sur les gens ;

- argument pour « un agent public » : les médecins (du moins dans des centres médicaux publics) disposent de fonds publics et ont le pouvoir de décider de la manière dont ils vont les utiliser ;
 - tout avantage ?
 - argument contre « tout avantage » : les médecins travaillent réellement en échange d'une application informatique ;
 - argument pour « tout avantage » : le travail du médecin n'a pas de valeur marchande et d'autres médecins prescrivent des médicaments de Pharmacon gratuitement (si ces médicaments sont les mieux adaptés) juste dans l'intérêt de leurs patients ;
 - indu ?
 - arguments contre « indu » : les applications informatiques médicales ne bénéficient pas à une personne mais servent le bien commun ;
 - arguments pour « indu » : Pharmacon obtient sur ses concurrents un avantage qui n'est pas forcément fondé sur le mérite de ses médicaments mais est obtenu en échange d'argent/d'un bien ; les centres médicaux ont besoin de financement et peuvent donc facilement être manipulés grâce à des offres financières ;
 - pour lui-même ou une autre personne (?)
 - arguments contre : les applications informatiques médicales ne profitent pas à une ou des personnes du centre mais servent le bien public ;
 - arguments pour : les ordinateurs procurent bien un avantage aux médecins et au centre sur le plan professionnel ;
- Élément intentionnel : l'intention (+).

Dans une affaire similaire, la Cour suprême allemande a jugé qu'il y avait corruption.

6.5. Bibliographie

OSCE, *Best practices in combating corruption*, 2004 (anglais, russe), chapitre 12, « Criminal Law », www.osce.org

UNODC, *Legislative Guide for the Implementation of the UNCAC* (anglais, russe), www.unodc.org

7. Financement politique

Cette partie du manuel entend répondre aux questions suivantes :

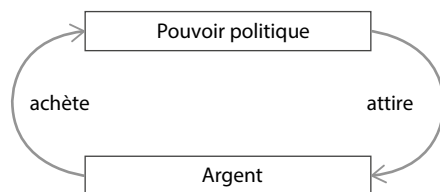
- ▶ À partir de quand l'argent commence-t-il à corrompre la vie politique ?
- ▶ De quel cadre la vie politique a-t-elle besoin pour pouvoir contrôler l'argent et non être contrôlée par l'argent ?

7.1. Contexte

Étude de cas – Siège à vendre

En 2003, le président du Parti du centre démocratique de la Croatie et son secrétaire de parti passent un contrat par écrit avec un homme d'affaires. En échange d'un don de 250 000 euros au parti, l'homme d'affaires se voit promettre un siège au parlement après les législatives. Le parti ne tient pas sa promesse mais, après les législatives, l'argent s'est volatilisé¹⁰¹.

On voit bien pourquoi la politique a besoin de fonds : sans argent, pas de partis politiques, pas d'élections, pas de démocratie (représentative). Mais cela signifie aussi que l'influence politique peut être vendue au plus offrant, autrement dit à ceux qui ont de l'argent, et que les personnes au pouvoir y restent car elles peuvent lever encore plus de fonds :



L'argent influe sur la politique, sous l'angle des élections et sous celui des partis.

- ▶ Élections : quels partis et candidats ont le plus d'argent, ce qui leur permet de lutter pour le pouvoir ?
- ▶ Partis politiques : quels partis ont le plus d'argent pour influencer sur la politique (et sur les élections suivantes) ?

101. D. M. Smilov et al., *Political finance and corruption in eastern Europe : the transition period*, 2007, p. 61.

L'argent pour les partis politiques et les élections provient essentiellement des sources suivantes :

- ▶ cotisations des adhérents (y compris par la taxation des salaires) ;
- ▶ dons privés (y compris par des activités de mobilisation de fonds) ;
- ▶ recettes d'activités commerciales ;
- ▶ fonds publics (soutien financier direct sur le budget public).

Outre des liquidités, l'argent peut se présenter sous d'autres formes, par exemple :

- ▶ du temps gratuit dans les médias ;
- ▶ l'utilisation de ressources administratives (bureaux, personnel, transport, communication, énergie, etc.) ;
- ▶ l'utilisation de ressources privées (bureaux, personnel, transport, communication, énergie, etc.) ;
- ▶ un soutien indirect de l'État (exonération d'impôts pour les partis, déductibilité fiscale des dons, temps d'antenne gratuit sur les radios et télévisions, services publics gratuits – poste, énergie, téléphone, transport – et utilisation gratuite d'infrastructures publiques).

7.2. Financement de l'État et financement privé

Étude de cas – « Le gagnant remporte le pot »

En Russie, la loi sur le financement politique autorise les dons privés et les fonds publics pour financer les partis politiques. L'article 38 de la loi sur les partis politiques déclare que les partis politiques ont droit à une aide publique basée sur les résultats des élections pour compenser les dépenses qu'ils ont dû engager en vue des élections, pour un montant annuel total d'au moins 20 roubles (soit approximativement 0,50 euro) multiplié par le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales valides pour les élections précédentes à la Douma d'État ou élections présidentielles – si le parti a recueilli au moins 3 % des voix.

Cette pratique promeut-elle convenablement la compétition démocratique ? Quelles pourraient être les solutions alternatives ?

Examinez les options suivantes :

- ▶ prêts sans intérêt consentis aux partis durant les campagnes électorales, l'État remboursant les prêts selon les modalités suivantes : plus le parti recueille de voix, plus la part remboursée par l'État sera importante ;
 - inconvénient : les petits partis sont en général désavantagés car ils ne sont pas représentés au parlement, et donc, en principe, ne reçoivent aucun autre financement pour rembourser leurs prêts ;
- ▶ subvention forfaitaire à chaque parti enregistré pour une élection, en fonction du nombre d'adhérents ;
 - inconvénient : des partis comptant le même nombre d'adhérents peuvent avoir des résultats tout à fait différents aux élections, par exemple dans le cas où un parti au pouvoir a été éclaboussé par un scandale avant les élections ;

- ▶ subvention pour moitié accordée en fonction des mandats (sièges) obtenus, pour moitié en fonction du nombre de voix réellement obtenues à des élections nationales ou locales ;
 - inconvénient : des partis prometteurs qui montent mais n'ont pas de sièges parlementaires n'ont pas droit à la moitié de la subvention ;
- ▶ mécanisme de « subvention correspondante ». Dans ce système, aux dons privés obtenus par les partis correspondent des subventions publiques à hauteur
 - (a) d'un certain montant de dons et (b) d'un plafond total fixe par parti ;
 - avantage : cela pourrait encourager des dons plus modestes et par voie de conséquence inciter les citoyens ordinaires à s'impliquer davantage dans les partis politiques ;
 - inconvénient : les partis qui attirent en général des fonds de grosses entreprises sont favorisés par rapport à ceux qui ne sont pas dans ce cas de figure.

Il existe deux modèles de financement politique : dans le modèle de financement public (en France ou en Espagne, par exemple), les partis politiques sont financés par des fonds publics. Dans le modèle de financement privé (aux États-Unis ou au Royaume-Uni, par exemple), les partis politiques dépendent des dons de personnes privées. La plupart des pays conjuguent des éléments de financement privé et public. Le tableau 7.1 reprend certains des arguments en faveur de l'un ou de l'autre.

Tableau 7.1 : Arguments pouvant être avancés à l'appui ou à l'encontre d'un financement public et privé des partis politiques

| | Public | Privé |
|--------|---|--|
| Pour | <p>Moins de risque que des personnes privées exercent une influence indésirable sur le processus politique</p> <p>Les partis n'ont pas à consacrer du temps à lever des fonds</p> <p>Le financement peut être corrélé à des critères plus objectifs tels que les résultats des scrutins</p> | <p>Soutient la liberté politique des citoyens</p> <p>Permet au gouvernement d'économiser les coûts de financement des campagnes</p> <p>Promeut l'implication citoyenne</p> <p>Garantit la diversité des opinions politiques</p> <p>Évite que le gouvernement ait une influence politique</p> |
| Contre | <p>Impact sur le budget</p> <p>L'État se mêle de la politique</p> <p>Risque que le gouvernement finance des partis ayant des positions extrémistes</p> <p>Absence de système d'allocation complètement juste</p> | <p>Les candidats doivent consacrer un temps non négligeable à la levée de fonds</p> <p>Les candidats riches peuvent instrumentaliser la politique en leur faveur</p> <p>Possibilité de grands écarts de financement entre les divers partis</p> |

L'État ne peut et vraisemblablement ne devrait pas allouer le même montant de financement à de très petits partis et à de très gros, aux partis représentés au parlement et à ceux qui n'ont pas encore décroché un seul siège. Dans tous les cas, que le financement soit tout privé, tout public ou une combinaison des deux, il n'y a pas de système idéal qui serait « juste » pour toutes les parties prenantes.

7.3. Intégrité du financement de la vie politique

Tableau 7.2 : Types de corruption dans le financement de la vie politique¹⁰²

| Secteur | Élection | Parti |
|-----------------------|---|--|
| Renvoi d'ascenseur | Les partis ou candidats reçoivent des ressources pour leur campagne en échange d'un traitement favorable | Le parti reçoit des dons en échange d'un traitement favorable |
| Abus de fonds publics | Les candidats ou les partis pratiquent l'abus de ressources publiques et administratives à des fins électorales | Les partis pratiquent l'abus de ressources publiques et administratives à leurs propres fins |
| Corruption | Corruption des électeurs et des responsables des élections | Corruption des représentants des partis |

La corruption dans le financement de la vie politique se produit essentiellement sous trois formes, comme le montre le tableau 7.2, qui nuisent à l'intérêt public, directement ou indirectement, en influant sur l'issue des élections de manière non démocratique ou en aboutissant à des décisions politiques qui servent avant tout des intérêts sectoriels ou privés.

Le meilleur moyen de prévenir la corruption est de mettre en place un système qui prend en compte les principes et mesures reprises dans le tableau 7.3.

Tableau 7.3 : Prévenir la corruption dans le financement de la vie politique

| Principe | Mesures possibles |
|---------------------|--|
| Transparence | Tenir des registres comptables (recettes et dépenses) Rendre des comptes à une autorité de contrôle et au public Publier les dons au-delà d'un certain seuil |
| Plafonnement des | Fonds publics Dons de personnes morales et/ou physiques Dons d'entités étrangères Cotisations des adhérents Dépenses |
| Interdiction | Abus des ressources administratives Abus du financement électoral aux fins d'un parti et réciproquement |
| Supervision | Contrôle des comptes Application des dispositions légales et sanctions |
| Sanctions en cas de | Non-teneur de registres comptables, non-reddition de comptes, non-respect des plafonds, violation des interdictions |

102. Inspiré de Q. Reed, *Monitoring election campaign finance : a handbook for NGOs*, Open Society Institute, 2005, www.afrimap.org.

Chaque mesure doit être soigneusement pesée, par exemple :

- ▶ Les informations relatives aux dons devraient-elles être rendues publiques, malgré le fait que cela violerait le droit à la vie privée du donateur ?
- ▶ Les fonctionnaires devraient-ils être tenus de déclarer des dons à un parti d'opposition ?
- ▶ Est-il raisonnable qu'un État fixe un plafond de dépenses électorales pour les partis afin de garantir l'égalité entre les candidats ?
- ▶ Les plafonds de dépenses imposés aux candidats constituent-ils une violation de leur droit à la liberté d'expression ?
- ▶ Des personnes physiques ou morales étrangères devraient-elles être autorisées à faire des dons à des candidats ou à des partis (ce qui est autorisé en Allemagne mais interdit en Pologne, par exemple) ?
- ▶ Les partis politiques devraient-ils être autorisés à dégager des revenus d'activités économiques qui peuvent tout à fait profiter de décisions politiques favorables (par exemple la construction de logement ou les activités bancaires) ?

7.4. Abus de ressources publiques

Étude de cas – La chambre à coucher de Lincoln

En 1997, le Président Clinton a été accusé d'avoir transformé la Maison Blanche en chambre d'hôte pour les contributeurs de campagne. Selon une liste publiée par la Maison Blanche, 938 invités y avaient séjourné une nuit. À eux tous, ils avaient financé 10 176 840 dollars, soit une moyenne de 10 849 dollars de dons, même si un certain nombre n'avait rien donné.

Ceux qui avaient séjourné à la Maison Blanche avaient trouvé le matelas inconfortable, mais l'ambiance géniale. La Maison Blanche avait fait valoir que les riches donateurs qui avaient passé la nuit dans la chambre de Lincoln étaient invités en qualité d'amis de Clinton, non comme contributeurs¹⁰³.

Trouvez-vous que cette pratique devrait être autorisée par la loi ?

En 2010, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et l'OSCE/BIDDH (Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme) ont adopté leurs lignes directrices sur la réglementation des partis politiques¹⁰⁴, qui contiennent à la section XII des recommandations détaillées sur le financement des partis politiques. Plusieurs paragraphes sont consacrés à l'examen de l'abus des ressources de l'État :

207. L'usage abusif des ressources de l'État est condamné dans le monde entier par les normes internationales. Même si le fait d'exercer un mandat confère inévitablement un avantage naturel, le législateur doit tenter de ne pas pérenniser ou accroître ledit avantage. Les partis au pouvoir et les candidats sortants ne doivent pas recourir aux fonds ou aux ressources de l'État (matériel,

103. L. Bedroom, Still Open, *New York Times* (19 juillet 1998), www.nytimes.com.

104. *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, Strasbourg, 25 octobre 2010, Étude n° 595/2010, CDL-AD(2010)024, section XII, www.venice.coe.int.

contrats de travail, moyens de transport, personnel) pour leurs intérêts. Le paragraphe 5.4 du Document de Copenhague émanant des États membres de l'OSCE dispose, à cet égard, que chaque État membre devra maintenir une séparation nette entre l'État et les partis politiques ; en particulier, les partis politiques ne seront pas confondus avec l'État.

208. Pour permettre le contrôle efficace de l'utilisation des ressources de l'État, la législation devrait clairement définir les critères permettant de conclure à un usage abusif. Par exemple, lorsque les candidats sortants se voient fréquemment accorder l'usage gratuit du système postal (perçu comme nécessaire pour informer le public de leurs actes de gouvernance), les courriers incluant de la propagande du parti ou le programme du candidat constituent un usage abusif de cette ressource gratuite. La législation doit s'efforcer de prévenir ces abus.

209. L'usage abusif des ressources de l'État peut inclure la manipulation ou l'intimidation d'employés du secteur public ; il n'est pas rare qu'un gouvernement exige de ses employés qu'ils assistent à un rassemblement de soutien. Ces pratiques devraient être expressément et universellement interdites par la loi.

210. Les employés du secteur public (fonctionnaires) ne peuvent être contraints par un parti politique à verser de l'argent audit parti. La loi devrait interdire cette pratique en ce qu'elle constitue un abus des deniers publics.

7.5. Transparence du financement des partis politiques

Étude de cas – Financement par des entreprises en Allemagne

Un scandale a éclaté en 1999 en Allemagne avec la révélation d'une série de contributions non déclarées au Parti chrétien-démocratie d'Helmut Kohl, la CDU, par le marchand d'armes Karlheinz Schreiber, alors que M. Kohl était chancelier de l'Allemagne¹⁰⁵. M. Kohl avait également reconnu qu'il gérait un réseau de comptes secrets de la CDU sur lesquels étaient versés des dons anonymes, contrôlé par un ancien cadre du parti connu sous le nom de code « Postier ».

Selon le droit allemand, les dons politiques supérieurs à 10 000 euros doivent être déclarés, or ce scandale portait sur des millions de dollars de dons occultes. M. Kohl a refusé à plusieurs reprises de donner les noms des donateurs occultes, au motif qu'il ne pouvait pas briser les promesses qu'il leur avait faites. L'allégation la plus grave était que les dons restaient occultes car ils influençaient sur des décisions clés du gouvernement. En janvier 2000, des auditeurs contrôlant les finances de la CDU ont déclaré qu'ils n'étaient pas parvenus à remonter à la source de près de 6 millions de dollars versés au parti dans le cadre de dons de campagne occultes. Le droit allemand des sociétés ne fait pas obligation de déclarer les dons dans les rapports annuels des sociétés aux actionnaires.

Le parlement a ordonné au parti de rembourser quelque 21 millions de dollars de financement public en rétorsion pour avoir violé les règles strictes du pays en matière de financement politique. La CDU a également écopé d'une amende d'environ

¹⁰⁵. Voir [news.bbc.co.uk](https://www.bbc.com/news/uk-politics-1999-01).

3 millions de dollars. Les chaînes de télévision nationales ont aussi signalé que l'ancien président de la France, François Mitterrand, avait fait en sorte que quelque 30 millions de deutsche marks (15,7 millions de dollars) arrivent à la CDU par l'entremise d'une société pétrolière française. M. Khol a reconnu avoir reçu environ 1 million de dollars de dons occultes, mais a réfuté toute idée de corruption. Il n'a révélé le nom d'aucun donateur. À ce jour, leur identité demeure inconnue. Les responsables du parti ne pouvaient pas être sanctionnés pour comptabilité frauduleuse, puisqu'il n'y avait pas de dispositions pénales applicables. Par la suite, des dispositions ont été introduites dans les lois allemandes relatives au financement politique.

Quelles règles du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques ont été violées ?

Dans cette affaire, plusieurs principes des Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres) trouvent à s'appliquer : voir les articles 3, 5, 7, 10, 11, 12 et 16.

► Article 3 – Principes généraux relatifs aux dons

a. Les mesures prises par les États, relatives aux dons aux partis politiques, devraient contenir des règles spécifiques :

[...]

- pour assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes ;

[...]

- pour assurer l'indépendance des partis politiques.

b. Les États devraient :

i. prévoir que les dons aux partis politiques, notamment ceux qui dépassent un plafond établi, soient rendus publics ;

► Article 5 – Dons de personnes morales

a. Outre les principes généraux relatifs aux dons, les États devraient prévoir :

i. que les dons de personnes morales aux partis politiques apparaissent dans la comptabilité des personnes morales ; et

ii. que les actionnaires ou tout membre individuel de la personne morale soient informés de la donation.

[...]

► Article 7 – Donations de sources étrangères

Les États devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères.

[...]

► Article 10 – Enregistrement des dépenses

Les États devraient exiger l'enregistrement de toutes les dépenses, directes et indirectes, concernant les campagnes électorales pour chaque parti politique, chaque liste de candidats et chaque candidat.

► Article 11 – Comptabilité

Les États devraient exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques mentionnées à l'article 6 tiennent une comptabilité complète et adéquate. Les comptes des partis politiques devraient être consolidés pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités mentionnées à l'article 6.

► Article 12 – Enregistrement des dons

a. Les États devraient exiger que la comptabilité du parti politique indique tous les dons reçus, y compris la nature et la valeur de chaque don.

b. En cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité.

[...]

► Article 16 – Sanctions

Les États devraient exiger que la violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales fasse l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. »

7.6. Bibliographie

Conseil de l'Europe, « Detecting Irregular Political Financing – Training Manual » (anglais, russe), www.coe.int/eap-corruption

OSCE, *Best practices in combating corruption*, OSCE, 2004 (anglais, russe), chapitre 2, « Political finance », www.osce.org

Q. Reed, *Monitoring election campaign finance: a handbook for NGOs*, Open Society Institute, 2005, www.afrimap.org

I. van Biezen, « Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices », Conseil de l'Europe, 2003, www.coe.int

8. Normes internationales

Cette partie du manuel vise à répondre aux questions suivantes :

- ▶ Qu'est-ce qui explique l'apparition soudaine de conventions internationales sur la corruption dans les années 1990 ?
- ▶ Quelles sont les conventions et normes internationales les plus importantes ?
- ▶ Sous quelle forme sont-elles traduites dans le droit interne et la pratique des différents pays ?

8.1. Genèse des normes internationales en matière de corruption

Jusqu'à il n'y a pas si longtemps, partout dans le monde, le droit ne se souciait guère des entreprises qui versaient des pots-de-vin. Dans la majorité des pays, le fait pour une entreprise étrangère de corrompre un agent public n'était pas punissable, et ces pots-de-vin étaient souvent déductibles des impôts. Après toute une série de scandales liés à la corruption, le monde a changé.

8.1.1. 1972 : le scandale Lockheed

En 1972, dans le monde des affaires américain, la corruption était traitée tout à fait différemment qu'aujourd'hui :

- ▶ les pots-de-vin versés à des agents publics étrangers n'étaient pas punissables selon le droit américain ;
- ▶ il était facile de cacher les pots-de-vin aux yeux des régulateurs et des actionnaires en les passant en comptabilité comme honoraires de consultants ;
- ▶ dans certains pays, on pouvait même déduire les sommes versées des impôts dus par la société.

Rien de surprenant dès lors que d'innombrables entreprises internationales aient versé des pots-de-vin pour faire des affaires. L'une d'entre elles étaient l'entreprise aérospatiale américaine Lockheed. En octobre 1972, un de ses dirigeants avait versé 12,6 millions de dollars à des hommes d'affaires et fonctionnaires nippons, et notamment au Premier ministre d'alors Kakuei Tanaka. Le pot-de-vin avait permis de décrocher un contrat de 133 millions de dollars pour la vente d'avions de ligne à All Nippon Airways et un accord de 650 millions de dollars pour celle d'avions de chasse anti-sous-marins au Japon.

A. Carl Kotchian, ultérieurement directeur général et vice-président de Lockheed, avait déclaré :

« Certains appellent cela des gratifications. D'autres des versements douteux. D'autres encore de l'extorsion. D'autres enfin des mesures de facilitation, ou encore des pots-de-vin. Pour moi, il s'agissait de paiements nécessaires pour vendre un produit. Je n'ai jamais eu le sentiment de faire quelque chose de mal. À mes yeux, il s'agissait de commissions – c'était normal ; si on travaillait avec l'Extrême-Orient, il fallait s'attendre à payer de 2 à 5 % sur les ventes. Cela ne me faisait ni chaud, ni froid. J'ai fait ce que j'estimais nécessaire. »¹⁰⁶

Les pots-de-vin étaient versés selon des moyens très sophistiqués : par l'intermédiaire d'un cabinet d'avocats parisien, avec des comptes fiduciaires et en acheminant de grosses sommes en espèces à Yoshio Kodama, membre de la mafia japonaise, les Yakuza. Comme cela, il n'y avait pas de trace liant de manière patente Lockheed aux États-Unis et au Japon.

La découverte de ces pots-de-vin est le fait du hasard. L'année même où Lockheed avait versé le pot-de-vin aux fonctionnaires japonais a été marquée par le scandale du Watergate à Washington, qui a abouti à la démission du Président Nixon en 1974. Au cours de l'enquête, on a découvert que des sociétés américaines avaient transféré des sommes considérables sur des comptes illégaux qui servaient de caisse noire au Parti républicain. Une commission sénatoriale sur les entreprises multinationales a commencé à analyser les activités des entreprises américaines à l'étranger et a découvert rapidement le pot-aux-roses et les ramifications du mécanisme de corruption à l'étranger.

Le pot-de-vin de 12,6 millions de dollars versé par Lockheed était une faveur politique spéciale : l'agent de Lockheed au Japon, le membre des Yakuza, était apparemment un des grands dirigeants de la faction militariste d'extrême-droite au Japon. Le 6 février 1976, Kotchian, en tant que directeur général et vice-président de Lockheed, a été auditionné par la sous-commission sénatoriale et a dû admettre les versements inappropriés. Daniel Haughton, président de Lockheed, et lui-même ont démissionné le 13 février 1976. Selon Ben Rich, l'un des directeurs de Lockheed :

« les dirigeants de Lockheed ont admis avoir versé des millions en pots-de-vin pendant plus de dix ans aux Néerlandais (au Prince Bernhard, époux de la reine Juliana, en particulier), à des personnalités politiques éminentes au Japon et en Allemagne de l'Ouest, à des fonctionnaires et généraux italiens ainsi qu'à d'autres personnes haut placées de Hong Kong à l'Arabie saoudite, afin de faire en sorte qu'ils achètent nos avions. »¹⁰⁷

En définitive, Lockheed a admis avoir versé plus de 38 millions de dollars de pots-de-vin depuis les années 1960 jusqu'au milieu des années 1970 à des fonctionnaires au Japon, aux Pays-Bas, en Italie, en Allemagne, en Arabie saoudite, en Iran et ailleurs.

106. R. Lindsey, « Kotchian Calls Himself The Scapegoat », *New York Times*, 3 juillet 1977, select.nytimes.com.

107. B. R. Rich, L. Janos, *Skunk works : a personal memoir of my years at Lockheed*, New York: Little Brown & Co., 1994, p. 10.

En 1984, sur son lit de mort, Kodama a déclaré : « J'ai toujours pensé que je serais puni pour l'affaire Lockheed. J'ai commis l'erreur de ma vie en servant d'agent à une société d'un pays ennemi qui a tué nos soldats dans la Grande Guerre d'Extrême-Orient. »¹⁰⁸

8.1.2. Le Bananagate en 1974

En 1975, le président-directeur général de United Brands Company (« Chiquita ») s'est suicidé en se jetant du 44^e étage du Pan Am Building à Manhattan. L'enquête qui a suivi son suicide a révélé un scandale – le « Bananagate ».

En 1974, le Honduras, qui fournissait plus de 22 % des produits de Chiquita, avait adopté une loi visant à relever les taxes sur les exportations de bananes de 25 à 50 cents la caisse de 20 kilos. Chiquita avait versé un pot-de-vin de 25 millions de dollars au Président du Honduras, puis 1,25 million de dollars supplémentaires l'année suivante, le tout sur un compte en Suisse. Après le versement, la taxe hondurienne était repassée de 50 à 25 cents la caisse, permettant à Chiquita d'économiser quelque 7,5 millions de dollars de taxes.

À cette époque, le versement de pots-de-vin à des agents publics étrangers n'était pas illégal. Toutefois, Chiquita avait tenté de cacher à l'opinion publique le pot-de-vin versé au Honduras, faisant valoir que, si cela s'était su, cela aurait pu mettre à mal les relations entre les États-Unis et le Honduras. Le pot-de-vin fut néanmoins révélé et provoqua la chute de la junte militaire au Honduras.

8.1.3. La loi sur les pratiques corrompues à l'étranger

Au cours d'enquêtes menées dans le milieu des années 1970, plus de 400 entreprises américaines avaient admis avoir versé des pots-de-vin et des « versements de facilitation » pour plus de 300 millions de dollars à des agents publics, personnalités politiques et partis étrangers. Le Congrès américain a alors adopté la loi à cette époque la plus stricte et la plus complète au monde contre la corruption : la FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act*). Son adoption en 1977 a marqué la ligne blanche à ne pas franchir. Pour la première fois¹⁰⁹, une nation occidentale incriminait la corruption d'un agent étranger. La FCPA prévoyait des sanctions pénales pour toute entreprise américaine si les cinq éléments suivants étaient prouvés :

- ▶ l'offre ou le versement d'une somme d'argent ou de quelque chose de valeur ;
- ▶ à un « agent public étranger » ou à un parti politique, responsable de parti ou candidat à une fonction politique étrangère ;
- ▶ pour une motivation corrompue ;
- ▶ en vue d'influer sur la prise de décision par la personne ou d'utiliser l'influence de cette dernière pour aider l'entreprise ;
- ▶ à obtenir ou préserver des affaires commerciales.

108. K.C. Lee, *Japan : between myth and reality*, p. 188.

109. www.mondaq.com.

8.1.4. Accords internationaux

Entre 1977 et 1985, la FCPA a entraîné moins d'une poursuite par an, ce qui n'en plaçait pas moins les États-Unis loin devant les autres pays, puisqu'eux seuls s'étaient dotés d'une interdiction légale de la corruption.

Les pays européens pouvaient encore verser des pots-de-vin à des agents publics étrangers sans craindre d'être sanctionnés dans leur pays. En Allemagne et en France, par exemple, les entreprises pouvaient même déduire de leurs impôts les versements de pots-de-vin à l'étranger. Les entreprises américaines ont ainsi perdu pour 45 milliards de dollars de contrats pour la seule année 1995, du simple fait que la FCP leur interdisait de verser des pots-de-vin à l'étranger. Le frein à la compétitivité des entreprises américaines était évident.

Le Gouvernement américain est donc devenu l'un des principaux partisans de la création de normes internationales pour limiter la corruption transfrontalière. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui avait été fondée en 1960 par 20 pays engagés en faveur de la démocratie et de l'économie de marché et qui est basée à Paris, s'est révélée la plateforme idéale. En 1997, ses 29 États membres accueillent les plus grosses entreprises multinationales et produisaient les deux tiers des biens et services mondiaux.

Pendant ce temps, la corruption et les pots-de-vin avaient fait chuter les gouvernements au Brésil, en Italie, au Pakistan et au Zaïre, et plombé des économies de l'Indonésie à la Russie. À la même époque, en 1996, le président de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), James Wolfensohn, a rompu avec le tabou de longue date qui voulait que l'on ne parle pas de corruption dans la sphère du développement, et a mis au vu et au su du monde entier la question à l'ordre du jour du développement international à l'occasion de son discours sur le « cancer de la corruption ». L'heure n'était plus au déni et au cynisme dans le domaine de la corruption.

Plusieurs autres facteurs ont contribué à l'émergence de conventions internationales contre la corruption :

- ▶ après la fin de la guerre froide, il n'était plus nécessaire de soutenir des régimes corrompus de par le monde pour former des blocs politiques ;
- ▶ l'ordre du jour de l'après-guerre froide, caractérisé par la démocratisation et la transparence, a mis l'accent sur le problème de la corruption ;
- ▶ la tendance mondiale à la privatisation des entreprises d'État a créé des opportunités considérables pour la corruption ;
- ▶ les marchés internationaux libres ont avivé la concurrence entre les multinationales, et il est possible que la « nécessité » de la corruption ait augmenté pour obtenir un avantage concurrentiel.

8.2. Conventions

8.2.1. Convention de l'OCDE

Le 21 novembre 1997, 29 pays membres de l'OCDE et cinq pays non membres ont adopté la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers

dans les transactions commerciales internationales. La convention, signée à Paris le 17 décembre 1997, est entrée en vigueur le 15 février 1999, le nombre de ratifications requises ayant été atteint. La convention de l'OCDE a une portée très spécifique, puisqu'elle couvre :

- ▶ uniquement la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ; et
- ▶ uniquement la responsabilité des corrupteurs (corruption active) mais pas celle des agents publics étrangers qui sollicitent ou reçoivent un pot-de-vin (corruption passive).

Pour garantir une application universelle, elle contient une définition très spécifique d'un « agent public étranger » :

« agent public étranger » désigne toute personne qui détient un mandat législatif, administratif ou judiciaire dans un pays étranger, qu'elle ait été nommée ou élue, toute personne exerçant une fonction publique pour un pays étranger, y compris pour une entreprise ou un organisme publics et tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique ».

La disposition relative à la corruption prévue dans la convention est complétée par des sanctions supplémentaires pour trois délits :

- ▶ le blanchiment d'argent en lien avec la corruption d'un agent public étranger (sanction pénale) ;
- ▶ les infractions comptables aux fins de corrompre un agent public étranger ou de cacher un tel acte de corruption (sanction pénale) ;
- ▶ la responsabilité des personnes morales en cas de corruption active d'un agent public étranger ou international (responsabilité pénale, administrative ou civile).

En janvier 2013, 40 pays avaient accédé à la convention (l'ensemble des 34 membres de l'OCDE plus six États non membres : l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, la Colombie, la Fédération de Russie et l'Afrique du Sud) et l'avaient ratifiée.

8.2.2. Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe

En septembre 1994, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait chargé un Groupe pluridisciplinaire sur la corruption (Multidisciplinary Group on Corruption – GMC) d'examiner entre autres la possibilité d'élaborer des conventions internationales. Dès novembre 1997, le GMC avait élaboré un premier projet de texte, qui a été adopté par le Comité des Ministres en novembre 1998. Après avoir été signée par le nombre minimal requis d'États parties, la convention est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002.

Comme la convention de l'OCDE, la convention du Conseil de l'Europe couvre la corruption active d'agents publics étrangers ou internationaux (obligatoire). Toutefois, elle va bien plus loin en incriminant les délits suivants de corruption :

- ▶ la corruption passive d'agents publics étrangers ou internationaux (réserves possibles) ;
- ▶ la corruption active et passive d'agents publics nationaux (disposition obligatoire) ;

- ▶ la corruption active et passive de juges et agents de cours internationales (disposition obligatoire) ;
- ▶ la corruption active et passive dans le secteur privé (des réserves sont possibles pour la corruption passive) ;
- ▶ le trafic d'influence (des réserves sont possibles).

La convention du Conseil de l'Europe a été amendée par un protocole, adopté le 15 mai 2003, qui est entré en vigueur le 1^{er} février 2005. Il complète la convention en couvrant deux catégories supplémentaires de délits impliquant des fonctionnaires qui ne sont pas considérés comme des agents publics et ne relèvent donc pas des dispositions correspondantes en matière de corruption :

- ▶ la corruption active et passive de jurés nationaux et étrangers ;
- ▶ la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers.

Comme pour la convention de l'OCDE, les dispositions de la convention du Conseil de l'Europe sont assorties de sanctions additionnelles pour deux délits supplémentaires :

- ▶ le blanchiment d'argent (obligatoire) ;
- ▶ les délits comptables (des réserves sont possibles).

De plus, la convention du Conseil de l'Europe traite aussi de la question de la coopération internationale. L'expérience concrète antérieure avait montré que les poursuites dans les affaires de corruption transnationales se heurtaient à deux types de difficultés : les définitions et les pouvoirs discrétionnaires.

Premièrement, la définition des délits de corruption diverge souvent du fait de la signification du terme « agent public » dans les droits internes. Or, l'assistance juridique transfrontalière dépend souvent du fait que le délit en question est punissable de la même manière dans l'État requérant l'assistance que dans l'État requis (la « double incrimination »). En harmonisant la définition des délits de corruption, l'obligation de double incrimination est remplie par les parties à la convention du Conseil de l'Europe. Dans le même temps, cette harmonisation se fait dans le sens le plus large possible, en excluant explicitement tout fonctionnaire public tel que des juges, des ministres, des parlementaires, des jurés et des arbitres.

Deuxièmement, l'actionnement de l'assistance juridique transfrontalière demeure discrétionnaire tant qu'il n'y a pas d'accord bi- ou multilatéral entre les États concernés. Les dispositions de la convention du Conseil de l'Europe en matière de coopération internationale sont conçues pour faciliter une communication directe et rapide entre les autorités nationales pertinentes.

8.2.3. Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe

En février 1996, le Comité des Ministres avait chargé le Groupe pluridisciplinaire sur la corruption (GMC) d'examiner la faisabilité d'une convention sur des recours civils en dédommagement de dommages résultant d'actes de corruption. En juin 1999, le projet de Convention civile sur la corruption a été transmis au Comité des Ministres, qui l'a ensuite adopté. Après avoir été signée par le nombre minimal requis d'États parties, la convention est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2003.

La convention du Conseil de l'Europe est la première convention internationale à traiter de droit civil et de corruption. De plus, c'est la seule convention internationale qui donne une définition de la corruption. Elle couvre les points suivants :

- ▶ dédommagement ;
- ▶ responsabilité de l'État ;
- ▶ prescriptions ;
- ▶ validité des contrats ;
- ▶ protection des employés (donneurs d'alerte) ;
- ▶ comptes et audits ;
- ▶ obtention de la preuve ;
- ▶ coopération internationale.

8.2.4. Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)

En décembre 2000, l'Assemblée Générale des Nations Unies a décidé d'établir un comité ad hoc pour la négociation d'un instrument juridique international efficace contre la corruption, au siège de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) à Vienne.

À partir de janvier 2002, la CNUCC a été négociée en deux ans au Bureau de Vienne des Nations Unies par des représentants de plus d'une centaine de pays du monde entier. Le secrétariat des négociations était assuré par l'UNODC. Des représentants d'organisations de la société civile ont également pris part au processus.

Après la conclusion des négociations, en octobre 2003, le texte de la convention a été présenté pour adoption par l'Assemblée générale en octobre 2003. Une fois adoptée, la convention a été ouverte à la signature des États, à l'occasion d'une conférence de signature organisée à Merida, Mexique, les 9 et 10 décembre 2003.

La CNUCC a été à l'origine signée par 111 États. Les 30 ratifications requises pour son entrée en vigueur ont été atteintes le 15 septembre 2005, et la CNUCC est donc officiellement entrée en vigueur le 14 décembre 2005.

Les obligations des parties relèvent de cinq catégories¹¹⁰ :

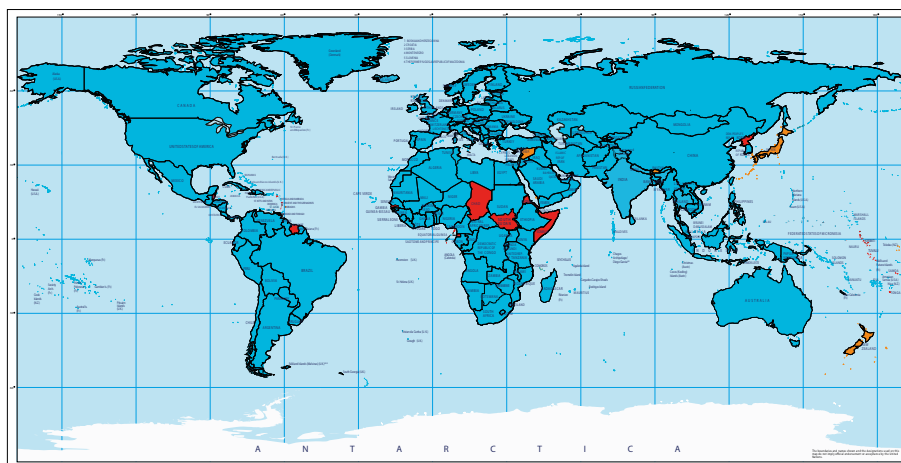
- ▶ mesures préventives : la CNUCC contient les dispositions les plus complètes concernant les mesures préventives dans les secteurs public et privé, hormis pour ce qui est du financement politique ;
- ▶ incrimination : hormis les pots-de-vin, la CNUCC prône l'incrimination d'une large gamme d'infractions couvrant le détournement de fonds et autres appropriations illicites et malversations financières commises par un agent public (obligatoire), l'obstruction à la justice (obligatoire), le trafic d'influence (optionnel), l'abus de pouvoir (optionnel), l'enrichissement illicite (optionnel), le détournement de fonds dans le secteur privé (optionnel) et la dissimulation (optionnel) ;

110. Voir www.unodc.org.

- ▶ coopération internationale : cette partie couvre l'entraide juridique, en particulier pour ce qui est de l'extradition et des enquêtes et investigations ;
- ▶ récupération d'actifs : pour la première fois, une convention crée un cadre pour récupérer les produits de la corruption qui ont été transférés à l'étranger ;
- ▶ la coopération technique et l'échange d'information.

Pour bon nombre de pays, la partie sur la récupération d'actifs a été une incitation majeure pour signer la convention. En particulier, les États africains, sud-américains et de l'est de l'Asie qui avaient été pénalisés du fait que les anciennes élites politiques avaient procédé à des transferts illégaux importants d'argent à l'étranger voyaient dans le mécanisme de récupération d'actifs un moyen de récupérer une partie de l'argent perdu.

Schéma 8.1 : Convention des Nations Unies contre la corruption – signatures et ratifications



- States Parties
- Signatories
- Countries that have not signed or ratified the UNCAC

Signatories: 140
Parties: 173

Remarque : les pays en bleu ont signé et ratifié la Convention, ceux en orange ne l'ont pas encore ratifiée. Les pays en jaune comptent plus d'un million d'habitants mais n'ont pas signé la Convention.

8.2.5. Conventions de l'Union européenne

Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (1995)

L'UE a élaboré une convention pour s'attaquer à la fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes¹¹¹. En vertu de cette convention, la fraude

111. Voir <http://europa.eu>.

portant atteinte aux dépenses ou recettes doit être punissable par des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives dans chaque pays de l'Union européenne.

La convention fait obligation à chaque pays de l'UE de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que le comportement susmentionné, ainsi que la participation, l'instigation ou la tentative à cet égard, soient punissables par des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives. En cas de fraude grave, ces sanctions peuvent aller jusqu'à des peines privatives de liberté susceptibles de donner lieu à une extradition.

Chaque pays de l'UE doit aussi prendre les mesures nécessaires pour permettre à tout chef d'entreprise ou personne ayant le pouvoir de décision ou de contrôle au sein d'une entreprise de voir sa responsabilité pénale engagée, conformément aux principes prévus dans le droit interne de son pays, dans les cas de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Chaque pays de l'UE doit prendre les mesures nécessaires pour établir sa juridiction sur les infractions qu'il a établies conformément à ses obligations en vertu de la convention.

Si une fraude constitue une infraction pénale et concerne au moins deux pays de l'UE, ceux-ci doivent coopérer effectivement dans l'enquête ou l'investigation, les poursuites et l'application des peines imposées au moyen, par exemple, de l'entraide juridique, de l'extradition, du transfèrement de procédures ou de l'application de sentences rendues dans un autre pays de l'UE.

Convention contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne (1997)

En vertu de cette convention, chaque État membre doit prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que tout comportement constituant un acte de corruption active ou passive par un agent public constitue un délit pénal punissable¹¹².

La convention prévoit aussi que les États membres doivent veiller à ce que les comportements constituant un acte de corruption passive ou active, ainsi que la participation à ces actes ou l'instigation à les commettre, soient punissables par des sanctions pénales. Dans les cas graves, ces sanctions pourraient aller jusqu'à des peines privatives de liberté qui peuvent donner lieu à une extradition. De plus, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour permettre aux chefs d'entreprise ou autres personnes ayant le pouvoir de décision ou de contrôle au sein d'une entreprise de voir leur responsabilité pénale engagée en cas de corruption active par une personne sous leur autorité agissant au nom de l'entreprise.

8.2.6. Convention interaméricaine (IACAC)

La Convention interaméricaine contre la corruption de l'Organisation des États américains (IACAC) est le premier instrument juridique international consacré à la lutte contre la corruption. Adoptée le 29 mars 1996, elle est entrée en vigueur le 3 juin

112. Voir <http://europa.eu>.

1997, alors que la convention de l'OCDE n'était pas encore adoptée (le 21 novembre 1997 seulement), et encore moins entrée en vigueur (15 février 1999).

Cette convention comporte deux volets : le premier est consacré à la prévention de la corruption, le second à la répression de certaines pratiques corrompues. L'IACAC traite en outre de l'entraide juridique et de la coopération, de l'extradition, du secret bancaire, des mesures de dépistage et de confiscation de biens et d'actifs ainsi que de l'établissement d'autorités centrales pour l'entraide juridique et la coopération en matière juridique.

8.2.7. Convention de l'Union africaine (UA)

L'Union africaine, fondée en juillet 2002, a pris la succession de l'Organisation pour l'unité africaine (OUA). S'inspirant du modèle de l'Union européenne, elle a pour but de contribuer à promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et le développement dans toute l'Afrique, notamment en augmentant les investissements étrangers. L'UA couvre l'intégralité du continent hormis le Maroc.

La Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption¹¹³ a été adoptée par les chefs d'État au Sommet de l'Union africaine du 11 juillet 2003, et est entrée en vigueur le 5 août 2006. La convention de l'UA couvre toute une palette d'infractions pénales, notamment – en-dehors de la corruption – le trafic d'influence, l'enrichissement illicite, le blanchiment d'argent et la dissimulation de biens.

La convention est sans équivalent pour ce qui est de ses dispositions obligatoires concernant la corruption privé-privé, la transparence dans le financement des partis politiques, la déclaration de patrimoine par les agents publics et les restrictions aux immunités des agents publics. À ce jour, 45 États (sur les 53 membres de l'UA) l'ont signée, même si tous ne l'ont pas ratifiée.

8.2.8. Convention arabe (Ligue des États arabes)

En 2010, la Ligue des États arabes a publié le premier instrument officiel panarabique de lutte contre la corruption – la Convention arabe de lutte contre la corruption, signée le 21 décembre 2010¹¹⁴. La convention arabe se compose de 35 articles qui couvrent les mesures préventives, l'incrimination (corruption d'agents publics nationaux et internationaux, corruption dans les secteurs public et privé, blanchiment d'argent, enrichissement illicite, abus de pouvoir, détournement de biens dans les secteurs privé et public, trafic d'influence et obstruction à la justice) et la coopération internationale (entraide juridique, récupération d'actifs, etc.). Elle insiste aussi sur le rôle des individus et de la société civile pour atteindre ces objectifs.

8.2.9. Bibliographie

Commentaires sur la Convention de 1997 de l'OCDE ¹¹⁵ (arabe, anglais, français).

113. Voir www.africa-union.org/.

114. Voir star.worldbank.org.

115. www.oecd.org.

Conseil de l'Europe, Manuel de formation sur la responsabilité des personnes morales dans les affaires de corruption (anglais, russe) 2014¹¹⁶.

Conseil de l'Europe, Rapport explicatif des Conventions pénale¹¹⁷ et civile¹¹⁸ sur la corruption (anglais, français).

UNODC, Guide législatif pour l'application de la CNUCC (arabe, anglais, français, russe, espagnol)¹¹⁹

8.3. Comparaison des accords internationaux

8.3.1. Synthèse

Tableau 8.1 : Textes législatifs et traités servant de jalons

| Adoption | Entrée en vigueur | Titre | Abréviation | Signatures ¹²⁰ |
|---------------------------|----------------------------|--|--|---------------------------|
| 1 ^{er} nov. 1977 | 19 déc. 1977 | <i>Foreign Corrupt Practices Act</i> (États-Unis) | FCPA | 1 |
| 29 mar 1996 | 3 juin 1997 | Convention interaméricaine contre la corruption | Convention OEA | 34 |
| 17 déc. 1997 | 15 fév. 1999 | Convention OCDE corruption agents publics étrangers | Convention OCDE | 40 |
| 27 jan. 1999 | 1 ^{er} juil. 2002 | Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe | Convention pénale du Conseil de l'Europe | 50 |
| 4 nov. 1999 | 1 ^{er} nov. 2003 | Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe | Convention civile du Conseil de l'Europe | 42 |
| 11 juil. 2003 | 5 août 2006 | Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption | Convention UA | 45 |
| 31 oct. 2003 | 14 déc. 2005 | Convention des Nations Unies contre la corruption | CNUCC | 170 |
| 21 déc. 2010 | Pas encore | Convention de la Ligue des États arabes contre la corruption | Convention LEA | 21 |

116. www.coe.int/eap-corruption.

117. <http://conventions.coe.int>.

118. <http://conventions.coe.int>.

119. www.unodc.org.

120. Signataires en janvier 2013 ; le nombre de Parties est dans la plupart des cas moins élevé, tous les États n'ayant pas ratifié le texte.

8.3.2. Valeur ajoutée des accords internationaux

Étude de cas – Hewlett-Packard

En avril 2010, le *Wall Street Journal* a indiqué que des procureurs allemands enquêtaient sur une affaire de corruption en Fédération de Russie¹²¹. Des cadres de la société d'informatique américaine Hewlett-Packard (HP) étaient soupçonnés d'avoir versé près de 8 millions de dollars de pots-de-vin pour décrocher un contrat de 35 millions de dollars de fourniture d'équipement informatique au Bureau du procureur général russe par le biais d'une filiale allemande. Le Bureau du procureur général traite les poursuites pénales en Russie, y compris les affaires de corruption. En décembre, trois cadres de HP ont été arrêtés en Allemagne et en Suisse. Le 14 avril 2011, les autorités russes ont perquisitionné le bureau de HP à Moscou dans le cadre de l'enquête. Il a été indiqué que des autorités de poursuites américaines s'étaient jointes à l'enquête.

Questions :

1. Parmi les instruments juridiques présentés au tableau 8.1, lesquels trouvent à s'appliquer dans cette affaire ?
2. Parmi les actions judiciaires et d'enquêtes ci-dessous, laquelle ou lesquelles ne seraient pas possibles si un instrument spécifique parmi ceux présentés au tableau 8.1 n'a pas été traduit dans le droit interne du pays concerné ?
 - a. sanction de cadres de HP par des tribunaux américains ;
 - b. sanction d'employés allemands de HP par des tribunaux allemands ;
 - c. sanction d'éventuels auteurs d'infraction par des tribunaux russes ;
 - d. annulation du contrat d'achat-vente entre la Russie et HP ;
 - e. dépistage, gel, confiscation et rapatriement des pots-de-vin versés à des fonctionnaires russes.

Solutions suggérées

Question 1 : FCPA, convention de l'OCDE, Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, CNUCC.

Question 2 :

- a. FCPA ;
- b. convention de l'OCDE ;
- c. Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe ;
- d. Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe ;
- e. CNUCC.

121. *Wall Street Journal*, 13 avril 2010, <http://online.wsj.com>.

8.3.3. Différences dans le traitement de la corruption

Non seulement les conventions internationales présentent de légères différences de rédaction concernant l'infraction de corruption, mais certains détails diffèrent également entre elles, par exemple concernant les paiements de facilitation.

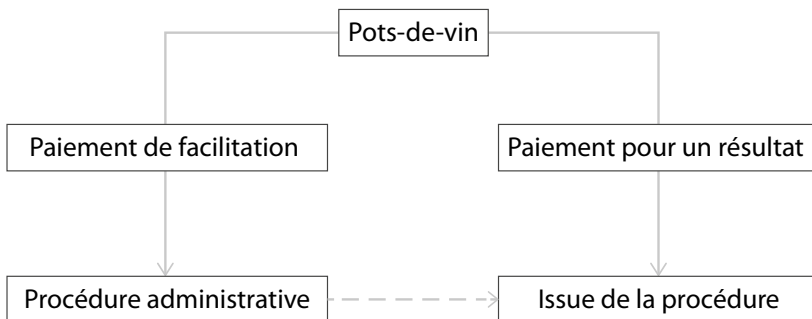
Paiements de facilitation et paiements pour un résultat

Étude de cas – Import-export

Imaginons que votre société a absolument besoin de certains ordinateurs importés qui sont bloqués en douane. Un fonctionnaire vous explique qu'il faudra plusieurs semaines pour les dédouaner s'il suit la procédure normale. Mais il y a peut-être une solution. Il laisse entendre que, contre un versement de 100 euros, le problème pourrait se résoudre.

Ce paiement constituerait ce qu'on appelle un « paiement de facilitation ». Ce type de paiement constitue une forme de pot-de-vin. Le schéma 8.2 montre la différence entre le paiement de facilitation et le paiement pour un résultat.

Schéma 8.2 : Types de pots-de-vin



Les pots-de-vin auront pour but soit d'accélérer la procédure administrative, soit d'influer sur l'issue de la procédure (par exemple, obtention d'un permis de construire). Les paiements de facilitation concerneront toujours la procédure seulement, pas son résultat. On trouvera quelques exemples ci-dessous :

- ▶ le traitement d'un visa prend normalement trois semaines. Un paiement de facilitation pourrait ramener ce délai à un jour ;
- ▶ l'ouverture d'un magasin passe par une inspection technique. Le prochain créneau serait dans deux mois. Un paiement de facilitation pourrait permettre la programmation immédiate d'une date d'inspection très rapidement ;
- ▶ un nouveau magasin a besoin de services téléphoniques, qui prennent en temps normal des semaines à installer. Avec un paiement de facilitation, les services pourraient être ouverts en quelques jours.

Les paiements de facilitation concernent toujours une accélération des procédures, on parle aussi « d'accélérateurs » ou de « graisse dans les rouages ».

Dans un groupe d'affaires similaires, des fonctionnaires peuvent prétendre qu'ils ne peuvent pas accorder au demandeur une autorisation (permis de construire) alors même que, légalement, le demandeur a clairement le droit d'obtenir une décision favorable. Le demandeur du permis devrait saisir la justice et n'obtiendrait un jugement en sa faveur qu'après une longue procédure judiciaire. Là encore, les paiements de facilitation peuvent accélérer (substantiellement) la procédure en assurant au demandeur une décision en sa faveur à laquelle il a droit.

En revanche, si le corrupteur n'est pas clairement fondé en droit à obtenir une décision favorable, mais que le fonctionnaire pourrait choisir entre plusieurs possibilités, le pot-de-vin ne serait pas un paiement de facilitation mais un paiement pour un résultat.

Définitions :

- ▶ les paiements de facilitation sont des pots-de-vin versés à des fonctionnaires pour obtenir de ceux-ci un service normal, non discrétionnaire ;
- ▶ les paiements pour un résultat sont des pots-de-vin versés à des fonctionnaires pour obtenir de ceux-ci un service non standard, discrétionnaire.

Les conséquences de ces deux formes de pots-de-vin pour le bien public diffèrent (tableau 8.2).

Tableau 8.2 : Effets des paiements pour un résultat et paiements de facilitation

| Paiements pour un résultat | Paiements de facilitation |
|---|---|
| Visent à obtenir des résultats illégaux (par exemple un contrat public que le corrupteur ne pourrait pas décrocher en temps normal, ou la mise sur le marché de produits ne respectant pas les normes de sécurité) | Visent à obtenir des résultats légaux car ils concernent seulement la rapidité du résultat (légal) (aboutissement rapide du processus de passation de marché ou entrée plus rapide de produits sûrs sur le marché) |
| Entraînent des distorsions de la concurrence en termes de qualité (ce n'est pas le mieux-disant qui obtient le contrat, mais le corrupteur) | Entraînent des distorsions de la concurrence uniquement en termes de rapidité (l'homme d'affaires corrupteur pourra exercer ses activités plus rapidement ; les autres verront leurs affaires prendre du retard) |
| Nuisent à l' intégrité des procédures publiques (car des fonctionnaires rendent un service illégal et traitent les citoyens de manière inéquitable) | Nuisent à l' intégrité des procédures publiques (car des fonctionnaires acceptent des pots-de-vin et traitent les citoyens de manière inéquitable) |

En revanche, les propriétaires de sociétés qui refusent les demandes de paiements de facilitation peuvent se trouver confrontés à de sérieuses difficultés :

- ▶ des douaniers bloquent pendant des jours à la frontière un camion de viande congelée, alors que les produits ont toutes les autorisations nécessaires pour entrer sur le marché ;
- ▶ un hôtel tout neuf ne peut pas ouvrir car il manque un tampon standard sur le permis, et le propriétaire de l'établissement perd tous les jours des recettes.

C'est pourquoi ceux qui sont dans les affaires ont tendance à justifier leurs paiements de facilitation – moralement – par le chantage auxquels ils sont confrontés, qui prend

des allures d'extorsion. Or, au sens pénal, l'extorsion requiert un dommage substantiel, qui souvent n'est pas en jeu : le droit pénal ne reconnaît à certaines difficultés commerciales la nature d'une extorsion que si elles menacent l'existence de l'entreprise.

Il convient en outre de garder à l'esprit que les paiements de facilitation ne sont pas uniquement demandés par des fonctionnaires qui menacent de bloquer les procédures ; il est fréquent que les gens eux-mêmes offrent des paiements de facilitation pour accélérer des procédures qui, en temps normal, prendraient juste un peu plus de temps.

Tableau 8.3 : Statut juridique des paiements de facilitation en vertu des conventions internationales

| OCDE | Conseil de l'Europe | CNUCC |
|---------------------------|---------------------|---------|
| Légal, si montant modeste | Illégal | Illégal |

La convention de l'OCDE est assortie de commentaires officiels¹²² qui excluent les paiements de facilitation du champ de l'infraction de corruption. La Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et la CNUCC ne reconnaissent pas une telle exception.

Selon la convention de l'OCDE, le montage suivant est légal : le droit américain autorise des paiements de facilitation au profit, par exemple, de fonctionnaires russes. Dans le même temps, ces paiements sont illégaux en vertu du Code pénal russe. Ils ne seraient pas non plus légaux s'ils étaient payés à des fonctionnaires américains.

Le commentaire 9 à la Convention de l'OCDE précise ce qui suit :

« Des paiements modestes de « facilitation ne sont pas un délit. Ces paiements [...] sont en général illégaux dans le pays étranger concerné [...] l'incrimination par d'autres pays ne semble pas être une action complémentaire pratique ou efficace ».

Êtes-vous d'accord avec cette position, ou préférez-vous celle de la Convention du Conseil de l'Europe et de la CNUCC ? Analysez les dommages (relatifs) que peuvent causer les paiements de facilitation, comme indiqué au chapitre 1.

8.4. Mise en œuvre et monitoring

Les conventions décrites à la partie 8.2 ne sont pas d'application directe ; elles doivent toutes passer par une loi nationale d'application. On le voit bien au fait que les infractions de corruption visées dans les conventions ne prévoient pas une sanction précise, mais font seulement obligation aux États de fixer une sanction appropriée. Cela veut dire que chaque pays transpose les normes acceptées conformément à sa propre tradition juridique. Afin de veiller à la bonne mise en œuvre de la convention, chacune prévoit un mécanisme de monitoring.

122. Commentaires à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptés par la Conférence de négociation le 21 novembre 1997.

8.4.1. Conseil de l'Europe : le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a été établi en 1999 par le Conseil de l'Europe pour suivre le respect par les États des normes anticorruption de l'Organisation¹²³.

Données de base concernant le GRECO

Le GRECO a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en suivant leur conformité avec les normes anticorruption du Conseil de l'Europe grâce à un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pression par les pairs. Il contribue à identifier des dysfonctionnements dans les politiques nationales de lutte contre la corruption, incitant ensuite aux réformes législatives, institutionnelles et concrètes nécessaires. Le GRECO sert également de plateforme pour le partage des meilleures pratiques en matière de prévention et de détection de la corruption.

Le GRECO est un accord partiel élargi ; l'adhésion au GRECO n'est pas limitée aux seuls États membres du Conseil de l'Europe. Tout État qui a pris part à l'élaboration de l'accord partiel élargi peut y adhérer par notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. De plus, tout État qui devient partie aux Conventions pénale ou civile sur la corruption accède automatiquement au GRECO et à ses procédures d'évaluation. Actuellement, le GRECO compte 49 États membres (48 États européens et les États-Unis d'Amérique).

Le fonctionnement du GRECO est régi par son Statut et son Règlement intérieur. Chaque État membre nomme deux représentants qui participent aux réunions plénières du GRECO et ont le droit de vote ; chaque membre fournit également au GRECO une liste d'experts disponibles pour participer aux évaluations du GRECO. D'autres organes du Conseil de l'Europe peuvent également nommer des représentants (par exemple l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe). Le GRECO a accordé le statut d'observateur à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et aux Nations Unies – représentées par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC). Le GRECO élit son président, son vice-président et les membres de son bureau, qui jouent un rôle important dans la définition du programme de travail du GRECO et la supervision des procédures d'évaluation.

Le Comité statutaire du GRECO se compose de représentants du Comité des Ministres des États membres ayant adhéré au GRECO et de représentants spécifiquement désignés par d'autres membres du GRECO. Il a compétence notamment pour adopter le budget du GRECO, ainsi que pour publier une déclaration publique s'il estime qu'un État membre ne prend pas de mesures suffisantes concernant les recommandations qui lui ont été adressées.

Le Statut du GRECO définit une procédure-type qui peut être adaptée aux différents instruments juridiques à l'examen.

123. Voir www.coe.int.

Le GRECO a son siège à Strasbourg. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe l'a doté d'un secrétariat, placé sous la direction d'un secrétaire exécutif.

Modalités de travail du GRECO

Le GRECO assure le monitoring de tous ses membres sur un même pied d'égalité, grâce à un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pression par les pairs. Le mécanisme du GRECO garantit le respect scrupuleux du principe de l'égalité des droits et des obligations entre ses États membre. Tous les membres participent, et se soumettent sans restriction, aux procédures d'évaluation mutuelle et de conformité.

Le monitoring du GRECO comprend :

- ▶ une procédure d'évaluation « horizontale » (tous les membres sont évalués au sein d'un cycle d'évaluation) aboutissant à des recommandations visant à promouvoir les réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires ;
- ▶ une procédure de conformité conçue pour évaluer les mesures prises par ses membres pour mettre en œuvre les recommandations.

Le GRECO travaille par cycles d'évaluation, chacun d'entre eux couvrant des thèmes spécifiques. Son premier cycle d'évaluation (2000-2002) a traité de l'indépendance, de la spécialisation et des moyens des organes nationaux chargés de la prévention et de la lutte contre la corruption. Il a traité également de la portée et du périmètre des immunités d'arrestation et de poursuites dont jouissent les agents publics. Le deuxième cycle d'évaluation (2003-2006) s'est concentré sur l'identification, la saisie et la confiscation des produits de la corruption, sur la prévention et la détection de la corruption dans l'administration publique et sur la prévention de l'utilisation des personnes morales (telles que les sociétés) comme écran pour la corruption. Le troisième cycle (lancé en janvier 2007) traite *a.* des délits pénaux prévu par la Convention pénale sur la corruption et *b.* de la transparence du financement des partis politiques.

Le processus d'évaluation suit une procédure bien établie, dans laquelle une équipe d'experts est désignée par le GRECO pour l'évaluation d'un membre donné. L'analyse de la situation dans chaque pays est menée sur la base des réponses écrites à un questionnaire et d'informations recueillies lors d'entretiens avec des agents publics et des représentants de la société civile lors d'une visite dans le pays. Après cette visite, l'équipe d'experts rédige un rapport qui est communiqué au pays soumis à l'évaluation pour observations éventuelles avant d'être finalement soumis au GRECO pour examen et adoption. Les conclusions des rapports d'évaluation peuvent déclarer que la législation et la pratique du pays respectent – ou ne respectent pas – les dispositions évaluées. Elles peuvent aboutir à des recommandations qui doivent être mises en œuvre dans les 18 mois ou à des observations que les membres sont censés prendre en compte mais au sujet desquelles ils ne sont pas tenus de rendre compte dans la procédure de conformité subséquente.

L'une des forces du monitoring du GRECO est que la mise en œuvre des recommandations est examinée dans le cadre de la procédure de conformité. L'évaluation selon laquelle une recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante ou été partiellement ou non mise en œuvre repose sur un rapport de situation accompagné

de documents justificatifs qui est soumis par le membre objet de la procédure de conformité dans les 18 mois suivant l'adoption du rapport d'évaluation. Lorsque toutes les recommandations n'ont pas été mises en œuvre, le GRECO réexamine les recommandations en suspens dans les 18 mois suivants. Les rapports de conformité et leurs addendums adoptés par le GRECO contiennent aussi une conclusion générale sur la mise en œuvre de toutes les recommandations, aux fins de décider s'il convient de clore ou non la procédure de conformité à laquelle est soumis l'État concerné. Enfin, le Règlement intérieur du GRECO prévoit une procédure spéciale, fondée sur une approche graduée, pour traiter le cas de membres dont les mesures prises en réponse aux recommandations du GRECO ont été jugées totalement insatisfaisantes.

8.4.2. OCDE

La Convention de l'OCDE n'est pas exécutoire de plein droit ; les États signataires doivent donc adopter leur propre législation pour rendre illégale la corruption. Pour veiller à ce que cela soit fait, la convention a mis en œuvre un processus de surveillance depuis 1997.

La phase 1 impliquait un examen de la législation spécifique à chaque pays pour déterminer si les normes de la convention avaient été respectées.

La phase 2, entamée en 2001, avait pour objectif d'évaluer les procédures d'application et leur degré d'efficacité. Elle a également étendu son champ d'action pour examiner les conditions liées à la comptabilité et à l'audit de nature non pénales et la question de la non-déductibilité fiscale des versements de pots-de-vin.

La phase 3 (de 2009 à 2014) se concentre sur les trois piliers suivants :

- ▶ les progrès effectués par les Parties à la convention en ce qui concerne les dysfonctionnements identifiés dans la phase 2 ;
- ▶ les problèmes posés par des changements dans le droit interne ou les cadres institutionnels des États parties ;
- ▶ les efforts déployés pour l'application et leurs résultats, ainsi que d'autres questions transversales clés touchant l'ensemble du groupe de membres.

Éléments de l'évaluation :

- ▶ préparation de l'évaluation au sein du Groupe de travail sur la corruption ;
- ▶ désignation de deux pays pour servir d'examineurs chefs de file ;
- ▶ réponses à un questionnaire d'évaluation ;
- ▶ visite dans le pays examiné (phases 2 et 3) ;
- ▶ préparation d'un rapport préliminaire sur la performance du pays concerné ;
- ▶ évaluation par le Groupe de travail sur la corruption ;
- ▶ adoption par le Groupe de travail d'un rapport, assorti de recommandations, concernant la performance du pays.

Les rapports d'évaluation sur tous les pays de l'OCDE sont accessibles en ligne¹²⁴.

124. Voir www.oecd.org.

8.4.3. CNUCC

En novembre 2009, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a adopté un mécanisme d'examen qui fonctionne selon le processus suivant :

- ▶ deux cycles de cinq ans chacun – un quart des États parties par an ;
- ▶ 1^{er} cycle : examen des chapitres III et IV de la CNUCC ;
- ▶ 2^e cycle : examen des chapitres II et V de la CNUCC ;
- ▶ tirage au sort (28 juin-2 juillet 2010) pour désigner ceux qui serviront d'examineurs et ceux qui seront examinés ;
- ▶ examen documentaire des rapports d'autoévaluation ;
- ▶ rapports d'évaluation par pays.

L'État membre objet de l'évaluation répond à une liste de contrôle d'autoévaluation détaillée sur la base de consultations au niveau national avec toutes les parties prenantes concernées, y compris le secteur privé. L'étude documentaire devrait être complétée par une visite dans le pays ou une réunion commune au Bureau des Nations Unies à Vienne, et par tous autres moyens de dialogue direct, si l'État membre concerné y consent.

8.4.4. Autres conventions

La Convention de l'UA prévoit un mécanisme de suivi. Les États membres rendent chaque année compte de leurs progrès dans la mise en œuvre au conseil consultatif de l'Union africaine sur la corruption, lequel fait rapport régulièrement au conseil exécutif¹²⁵.

Le Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption (Mechanism for Follow-Up on the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption – MESICIC) est une instance intergouvernementale établie au sein de l'OEA. Elle soutient les États parties dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention au moyen d'un processus d'évaluation réciproque entre les États, sur un pied d'égalité. Dans ce mécanisme, des recommandations sont formulées concernant les domaines qui présentent des vides juridiques ou pour lesquels des progrès sont encore nécessaires¹²⁶.

La Convention arabe est mise en œuvre par la Conférence des États parties à la convention et le secrétariat. L'article 33 crée une conférence des États parties à cette convention pour garantir sa mise en œuvre et le monitoring de son application.

8.4.5. Points faibles en matière de mise en œuvre

Les États hésitent habituellement à mettre en œuvre pleinement les normes internationales dans certains domaines :

- ▶ transparence du financement politique ;
- ▶ déclaration patrimoniale des hauts fonctionnaires ;
- ▶ réduction des immunités des agents publics.

125. au.int.

126. www.oas.org.

Les réformes dans ces domaines seront en général soutenues par une volonté politique dans toute la société, mais pas par une direction politique dans ce sens. En effet, ces questions touchent directement les législateurs eux-mêmes, qui sont donc confrontés au dilemme de devoir arbitrer entre limiter leurs propres privilèges et renforcer l'intégrité du système politique.

L'une des solutions à ce dilemme est que les constitutions autorisent l'adoption par voie référendaire de projets de lois (y compris ceux présentés par des groupes représentant l'intérêt citoyen). Plusieurs pays permettent cette option dans leur Constitution¹²⁷.

8.4.6. Rapports nationaux

Les résultats du monitoring par pays sont publiés en ligne et contiennent souvent des informations très utiles sur la situation du pays lui-même ou celle d'autres pays.

GRECO : www.coe.int/greco

OCDE : www.oecd.org

CNUCC : www.unodc.org

OEA : www.oas.org

UA : au.int

Pour une présentation générale et des informations sur les mécanismes de monitoring, consulter le site : www.transparency.org.

8.5. Normes non contraignantes

Certaines normes internationales, par nature non contraignantes, n'en restent pas moins appliquées par le biais de mécanismes de monitoring. Il s'agit des normes auxquelles il est fait référence lorsque les pays acceptent le monitoring, lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, à l'UE, à l'OCDE, etc.

8.5.1. Les 20 principes directeurs du Conseil de l'Europe

Quels sont les éléments constitutifs du socle sur lequel repose un système global de lutte contre la corruption ?

La réponse à cette question est donnée dans les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption¹²⁸, adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans leur Résolution (97) 24 en novembre 1997, quelque deux ans avant l'adoption des deux conventions du Conseil de l'Europe sur la corruption, en 1999.

Les principes ne sont pas contraignants au sens juridique. Toutefois, tous les États membres du GRECO ont décidé de suivre leur mise en œuvre et se sont donc *de facto* engagés en faveur de ces principes. Ceux-ci sont formulés de manière plutôt

127. www.democracy-international.org.

128. wcd.coe.int.

générale. Concis, ils ne comptent que quelque 500 mots, alors que la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe en compte à elle seule 3 300 et la CNUCC 17 000. Malgré cela, les principes contiennent tous les éléments fondamentaux d'un système de prévention de la corruption.

Schéma 8.3 : Mettre en œuvre les 20 Principes directeurs du Conseil de l'Europe pour lutter contre la corruption



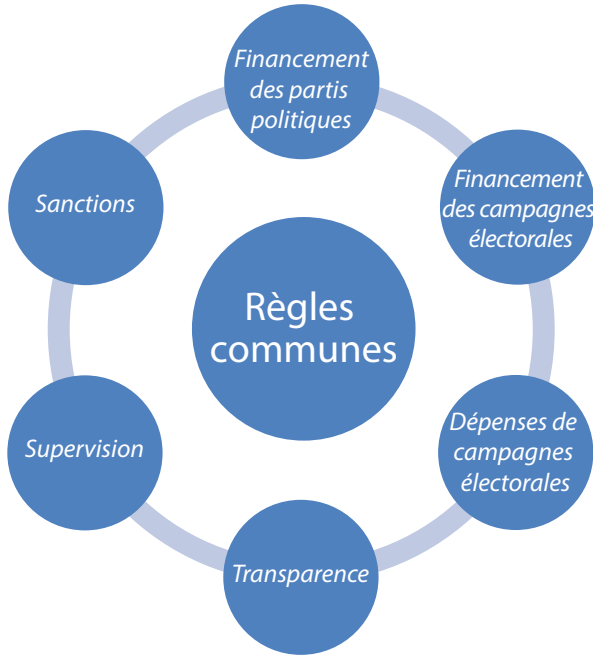
8.5.2. Financement de la vie politique

Règles communes du Conseil de l'Europe

À la suite d'un certain nombre de scandales liés au financement des partis politiques dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, sur tout le continent, des « Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales » ont été adoptées le 8 avril 2003 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (Recommandation Rec(2003)4). Les Règles communes

ne sont pas juridiquement contraignantes, mais leur mise en œuvre fait l'objet d'un monitoring par le GRECO (voir plus haut, section 8.4.1), ce qui leur donne *de facto* un pouvoir d'influence sur le droit interne des États membres.

Schéma 8.4 : Mise en œuvre des Règles communes du Conseil de l'Europe contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales



Commission de Venise du Conseil de l'Europe et OSCE/BIDDH

En 2010, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont adopté des Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques¹²⁹ qui contiennent des recommandations détaillées sur le financement des partis politiques.

Autres normes relatives au financement de l'activité politique

Le financement politique est probablement le domaine où les réformes visant à accroître l'intégrité se heurteront à la résistance la plus forte. Les législateurs décidant de la réglementation du financement de l'activité politique sont toujours, dans le même temps, membres de partis politiques. Ils sont donc confrontés à un conflit d'intérêts entre, d'une part, donner à leur parti le libre accès à un financement illimité et, d'autre part, limiter la liberté d'un parti de générer, gérer et dépenser des revenus.

129. Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, Strasbourg, 25 octobre 2010, Étude n° 595/2010, CDL-AD(2010)024, section XII, www.venice.coe.

Rien de surprenant dans ce cas à ce que la réglementation correspondante prévue par la CNUCC soit courte et générale. Son article 7, paragraphe 3, dispose ceci :

« Chaque État partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques. »

Cet article ne traite pas les questions de dépenses, de contrôle et de sanctions. En outre, rien n'est dit sur ce que le terme « transparence » devrait recouvrir dans le détail. En fait, il est virtuellement impossible d'assurer le monitoring de la mise en œuvre de cet article dont le sens est, au mieux, vague. L'Autriche, la France et les Pays-Bas avaient soumis une proposition de dispositions détaillées durant la négociation de la CNUCC, qui n'a toutefois jamais été adoptée. Rien d'étonnant, dans ce cas, que, dans une étude mondiale, les partis politiques demeurent l'institution de la société qui est considérée comme la plus corrompue¹³⁰.

La seule autre convention internationale mentionnant le financement des partis politiques est la Convention de l'Union africaine, à son article 10. Le texte ne pouvait guère être plus concis :

« Chaque État partie adopte les mesures législatives et autres mesures pour

- a. prohiber l'utilisation des fonds acquis par des pratiques illégales et de corruption pour financer des partis politiques ; et
- b. intégrer le principe de transparence dans le financement des partis politiques. »

8.5.3. Modèle de code de conduite

Rédiger un code de conduite à partir de rien peut se révéler une tâche ardue. Il s'agira de bien penser si et comment appliquer un certain nombre de principes : équité, impartialité, non-discrimination, indépendance, honnêteté, intégrité, loyauté, diligence, comportement personnel approprié, transparence, responsabilité, utilisation responsable des ressources, comportement approprié à l'égard du public.

Afin de faciliter ce processus pour ses États membres et de définir une norme internationale, le Conseil de l'Europe a, en mai 2000, adopté un Modèle de code de conduite pour les agents publics. Ce code est une ressource utile qui couvre toutes les problématiques générales pour lesquelles un code de conduite est en général estimé nécessaire, notamment des principes généraux, les conflits d'intérêts et les obligations de déclaration, l'activité politique, les cadeaux, la conduite à tenir face à des propositions douteuses et les obligations après avoir quitté le service public.

Autres sources pour des modèles de codes de conduite

- ▶ Le Code de conduite international pour les agents publics figurant en annexe à la Résolution 51/59 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 12 décembre 1996.

130. Transparency International, Global Corruption Barometer 2010, p. 8, www.transparency.org.

- ▶ La Recommandation du Conseil de l'OCDE pour améliorer le comportement éthique dans le service public, comportant des Principes pour l'éthique de management dans le service public (1998-C(98)70/FINAL).
- ▶ Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire tels qu'adoptés par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice et révisés lors de la Table ronde des premiers présidents, La Haye, 25 et 26 novembre 2002¹³¹.
- ▶ Le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois, adopté par la Résolution 34/169 de l'Assemblée générale du 17 décembre 1979¹³².

8.5.4. Normes de l'OCDE et de l'UE

Les normes non contraignantes élaborées par des organisations internationales sont nombreuses. Voici certaines des plus importantes d'entre elles :

Lobbying : – Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les principes de transparence et d'intégrité dans le lobbying¹³³.

Conflit d'intérêts : – Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public (OCDE)¹³⁴.

Marchés publics : – Recommandation de 2008 pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics (OCDE)¹³⁵.

Principes anticorruption : – 10 principes pour améliorer la lutte contre la corruption dans les pays accédants, candidats et autres pays tiers (UE)¹³⁶.

131. www.unodc.org.

132. www.ohchr.org.

133. Du 18 février 2010 – C(2010)16, acts.oecd.org.

134. www.oecd.org.

135. www.oecd.org.

136. Annexe à la Communication de la Commission (européenne) au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen – Sur une politique européenne globale contre la corruption (COM/2003/0317 final), eur-lex.europa.eu.

9. Annexes

9.1. Bibliographie générale

Pour des ouvrages sur des thèmes plus spécifiques, voir la partie « Bibliographie » à la fin de chaque chapitre.

OSCE, *Best practices in combating corruption*, 2004 (anglais, russe)¹³⁷.

UNODC, *Guide législatif pour la mise en œuvre de la CNUCC* (arabe, anglais, français, russe, espagnol)¹³⁸.

UNODC, *Guide technique à la CNUCC 2009* (arabe, anglais, français, russe, espagnol)¹³⁹.

UNODC, *Resource guide on strengthening judicial integrity and capacity* (arabe, anglais)¹⁴⁰.

UNODC, *UN anti-corruption toolkit*, 3^e édition, 2004 (anglais)¹⁴¹.

Transparency International, *Confronting corruption : the elements of a national integrity system*, TI Source Book, 2000 (arabe, anglais)¹⁴².

9.2. Sources sur internet

Page web anticorruption du Conseil de l'Europe : www.coe.int/corruption

Conseil de l'Europe - GRECO : www.coe.int/greco

Conseil consultatif de juges européens (CCJE) : www.coe.int/ccje

Centre de ressources anticorruption : U4 www.u4.no

OCDE et lutte contre la corruption : www.oecd.org

UNODC et lutte contre la corruption : www.unodc.org

PNUD et lutte contre la corruption : web.undp.org

Banque mondiale et lutte contre la corruption : www.worldbank.org/anticorruption

Organisation arabe contre la corruption : www.arabanticorruption.org/

137. www.osce.org.

138. www.unodc.org/legislative-guide.

139. www.unodc.org/technical-guide.

140. www.unodc.org/judicial-integrity-guide.

141. www.unodc.org/anti-corruption-toolkit.

142. www.transparency.org/publications/sourcebook.

Parlementaires de la région arabe contre la corruption (Arab Region Parliamentarians Against Corruption - ARPAC) : www.arpacnetwork.org

Programme du PNUD sur la gouvernance dans la région arabe (POGAR) : www.pogar.org/

Initiative régionale anticorruption (Regional Anti-corruption Initiative – RAI) : www.rai-see.org

Portail des autorités anticorruption (Anti-Corruption Authorities (Acas) Portal) : www.acauthorities.org

The International Anti-Corruption Academy (IACA) : www.iaca.int/

Global Integrity : www.globalintegrity.org/

Transparency International : www.transparency.org/

9.3. Normes internationales : Conseil de l'Europe

9.3.1. Convention pénale sur la corruption (STE 173)¹⁴³

Chapitre I – Terminologie

Article 1 – Terminologie

Aux fins de la présente Convention:

- a l'expression « agent public » est interprétée par référence à la définition de « fonctionnaire », « officier public », « maire », « ministre » ou « juge » dans le droit national de l'État dans lequel la personne en question exerce cette fonction et telle qu'elle est appliquée dans son droit pénal ;
- b le terme « juge » qui figure à l'alinéa *a* ci-dessus comprend les membres du ministère public et les personnes exerçant des fonctions judiciaires ;
- c dans le cas de poursuites impliquant un agent public d'un autre État, l'État qui poursuit ne peut appliquer la définition d'agent public que dans la mesure où cette définition est compatible avec son droit national ;
- d « personne morale » s'entend de toute entité ayant ce statut en vertu du droit national applicable, exception faite des États ou des autres entités publiques dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique et des organisations internationales publiques.

Chapitre II – Mesures à prendre au niveau national

Article 2 – Corruption active d'agents publics nationaux

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, le fait de proposer, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à l'un de ses agents publics, pour lui-même

¹⁴³. www.coe.int/corruption.

ou pour quelqu'un d'autre, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions.

Article 3 – Corruption passive d'agents publics nationaux

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, le fait pour un de ses agents publics de solliciter ou de recevoir, directement ou indirectement, tout avantage indu pour lui-même ou quelqu'un d'autre ou d'en accepter l'offre ou la promesse afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions.

Article 4 – Corruption de membres d'assemblées publiques nationales

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, les actes visés aux articles 2 et 3 lorsqu'ils impliquent toute personne membre d'une quelconque assemblée publique nationale exerçant des pouvoirs législatifs ou administratifs.

Article 5 – Corruption d'agents publics étrangers

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, les actes visés aux articles 2 et 3 lorsqu'ils impliquent un agent public de tout autre État.

Article 6 – Corruption de membres d'assemblées publiques étrangères

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, les actes visés aux articles 2 et 3 lorsqu'ils impliquent toute personne membre d'une quelconque assemblée publique exerçant des pouvoirs législatifs ou administratifs de tout autre État.

Article 7 – Corruption active dans le secteur privé

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, dans le cadre d'une activité commerciale, le fait de promettre d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé, pour elle-même ou pour quelqu'un d'autre, afin qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte en violation de ses devoirs.

Article 8 – Corruption passive dans le secteur privé

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, dans le cadre d'une activité commerciale, le fait pour toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé de solliciter ou de recevoir, directement ou par l'intermédiaire de tiers, un avantage indu ou d'en accepter l'offre ou la promesse, pour elle-même ou pour quelqu'un d'autre, afin qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte en violation de ses devoirs.

Article 9 – Corruption de fonctionnaires internationaux

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, les actes mentionnés

aux articles 2 et 3 lorsqu'ils impliquent toute personne qui a la qualité de fonctionnaire ou d'agent contractuel, au sens du statut des agents, de toute organisation publique internationale ou supranationale dont la Partie est membre, ainsi que toute personne, qu'elle soit détachée ou non auprès d'une telle organisation, qui exerce des fonctions correspondant à celles desdits fonctionnaires ou agents.

Article 10 – Corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, les actes visés à l'article 4 lorsqu'ils impliquent toute personne membre d'une assemblée parlementaire d'une organisation internationale ou supranationale dont la Partie est membre.

Article 11 – Corruption de juges et d'agents de cours internationales

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, les actes mentionnés aux articles 2 et 3 lorsqu'ils impliquent toute personne exerçant des fonctions judiciaires au sein d'une cour internationale dont la compétence est acceptée par la Partie ou tout fonctionnaire au greffe d'une telle cour.

Article 12 – Trafic d'influence

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, le fait de proposer, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à titre de rémunération à quiconque affirme ou confirme être capable d'exercer une influence sur la prise de décision de toute personne visée aux articles 2, 4 à 6 et 9 à 11, que l'avantage indu soit pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, ainsi que le fait de solliciter, de recevoir ou d'en accepter l'offre ou la promesse à titre de rémunération pour ladite influence, que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché.

Article 13 – Blanchiment du produit des délits de la corruption

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, les actes mentionnés dans la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141), à l'article 6, paragraphes 1 et 2, dans les conditions y prévues, lorsque l'infraction principale est constituée par l'une des infractions établies en vertu des articles 2 à 12 de la présente Convention, dans la mesure où la Partie n'a pas formulé de réserve ou de déclaration à l'égard de ces infractions ou ne considère pas ces infractions comme des infractions graves au regard de la législation relative au blanchiment de l'argent.

Article 14 – Infractions comptables

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction passible de sanctions pénales ou autres types de sanctions, conformément à son droit interne, lorsqu'ils sont commis intentionnellement, les actes ou omissions suivants, destinés à commettre, dissimuler ou déguiser des infractions visées par les articles 2 à 12, dans la mesure où la Partie n'a pas formulé de réserve ou de déclaration:

- a établir ou utiliser une facture ou tout autre document ou écriture comptable qui contient des informations fausses ou incomplètes ;
- b omettre de manière illicite de comptabiliser un versement.

Article 15 – Actes de participation

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, tout acte de complicité d'une des infractions pénales établies en vertu de la présente Convention.

Article 16 – Immunité

Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux dispositions de tout traité, protocole ou statut, ainsi que de leurs textes d'application, en ce qui concerne la levée de l'immunité.

Article 17 – Compétence

1 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour établir sa compétence relativement à une infraction pénale établie en vertu des articles 2 à 14 de la présente Convention, lorsque:

- a l'infraction est commise en tout ou en partie sur son territoire ;
- b l'auteur de l'infraction est un de ses ressortissants, un de ses agents publics ou un de ses membres d'assemblées publiques nationales ;
- c l'infraction implique l'un de ses agents publics ou membres de ses assemblées publiques nationales ou toute personne visée aux articles 9 à 11, qui est en même temps un de ses ressortissants.

2 Chaque État peut, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, dans une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, préciser qu'il se réserve le droit de ne pas appliquer, ou de n'appliquer que dans des cas ou conditions spécifiques, les règles de compétence définies aux paragraphes 1. b et c du présent article ou une partie quelconque de ces paragraphes.

3 Lorsqu'une Partie a fait usage de la possibilité de réserve prévue au paragraphe 2 du présent article, elle adopte les mesures qui se révèlent nécessaires pour établir sa compétence relativement aux infractions pénales, établies en vertu de la présente Convention, lorsque l'auteur présumé de l'infraction est présent sur son territoire et ne peut être extradé vers une autre Partie au seul titre de sa nationalité, après une demande d'extradition.

4 La présente Convention n'exclut pas l'exercice par une Partie de toute compétence pénale établie conformément à son droit interne.

Article 18 – Responsabilité des personnes morales

1 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour s'assurer que les personnes morales peuvent être tenues pour responsables des infractions de corruption active, de trafic d'influence et de blanchiment de capitaux établies en vertu de la présente Convention, lorsqu'elles sont commises pour leur

compte par toute personne physique, agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein, sur les bases suivantes:

- ▶ un pouvoir de représentation de la personne morale ; ou
- ▶ une autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale ; ou
- ▶ une autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale ;

ainsi que de la participation d'une telle personne physique en qualité de complice ou d'instigatrice à la commission des infractions mentionnées ci-dessus.

2 Abstraction faite des cas déjà prévus au paragraphe 1, chaque Partie prend les mesures nécessaires pour s'assurer qu'une personne morale peut être tenue pour responsable lorsque l'absence de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne physique visée au paragraphe 1 a rendu possible la commission des infractions mentionnées au paragraphe 1 pour le compte de ladite personne morale par une personne physique soumise à son autorité.

3 La responsabilité de la personne morale en vertu des paragraphes 1 et 2 n'exclut pas les poursuites pénales contre les personnes physiques auteurs, instigatrices ou complices des infractions mentionnées au paragraphe 1.

Article 19 – Sanctions et mesures

1 Compte tenu de la gravité des infractions pénales établies en vertu de la présente Convention, chaque Partie prévoit, à l'égard des infractions établies conformément aux articles 2 à 14, des sanctions et des mesures effectives, proportionnées et dissuasives incluant, lorsqu'elles sont commises par des personnes physiques, des sanctions privatives de liberté pouvant donner lieu à l'extradition.

2 Chaque Partie s'assure qu'en cas de responsabilité établie en vertu de l'article 18, paragraphes 1 et 2, les personnes morales soient passibles de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives de nature pénale ou non pénale, y compris des sanctions pécuniaires.

3 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour lui permettre de confisquer ou de priver autrement des instruments et des produits des infractions pénales établies en vertu de la présente Convention, ou des biens dont la valeur correspond à ces produits.

Article 20 – Autorités spécialisées

Chaque Partie adopte les mesures qui se révèlent nécessaires pour que des personnes ou des entités soient spécialisées dans la lutte contre la corruption. Elles disposeront de l'indépendance nécessaire, dans le cadre des principes fondamentaux du système juridique de la Partie, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et libres de toute pression illicite. Les Parties veillent à ce que le personnel desdites entités dispose d'une formation et des ressources financières adaptées aux fonctions qu'elles exercent.

Article 21 – Coopération entre autorités nationales

Chaque Partie adopte les mesures appropriées qui se révèlent nécessaires pour s'assurer que les autorités publiques, ainsi que tout agent public, coopèrent, en

conformité avec le droit national, avec les autorités chargées des investigations et poursuites des infractions pénales:

- a en informant les autorités en question, de leur propre initiative, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de considérer que l'une des infractions pénales établies en vertu des articles 2 à 14 a été commise ; ou
- b en fournissant, sur demande, aux autorités en question toutes les informations nécessaires.

Article 22 – Protection des collaborateurs de justice et des témoins

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour assurer une protection effective et appropriée:

- a aux personnes qui fournissent des informations concernant des infractions pénales établies en vertu des articles 2 à 14 ou qui collaborent d'une autre manière avec les autorités chargées des investigations ou des poursuites ;
- b aux témoins qui font une déposition concernant de telles infractions.

Article 23 – Mesures visant à faciliter la collecte de preuves et la confiscation des produits

1 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres, y compris celles permettant l'utilisation de techniques d'investigation spéciales conformément à la législation nationale, qui se révèlent nécessaires pour faciliter la collecte de preuves relatives aux infractions pénales établies en vertu des articles 2 à 14 et pour lui permettre d'identifier, de rechercher, de geler et de saisir les instruments et les produits de la corruption ou des biens dont la valeur correspond à ces produits, susceptibles de faire l'objet de mesures aux termes du paragraphe 3 de l'article 19 de la présente Convention.

2 Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour habiliter ses tribunaux ou ses autres autorités compétentes à ordonner la communication ou la saisie de dossiers bancaires, financiers ou commerciaux afin de mettre en œuvre les mesures visées au paragraphe 1 du présent article.

3 Le secret bancaire ne constitue pas un obstacle aux mesures définies aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

Chapitre III – Suivi de la mise en œuvre

Article 24 – Suivi

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la mise en œuvre de la présente Convention par les Parties.

Chapitre IV – Coopération internationale

Article 25 – Principes généraux et mesures s'appliquant à la coopération internationale

1 Les Parties coopèrent, conformément aux dispositions des instruments internationaux pertinents sur la coopération internationale en matière pénale ou aux arrangements établis sur la base des législations uniformes ou réciproques et à leur droit national, dans la mesure la plus large possible les unes avec les autres, aux fins

d'investigations et de procédures concernant les infractions pénales relevant du champ d'application de la présente Convention.

2 Lorsque aucun instrument international ou arrangement parmi ceux visés au paragraphe 1 ci-dessus n'est en vigueur entre les Parties, les articles 26 à 31 du présent chapitre s'appliquent.

3 Les articles 26 à 31 du présent chapitre s'appliquent également lorsqu'ils sont plus favorables que les dispositions contenues dans les instruments internationaux ou arrangements visés au paragraphe 1 ci-dessus.

Article 26 – Entraide

1 Les Parties s'accordent l'entraide la plus large possible pour traiter sans délai des requêtes émanant des autorités qui sont habilitées, en vertu de leurs lois nationales, à enquêter sur ou à poursuivre les infractions pénales relevant du champ d'application de la présente Convention.

2 L'entraide au sens du paragraphe 1 du présent article peut être refusée si la Partie requise considère que le fait d'accéder à la demande serait de nature à porter atteinte à ses intérêts fondamentaux, à la souveraineté nationale, à la sécurité nationale ou à l'ordre public.

3 Les Parties ne sauraient invoquer le secret bancaire pour justifier leur refus de coopérer en vertu du présent chapitre. Lorsque son droit interne l'exige, une Partie peut exiger qu'une demande de coopération qui impliquerait la levée du secret bancaire soit autorisée, soit par un juge, soit par une autre autorité judiciaire, y compris le ministère public, ces autorités agissant en matière d'infractions pénales.

Article 27 – Extradition

1 Les infractions pénales relevant du champ d'application de la présente Convention sont considérées comme incluses dans tout traité d'extradition en vigueur entre les Parties en tant qu'infractions donnant lieu à l'extradition. Les Parties s'engagent à inclure ces infractions dans tout traité d'extradition qu'elles concluront en tant qu'infractions donnant lieu à l'extradition.

2 Si une Partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité reçoit une demande d'extradition d'une Partie avec laquelle elle n'a pas conclu pareil traité, elle peut considérer la présente Convention comme base légale de l'extradition pour toutes les infractions établies conformément à la présente Convention.

3 Les Parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent les infractions établies conformément à la présente Convention en tant qu'infractions donnant lieu à extradition.

4 L'extradition est subordonnée aux conditions prévues par le droit de la Partie requise ou par les traités d'extradition applicables, y compris les motifs pour lesquels la Partie requise peut refuser l'extradition.

5 Si l'extradition demandée à raison d'une infraction établie conformément à la présente Convention est refusée uniquement sur la base de la nationalité de la personne qui fait l'objet de la requête, ou parce que la Partie requise se considère compétente en l'espèce, la Partie requise soumet l'affaire à ses autorités compétentes

aux fins de poursuites, sauf si d'autres dispositions ont été convenues avec la Partie requérante, et l'informe en temps opportun du résultat définitif.

Article 28 – Informations spontanées

Sans préjudice de ses propres investigations ou procédures, une Partie peut, sans demande préalable, communiquer à une autre Partie des informations factuelles lorsqu'elle considère que la divulgation desdites informations est susceptible d'aider la Partie bénéficiaire à entamer ou à effectuer des investigations ou des poursuites concernant les infractions établies en vertu de la présente Convention ou est susceptible d'entraîner une requête de cette Partie au sens du présent chapitre.

Article 29 – Autorité centrale

1 Les Parties désignent une autorité centrale ou, au besoin, plusieurs autorités centrales, chargée(s) d'envoyer les demandes formulées en vertu du présent chapitre, d'y répondre, de les exécuter ou de les transmettre aux autorités qui ont compétence pour les exécuter.

2 Chaque Partie communique au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, la dénomination et l'adresse des autorités désignées en application du paragraphe 1 du présent article.

Article 30 – Correspondance directe

1 Les autorités centrales communiquent directement entre elles.

2 En cas d'urgence, les demandes d'entraide judiciaire ou communications y relatives peuvent être envoyées directement par les autorités judiciaires, y compris le ministère public, de la Partie requérante à de telles autorités de la Partie requise. En pareil cas, une copie doit être envoyée simultanément à l'autorité centrale de la Partie requise par l'intermédiaire de l'autorité centrale de la Partie requérante.

3 Toute demande ou communication formulée en application des paragraphes 1 et 2 du présent article peut être présentée par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol).

4 Si une demande est présentée en vertu du paragraphe 2 du présent article et si l'autorité saisie n'est pas compétente pour y donner suite, elle la transmet à l'autorité compétente de son pays et en informe directement la Partie requérante.

5 Les demandes ou communications, présentées en vertu du paragraphe 2 du présent chapitre, qui n'impliquent pas de mesures coercitives, peuvent être transmises directement par l'autorité compétente de la Partie requérante à l'autorité compétente de la Partie requise.

6 Chaque État peut, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe que, dans un souci d'efficacité, les demandes formulées en application de ce chapitre doivent être adressées à son autorité centrale.

Article 31 – Information

La Partie requise informe sans délai la Partie requérante de la suite donnée aussitôt à une demande formulée en vertu du présent chapitre et du résultat définitif de la

suite donnée à la demande. La Partie requise informe également sans délai la Partie requérante de toutes circonstances rendant impossible l'exécution des mesures sollicitées ou risquant de la retarder considérablement.

Chapitre V – Dispositions finales

Article 32 – Signature et entrée en vigueur

1 La présente Convention est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe et des États non membres qui ont participé à son élaboration. Ces États peuvent exprimer leur consentement à être liés par :

- a signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ; ou
- b signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2 Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

3 La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatorze États auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention, conformément aux dispositions du paragraphe 1. Un tel État qui n'est pas membre du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) au moment de la ratification le deviendra automatiquement le jour de l'entrée en vigueur de la présente Convention.

4 Pour tout État signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être lié par la Convention conformément aux dispositions du paragraphe 1. Un État signataire non membre du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) au moment de la ratification le deviendra automatiquement le jour de l'entrée en vigueur de la présente Convention à son égard.

Article 33 – Adhésion à la Convention

1 Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra, après avoir consulté les États contractants à la Convention, inviter la Communauté européenne ainsi que tout État non membre du Conseil n'ayant pas participé à son élaboration à adhérer à la présente Convention par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des États contractants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.

2 Pour la Communauté européenne et pour tout État adhérent, la Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. La Communauté européenne et tout État adhérent deviendront automatiquement membres du GRECO, s'ils ne le sont pas déjà au moment de l'adhésion, le jour de l'entrée en vigueur de la présente Convention à leur égard.

Article 34 – Application territoriale

1 Tout État pourra, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2 Toute Partie pourra, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de ladite déclaration par le Secrétaire Général.

3 Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de ladite notification par le Secrétaire Général.

Article 35 – Relations avec d'autres conventions et accords

1 La présente Convention ne porte pas atteinte aux droits et obligations découlant de conventions internationales multilatérales concernant des questions particulières.

2 Les Parties à la Convention pourront conclure entre elles des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs aux questions réglées par la présente Convention, aux fins de compléter ou de renforcer les dispositions de celle-ci ou pour faciliter l'application des principes qu'elle consacre.

3 Lorsque deux ou plusieurs Parties ont déjà conclu un accord ou un traité sur un sujet couvert par la présente Convention, ou lorsqu'elles ont établi d'une autre manière leurs relations quant à ce sujet, elles auront la faculté d'appliquer ledit accord, traité ou arrangement au lieu de la présente Convention, dès lors qu'il facilite la coopération internationale.

Article 36 – Déclarations

Tout État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer qu'il érigera en infraction pénale la corruption active et passive d'agents publics étrangers au sens de l'article 5, de fonctionnaires internationaux au sens de l'article 9 ou de juges et d'agents de cours internationales au sens de l'article 11, uniquement dans la mesure où l'agent public ou le juge accomplit ou s'abstient d'accomplir un acte en violation de ses devoirs officiels.

Article 37 – Réserves

1 Tout État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer qu'il n'érigera pas en infractions pénales conformément à son droit interne, en tout ou en partie, les actes visés aux articles 4, 6 à 8, 10 et 12 ou les infractions de corruption passive visées à l'article 5.

2 Tout État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer qu'il fait usage de la réserve figurant à l'article 17, paragraphe 2.

3 Tout État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer qu'il peut refuser une demande d'entraide judiciaire en vertu de l'article 26, paragraphe 1, si la demande concerne une infraction que la Partie requise considère comme une infraction politique.

4 Un État ne peut pas, en application des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, faire des réserves à plus de cinq des dispositions mentionnées auxdits paragraphes. Aucune autre réserve n'est admise. Les réserves de même nature relatives aux articles 4, 6 et 10 seront considérées comme une seule réserve.

Article 38 – Validité et examen des déclarations et réserves

1 Les déclarations prévues à l'article 36 et les réserves prévues à l'article 37 sont valables trois ans à compter du premier jour de l'entrée en vigueur de la Convention pour l'État concerné. Toutefois, ces réserves peuvent être renouvelées pour des périodes de la même durée.

2 Douze mois avant l'expiration de la déclaration ou réserve, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe informe l'État concerné de cette expiration. Trois mois avant la date d'expiration, l'État notifie au Secrétaire Général son intention de maintenir, de modifier ou de retirer la déclaration ou la réserve. Dans le cas contraire, le Secrétaire Général informe cet État que sa déclaration ou réserve est automatiquement prolongée pour une période de six mois. Si l'État concerné ne notifie pas sa décision de maintenir ou modifier ses réserves avant l'expiration de cette période, la ou les réserves tombent.

3 Lorsqu'une Partie formule une déclaration ou une réserve conformément aux articles 36 et 37, elle fournit, avant son renouvellement ou sur demande, des explications au GRECO quant aux motifs justifiant son maintien.

Article 39 – Amendements

1 Des amendements à la présente Convention peuvent être proposés par chaque Partie et toute proposition sera communiquée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux États membres du Conseil de l'Europe et à chaque État non membre qui a adhéré ou a été invité à adhérer à la présente Convention conformément aux dispositions de l'article 33.

2 Tout amendement proposé par une Partie est communiqué au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) qui soumet au Comité des Ministres son avis sur l'amendement proposé.

3 Le Comité des Ministres examine l'amendement proposé et l'avis soumis par le CDPC et, après consultation des États non membres parties à la présente Convention, peut adopter l'amendement.

4 Le texte de tout amendement adopté par le Comité des Ministres conformément au paragraphe 3 du présent article est transmis aux Parties pour acceptation.

5 Tout amendement adopté conformément au paragraphe 3 du présent article entrera en vigueur le trentième jour après que toutes les Parties auront informé le Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté.

Article 40 – Règlement des différends

1 Le Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe sera tenu informé de l'interprétation et de l'application de la présente Convention.

2 En cas de différend entre les Parties sur l'interprétation ou l'application de la présente Convention, les Parties s'efforceront de parvenir à un règlement du différend par la négociation ou tout autre moyen pacifique de leur choix, y compris la soumission du différend au Comité européen pour les problèmes criminels, à un tribunal arbitral qui prendra des décisions qui lieront les Parties au différend, ou à la Cour internationale de justice, selon un accord commun entre les Parties concernées.

Article 41 – Dénonciation

1 Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2 La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 42 – Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux États membres du Conseil de l'Europe et à tout État ayant adhéré à la présente Convention:

- a toute signature ;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- c toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément à ses articles 32 et 33;
- d toute déclaration ou réserve en vertu de l'article 36 ou de l'article 37;
- e tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Strasbourg, le 27 janvier 1999, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe, aux États non membres qui ont participé à l'élaboration de la Convention et à tout État invité à y adhérer.

9.3.2. Convention civile sur la corruption (STE 174)¹⁴⁴

Chapitre I – Mesures à prendre au niveau national

Article 1 – Objet

Chaque Partie prévoit dans son droit interne des recours efficaces en faveur des personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption afin de leur permettre de défendre leurs droits et leurs intérêts, y compris la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts.

Article 2 – Définition de la corruption

Aux fins de la présente Convention, on entend par « corruption » le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu.

Article 3 – Indemnisation des dommages

1 Chaque Partie prévoit dans son droit interne que les personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption disposent d'une action en vue d'obtenir la réparation de l'intégralité de ce préjudice.

2 Cette réparation peut porter sur les dommages patrimoniaux déjà subis, le manque à gagner et les préjudices extrapatrimoniaux.

Article 4 – Responsabilité

1 Chaque Partie prévoit dans son droit interne que les conditions suivantes doivent être réunies pour que le préjudice puisse être indemnisé :

- i le défendeur a commis ou autorisé l'acte de corruption, ou omis de prendre des mesures raisonnables pour prévenir l'acte de corruption ;
- ii le demandeur a subi un dommage ; et
- iii il existe un lien de causalité entre l'acte de corruption et le dommage.

2 Chaque Partie prévoit dans son droit interne que, si plusieurs défendeurs sont responsables de dommages résultant du même acte de corruption, ils en portent solidairement la responsabilité.

Article 5 – Responsabilité de l'État

Chaque Partie prévoit dans son droit interne des procédures appropriées permettant aux personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption commis par un de ses agents publics dans l'exercice de ses fonctions de demander à être indemnisées par l'État ou, dans le cas où la Partie n'est pas un État, par les autorités compétentes de cette Partie.

144. www.coe.int/corruption.

Article 6 – Faute concurrente

Chaque Partie prévoit dans son droit interne que l'indemnisation du dommage peut être réduite ou supprimée en tenant compte des circonstances si le demandeur a, par sa faute, contribué à la survenance du dommage ou à son aggravation.

Article 7 – Délais

1 Chaque Partie prévoit dans son droit interne que l'action en réparation du dommage se prescrit à l'expiration d'un délai d'au moins trois ans à compter du jour où la personne qui a subi un dommage a eu connaissance ou aurait dû raisonnablement avoir connaissance du dommage ou de l'acte de corruption, et de l'identité de la personne responsable. Néanmoins, cette action ne pourra plus être exercée après l'expiration d'un délai d'au moins dix ans à compter de la date à laquelle l'acte de corruption a été commis.

2 Le droit des Parties régissant la suspension ou l'interruption des délais s'applique, s'il y a lieu, aux délais prescrits dans le paragraphe 1.

Article 8 – Validité des contrats

1 Chaque Partie prévoit dans son droit interne que tout contrat ou toute clause d'un contrat dont l'objet est un acte de corruption sont entachés de nullité.

2 Chaque Partie prévoit dans son droit interne que tout contractant dont le consentement a été vicié par un acte de corruption peut demander au tribunal l'annulation de ce contrat, sans préjudice de son droit de demander des dommages-intérêts.

Article 9 – Protection des employés

Chaque Partie prévoit dans son droit interne une protection adéquate contre toute sanction injustifiée à l'égard des employés qui, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, dénoncent des faits de corruption aux personnes ou autorités responsables.

Article 10 – Établissement du bilan et vérification des comptes

1 Chaque Partie prend les mesures nécessaires en droit interne pour que les comptes annuels des sociétés soient établis avec clarté et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière de la société.

2 Afin de prévenir la commission d'actes de corruption, chaque Partie prévoit dans son droit interne que les personnes chargées du contrôle des comptes s'assurent que les comptes annuels présentent une image fidèle de la situation financière de la société.

Article 11 – Obtention des preuves

Chaque Partie prévoit dans son droit interne des procédures efficaces pour le recueil des preuves dans le cadre d'une procédure civile consécutive à un acte de corruption.

Article 12 – Mesures conservatoires

Chaque Partie prévoit dans son droit interne des mesures conservatoires judiciaires afin de préserver les droits et intérêts des parties pendant les procédures civiles consécutives à un acte de corruption.

Chapitre II – Coopération internationale et suivi de la mise en œuvre

Article 13 – Coopération internationale

Les Parties coopèrent efficacement pour les questions relatives aux procédures civiles dans des affaires de corruption, notamment en ce qui concerne la notification des actes, l'obtention des preuves à l'étranger, la compétence, la reconnaissance et l'exécution des jugements étrangers et les dépens, conformément aux dispositions des instruments internationaux pertinents relatifs à la coopération internationale en matière civile et commerciale auxquels elles sont Parties, ainsi qu'à celles de leur droit interne.

Article 14 – Suivi

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la mise en œuvre de la présente Convention par les Parties.

Chapitre III – Clauses finales

Article 15 – Signature et entrée en vigueur

1 La présente Convention est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe, des États non membres qui ont participé à son élaboration, ainsi que de la Communauté européenne.

2 La présente Convention sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

3 La présente Convention prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatorze signataires auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention, conformément aux dispositions du paragraphe 2. Un tel signataire non membre du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) au moment de la ratification, acceptation ou approbation le deviendra automatiquement le jour de l'entrée en vigueur de la présente Convention.

4 Pour tout signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être lié par la Convention conformément aux dispositions du paragraphe 2. Tout signataire non membre du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) au moment de la ratification, acceptation ou approbation le deviendra automatiquement le jour de l'entrée en vigueur de la présente Convention à son égard.

5 Des modalités particulières de participation de la Communauté européenne au Groupe d'États contre la corruption (GRECO) seront déterminées en tant que de besoin d'un commun accord avec la Communauté européenne.

Article 16 – Adhésion à la Convention

1 Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra, après avoir consulté les Parties à la Convention, inviter tout État non membre du Conseil n'ayant pas participé à son élaboration, à adhérer à la présente Convention par une décision prise à la majorité prévue à l'article 20.d

du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Parties ayant le droit de siéger au Comité.

2 Pour tout État adhérent, la Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Tout État adhérent deviendra automatiquement membre du GRECO, s'il ne l'est pas déjà au moment de l'adhésion, le jour de l'entrée en vigueur de la présente Convention à son égard.

Article 17 – Réserves

Aucune réserve n'est admise aux dispositions de cette Convention.

Article 18 – Application territoriale

1 Tout État ou la Communauté européenne pourra, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2 Toute Partie pourra, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de ladite déclaration par le Secrétaire Général.

3 Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de ladite notification par le Secrétaire Général.

Article 19 – Relations avec d'autres instruments et accords

1 La présente Convention ne porte pas atteinte aux droits et obligations découlant d'instruments internationaux multilatéraux concernant des questions particulières.

2 Les Parties à la Convention pourront conclure entre elles des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs aux questions réglées par la présente Convention, aux fins de compléter ou de renforcer les dispositions de celle-ci ou pour faciliter l'application des principes qu'elle consacre ou, sans préjudice des objectifs et des principes de la présente Convention, se soumettre à des règles en la matière dans le cadre d'un système spécial qui est contraignant au moment de l'ouverture à la signature de la présente Convention.

3 Lorsque deux ou plus de deux Parties ont déjà conclu un accord ou un traité sur un sujet couvert par la présente Convention, ou lorsqu'elles ont établi d'une autre manière leurs relations quant à ce sujet, elles auront la faculté d'appliquer ledit accord, traité ou arrangement au lieu de la présente Convention.

Article 20 – Amendements

1 Des amendements à la présente Convention peuvent être proposés par chaque Partie et toute proposition sera communiquée par le Secrétaire Général du Conseil de

l'Europe aux États membres du Conseil de l'Europe, aux États non membres qui ont participé à l'élaboration de cette Convention, à la Communauté européenne, ainsi qu'à tout État qui a adhéré ou qui a été invité à adhérer à la présente Convention, conformément aux dispositions de l'article 16.

2 Tout amendement proposé par une Partie est communiqué au Comité européen de coopération juridique (CDCJ) qui soumet au Comité des Ministres son avis sur l'amendement proposé.

3 Le Comité des Ministres examine l'amendement proposé et l'avis soumis par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et, après consultation des Parties à cette Convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe, peut adopter l'amendement.

4 Le texte de tout amendement adopté par le Comité des Ministres conformément au paragraphe 3 du présent article est transmis aux Parties pour acceptation.

5 Tout amendement adopté conformément au paragraphe 3 du présent article entrera en vigueur le trentième jour après que toutes les Parties auront informé le Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté.

Article 21 – Règlement des différends

1 Le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) du Conseil de l'Europe sera tenu informé de l'interprétation et de l'application de la présente Convention.

2 En cas de différend entre les Parties sur l'interprétation ou l'application de la présente Convention, elles s'efforceront de parvenir à un règlement du différend par la négociation ou tout autre moyen pacifique de leur choix, y compris la soumission du différend au Comité européen de coopération juridique (CDCJ), à un tribunal arbitral qui prendra des décisions qui lieront les Parties au différend ou à la Cour internationale de justice, selon un accord commun entre les Parties concernées.

Article 22 – Dénonciation

1 Chaque Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2 La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 23 – Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux États membres du Conseil et à tous les autres signataires et Parties à la présente Convention :

- a toute signature ;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- c toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément à ses articles 15 et 16;
- d tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Strasbourg, le 4 novembre 1999, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe, aux États non membres qui ont participé à l'élaboration de la Convention, à la Communauté européenne, ainsi qu'à tout État invité à y adhérer.

9.3.3. Règles communes sur le financement de la vie politique

Conseil de l'Europe/Comité des Ministres

Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835^e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe ;
Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Considérant que les partis politiques constituent un élément fondamental des systèmes démocratiques des États et un moyen essentiel d'expression de la volonté politique des citoyens ;

Considérant que le financement des partis politiques et des campagnes électorales dans tous les États doit être soumis à des normes, dans un souci de prévention et de lutte contre le phénomène de la corruption ;

Convaincu que la corruption représente une menace sérieuse pour l'État de droit, la démocratie, les droits de l'homme, l'équité et la justice sociale, qu'elle entrave le développement économique, qu'elle met en danger la stabilité des institutions démocratiques et qu'elle mine les fondements moraux de la société ;

Compte tenu des recommandations adoptées lors des 19^e et 21^e Conférences des ministres européens de la Justice (La Valette, 1994, et Prague, 1997, respectivement) ;
Étant donné le Programme d'action contre la corruption adopté par le Comité des Ministres en 1996 ;

Conformément à la déclaration finale et au plan d'action adoptés par les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, lors de leur 2^e Sommet, qui s'est tenu à Strasbourg, les 10 et 11 octobre 1997 ;

Tenant compte de la Résolution (97) 24, portant les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption, adoptée par le Comité des Ministres le 6 novembre 1997, en particulier le principe 15, visant à favoriser des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption ;

Tenant compte de la Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques, adoptée le 22 mai 2001 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;

À la lumière des conclusions de la 3^e Conférence européenne des services spécialisés dans la lutte contre la corruption, ayant pour thème « Le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques », qui s'est tenue à Madrid du 28 au 30 octobre 1998 ; Rappelant dans ce contexte l'importance de la participation des États non membres aux activités du Conseil de l'Europe contre la corruption et se félicitant de leur contribution précieuse à la mise en œuvre du Programme d'action contre la corruption ; Étant donné la Résolution (98) 7, portant autorisation de créer l'Accord partiel et élargi établissant le « Groupe d'États contre la corruption – GRECO », et la Résolution (99) 5, instituant le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), institution qui a pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption, en veillant à la mise en œuvre de leurs engagements dans ce domaine ; Persuadé que la sensibilisation de l'opinion publique aux questions de prévention et de lutte contre la corruption dans le domaine du financement des partis politiques est indispensable au bon fonctionnement des institutions démocratiques, Recommande aux gouvernements des États membres d'adopter, dans leur système juridique national, des normes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, en s'inspirant des règles communes figurant en annexe à la présente recommandation, dans la mesure où des lois, des procédures ou des systèmes offrant des alternatives efficaces et fonctionnant de manière satisfaisante n'ont pas déjà été mis en place, et charge le « Groupe d'États contre la corruption – GRECO » de suivre la mise en œuvre de cette recommandation.

Annexe

Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

I. Sources externes de financement des partis politiques

Article 1 – Soutien public et privé aux partis politiques

Tant l'État que ses citoyens sont habilités à apporter leur soutien aux partis politiques.

L'État devrait accorder un soutien aux partis politiques. Le soutien de l'État devrait se situer dans des limites raisonnables. Le soutien de l'État peut être financier.

L'État devrait octroyer son soutien selon des critères objectifs, équitables et raisonnables.

Les États devraient s'assurer que tout soutien de l'État et/ou des citoyens ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques.

Article 2 – Définition du don à un parti politique

Le don signifie tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage, de nature économique ou autre, à un parti politique.

Article 3 – Principes généraux relatifs aux dons

a. Les mesures prises par les États, relatives aux dons aux partis politiques, devraient contenir des règles spécifiques :

- pour éviter les conflits d'intérêts ;

- pour assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes ;
- pour ne pas entraver l'activité des partis politiques ;
- pour assurer l'indépendance des partis politiques.

b. Les États devraient :

- i. prévoir que les dons aux partis politiques, notamment ceux dépassant un plafond établi, soient rendus publics ;
- ii. examiner la possibilité d'introduire des règles fixant des limitations à la valeur des dons aux partis politiques ;
- iii. adopter des mesures visant à prévenir le contournement des plafonds établis.

Article 4 – Déductibilité fiscale des dons

La législation fiscale peut prévoir la déductibilité fiscale des dons aux partis politiques. Cette déductibilité fiscale devrait être limitée.

Article 5 – Dons de personnes morales

a. Outre les principes généraux relatifs aux dons, les États devraient prévoir :

- i. que les dons de personnes morales aux partis politiques apparaissent dans la comptabilité des personnes morales ; et
- ii. que les actionnaires ou tout membre individuel de la personne morale soient informés de la donation.

b. Les États devraient prendre des mesures visant à limiter, à interdire ou à réglementer de manière stricte les dons de personnes morales fournissant des biens ou des services aux administrations publiques.

c. Les États devraient interdire aux personnes morales contrôlées par l'État ou par les autres collectivités publiques de faire des dons aux partis politiques.

Article 6 – Dons aux entités liées aux partis politiques

Les règles relatives aux dons aux partis politiques, à l'exception de celles qui concernent la déductibilité fiscale – visée à l'article 4 –, devraient également être applicables, le cas échéant, à toutes les entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique, ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique.

Article 7 – Dons de sources étrangères

Les États devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères.

II. Sources de financement des candidats aux élections et des élus

Article 8 – Mise en œuvre des règles de financement des candidats aux élections et des élus

Les règles relatives au financement des partis politiques devraient s'appliquer, *mutatis mutandis* :

- au financement des campagnes électorales des candidats aux élections ;
- au financement des activités politiques des élus.

III. Dépenses de campagnes électorales

Article 9 – Limitation des dépenses

Les États devraient examiner la possibilité d'adopter des mesures visant à prévenir des besoins excessifs de financement de la part des partis politiques, telles que l'établissement de limitations aux dépenses des campagnes électorales.

Article 10 – Enregistrement des dépenses

Les États devraient exiger l'enregistrement de toutes les dépenses, directes ou indirectes, effectuées dans le cadre des campagnes électorales par chaque parti politique, chaque liste de candidats et chaque candidat.

IV. Transparence

Article 11 – Comptabilité

Les États devraient exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques mentionnées à l'article 6 tiennent une comptabilité complète et adéquate. Les comptes des partis politiques devraient être consolidés pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités mentionnées à l'article 6.

Article 12 – Enregistrement des dons

a. Les États devraient exiger que la comptabilité du parti politique indique tous les dons reçus, y compris la nature et la valeur de chaque don.

b. En cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité.

Article 13 – Obligation de présenter et de rendre publics les comptes

a. Les États devraient exiger que les partis politiques présentent les comptes mentionnés à l'article 11 à intervalles réguliers, au moins annuellement, à l'autorité indépendante mentionnée à l'article 14.

b. Les États devraient exiger que soient rendus publics régulièrement, au moins annuellement, les comptes des partis politiques mentionnés à l'article 11, ou au moins un résumé de ces comptes comprenant les informations exigées par l'article 10 et, le cas échéant, par l'article 12.

V. Contrôle

Article 14 – Contrôle indépendant

a. Les États devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

b. Le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.

Article 15 – Personnel spécialisé

Les États devraient promouvoir la spécialisation du personnel judiciaire, policier et autre, en matière de lutte contre le financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales.

VI. Sanctions

Article 16 – Sanctions

Les États devraient exiger que la violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales fasse l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasive.

9.3.4. Code modèle de conduite pour les agents publics¹⁴⁵

Interprétation et application

Article 1

1. Le présent code s'applique à tous les agents publics.
2. Aux fins du présent code, le terme « agent public » signifie toute personne employée par une autorité publique.
3. Les dispositions du présent code peuvent aussi être appliquées à toute personne employée par une entité privée chargée d'une mission de service public.
4. Les dispositions du présent code ne concernent pas les représentants publics élus, les membres du gouvernement ni les personnes exerçant des fonctions judiciaires.

Article 2

1. Dès l'entrée en vigueur de ce code, l'administration publique a le devoir d'informer les agents publics sur ses dispositions.
2. Ce code fera partie des conditions de travail des agents publics à partir du moment où ils ont certifié qu'ils en ont pris connaissance.
3. Chaque agent public se doit de prendre toutes les mesures nécessaires afin de se conformer aux dispositions du présent code.

Article 3 – Objet du code

La finalité de ce code est de préciser les règles en matière d'intégrité et de conduite que les agents publics doivent observer, de les aider à respecter ces normes et à informer le public de la conduite à laquelle il est en droit de s'attendre de la part des agents publics.

Principes généraux

Article 4

1. L'agent public doit s'acquitter de ses devoirs dans le respect de la loi, des instructions légitimes et des règles déontologiques relatives à ses fonctions.

¹⁴⁵. Annexe à la Recommandation n° R (2000) 10, www.coe.int/corruption.

2. L'agent public doit agir d'une manière politiquement neutre et ne pas tenter de contrecarrer les politiques, les décisions ou les actions légitimes des autorités publiques.

Article 5

1. L'agent public a le devoir de servir loyalement l'autorité nationale, locale ou régionale constituée conformément à la loi.

2. L'agent public est appelé à être honnête, impartial et efficace, et à remplir ses devoirs au mieux de ses capacités, avec compétence, équité et compréhension, en ne prenant en compte que l'intérêt public et les circonstances pertinentes de l'affaire.

3. L'agent public est tenu à la courtoisie dans ses relations avec les citoyens qu'il ou elle sert, ainsi que dans ses relations avec ses supérieurs, collègues et subordonnés.

Article 6

Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public ne doit pas agir de façon arbitraire au détriment de quelque personne, groupe de personnes ou entité que ce soit, et doit tenir dûment compte des droits, des obligations et des intérêts légitimes d'autrui.

Article 7

Dans le processus de prise de décision, l'agent public doit agir conformément à la loi et exercer son pouvoir d'appréciation d'une manière impartiale, en tenant compte uniquement des circonstances pertinentes.

Article 8

1. L'agent public doit éviter que ses intérêts privés entrent en conflit avec ses fonctions publiques. Il est de sa responsabilité d'éviter de tels conflits, qu'ils soient réels, potentiels ou susceptibles d'apparaître comme tels.

2. En aucun cas, l'agent public ne doit tirer un avantage indu de sa position officielle pour son intérêt personnel.

Article 9

L'agent public a le devoir de se conduire toujours de manière à préserver et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des pouvoirs publics.

Article 10

L'agent public est responsable auprès de son supérieur hiérarchique immédiat, sauf disposition contraire de la loi.

Article 11

En tenant dûment compte du droit d'accès aux informations officielles, l'agent public doit traiter de manière adéquate, avec toute la confidentialité nécessaire, toutes les informations et tous les documents acquis dans l'exercice, ou à l'occasion de l'exercice, de ses fonctions.

Article 12 – Faire rapport

1. L'agent public qui estime qu'on lui demande d'agir d'une manière illégale, irrégulière ou contraire à l'éthique, pouvant relever de la forfaiture ou en contradiction de toute autre manière avec le présent code, doit le signaler conformément à la loi.
2. L'agent public doit signaler conformément à la loi aux autorités compétentes toute violation du présent code par d'autres agents publics dont il ou elle a connaissance.
3. L'agent public qui a signalé, conformément à la loi, un cas prévu ci-dessus, et qui estime que la réponse n'est pas satisfaisante, peut en informer par écrit le chef compétent de la fonction publique.
4. Lorsqu'un cas ne peut être réglé de manière acceptable pour l'agent concerné par les procédures et voies de recours prévues dans la législation sur la fonction publique, l'agent doit exécuter les instructions légales qu'il ou elle a reçues.
5. L'agent public doit signaler aux autorités compétentes toute preuve, allégation ou soupçon d'activité illégale ou criminelle concernant la fonction publique dont il ou elle a connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. L'enquête sur les faits rapportés incombe aux autorités compétentes.
6. L'administration publique doit veiller à ce que l'agent public qui signale un cas prévu ci-dessus sur la base de soupçons raisonnables et de bonne foi ne subisse aucun préjudice.

Article 13 – Conflit d'intérêts

1. Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles.
2. L'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis et de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti.
3. Étant donné que l'agent est généralement seul à savoir s'il ou elle se trouve dans cette situation, il est personnellement tenu :
 - ▶ d'être attentif à tout conflit d'intérêts réel ou potentiel ;
 - ▶ de prendre des mesures pour éviter un tel conflit ;
 - ▶ d'informer son supérieur hiérarchique de tout conflit d'intérêts dès qu'il ou elle en a connaissance ;
 - ▶ de se conformer à toute décision finale lui enjoignant de se retirer de la situation dans laquelle il ou elle se trouve ou de renoncer à l'avantage à l'origine du conflit.
4. Lorsqu'on le lui demande, l'agent public doit déclarer s'il ou elle a ou non un conflit d'intérêts.
5. Tout conflit d'intérêts déclaré par un candidat à l'administration ou à un nouveau poste dans la fonction publique doit être résolu avant la nomination.

Article 14 – Déclaration d'intérêts

L'agent public qui occupe un poste dans lequel ses intérêts personnels ou privés sont susceptibles d'être affectés par ses fonctions officielles doit déclarer, conformément à la loi, lors de sa nomination, puis à intervalles réguliers et lors de tout changement de situation, la nature et l'étendue de ces intérêts.

Article 15 – Intérêts extérieurs incompatibles

1. L'agent public ne doit se livrer à aucune activité ou transaction ni occuper aucun poste ou fonction, rémunéré ou non, incompatible avec le bon exercice de ses fonctions publiques ou portant préjudice à celles-ci. Lorsqu'il n'est pas clair qu'une activité soit compatible, il ou elle doit demander l'avis de son supérieur.
2. Sous réserve de la législation applicable, l'agent public est tenu d'informer et d'obtenir l'approbation de son employeur dans la fonction publique avant d'exercer certaines activités, rémunérées ou non, ou d'accepter certains postes ou fonctions quels qu'ils soient, extérieurs à son emploi dans la fonction publique.
3. L'agent public doit se conformer à toute obligation légale de déclarer son affiliation ou son appartenance à des organisations susceptibles de nuire à sa fonction ou au bon exercice de ses fonctions en tant qu'agent public.

Article 16 – Activité politique ou publique

1. Sous réserve du respect des droits fondamentaux et constitutionnels, l'agent public doit veiller à ce que sa participation dans des activités politiques ou son implication dans des débats publics ou politiques n'altère pas la confiance du public ou de ses employeurs dans sa capacité à s'acquitter de sa mission avec impartialité et loyauté.
2. Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public ne doit pas se prêter à sa propre utilisation à des fins politiques partisans.
3. L'agent public doit se conformer à toute restriction imposée conformément à la loi à certaines catégories d'agents publics en ce qui concerne l'exercice d'une activité politique en raison de leur position ou de la nature de leurs fonctions.

Article 17 – Protection de la vie privée de l'agent public

Toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour s'assurer que la vie privée de l'agent public est respectée de manière appropriée ; par conséquent, les déclarations prévues au présent code doivent demeurer confidentielles, sauf disposition contraire de la loi.

Article 18 – Cadeaux

1. L'agent public ne doit ni solliciter ni accepter de cadeaux, faveurs, invitations ou tout autre avantage lui étant destinés, ou destinés à sa famille, à ses parents ou amis proches, ou à des personnes ou organisations avec lesquels l'agent public a ou a eu des relations d'affaires ou politiques, qui peuvent influencer ou paraître influencer sur l'impartialité avec laquelle il ou elle exerce ses fonctions ou peuvent constituer ou paraître constituer une récompense en rapport avec ses fonctions. Cela n'inclut pas l'hospitalité conventionnelle ni les cadeaux mineurs.

2. Lorsque l'agent public ne sait pas s'il ou elle peut accepter un cadeau ou l'hospitalité, il ou elle doit demander l'avis de son supérieur hiérarchique.

Article 19 – Réaction face aux offres d'avantages indus

Si l'agent public se voit proposer un avantage indu, il ou elle doit prendre les mesures suivantes afin d'assurer sa protection :

- ▶ refuser l'avantage indu ; il n'est pas nécessaire de l'accepter en vue de s'en servir comme preuve ;
- ▶ tenter d'identifier la personne qui a fait l'offre ;
- ▶ éviter des contacts prolongés, bien que la connaissance du motif de l'offre puisse être utile dans une déposition ;
- ▶ dans le cas où le cadeau ne peut être ni refusé ni retourné à son expéditeur, il doit être conservé en le manipulant aussi peu que possible ;
- ▶ essayer d'avoir des témoins, par exemple des collègues travaillant à proximité ;
- ▶ rédiger dans les meilleurs délais un compte rendu écrit sur cette tentative, de préférence dans un registre officiel ;
- ▶ signaler dès que possible la tentative à son supérieur hiérarchique ou directement à l'autorité compétente en matière d'application de la loi ;
- ▶ continuer à travailler normalement, en particulier sur l'affaire à propos de laquelle l'avantage indu a été offert.

Article 20 – Vulnérabilité à l'influence d'autrui

L'agent public ne doit pas se laisser placer ou paraître être placé dans une situation l'obligeant à accorder en retour une faveur à une personne ou à une entité quelle qu'elle soit. De même, sa conduite, tant publique que privée, ne doit pas le ou la rendre vulnérable à l'influence indue d'autrui.

Article 21 – Abus de la position officielle

1. L'agent public ne doit pas offrir d'avantages liés d'une quelconque manière à sa situation d'agent public, à moins d'y avoir été autorisé légalement.
2. L'agent public ne doit pas essayer d'influencer à des fins privées quelque personne ou entité que ce soit, y compris d'autres agents publics, en se servant de sa position officielle, ou en leur proposant des avantages personnels.

Article 22 – Informations détenues par les autorités publiques

1. Eu égard au cadre général du droit national en matière d'accès aux informations détenues par les autorités publiques, l'agent public ne doit communiquer des informations que dans le respect des règles et exigences applicables à l'autorité qui l'emploie.
2. L'agent public doit prendre les mesures appropriées pour garantir la sécurité et la confidentialité des informations dont il ou elle est responsable ou dont il ou elle a connaissance.

3. L'agent public ne doit pas chercher à avoir accès aux informations qu'il serait inapproprié pour lui ou elle d'avoir. L'agent public ne doit pas faire un usage inadéquat des informations qu'il ou elle peut obtenir dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

4. De même, l'agent public ne doit pas procéder à la rétention d'informations officielles qui peuvent ou devraient être légitimement rendues publiques, ni diffuser des informations dont il ou elle sait ou a des motifs raisonnables pour croire qu'elles sont inexacts ou trompeuses.

Article 23 – Ressources publiques et officielles

Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'agent public doit veiller à ce que, d'une part, le personnel et, d'autre part, les biens, installations, services et ressources financières qui lui sont confiés soient gérés et employés de façon utile, efficace et économique. Ils ne doivent pas être employés à des fins privées, sauf autorisation accordée conformément à la loi.

Article 24 – Vérification de l'intégrité

1. L'agent public ayant des responsabilités en matière de recrutement, de promotion ou de nomination doit veiller à ce que les vérifications appropriées de l'intégrité du candidat soient effectuées conformément à la loi.

2. Si, à la suite de cette vérification, il n'est pas sûr quant à la manière de procéder, il ou elle doit rechercher des conseils appropriés.

Article 25 – Responsabilité des supérieurs hiérarchiques

1. L'agent public chargé de contrôler ou de diriger d'autres agents publics doit le faire conformément aux politiques et objectifs de l'autorité publique dont il ou elle dépend. Il ou elle devra répondre des actes et omissions de son personnel contraires à ces politiques et objectifs s'il ou elle n'a pas pris les mesures que la diligence normale exigeait d'une personne dans sa position pour empêcher de tels actes ou omissions.

2. L'agent public chargé de contrôler ou de diriger d'autres agents publics doit prendre les mesures nécessaires pour empêcher son personnel de se livrer à des actes de corruption ayant trait à son emploi. Ces mesures peuvent être : d'attirer l'attention et d'appliquer les lois et règlements, d'assurer une formation adéquate contre la corruption, d'être attentif aux difficultés financières ou autres que peut rencontrer son personnel et de donner, grâce à sa conduite personnelle, un exemple d'intégrité.

Article 26 – Cessation de fonctions publiques

1. L'agent public ne doit pas tirer abusivement parti de sa fonction publique pour obtenir une possibilité d'emploi hors de la fonction publique.

2. L'agent public ne doit pas laisser la perspective d'un autre emploi lui créer un conflit d'intérêts réel, potentiel ou susceptible d'apparaître comme tel. Il ou elle doit immédiatement signaler à son supérieur hiérarchique toute offre d'emploi concrète susceptible de créer un tel conflit. Il ou elle doit également signaler à son supérieur son acceptation de toute offre d'emploi.

3. Conformément à la loi, pendant une période appropriée, l'ancien agent public ne doit pas non plus agir pour le compte de quelque personne ou entité que ce soit dans une affaire pour laquelle il ou elle était intervenu(e) au nom de la fonction publique ou avait conseillé cette dernière, et qui procurerait un avantage particulier à cette personne ou entité.

4. L'ancien agent public ne doit pas utiliser ou divulguer d'informations confidentielles obtenues par lui ou elle en sa qualité d'agent public, à moins d'avoir été autorisé(e) à le faire conformément à la loi.

5. L'agent public doit se conformer à toutes les règles établies en conformité avec la loi qui s'appliquent à lui ou elle en ce qui concerne l'acceptation d'engagements lorsqu'il ou elle cesse ses fonctions publiques.

Article 27 – Relations avec les anciens agents publics

L'agent public ne doit pas donner un traitement préférentiel ni un accès privilégié à l'administration aux anciens agents publics.

Article 28 – Respect du code et sanctions

1. Le présent code est publié sous l'autorité du ministre ou du chef de la Fonction publique. L'agent public est tenu de se conduire conformément au code et doit, par conséquent, prendre connaissance de ses dispositions et de toute modification. Lorsqu'il ou elle n'est pas sûr(e) quant à la manière de procéder, il ou elle doit demander l'avis d'une personne compétente.

2. Sous réserve des dispositions de l'article 2, paragraphe 2, les dispositions du présent code font partie du contrat d'emploi de l'agent public. Leur violation peut donner lieu à des sanctions disciplinaires.

3. L'agent public qui négocie les conditions d'emploi d'autres agents publics doit y inclure une disposition précisant que le présent code doit être respecté et qu'il fait partie de ces conditions.

4. Il appartient à l'agent public chargé de contrôler ou de diriger d'autres agents publics de veiller à ce que ces derniers respectent le présent code et de proposer des mesures disciplinaires appropriées pour sanctionner toute violation de ses dispositions.

5. L'administration publique reconsidérera à des intervalles réguliers les dispositions de ce code.

9.3.5. Les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption¹⁴⁶

1. prendre des mesures efficaces pour prévenir la corruption et, dans cette perspective, y sensibiliser l'opinion publique et promouvoir des comportements conformes à l'éthique ;

2. assurer une incrimination coordonnée de la corruption nationale et internationale ;

¹⁴⁶. Résolution (97) 24 adoptée à l'occasion de la 101^e session du Comité des Ministres.

3. assurer que les personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption bénéficient de l'indépendance et de l'autonomie nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, soient libres de toute influence incompatible avec leur statut et disposent de moyens adéquats pour l'obtention de preuves ; assurer la protection des personnes qui aident les autorités à lutter contre la corruption et sauvegarder le secret de l'instruction ;
4. prendre des mesures appropriées en vue de la saisie et de la confiscation des produits de la corruption ;
5. prendre des mesures appropriées en vue d'éviter que des personnes morales ne servent d'écran pour dissimuler la commission d'infractions de corruption ;
6. veiller à limiter toute immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption à ce qui est nécessaire dans une société démocratique ;
7. favoriser la spécialisation de personnes ou organismes chargés de la lutte contre la corruption et leur accorder les moyens et la formation nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ;
8. assurer que la législation fiscale et les autorités chargées de sa mise en œuvre contribuent à la lutte contre la corruption de façon efficace et coordonnée, en particulier en n'accordant pas, en droit ou en pratique, la déductibilité fiscale des commissions occultes ou des autres frais liés aux infractions de corruption ;
9. veiller à ce que l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels des administrations publiques tiennent compte de la nécessité de lutter contre la corruption, en particulier en assurant un degré de transparence compatible avec l'efficacité de leur action ;
10. assurer que les règles relatives aux droits et devoirs des agents publics tiennent compte des exigences de la lutte contre la corruption et prévoient des mesures disciplinaires appropriées et efficaces ; favoriser l'élaboration d'instruments appropriés, tels que des codes de conduite, qui précisent davantage le comportement attendu des agents publics ;
11. assurer que les activités des administrations publiques et du secteur public soient soumises à des procédures appropriées de vérification des comptes ;
12. souligner l'importance du rôle que les procédures de vérification des comptes peuvent jouer dans la prévention et la détection de la corruption en dehors des administrations publiques ;
13. assurer que le système de responsabilité des administrations publiques prenne en compte les conséquences des actes de corruption commis par les agents publics ;
14. adopter des procédures relatives aux marchés publics d'une transparence adéquate pour favoriser une concurrence loyale et décourager les corrupteurs ;
15. encourager l'adoption par les représentants élus de codes de conduite et favoriser des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption ;

16. garantir aux médias la liberté de recevoir ou de communiquer des informations concernant des affaires de corruption, sous réserve des seules limites nécessaires dans une société démocratique ;
17. assurer que leur droit civil tienne compte de la nécessité de lutter contre la corruption et prévoie, en particulier, des recours efficaces pour ceux dont les droits et intérêts sont affectés par celle-ci ;
18. encourager la recherche sur la corruption ;
19. s'assurer que, dans tous les aspects de la lutte contre la corruption, les liens éventuels avec la criminalité organisée et le blanchiment de l'argent soient pris en considération ;
20. développer la coopération internationale la plus large possible dans tous les domaines de la lutte contre la corruption.

« Dans les pays où la corruption est répandue, les gens ont tendance à lui attribuer la cause de tous leurs maux. Des définitions peuvent contribuer à distinguer la corruption, par exemple, de l'incompétence et de toute forme de crime économique et de violation administrative. »

L'Unité de coopération et du crime économique (UCCE) de la Direction générale des Droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe est chargée de la définition et de la mise en œuvre des programmes d'assistance technique et de coopération visant à faciliter et à soutenir les réformes en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent dans les États membres du Conseil de l'Europe et ailleurs.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE