



GOPAC 255 rue Albert Pièce 802, Ottawa, Ontario, CANADA
www.gopacnetwork.org

Le rôle vital des parlementaires dans la ratification et la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Dr. Naser Al Sane, député (Koweït)

L'UNCAC prévoit plusieurs outils pour lutter contre la corruption à grande et petite échelle et pour bâtir un système législatif anticorruption. En supervisant la mise en œuvre de l'UNCAC, les parlementaires peuvent agir en champions de la réforme et des initiatives de lutte contre la corruption. Or, il ne suffit pas de ratifier l'UNCAC. Certains gouvernements ratifient des conventions internationales pour satisfaire leurs donateurs ou pour faire bonne impression, mais n'ont jamais l'intention de les mettre en œuvre. Il incombe donc aux parlementaires d'accomplir leur fonction de supervision et de surveiller de près le processus de mise en œuvre de l'UNCAC par l'exécutif.

À titre de chef d'équipe du Groupe de

DANS CE NUMÉRO

| | |
|---|---|
| Le rôle des parlementaires | 1 |
| Élaboration des politiques anticorruption | 1 |
| Aide de l'ONUDC | 2 |
| Renforcement parlementaire du PNUD | 3 |
| Convention de l'OCDE | 4 |
| Un vent de changement | 7 |
| Prendre les choses en main | 9 |

travail mondial sur l'UNCAC, j'ai pris part à la deuxième Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui s'est tenue à Nusa Dua, en Indonésie, du 28 janvier au 1er février 2008. Dans le cadre d'une tribune des parlementaires parallèle à la Conférence, mes collègues et moi avons discuté des obstacles à la ratification et à la mise en œuvre de l'UNCAC, compte tenu du fait que bon nombre de pays ne l'ont ni ratifiée, ni mise en œuvre.

Voir *Le rôle des parlementaires* à la page 3.

Élaboration des politiques de lutte contre la corruption – Incidences sur la CNUCC

By Hannes Hechler, U4 Anti-Corruption Resource Centre

Les politiques de lutte contre la corruption sont des engagements particulièrement complexes qui font intervenir divers secteurs et de nombreuses institutions du système de gouvernance d'un pays. Elles sont généralement élaborées par différents acteurs ayant des objectifs politiques nombreux, souvent contradictoires et parfois fluctuants. La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) propose des orientations pour les politiques nationales et invite les États à « élaborer et mettre en œuvre ou à soutenir les politiques

efficaces concertées de lutte contre la corruption » qui favorisent la participation de la population et sont conformes aux principes de la primauté du droit et de la saine gestion des affaires et des biens publics, ainsi qu'à ceux d'intégrité, de transparence et de reddition de comptes (article 5).

Toutefois, devant cet énoncé et les dispositions générales prévues dans la Convention, des États pourraient être tentés de prendre un trop grand nombre de mesures à la fois.

Voir *Élaboration des politiques anticorruption* à la page 5.

Aide de l'ONU DC dans la promotion de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Giovanni Gallo, ONU DC

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONU DC) est très en demande étant donné qu'il s'occupe de trois des plus grandes menaces pour l'humanité : la drogue, le crime et le terrorisme. La gestion efficace de ces problèmes ne peut être possible qu'avec la coopération de la communauté internationale, plus particulièrement en ce qui touche la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), premier et unique instrument conçu pour s'attaquer au problème à l'échelle mondiale. Signée par 140 pays et ratifiée par 117 (au 27 mai 2008), la Convention présente des mesures novatrices dans quatre domaines, à savoir la prévention, la criminalisation, la coopération internationale et le recouvrement des actifs, établissant ainsi un cadre efficace de prévention de la corruption dans le monde et de lutte à cet égard. Dans ce contexte, la prestation par l'ONU DC d'une aide technique repose sur la nécessité de mettre en rapport les besoins et les priorités avec des mesures concrètes. Pour ce faire, il faut aider les États à avoir accès à la Convention, à la ratifier, puis à la mettre en œuvre.

L'ONU DC effectue des évaluations avant la ratification afin d'aider les pays à définir les exigences normatives qu'ils doivent respecter pour pouvoir être parties à la Convention. À la suite de la ratification ou de l'accession, l'ONU DC prête son concours aux pays afin qu'ils établissent des cadres normatif et opérationnel favorisant la mise en œuvre de la Convention. Il dispense plus particulièrement des services de consultation juridique aux fins de la rédaction de mesures législatives conformes à la Convention. À la suite de l'adaptation législative, il faut habiliter les autorités nationales à adopter les nouvelles lois. Dans ce contexte, l'aide technique accordée par l'ONU DC est axée sur les institutions et le renforcement des capacités et comprend l'appui à la mise au point de stratégies nationales de lutte contre la corruption et à l'établissement ou au



Giovanni Gallo est un expert en prévention du crime Section de la corruption et des crimes économiques, Division des traités (poste actuel).

renforcement des autorités de lutte contre la corruption chargées de la mise en œuvre de ces stratégies.

Afin d'appuyer la Convention, l'ONU DC déploie également des efforts sur le plan de la formation des autorités d'exécution de la loi et des autorités judiciaires afin qu'elles soient mieux en mesure de prévenir les infractions de corruption, de mener des enquêtes et d'intenter des poursuites à cet égard. La corruption traverse les frontières et c'est ce que doivent faire les mesures de lutte contre ce fléau. L'ONU DC aide les pays à promouvoir la coopération internationale, notamment en matière d'extradition et d'assistance judiciaire mutuelle. Essentiellement, l'Office aide les pays à élaborer des mécanismes de recouvrement des actifs en établissant la base de connaissances et l'expertise en matière juridique nécessaires pour permettre aux pays de recouvrer les fonds publics que des dirigeants ou des administrateurs corrompus ont dérobés.

L'Initiative de recouvrement des avoirs volés (StAR) et un important projet de lutte contre la corruption au Nigeria sont des exemples concrets de l'aide apportée par l'ONU DC pour appuyer la mise en œuvre de la Convention. Instaurée conjointement par l'Office et la Banque mondiale en septembre, l'Initiative StAR fournit une aide aux pays en développement afin qu'ils recouvrent des avoirs et renforcent leur capacité de prévenir de nouveaux vols, et préconise à l'échelle mondiale la réduction des obstacles au recouvrement des actifs. Reflétant les approches intégrées de l'Office pour régler des problèmes souvent liés entre eux, le projet de 30 millions de dollars de lutte contre la corruption au Nigeria a été entrepris en 2002; il est

Programme mondial pour le renforcement parlementaire du PNUD

Diane Sheinberg, PNUD

Présent dans 166 pays du monde, le Programme des Nations Unies pour le développement est l'organisme de l'ONU chargé de la gouvernance démocratique. Le PNUD réunit des gens des pays du monde entier qui développent des partenariats et échangent sur les façons de favoriser la participation, la transparence et l'efficacité à tous les niveaux. La stratégie anticorruption du PNUD consiste à l'associer à la promotion de ses objectifs : lutte contre la pauvreté, objectifs du Millénaire pour le développement, promotion du développement durable.

La Convention de l'ONU contre la corruption (CNUCC) avait été ratifiée par 117 pays au 14 mai 2008; le PNUD reconnaît qu'on ne peut atteindre plusieurs des objectifs du Millénaire pour le développement sans contrer résolument à la corruption. Combattre la corruption et promouvoir l'égalité des sexes favorisent également l'efficacité à tous les niveaux.

Le rôle des parlementaires (suite de la page 1).

Partageant ces préoccupations et confrontés aux mêmes obstacles, les parlementaires ont réclamé l'adoption de résolutions visant à accroître le rôle des pays et des parlementaires dans l'atteinte des objectifs de l'UNCAC. La résolution finale en appelait donc aux États parties et aux signataires de l'UNCAC pour qu'ils adaptent leurs lois et règlements nationaux en fonction des exigences de l'UNCAC tout en les encourageant à édicter des lois et prendre d'autres mesures positives pour lutter contre la corruption sous toutes ses formes.

Au cours des prochains mois, le Groupe de travail publiera un guide sur l'UNCAC à l'intention des parlementaires. Ce guide comprendra deux sections. La première s'adressera aux parlementaires des pays qui ont déjà ratifié l'UNCAC et leur fournira les outils nécessaires pour surveiller la mise en œuvre de l'UNCAC par leur gouvernement. La deuxième partie



La stratégie anticorruption du PNUD consiste à l'associer à la promotion de ses objectifs : lutte contre la pauvreté, objectifs du Millénaire pour le développement, promotion du développement durable.

La Convention de l'ONU contre la corruption (CNUCC) avait été ratifiée par 117 pays au 14 mai 2008; le PNUD reconnaît qu'on ne peut atteindre plusieurs des objectifs du Millénaire pour le développement sans contrer résolument à la corruption. Combattre la corruption et promouvoir

Voir *Le Renforcement Parlementaire* à la page 6.

s'adressera aux parlementaires des pays qui n'ont pas encore ratifié l'UNCAC et leur donnera des moyens de faire pression sur leur gouvernement en vue de la ratification de la convention.



M. Al Sane prend la parole lors de la première Conférence des États parties à la CNUCC, en Jordanie.

Complémentarité de la Convention Anti-Corruption de L'OCDE et de L'UNCAC

Patrick Moulette, OCDE

Le 10^e anniversaire de l'adoption à l'OCDE de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers (ci-après la Convention anti-corruption de l'OCDE) a été souligné en novembre 2007¹. Dix ans après l'entrée en vigueur de cet instrument, son but, à savoir mener bataille contre les responsables de la corruption, est toujours aussi pertinent.

Les instruments internationaux orientent les actions de lutte menées par les pays. La Convention anti-corruption de l'OCDE dispose en effet que les parties sont tenues d'appliquer un ensemble de mesures juridiques, réglementaires et d'intérêt public pour prévenir et repérer les actes de corruption d'agents publics étrangers, intenter des poursuites contre ceux-ci et leur imposer des sanctions. La Convention est le premier et jusqu'à présent le seul instrument international destiné à lutter contre la corruption de ces agents. En plus de définir les sanctions criminelles et la responsabilité des entreprises en cas de corruption d'agents publics étrangers, la Convention exige des parties qu'elles s'engagent à confisquer les pots de vin et tout profit qui en a été tiré. Les parties à la Convention doivent également se concerter pour faire en sorte qu'elle soit appliquée efficacement, par exemple en réunissant et en échangeant des preuves ou par l'extradition.

La Convention anti-corruption de l'OCDE se distingue des autres initiatives et conventions de lutte par son mécanisme rigoureux d'examen par les pairs. L'application par les pays membres des dispositions susmentionnées est évaluée systématiquement pour s'assurer de la mise en œuvre effective de la Convention. Cette évaluation internationale et la pression des pairs qu'elle a suscitée au cours des dernières dix années ont amené les gouvernements à prendre des mesures concrètes pour promouvoir l'intégrité des entreprises, prévenir la corruption, enquêter sur

les cas de corruption d'agents étrangers et intenter des poursuites.

La Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), adoptée le 31 octobre 2003 et entrée en vigueur le 14 décembre 2005, représente une étape importante dans la lutte internationale contre ce fléau. Le fait que tous les États puissent y adhérer donne une ampleur beaucoup plus grande au mouvement de lutte contre la corruption. Cet instrument complète et renforce certaines exigences prévues dans d'autres conventions de lutte contre la corruption et appuie des organisations internationales (p. ex. l'OCDE, le Conseil de l'Europe et l'Organisation des États américains) en conférant une crédibilité et une validité plus grandes à leurs démarches et en faisant mieux connaître les normes internationales qu'elles ont établies. L'UNCAC s'attaque à des questions qui ne sont pas abordées dans les autres instruments internationaux entraînant des obligations juridiques comme le recouvrement des actifs, l'intégrité de la fonction publique, la transparence du financement des partis politiques et le signalement de la corruption d'agents publics. L'orientation globale qu'elle préconise vise également la corruption d'agents publics étrangers.

Aussi bien l'UNCAC que la Convention de l'OCDE – les deux principaux instruments internationaux de lutte contre la corruption – exigent des signataires qu'ils contrent le plus possible les actions des responsables de la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Ces instruments diffèrent toutefois en ce qui a trait à trois éléments importants.

–L'UNCAC s'attaque à diverses formes de corruption alors que la Convention de l'OCDE vise principalement les responsables de la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (c'est-à-dire les pratiques des soudoyeurs et non les personnes ou organisations

Please see *OECD Convention* on Page 11

Élaboration des politiques anticorruption (suite de la page 1)

Par le passé, de vastes stratégies nationales ont été la solution privilégiée par les gouvernements de nombreux pays pour combattre la corruption généralisée. Les résultats ont cependant été mitigés, comme en témoigne un rapport récent du U4 Anti-Corruption Resource Centre qui s'est penché sur les pratiques de six pays. Dans bien des cas, on n'accorde pas suffisamment d'importance à la dimension politique des politiques de lutte contre la corruption. À toutes les étapes du cycle des politiques, l'engagement, la conduite éclairée, la concertation, la surveillance et les moyens de l'institution concernée se sont avérés faibles et parfois même inexistantes. Et surtout, ces stratégies ont dans bien des cas été mises en œuvre sans l'établissement préalable de priorités et d'un plan réalistes. Cette façon de faire peut dans une certaine mesure être attribuée au fait qu'on n'a pas prévu de mécanismes pour assurer une participation durable tout au long du cycle des politiques, que les stratégies de lutte contre la corruption sont axées sur des normes et des institutions plutôt que sur les résultats, et que les politiques ne sont pas fondées sur une évaluation adéquate des causes des problèmes. En outre, l'intégration avec d'autres politiques et réformes gouvernementales est prévue sur papier, mais demeure lettre morte.

Le rapport a été présenté et débattu pour la première fois à un forum parlementaire organisé par l'Organisation mondiale de parlementaires contre la corruption (GOPAC) dans le cadre de la 2^e Conférence des États parties à la CNUCC tenue en janvier 2008. On souhaitait ainsi enrichir le débat sur la mise en œuvre de la CNUCC car l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption sera déterminante en ce qui concerne les moyens que choisiront les pays pour s'attaquer à ce fléau. Plus important encore, le fait de recueillir des informations dans le milieu parlementaire a permis de constater le rôle clé que jouent les parlementaires dans l'élaboration des politiques. Dans ce contexte, il importe de faire remarquer que la lutte contre la corruption (notamment par la mise

Hannes Hechler est actuellement coordonnateur de projet au U4 Anti-Corruption Resource Centre où il est chargé des éléments phares de la Convention des Nations Unies contre la corruption et des questions de gestion financière et d'approvisionnement publics.



en œuvre de la CNUCC) exige l'adoption d'une série de politiques transsectorielles sous les auspices de différentes institutions nationales. Au cours du mandat d'un gouvernement, l'importance accordée à ces politiques dans son programme fluctue. Les parlementaires ont cependant la possibilité et l'obligation de jouer un rôle dans ces démarches et, en fonction de la situation d'un pays, ils disposent d'une influence pour le faire. Ils peuvent d'abord presser les gouvernements de ratifier la CNUCC et s'informer régulièrement sur sa mise en œuvre. Comme la réussite des réformes est manifestement liée à un appui plus grand de la population, les parlementaires peuvent également faciliter la création d'un « consensus politique ou social à l'échelle nationale » pour lutter contre la corruption, ainsi que la définition réaliste des moyens à prendre pour y arriver (possiblement dans le cadre de la CNUCC). Les parlements peuvent également jouer un rôle clé dans l'élaboration et l'encadrement des politiques et l'établissement du budget nécessaire pour réduire la corruption, et il convient assurément que les parlementaires donnent l'exemple. Pour de plus amples renseignements sur le rapport U4, consultez le site : www.u4.no/themes/uncac

**3^E CONFÉRENCE MONDIALE
DE LA GOPAC
KOWEÏT, KOWEÏT – DU 17 AU 20
NOVEMBRE 2008**

www.gopacnetwork.org or
www.arpacnetwork.org



Le Renforcement Parlementaire (suite de la Page 3)

l'égalité des sexes favorisent également l'efficacité du développement.

En vertu de l'article 5 de la Convention, les parties sont tenues d'établir et de maintenir des politiques anticorruption efficaces et de revoir périodiquement leurs lois pour bien prévenir et combattre la corruption. L'importance des parlementaires dans cette démarche augmente, et l'expérience du PNUD démontre l'importance du rôle législatif et du contrôle des parlementaires, et surtout d'une démarche intégrée, multidisciplinaire et exhaustive faisant appel à des intervenants très variés, durant les phases de ratification et de mise en œuvre du CNUCC.

Depuis quelques années, le PNUD appuie le renforcement parlementaire et la lutte contre la corruption par le développement des moyens des parlementaires qui deviennent les porte-étendards de la Convention, en veillant à sa ratification et à son application dans leur pays. Les actions de développement parlementaire et de lutte anticorruption du Programme mondial pour le renforcement parlementaire (GPPS) du PNUD ont permis : la création d'un groupe parlementaire anticorruption dans la région arabe (ARPAC, chapitre régional du GOPAC); des activités pour sensibiliser les députés aux principes du CNUCC et sur la façon de l'utiliser comme outil efficace pour combattre la corruption et restreindre son impact au niveau économique, social, politique et des institutions.

En Afrique occidentale, une grande conférence régionale sur le rôle des parlements dans la lutte contre la corruption s'est tenu à Accra, au Ghana, en collaboration avec Transparency International et l'Institute for Security Studies d'Afrique du Sud. L'atelier est arrivé à point nommé pour aborder les conventions internationales et régionales contre la corruption; il a fait intervenir d'importants acteurs mondiaux et régionaux de la société civile qui sont actifs dans la lutte contre la corruption, reçu une rétroaction encourageante des parlementaires participants, et posé

les jalons des prochaines mesures anticorruption. L'atelier a aussi permis la préparation et la validation de deux manuels anticorruption destinés aux parlementaires et aux acteurs de la société civile.

Enfin, divers programmes nationaux du PNUD ont inclus des activités anticorruption : rédaction d'une Loi anticorruption (Bhoutan), collaboration avec le parlement dans l'examen des lois et règlements anticorruption (Tadjikistan), organisation de colloques sur le rôle de l'Assemblée nationale dans la lutte anticorruption (Vietnam).

Dans l'avenir, le GPPS cherchera à aider les groupes parlementaires régionaux qui œuvrent à l'application de la Convention dans le cadre de programmes régionaux et au soutien de l'application au niveau national; cela mobilisera plusieurs partenaires, dont l'ONUSC et le GOPAC. Le prochain Programme mondial thématique du PNUD sur la lutte contre la corruption et l'efficacité du développement visera la formation en contrôle parlementaire et le soutien aux activités anticorruption.

On trouvera plus information sur ce site : <http://www.undp.org/governance/>

SECRETARIAT MONDIAL DE
LA GOPAC

255 rue Albert, Pièce 802
Ottawa, Ontario K1P 6A9
Canada

Tél. : 613.237.0143 ext. 319
Télec.: 613.235.8237

Courriel:
secretariat@gopacnetwork.org

Grâce à un Vent de Changement, La Corruption Est Loin D'être Inévitable

par Alan Boeckmann, président du conseil et PDG, Fluor Corporation, Président, Partenariat contre la corruption, World Economic Forum

Un des obstacles à l'élimination de la corruption est la croyance que, au même titre que la mort et les impôts, la corruption est inévitable. Cette croyance est contredite par la montée d'un mouvement réformiste déterminé dans le monde des affaires partout au monde. Chaque année, cet élan prend de la vigueur et de l'expansion, amenuisant la tolérance envers la corruption et changeant de façon radicale les enjeux pour toutes les parties concernées.

Depuis 20 ans, des organismes publics effectuent un travail précieux pour combattre la corruption, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les Nations Unies et l'Organisation mondiale de parlementaires contre la corruption. Leurs activités sont certes essentielles et donc bienvenues, mais elles ne suffisent pas. Toute lutte contre la corruption exige que l'on s'attaque à l'offre autant qu'à la demande, et il faut pour cela la participation des entreprises du monde entier. C'est le mouvement qui s'est amorcé en 2003, lorsque des chefs d'entreprises se sont rencontrés au Sommet du World Economic Forum à Davos, en Suisse, et ont formé un groupe de travail multinational (Europe, Asie, Moyen-Orient et Amérique du Nord) prêt à s'attaquer à la question de l'offre. Appuyé par Transparency International et le Basel Institute on Governance, ce groupe a établi des principes de conduite des affaires.

Conformément à ces principes, les entreprises s'engagent à maintenir une politique de tolérance nulle à l'égard des pots-de-vin et de la corruption et à élaborer un vaste programme anticorruption visant à guider efficacement la conduite de leurs employés et de leurs filiales. C'est avec la signature de ces principes en 2004 qu'est né le Partenariat contre la corruption (PACI). Il s'agissait, et c'est toujours le cas, de la seule initiative mondiale anticorruption pilotée par le secteur privé.

Aujourd'hui, plus de 140 entreprises ont signé

ce partenariat dans les secteurs de l'énergie, du génie et de la construction, des mines et des métaux, des services professionnels, de l'alimentation et des boissons, des produits chimiques, des biens de consommation, de la logistique et des transports, de l'assurance et des soins de santé. Elles ont un chiffre d'affaires annuel combiné qui dépasse les 800 milliards de dollars américains. Cette participation est renforcée par un accord coopératif conclu avec quatre grands organismes, la Chambre de commerce international, Transparency International, l'OCDE et le Contrat mondial de l'ONU. Pour que les signataires ne se contentent pas de belles paroles et passent aux actes, le PACI travaille avec les grandes firmes comptables pour élaborer un système de vérification par des tiers.

Le PACI collabore également avec la Banque mondiale et des banques de développement régionales pour exiger des soumissionnaires à de gros contrats qu'ils fournissent des certificats anticorruption. On envisage également de demander aux soumissionnaires de se doter d'un code de conduite et de politiques anticorruption comme autre preuve de leur engagement et de leur capacité à respecter le certificat. Les signataires du PACI espèrent qu'un jour toutes les entreprises seront tenues de présenter des politiques anticorruption avec leurs offres à toutes les banques de développement.

Le PACI coopère également avec des entreprises, pour des projets et dans des secteurs pour démontrer qu'il n'est pas nécessaire de vouer une bonne partie des

Voir *Vent de changement* à la page 10.

Où trouver l'argent requis pour la mise en œuvre efficace des conventions internationales contre la corruption

Bryane Michael et Habit Hajredini

Les quatre principales conventions internationales contre la corruption fournissent des outils potentiellement puissants pour lutter contre la corruption à l'échelle internationale. Elles imposent de nombreuses obligations aux États signataires (par exemple, la création d'organes de lutte contre la corruption, le renforcement de leur capacité d'investigation), sans toutefois leur fournir les moyens de financer ces nouvelles exigences, parfois onéreuses. À titre d'exemple, nous avons récemment calculé que la création, par l'Azerbaïdjan, d'un comité efficace de surveillance des actifs et de coordination des mesures anti-corruption – conformément à l'article 6 de la *Convention des Nations Unies contre la corruption* (CNUCC) – coûterait au Trésor azéri 22 millions de dollars par année! Des données récentes du *Crown Prosecution Service* (tirées du budget du R.-U.) indiquent qu'une seule investigation dans un cas de corruption coûte aux contribuables britanniques 45 000 dollars et, pour un cas complexe nécessitant des voyages à l'étranger et une opération conjointe par de multiples instances, le coût peut grimper à plus de 25 millions de dollars! Dans les pays en développement, les organismes d'exécution de la loi sont souvent incapables de mettre en œuvre les obligations imposées par les conventions internationales contre la corruption. De nombreux pays membres de l'OCDE (qui comprend les pays les plus riches au monde) reçoivent une mauvaise note de la part de leurs pairs pour leur mise en œuvre de la convention anti-corruption de l'OCDE parce qu'ils sont incapables de financer certaines mesures. Les gouvernements doivent trouver des façons de générer les fonds requis pour mettre en œuvre les conventions internationales contre la corruption. Dans le présent article, nous suggérons quatre moyens d'obtenir des fonds – poursuites civiles en réparation des préjudices causés par des activités de corruption, les récompenses *qui tam*, la confiscation et l'affectation de gains illicites et

l'imposition d'amendes pour négligence.

Le premier moyen à la disposition des gouvernements qui mettent en œuvre les conventions internationales contre la corruption pour accroître leur budget de lutte contre la corruption consiste à lancer des poursuites civiles contre les fonctionnaires corrompus et les corrupteurs. Dans l'affaire de corruption impliquant Siemens (un important fabricant allemand) en cours au moment de la rédaction du présent article, la société Siemens pourrait être tenue de verser près de deux milliards de dollars. Selon des données estimatives de la Banque mondiale, les gouvernements pourraient disposer de près de un billion de dollars pour tenter ou réintenter des poursuites devant les tribunaux civils. Dans bien des pays, il est plus facile d'intenter des poursuites au civil que devant le tribunal pénal parce que le fardeau de la preuve est moins exigeant.

Les récompenses offertes à la suite d'une procédure *qui tam* (dénonciation) pourraient représenter une deuxième arme dans la lutte contre la corruption. Peu de poursuites pour corruption ont été fructueuses parce que les témoins, les plaignants, les enquêteurs et les procureurs n'ont pas grand chose à gagner personnellement (tout en risquant beaucoup) à participer à des poursuites contre des fonctionnaires corrompus. Cependant, les récompenses offertes aux dénonciateurs (*qui tam*) peuvent inciter des particuliers à signaler des cas de corruption présumée. Les termes *qui tam* dérive de l'expression latine « *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur* », qui signifie « celui qui poursuit en justice pour le roi aussi bien que pour lui-même ». Comme les primes versées aux aventuriers du *Farwest* au tout début de la république américaine, le mécanisme *qui tam* permet à des particuliers de poursuivre Voir *Mise en œuvre efficace* à la page 11

Prendre les choses en main : point de vue d'un citoyen

Prashant Kumar, Inde

La corruption est un obstacle de taille dans la réalisation des objectifs de développement de l'Inde, puisque la pourriture semble s'être infiltrée dans chaque milieu organisationnel. Le débat sur la façon de lutter contre la corruption fait rage depuis des lustres. Malgré les efforts pour le contrer, le problème est toujours aussi présent et atteint de nouveaux degrés de complexité chaque fois qu'une nouvelle initiative est prise. exposing and incarcerating corrupt officials, which I would term as 'attending to instances' of a problem. Such initiatives barely have an effect as these 'instances' are a mere symptom of the problem which, no matter what, will continue to exist as long the problem persists. Any earnest effort towards reducing corruption should first address the structure in which corruption is allowed to flourish.

Je me souviens de l'entrevue d'un ami pour une entreprise publique *Navratna*' au cours de laquelle on lui a demandé comment il aborderait la corruption, un phénomène plutôt apparent dans les organisations gouvernementales. Il a évidemment répondu qu'il s'adressait aux cadres supérieurs, se plaindrait des agents corrompus et diverses autres réponses du genre. Rien ne laisse croire que cette façon de faire ne fonctionnerait pas dans quelques cas, mais elle n'aurait que très peu d'effets dans un milieu où la corruption est bien ancrée.

L'idée que nous participions tous à la corruption nous dépasse pour la plupart. La corruption ne tombe pas du ciel. Elle repose sur un système complexe de pratiques égoïstes et opportunistes qui se sont insinuées dans la société. Il faut privilégier le bien-être général de la société; l'indifférence envers les problèmes des autres (aussi injustes soient-ils) devrait être inacceptable, car une menace comme la corruption ne peut survivre dans une société sans le soutien de ceux qui la constitue.

Les mécanismes en place pour régler le problème semblent avoir de graves lacunes, et il est possible que nous soyons habitués à un système dans

lequel l'on intervient en surface, sans aller à la source du problème. Les citoyens n'appuient la lutte à la corruption qu'à leur convenance et, la plupart du temps, ils sont sidérés et découragés lorsque la lutte est inefficace. Les initiatives anticorruption qui visent à exposer et à incarcérer les cadres corrompus ne s'attaquent pas au vrai problème. Elles n'ont presque aucune incidence puisqu'on s'attarde uniquement aux symptômes du problème qui, quoi qu'il arrive, continueront d'exister tant que le problème persistera. Tout effort sérieux visant à réduire la corruption devrait



L'Inde se classe au 72e rang sur 180 pays suivant l'indice de perception de la corruption de l'organisme Transparency International pour l'année 2007.

dans lequel l'on intervient en surface, sans aller à la source du problème. Les citoyens n'appuient la lutte à la corruption qu'à leur convenance et, la plupart du temps, ils sont sidérés et découragés lorsque la lutte est inefficace. Les initiatives anticorruption qui visent à exposer et à incarcérer les cadres corrompus ne s'attaquent pas au vrai problème. Elles n'ont presque aucune incidence puisqu'on s'attarde uniquement aux symptômes du problème qui, quoi qu'il arrive, continueront d'exister tant que le problème persistera. Tout effort sérieux visant à réduire la corruption devrait d'abord s'attaquer à la structure ayant permis à la corruption de se répandre.

Il faut s'ouvrir les yeux et comprendre que la corruption est le résultat de l'abandon par les sociétés de leurs responsabilités, jumelé à Voir *Les choses en main* à la page 13

Vent de changement (suite de la page 7)

fonds de développement aux pots-de-vin et autres formes de corruption. Vingt entreprises roumaines travaillant avec la American Chamber of Commerce ont adhéré aux principes PACI. Le Partenariat collabore également avec la Banque interaméricaine de développement pour aider à prévenir la corruption dans de grands projets menés en Amérique latine. D'autre part, le Arab Business Council du World Economic Forum a avalisé les principes du PACI, lequel a été invité à se joindre au Comité d'organisation du Brazilian Pact for Integrity and Against Corruption. En outre, le PACI continue de travailler avec ses entreprises signataires à l'élaboration d'outils et de pratiques exemplaires visant à consolider des programmes d'observation par les entreprises. En 2007, a été effectué le premier sondage sur les progrès des signataires afin d'offrir aux entreprises un outil de comparaison et de sensibiliser la population aux améliorations des pratiques des entreprises.

Par ces mesures, notamment, le PACI est devenu un chef de file dans la lutte contre la corruption dans le commerce mondial.

N'oublions pas que nous luttons pour cette cause non seulement parce que la corruption est

extrêmement coûteuse pour les entreprises responsables, mais également parce qu'elle favorise souvent des régimes répressifs, sources de mécontentement et de pauvreté. C'est un énorme problème, qui se chiffre en milliards de dollars et qui prive des sociétés moins fortunées d'investissements fort nécessaires. La corruption mine la richesse nationale, sape la règle de droit, réduit la confiance dans les systèmes politiques et encourage l'exploitation des ressources naturelles.

Il ne suffit pas de s'opposer à la corruption. Nous devons nous investir totalement dans l'éradication de la corruption à de multiples niveaux : financièrement, en continuant d'appuyer les groupes militants; politiquement, en encourageant nos gouvernements à rester axés sur la réforme anticorruption; intellectuellement, en mettant nos connaissances et notre expérience pratiques au service des efforts de première ligne; et, surtout, en changeant la façon dont nous fonctionnons nous-mêmes. Notre investissement doit commencer chez nous – avec des politiques de tolérance nulle à l'égard des pots-de-vin et des programmes anti-corruption efficaces.

La corruption est-elle inévitable dans les échanges internationaux? Absolument pas. La tolérance d'hier à l'égard de la corruption disparaît plus vite et de façon plus spectaculaire qu'on ne le pense en général, ce qui change beaucoup les enjeux pour toutes les parties concernées.

Il ne fait aucun doute que la corruption est criminelle, et que la lutte contre la corruption est juste. Il est de plus en plus clair que la corruption peut être éliminée par une collaboration continue du secteur public et du secteur privé. Les progrès du PACI en sont le gage.



www.weforum.org

Alan Boeckmann est président et PDG de Fluor Corporation. Il est également président du Partenariat contre la corruption du World Economic Forum.

L'OCDE (suite de la page 4)

soudoyées).

–Tous les pays peuvent adhérer à l'UNCAC, vu son vaste mandat. La Convention de l'OCDE vise surtout les responsables de la corruption d'agents étrangers et l'organisation compte dans ses rangs les pays où on trouve des entreprises plus susceptibles d'être associées à des transactions commerciales internationales.

–La mise en œuvre de la Convention de l'OCDE (entrée en vigueur en février 1999) est évaluée depuis près de 10 ans par un rigoureux processus d'examen par les pairs. On met actuellement au point un mécanisme d'examen de l'UNCAC et un projet-pilote est prévu. Lorsque les conventions comportent des dispositions communes, la collaboration entre le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales et la Conférence des États parties à l'UNCAC est fructueuse et s'avère essentielle aux deux organisations.

Dans le message qu'il a adressé en janvier 2008 à la deuxième séance de la Conférence des États parties à l'UNCAC, le Groupe de travail sur la

Mise en œuvre efficace (suite de la page 8)

ceux qui causent préjudice à l'État et de réclamer une partie des dommages-intérêts versés par le contrevenant. Les dommages-intérêts qu'un dénonciateur peut recevoir dans une poursuite *qui tam* en matière de corruption peut comprendre la valeur des pots-de-vin versés ainsi que la valeur des pertes de l'État attribuables aux activités de corruption. Depuis 1986, le mécanisme *qui tam* a permis au gouvernement américain de récupérer plus de 12 milliards de dollars.

La confiscation et l'affectation de « gains illicites » (selon la définition de la Convention des Nations Unies contre la corruption) constituent un troisième moyen de financer les activités de lutte contre la corruption. Certains pays ont mis en place des mécanismes en vertu desquels les biens obtenus ou utilisés dans des transactions frauduleuses sont remis entre les mains de l'État qui peut les vendre et utiliser les produits de leur vente pour financer d'autres

activités de lutte contre la corruption. L'utilisation d'actifs « sales » récompense les organismes d'exécution des lois pour leur efficacité et relie les efforts de lutte contre la corruption à l'ampleur de la corruption touchant un organisme en particulier. Dans ce domaine également, les États-Unis représentent probablement la forme la plus perfectionnée de ce système en vertu duquel les biens « illicites » sont souvent vendus aux enchères au grand public. Il reste qu'un mécanisme de ce genre doit être conçu très

corruption de l'OCDE a indiqué que la Convention anti-corruption de l'OCDE et celle de l'UNCAC sont complémentaires et se renforcent l'une l'autre. Le Groupe de travail s'est engagé à partager l'expertise et l'expérience acquises par ses membres au cours de l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention anti-corruption de l'OCDE et des initiatives régionales de lutte contre la corruption menées par l'OCDE. Les instruments internationaux comme la Convention anti-corruption de l'OCDE et l'UNCAC contribuent à améliorer les plans et les politiques de lutte contre la corruption internationale. La mise en place d'un cadre applicable ne constitue toutefois qu'un point de départ, et la mise en œuvre des normes et des stratégies doit être assurée entièrement par les pays. Une volonté politique soutenue des gouvernements et une coopération accrue entre les organisations internationales sont donc essentielles pour lutter efficacement contre la corruption.

Les points de vue exposés dans le présent document sont ceux de l'auteur.

*Trente-sept pays ont ratifié
la Convention sur la lutte
contre la corruption de
l'OCDE*

activités de lutte contre la corruption. L'utilisation d'actifs « sales » récompense les organismes d'exécution des lois pour leur efficacité et relie les efforts de lutte contre la corruption à l'ampleur de la corruption touchant un organisme en particulier. Dans ce domaine également, les États-Unis représentent probablement la forme la plus perfectionnée de ce système en vertu duquel les biens « illicites » sont souvent vendus aux enchères au grand public. Il reste qu'un mécanisme de ce genre doit être conçu très

Voir *Mise en œuvre efficace* à la page 12

Mise en œuvre efficace (suite de la page 11)

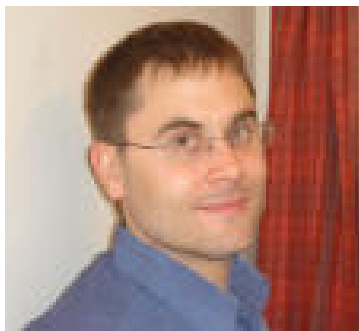
minutieusement puisque l'octroi de telles primes peut donner lieu à des fouilles excessives et des inspections anti-corruption plus nombreuses qu'il n'est souhaitable sur les plans social, juridique et économique. Les récompenses octroyées aux ministères et aux fonctionnaires – sous forme de possibilités de promotion ou d'avantages accessoires, comme un logement social ou des subventions sur les services publics – peuvent être utilisées comme des mesures d'incitation sans pour autant encourager les agents d'exécution de la loi à faire du zèle auprès des utilisateurs des services publics.

Les amendes imposées aux entreprises même potentiellement engagées dans des activités de corruption constituent un quatrième moyen permettant aux ministères à court d'argent de recueillir les fonds dont ils ont besoin pour continuer d'enquêter et poursuivre les corrupteurs ciblés par les conventions internationales anti-corruption. Comme il est difficile de prouver la corruption – en raison notamment du lourd fardeau de la preuve dans les affaires criminelles et de la difficulté de punir les personnes morales – il faut envisager l'imposition d'amendes aux entreprises qui n'ont pas pris suffisamment de précaution contre la corruption. Ces « amendes pour négligence » puniraient les entreprises qui ne prennent pas les mesures nécessaires pour prévenir la corruption dans l'exercice de leurs activités. Cette mesure encourage les entreprises à faire preuve de vigilance en matière de corruption et elle

peut être appliquée sans qu'il ne soit nécessaire d'apporter de modifications importantes au droit corporatif ou au code commercial du pays (puisque'il s'agit d'amendes d'une nature réglementaire). Ce programme transfère le fardeau de l'enquête et de la poursuite de l'État au secteur privé.

Les obligations imposées aux États signataires par les conventions internationales contre la corruption ne seront fructueuses que si les pays disposent de fonds suffisants pour financer les initiatives de lutte contre la corruption. Nous avons proposé des solutions susceptibles d'aider les États à recueillir les fonds supplémentaires dont ils ont besoin pour se conformer aux exigences des Conventions. Les poursuites au civil, la mise en place d'un mécanisme de récompense des dénonciateurs (*qui tam*), la confiscation et l'affectation de « gains illicites » et l'imposition d'amendes pour négligence sont autant de moyens que tous les États souhaitent sérieusement lutter contre la corruption.

*Les lecteurs qui souhaitent obtenir plus de renseignements sont priés de consulter le document original intitulé *Drafting Implementing Regulations for International Anti-Corruption Conventions* (Document de travail n° 150, Queen Elizabeth House), disponible sur le site : www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps150.pdf*



Bryane Michael a enseigné l'économie et la gestion à Oxford et il est actuellement conseiller principal de l'UE en matière de lutte contre la corruption auprès de quatre pays de l'Europe de l'Est. Il a également travaillé pendant près de cinq ans à la Banque mondiale et à l'OCDE.

Les choses en main (suite de la page 9)

faveurs injustifiées, comme la subornation, donnent lieu à une « culture » où elles deviennent un droit. Quand nous le comprenons enfin, il est trop tard. Pour se sortir d'une situation aussi difficile, il faut une approche beaucoup plus large et concertée. Un réveil du sens des responsabilités des gens au pouvoir est nécessaire en plus de la sensibilisation des citoyens à leurs droits. De plus, il faut introduire un système qui traitera efficacement les plaintes de la population. La création du poste de *Lokayuktas* (ombudsman des États) en Inde et l'adoption de la *Loi sur le droit à l'information* (2005) semblent être des solutions prometteuses. Néanmoins, il reste beaucoup à faire avant que l'on bénéficie des avantages de ces initiatives.



Le vice-président de la GOPAC, Naser Al Sane, le président de la GOPAC, John Williams, et le chef du Groupe de travail mondial sur la surveillance parlementaire, César Jáuregui, à la 2e Conférence des États parties à la CNUCC.

Il faut souligner que le Lokayuktas n'a toujours pas les moyens de se payer sa propre organisation d'enquête indépendante, ce qui signifie qu'il dépend encore beaucoup des agences du gouvernement. Les politiciens et les bureaucrates peuvent donc encore s'immiscer dans le processus d'enquête. De plus, la plupart des assemblées législatives des États ont été exclues de la compétence du Lokayuktas. Qui plus est, le projet de loi *Lokpal* (ombudsman au centre) traîne au Parlement indien depuis des décennies pour des raisons obscures. Enfin, la *Loi sur le droit à l'information* en est encore à ses débuts et a besoin d'être vulgarisée pour qu'on puisse voir un changement perceptible.

Il semble que, bien que nous soyons sur la bonne voie, il faudra être très patient avant de voir des changements. Le mouvement est très lent et manque cruellement d'enthousiasme et de pragmatisme.

Prashant Kumar étudie en 3^e année de droit à l'Université nationale des sciences juridiques de Calcutta, en Inde, et est l'auteur de nombreux articles sur des questions sociales. On peut le joindre à hiprashantkumar@yahoo.co.in.