

GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

03/15

Politiques et organismes de lutte contre la corruption



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



CENTRE POUR L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

Le Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense (CIDS) favorise l'intégrité, les mesures de lutte contre la corruption et la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. En collaboration avec ses partenaires norvégiens et internationaux, il a pour but de renforcer les compétences, de sensibiliser l'opinion et de fournir des moyens pratiques afin de limiter les risques de corruption. Le CIDS a été créé en 2012 par le ministère de la Défense norvégien.

Les opinions contenues dans le présent livret sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense norvégien, qui ne saurait en aucun cas en être tenu responsable.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Francisco Cardona est un expert international associé au CIDS. Il est un spécialiste renommé de l'élaboration et l'évaluation des réformes de la fonction publique et de l'administration publique, du droit et de la justice administratifs, des politiques de lutte contre la corruption et du renforcement des institutions. Son expérience s'étend de son Espagne natale, où il a poursuivi une carrière dans la fonction publique, aux organisations internationales, notamment au programme SIGMA de l'OCDE, où il a passé 15 ans en tant qu'analyste principal de politiques dans le domaine de la gouvernance publique. Il conseillait alors 25 pays en transition et en développement d'Europe de l'Est, d'Afrique, d'Amérique latine et de la région des Caraïbes. Juriste diplômé de l'université de Valence (1976), il est titulaire de plusieurs masters d'administration publique.

AVANT-PROPOS

Guides de bonne gouvernance

Les *Guides de bonne gouvernance* sont une série de petits livrets, chacun dédié spécifiquement à un thème important pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. Ce format se veut facile à lire sans pour autant simplifier à l'extrême des questions qui, par nature, sont pluridimensionnelles et parfois techniques. Les guides sont toutefois rédigés pour des non-spécialistes et ne requièrent aucune connaissance professionnelle dans un domaine particulier. Ils peuvent être lus par des personnes qui souhaitent en apprendre davantage sur un ou plusieurs sujets présentant un intérêt direct pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense, ou dans le secteur public en général. Ils peuvent également être utilisés à des fins pédagogiques.

Le Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense (CIDS) est un centre de compétences placé sous l'autorité du ministère de la Défense norvégien. Il participe activement au programme de l'OTAN pour le développement de l'intégrité. Son mandat couvre des travaux à la fois nationaux et internationaux, notamment des projets et des formations, ou encore du renforcement des compétences et des capacités. La raison de promouvoir l'intégrité de manière systématique est de réduire le risque de corruption et d'autres

comportements non éthiques tout en améliorant la transparence et la responsabilité, afin d'établir les conditions nécessaires à la bonne gouvernance dans un cadre de démocratie et d'état de droit. À cette fin, des fonctionnaires faisant preuve d'une intégrité à la fois personnelle et professionnelle et respectant des normes éthiques rigoureuses sont essentiels.

Le guide *Politiques et organismes de lutte contre la corruption* a été écrit par Francisco Cardona et publié par Ingrid Busterud. Je tiens à les remercier pour leur travail, véritable source d'inspiration.

Les commentaires et les réponses concernant les *Guides de bonne gouvernance* sont toujours les bienvenus (cids@ifs.mil.no). Vous trouverez de plus amples informations sur le CIDS à l'adresse suivante : www.cids.no.



Bård Bredrup Knudsen

Directeur

CONTENTS

INTRODUCTION	3
QU'EST-CE QU'UN ORGANISME DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ?	4
FONCTIONS, POUVOIRS ET RESPONSABILITÉ	5
FACTEURS DE RÉUSSITE	7
TYPOLOGIE ET MODÈLES D'OLC	13
LE DILEMME ENTRE L'ÉRADICATION ET LA PRÉVENTION	18
ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'INSTITUTIONNALISATION DES POLITIQUES ANTICORRUPTION	21
CONCLUSIONS	24

Introduction

La corruption est le symptôme de maux plus profonds dans une société et de problèmes de gouvernance non résolus résultant de carences dans le processus de constitution d'un État efficace et responsable¹. Elle dénote la faiblesse des institutions de gouvernance, les défaillances des élites politiques dans l'administration des ressources de l'État et, si la corruption est systémique, elle peut également représenter une menace majeure à la sécurité du pays. Les mêmes faiblesses institutionnelles qui engendrent la corruption peuvent avoir des effets négatifs sur la sécurité nationale et internationale. La corruption a un coût économique élevé pour les caisses de l'État et constitue un obstacle majeur au développement économique. Elle a des effets destructeurs sur le tissu social. La corruption anéantit la confiance de la société dans les institutions publiques et les gouvernements.

Ce document traite de l'institutionnalisation des politiques anticorruption au travers d'organes ou d'organismes spécialisés de lutte contre la corruption. Ceux-ci ont proliféré ces dernières années dans de nombreux pays, notamment sous l'influence des organisations internationales et des traités internationaux, en tant qu'instruments de prévention et de lutte contre la corruption. Selon des données récentes, le monde compte une centaine d'organismes de lutte contre la corruption (OLC). La convention internationale la plus influente en la matière reste la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 31 octobre 2003.

¹ OCDE, 2007 ; « Note d'orientation et principes sur la lutte contre la corruption. Définir un programme d'action collective ». Paris : Éditions OCDE-CAD. Disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/39618679.pdf>

Qu'est-ce qu'un organisme de lutte contre la corruption ?

Un organisme de lutte contre la corruption (OLC) peut être défini comme une institution indépendante, à distance des institutions gouvernementales, dont la fonction principale est de coordonner toutes les activités axées sur l'application de la stratégie de lutte contre la corruption d'un pays et de s'exprimer sur la refonte et l'amélioration de cette stratégie. La manière dont l'OLC est conçu et placé dans la structure gouvernementale est cruciale, que ce soit pour préserver son autonomie professionnelle et son indépendance institutionnelle, ou pour garantir sa responsabilité professionnelle et son évaluation au fil du temps. Toute faiblesse dans sa conception, ou toute défaillance dans ses performances, rendront probablement l'organisme inutile.

Ceci est une définition parmi tant d'autres. Cependant, les deux éléments principaux, à savoir les fonctions (compétences) et la position (et donc la chaîne des responsabilités), sont les deux paramètres qui constituent le fondement des différentes définitions des organismes de lutte contre la corruption et des divers modèles nationaux. Comme nous le verrons ultérieurement, il existe plusieurs modèles d'OLC dans différents pays selon leurs fonctions, leurs compétences et les chaînes de responsabilités établies.²

² OCDE, 2013; "Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models", Paris: Éditions OCDE. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>

Fonctions, pouvoirs et responsabilité

Les principales fonctions les plus communément attribuées aux organismes de lutte contre la corruption sont les suivantes :

1. proposer des politiques de lutte contre la corruption
2. coordonner, surveiller et créer des connaissances grâce aux recherches sur la corruption
3. prévenir la corruption
4. sensibiliser à la corruption et éduquer contre la corruption
5. enquêter sur des cas présumés de corruption
6. poursuivre les faits de corruption

Ces fonctions peuvent être associées de diverses manières dans différents pays. Certains organismes de lutte contre la corruption mettent l'accent sur les fonctions préventives plutôt que sur l'enquête et la poursuite. D'autres travaillent de façon inverse. Généralement, les fonctions d'un OLC consistent à élaborer et à coordonner les stratégies et les plans d'action contre la corruption, à surveiller et à coordonner la mise en œuvre des mesures anticorruption et à évaluer leur efficacité

et leur efficacité. Les recherches sur la corruption peuvent nous indiquer à quel point celle-ci est répandue dans un pays et quels sont les secteurs les plus exposés. Les OLC sont des centres de référence pour la coopération internationale et le partage d'expériences sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption.

Prévenir la corruption est une responsabilité majeure habituellement attribuée aux OLC. Prévenir la corruption est une entreprise complexe. Cela implique généralement de nombreuses mesures ou un éventail d'actions simultanées ou échelonnées devant être coordonnées minutieusement afin d'assurer leur cohérence et leur efficacité. Parmi de telles mesures, on peut trouver la promotion et la protection de l'intégrité des responsables publics, notamment le pouvoir judiciaire et les personnes impliquées dans le financement des partis politiques. La protection de l'intégrité peut inclure la gestion du régime d'encadrement des conflits d'intérêts, notamment en examinant le respect de ce régime et en tenant des registres des déclarations de patrimoine et d'intérêts des agents publics, y compris s'ils sont élus. Les politiques de prévention peuvent également comporter des évaluations approfondies de secteurs ou d'activités spécifiques, comme les marchés publics, les procédures administratives, l'accès aux informa-

tions d'intérêt public, ou encore l'évaluation des risques de corruption dans le secteur privé.

Sensibiliser à la corruption et éduquer contre ce phénomène consiste essentiellement à promouvoir l'intégrité, notamment en élaborant des activités de formation et d'éducation visant des secteurs ou des groupes sociaux spécifiques. Cela peut aussi impliquer la création de partenariats avec des organisations de la société civile.

Enquêter sur des cas de corruption peut être une activité plus problématique pour un organisme de lutte contre la corruption, car les enquêtes pénales sont normalement gérées par la police, les magistrats instructeurs ou le ministère public. L'enquête et l'examen des décisions des gestionnaires publics et de leur administration des deniers publics sont généralement confiés à des contrôleurs internes et à des auditeurs externes. Un OLC qui exerce des pouvoirs d'enquête peut s'opposer à ces organes, ce qui peut donner lieu à des conflits interminables sur le rôle et les responsabilités de chacun. Il n'existe pas de consensus sur le fait qu'un OLC doive ou non avoir le pouvoir d'empêcher sur les domaines de la police, des membres du ministère public ou des auditeurs financiers. Néanmoins, certains OLC exercent des pouvoirs d'enquête dans des domaines spécifiques (lorsqu'ils mènent une enquête préliminaire en cas de plaintes de citoyens ou de lancement d'alertes par le personnel d'une institution publique, en vue de déterminer s'ils sont bien face à une affaire pénale avant de transmettre le dossier au ministère public).

Poursuivre des faits de corruption est également problématique si cette tâche est confiée à un organisme de lutte contre la corruption car, en principe, la défense de l'intérêt public dans une affaire pénale relève de la responsabilité du ministère public. Les victimes de l'infraction peuvent

également avoir le droit d'exercer une action, et il est difficile de savoir si accorder un tel droit devant un OLC dans une procédure pénale produirait une quelconque valeur ajoutée. Par ailleurs, il pourrait être utile d'impliquer un OLC pour engager des poursuites contre un individu présumé corrompu si le ministère public décide de rejeter l'affaire au motif que l'enquête est insuffisante.

Facteurs de réussite

Les normes relatives aux organismes de lutte contre la corruption établies par les conventions internationales, notamment la CNUCC (article 6) et la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (article 20) sont les suivantes :

- indépendance
- spécialisation
- expertise
- ressources et effectifs adaptés

Il existe différents degrés d'indépendance. Un OLC peut bénéficier d'un degré d'indépendance très haut ou moindre selon les fonctions qui lui sont attribuées. Être indépendant signifie avoir la capacité de décider et d'agir de manière impartiale et libre de toute influence extérieure, notamment pour ce qui concerne les activités d'enquête. Cela se traduit, entre autres, par une protection contre toute interférence politique et toute pression indue, de quelque nature que ce soit. L'indépendance est donc une valeur qui ne peut être atteinte si la volonté politique de combattre la corruption est faible voire inexistante. Si la responsabilité principale de l'organisme de lutte contre la corruption est d'éduquer, de sensibiliser ou d'exercer un nombre limité de responsabilités préventives, le degré d'indépendance requis,

au-delà de l'autonomie professionnelle globale de la fonction publique, sera plutôt faible. Il en va de même des fonctions d'analyse et de recommandation en matière de politiques. Plus les fonctions tendent vers l'enquête, la détection et la répression, plus le besoin d'indépendance est grand.

On entend par spécialisation le fait que la loi ait établi un mandat ciblé et spécifique pour l'organisme et que le personnel soit spécialisé professionnellement. Le personnel dans son ensemble doit couvrir toutes les compétences nécessaires pour que l'OLC exécute son mandat ou remplisse sa mission. La spécialisation est avant tout requise par la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (article 20). Les organes de détection et de répression, tels que les services du ministère public en charge de la lutte contre la corruption, en sont des exemples. Dans les pays développés, la spécialisation est souvent garantie en assignant des tâches liées à la lutte contre la corruption à des personnes ou des unités existantes au sein des organes de détection et de répression existants. Dans les pays en développement et les pays en transition, où la corruption est sérieuse et l'implication de donneurs plus répandue, la tendance est d'établir des organes de lutte contre la corruption séparés afin de mieux garantir la spécialisation.

En règle générale, pour réussir, les organes spécialisés de lutte contre la corruption qui visent à combattre activement la corruption, notamment les services chargés de poursuivre les faits de corruption, ont au moins besoin des capacités énumérées ci-après. Premièrement, ils doivent se spécialiser et se concentrer sur les actes graves et laisser la corruption insignifiante aux services ordinaires chargés des poursuites. Deuxièmement, les OLC devraient travailler en étroite coopération avec une unité de police hautement spécialisée dans la criminalité économique et financière complexe et avoir accès à différents types d'expertise adaptée, notamment des auditeurs et d'autres professionnels des ministères des Finances ou d'institutions d'audit, ainsi que des professionnels de l'informatique. Troisièmement, les juges doivent avoir un niveau de spécialisation équivalent à celui des procureurs du ministère public. Quatrièmement, la compétence de l'OLC, ainsi que celle des juges spécialisés, doit être nationale et couvrir tout le territoire, sans exception. Cinquièmement, la description des délits liés à la corruption dans le code pénal doit être claire et sans ambiguïté (cf. ci-dessous), et la législation sur les procédures pénales doit être cohérente. Sixièmement, la chaîne de responsabilités des services du ministère public spécialisés dans la lutte contre la corruption, de l'échelon le plus bas au procureur général, doit être claire et efficace en pratique. L'indépendance professionnelle du ministère public doit aussi être suffisamment protégée par la législation. Enfin, disposer de capacités d'enquête et de moyens efficaces pour recueillir des preuves par le biais d'opérations d'infiltration, d'écoutes téléphoniques, d'accès aux comptes bancaires et de mesures de protection des témoins, est indispensable.

Bien qu'il s'agisse là des normes internationales sur lesquelles repose la réussite des OLC, la pérennité de ces institutions n'est jamais garantie. De nombreux pays qui tentent de se conformer à ces

normes internationales rencontrent de sérieuses difficultés, que ce soit pour des raisons politiques ou autres. Prévenir et endiguer la corruption sont des processus politiques gouvernementaux et non gouvernementaux reposant fortement sur les compétences, qui visent à restreindre l'incidence et l'étendue de la corruption. Ces processus ont besoin d'une combinaison de principes directeurs et d'instruments qu'ils peuvent utiliser et sur lesquels ils peuvent s'appuyer. Les efforts qui visent à rendre le contrôle de la corruption plus efficace nécessitent un mélange complexe d'approches répressives et préventives, d'incitations et de restrictions, de normes d'intégrité imposées en interne comme à l'extérieur, de mesures procédurales, institutionnelles, structurelles et éducatives, de mécanismes de contrôle liés entre eux, ainsi que de lois applicables, de principes éthiques et d'orientation morale.

Les organisations internationales publiques et privées qui établissent les normes se sont efforcées de simplifier et d'harmoniser ces principes et ces instruments, afin de créer des synergies à travers l'Europe et le monde. Ceci étant, pour que tous les éléments susmentionnés fonctionnent comme un système solide de promotion de l'intégrité, une bonne dose de volonté politique nationale et d'engagement gouvernemental est nécessaire. Comme toujours, une direction de qualité et engagée au sommet est cruciale.

La logique originale derrière la création d'un organisme de lutte contre la corruption peut déterminer sa réussite future. Un gouvernement peut décider de créer un tel organisme pour de nombreuses raisons. Un nombre important de pays, qui ne font en général pas partie de l'OCDE, ont créé un OLC en raison de pressions internationales et nationales combinées les poussant à mettre en œuvre l'article 6 de la CNUCC.

CNUCC, article 6 : Organe ou organes de prévention de la corruption

1. Chaque État Partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'il existe un ou plusieurs organes, selon qu'il convient, chargés de prévenir la corruption par des moyens tels que :
 - (a) L'application des politiques visées à l'article 5 de la présente Convention et, s'il y a lieu, la supervision et la coordination de cette application ;
 - (b) L'accroissement et la diffusion des connaissances concernant la prévention de la corruption.
2. Chaque État Partie accorde à l'organe ou aux organes visés au paragraphe 1 du présent article l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions à l'abri de toute influence indue.
3. Les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires, ainsi que la formation dont ces personnels peuvent avoir besoin pour exercer leurs fonctions, devraient leur être fournis.
4. Chaque État Partie communique au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le nom et l'adresse de l'autorité ou des autorités susceptibles d'aider d'autres États Parties à mettre au point et à appliquer des mesures spécifiques de prévention de la corruption.

L'application de la disposition de la CNUCC susmentionnée peut avoir des motivations di-

verses, comme le besoin pour un gouvernement de réagir face à des scandales de corruption, à des crises de confiance dans les institutions publiques, ou à un déclin de la confiance publique dans la classe politique.

Quelle que soit la situation, il est important que l'effort de lutte contre la corruption soit envisagé dans le contexte plus large de la gouvernance (y compris la réforme de la gouvernance) et que la responsabilité de la réforme soit entre les mains de ceux qui possèdent la légitimité et la capacité décisionnelle nécessaires pour gérer un processus de renforcement du cadre de l'intégrité publique. Une telle légitimité ne peut être garantie que par des représentants politiques élus. Il est très difficile, en particulier pour des observateurs étrangers, d'identifier les processus de réforme ou les stratégies politiquement envisageables, tandis que pour les gouvernements nationaux, la difficulté provient du risque de s'aliéner des personnalités puissantes des affaires locales, des responsables politiques ou des réseaux criminels qui forment le principal et le plus fort bastion de la corruption et ont un intérêt particulier à préserver le statu quo.

Tout en reconnaissant que la responsabilité finale des politiques anticorruption appartient au gouvernement, la réforme systémique de lutte contre la corruption défend une approche globale et inclusive du processus législatif et de l'application de la loi. Pour réussir, les pratiques de consultation multipartite dont le but est de contribuer à la rédaction de la législation sont essentielles. Le contexte a son importance, ce qui signifie que selon les pays, des panoplies de politiques différentes et des combinaisons juridico-institutionnelles adaptées sur mesure seront nécessaires. Les réformateurs devraient comprendre que les divers sujets de préoccupation dans le domaine de la gouvernance publique, à savoir le dévelop-

pement des capacités et des compétences, les difficultés de coordination, l'orientation des résultats, la participation publique, la confiance institutionnelle, etc., font aussi partie de l'effort de lutte contre la corruption et doivent être traités de manière systématique.

La réussite dépend également des attentes à l'égard de l'organisme de lutte contre la corruption dès sa création. En d'autres termes plus spécifiques, un OLC ne peut ni se substituer à un gouvernement incompetent ou corrompu, ni remédier à ses défaillances. Il ne peut, à lui seul, compenser le manque de crédibilité des autres institutions, en particulier le gouvernement, l'administration publique et le pouvoir judiciaire. Comme le souligne Unsworth, la corruption est de plus en plus considérée comme le résultat d'une mauvaise gouvernance, et la lutte contre cette corruption est encore trop axée sur les modèles institutionnels plutôt que sur les processus politiques.³ Attendre trop d'un OLC sans mettre en place des réformes pour améliorer la gouvernance générale d'un pays, notamment les processus politiques d'une société, est déplacé et peut être contre-productif.

La façon dont un organisme de lutte contre la corruption interagit avec son environnement politique est également un facteur de réussite. Le cas de l'organisme portugais (*Alta Autoridade Contra a Corrupção*) illustre ce propos. Selon de Sousa, la fin de l'OLC portugais n'est pas liée à sa performance objective, qui était réputée bonne, mais aux tensions entre l'organisme et la classe politique.⁴ En effet, le travail de cet organisme allait souvent à l'encontre des intérêts des responsables poli-

tiques. L'organisme portugais était peut-être le premier du genre apparu dans le monde occidental. Il a été créé en 1983 par décret gouvernemental, dans le cadre d'un élan politique visant à atténuer le mécontentement public vis-à-vis des partis politiques minés par le favoritisme. Il n'était pas censé étudier la question de la corruption au sein des partis politiques. En 1986, il a obtenu des pouvoirs d'enquête et a commencé à faire des incursions dans le milieu politique et à menacer les intérêts de ce dernier. Il a été mis fin aux fonctions de cet organisme, sans débat sur sa performance, par une loi du parlement adoptée en 1992, au moment même où les autres pays occidentaux envisageaient de créer des organismes de lutte contre la corruption.

À partir de la littérature existante sur les facteurs de réussite, Johnsen et coll. ont distingué les cinq facteurs suivants :

5. Les facteurs contextuels : le niveau de réussite d'un OLC doit être évalué dans son contexte. Les cultures organisationnelles, les niveaux de développement national et la stabilité politique déterminent la toile de fond de ces organes. On peut difficilement attendre qu'un OLC fonctionne correctement dans un pays ayant de sérieux problèmes de gouvernance.
6. Cadre juridique et facteurs politiques : les organismes de lutte contre la corruption voient leur mandat affaibli par diverses contraintes qui sont le résultat des choix politiques faits lors du processus législatif, que ce soit dans la détermination de leur statut juridique, de leur position institutionnelle, de leurs pouvoirs spéciaux, du partage des compétences et des informations, de l'autonomie financière, des procédures d'établissement de rapports, etc. Aux termes de leurs statuts, tous les organismes de lutte contre la corruption sont, en

3 Unsworth, Sue. 2007. "Rethinking Governance to Fight Corruption". *U4 Brief* 2007:7. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.u4.no/publications/rethinking-governance-to-fight-corruption/>

4 De Sousa, Luis. 2009. "Does Performance Matter to Institutional Survival? The Method and Politics of Performance Measurement for Anti-corruption Agencies". *EU Working Paper RSCAS 2009/9*. Disponible à l'adresse suivante : <http://ancorage-net.org/content/documents/does%20performance%20matter%20to%20institutional%20survival.pdf>

un certain sens, indépendants. Cependant, dans la pratique, le degré d'autonomie opérationnelle varie considérablement d'un organisme à un autre. Dans de nombreux cas, les OLC sont opérationnellement et financièrement indépendants sur le papier seulement.

7. Facteurs organisationnels : de faibles niveaux de performance peuvent aussi découler d'un recrutement et de procédures de responsabilité inadaptés, et de dispositifs de gestion inappropriés voire inexistantes qui déterminent la capacité de l'organisme à fonctionner et à exécuter son mandat. La capacité technique d'un organisme de lutte contre la corruption peut également être neutralisée par l'inefficacité de la collaboration avec d'autres autorités. La difficulté à obtenir des preuves des pratiques de corruption ou des informations sur les domaines à risque de la part d'autres organismes ou organes étatiques diminue l'efficacité des OLC. Souvent, ces derniers ne disposent pas de l'autorité nécessaire pour s'assurer que leurs recommandations sont appliquées par les autres institutions publiques. Dans la plupart des cas, le cadre juridique de la collaboration interinstitutionnelle n'est pas correctement établi dès le départ. En outre, les OLC sont souvent contraints de faire le grand écart pour exécuter des mandats excessivement vastes. On attend fréquemment des organismes polyvalents qu'ils sévissent contre la corruption (fonction fondée sur la peur) tout en servant d'organe consultatif en matière de prévention (fonction fondée sur la confiance).
8. Facteurs financiers : le manque de ressources financières suffisantes menace constamment toute organisation. Si des budgets importants ne génèrent pas nécessairement de meilleurs niveaux de productivité, il convient de noter que certains organismes de lutte contre la

corruption travaillent dans des conditions financières tendues qui peuvent sérieusement compromettre la poursuite efficace de leurs objectifs.

9. Facteurs liés à la direction et à l'expertise : les compétences individuelles, l'expérience et les connaissances du personnel des OLC sont des éléments clés de leur réussite. Les questions de capacité concernent à la fois les capacités techniques de ces organismes et leurs capacités fonctionnelles globales (direction, gestion des ressources humaines, planification, apprentissage organisationnel). L'un des avantages des OLC par rapport aux autorités traditionnelles de détection et de répression est leur capacité à envisager une approche fondée sur les connaissances de la lutte contre la corruption grâce à des évaluations de risques et à d'autres études spécialisées. En principe, ces organes doivent abriter une équipe d'experts tout en étant capables, simultanément, de tirer parti des connaissances et de l'expérience d'autres unités de surveillance et de réglementation, et de partager les leurs en échange. Toutefois, en pratique, très peu d'organismes de lutte contre la corruption ont accès, en interne, à des capacités de recherche et de production de connaissances similaires.⁵

Un ensemble supplémentaire de facteurs de réussite inclurait la coopération nationale et internationale des organismes de lutte contre la corruption avec des parties prenantes de cette même lutte, notamment les médias, les grandes ONG, les universités et d'autres OLC du monde entier. Une telle coopération est utile pour rassembler des informations, développer des connaissances, obtenir un soutien technique et politique, et créer

5 Johnson, Jesper et coll. 2011; "How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators". U4 Issue 2011:8. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.cmi.no/publications/file/4171-how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption.pdf>

des synergies dans le cadre d'enquêtes sur des faits de corruption spécifiques sur le territoire national et par-delà les frontières. Diffuser la « bonne pratique », à travers des réseaux internationaux et nationaux, peut refléter l'apport d'un soutien massif au rôle et à la position d'un OLC.

Des mécanismes de responsabilité adaptés contribuent à garantir la légitimité et la crédibilité d'un organisme de lutte contre la corruption, et augmentent donc ses chances de réussite. En effet, aussi autonome et indépendant un OLC soit-il sur le papier, il doit être intégré dans le système de contrôle du pays. Comme indiqué précédemment, il existe des degrés dans l'indépendance. Les normes internationales portant sur les OLC, en particulier la CNUCC et la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, n'exigent pas le même degré d'indépendance que celui requis des juges. Selon l'OCDE, les formes de responsabilité doivent être adaptées au niveau de spécialisation de chaque OLC, à sa position institutionnelle, à son mandat, à ses fonctions et à ses pouvoirs vis-à-vis des autres institutions et des personnes.⁶

La responsabilité globale devrait comporter une dimension de responsabilité vis-à-vis du public afin de rassembler le soutien de la population en cas d'attaques politiquement motivées contre l'organisme. Une sorte de responsabilité publique consiste à permettre au public d'avoir accès à

l'organisme. L'OLC devrait développer de véritables mécanismes de plainte contre la corruption permettant aux citoyens de signaler de tels faits tout en bénéficiant de la protection de leur anonymat prévue par la loi, ce qui contribuerait à combattre la corruption. Ce système s'est avéré efficace pour impliquer les citoyens dans l'effort de prévention de la corruption. Les signalements anonymes de faits de corruption nécessitent une enquête préliminaire minimale de la part de l'organisme afin d'étayer et de vérifier initialement les renseignements reçus, avant de pouvoir soit les transmettre au ministère public ou à la police, soit les rejeter pour manque de preuves.

Comme pour la plupart des organes publics, déterminer la réussite ou l'échec d'un organisme de lutte contre la corruption n'est pas une tâche aisée.⁷ On peut être tenté d'utiliser uniquement des indicateurs de gestion pour mesurer les résultats. Ils peuvent s'avérer utiles mais la dimension politique de l'effort anticorruption ne peut se mesurer au moyen de cadres de gestion. En outre, comme nous l'avons vu précédemment, la pérennité d'un organisme de lutte contre la corruption ne dépend pas nécessairement, ni principalement, de sa performance. Pour obtenir des résultats substantiels, il doit faire partie d'un effort politique de lutte contre la corruption plus global.

6 OCDE, 2013.

7 Johnsen, Jesper et coll. 2011.

Typologie et modèles d'OLC

Compte tenu de la multitude d'institutions anti-corruption dans le monde et de la variété de leurs fonctions et de leur performance, il est compliqué d'identifier les principaux schémas fonctionnels et structurels dans leur totalité. Selon l'OCDE, toute nouvelle institution doit s'adapter au contexte national spécifique en tenant compte des diverses circonstances culturelles, juridiques et administratives.⁸ Il est possible d'identifier des « bonnes pratiques » et des modèles réalisables pour créer des institutions de lutte contre la corruption. Cependant, il n'existe pas de preuve concluante indiquant quel est le modèle le plus efficace pour prévenir ou combattre la corruption.

L'analyse comparative des différents *modèles d'institutions spécialisées de lutte contre la corruption* peut être résumée, selon les fonctions principales de ces institutions, comme suit :⁹

- Organismes polyvalents de lutte contre la corruption
- Institutions de détection et de répression spécialisées dans la lutte contre la corruption
- Organismes de prévention et d'élaboration des politiques anticorruption

1. *Organismes polyvalents de lutte contre la corruption*

Ce modèle est l'exemple le plus flagrant d'approche « organisme unique » fondée sur trois piliers majeurs : (a) enquête, (b) prévention et (c) sensibilisation et éducation du public. Toutefois, dans la plupart des cas, les poursuites restent séparées, ce qui permet de conserver la pleine indépendance de cette fonction, c'est-à-dire le mécanisme de contrôle au sein du système. Les organismes polyvalents devraient donc exercer des pouvoirs élargis et être indépendants en termes à la fois juridiques et pratiques.

Ce modèle est habituellement illustré par la Commission indépendante contre la corruption de Hong Kong et le Bureau d'enquête sur les pratiques de corruption de Singapour. Il a inspiré la création d'organismes similaires sur tous les continents, notamment la Commission indépendante contre la corruption de Nouvelle-Galles du Sud (Australie), la Direction de la corruption et de la criminalité économique au Botswana, le Service spécial d'enquête en Lituanie, le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption en Lettonie, le Bureau central anticorruption en Pologne, et l'Inspecteur général du gouvernement en Ouganda. Un certain nombre d'autres organismes,

⁸ OCDE, 2013.

⁹ Ibid.

par exemple en Corée, en Thaïlande, en Argentine et en Équateur, ont adopté des éléments des stratégies de Hong Kong et de Singapour, bien qu'ils suivent ces deux modèles moins rigoureusement.

2. *Institutions de détection et de répression*

La spécialisation dans la lutte contre la corruption peut être mise en œuvre au sein d'organes de détection, d'enquête et de poursuites. Parfois, le modèle de détection et de répression peut également comporter des éléments de prévention, de coordination et de recherche. Ce modèle peut également résulter d'une combinaison des fonctions de détection, d'enquête et de poursuites de la corruption dans un seul organe ou une seule unité. C'est peut-être le modèle le plus fréquent parmi les pays de l'OCDE. C'est le modèle sur lequel est basé l'Autorité nationale norvégienne d'enquête et de poursuite de la criminalité économique et environnementale (Økokrim), tout comme l'Office central pour la répression de la corruption en Belgique, le Bureau spécial du procureur général pour la répression des délits économiques liés à la corruption en Espagne, le Bureau de prévention de la corruption et du crime organisé en Croatie, la Direction nationale roumaine anticorruption, et le Bureau central d'enquête du ministère public en Hongrie. Ce modèle pourrait également s'appliquer à des organes d'enquête internes disposant d'une compétence limitée pour détecter des faits de corruption et enquêter dessus au sein des organes de détection et de répression. Parmi les organes de ce type, citons le Service d'enquête interne en Allemagne, le Commandement anticorruption de la Police métropolitaine au Royaume-Uni, et le Service de contrôle interne de la Police nationale en Albanie.

3. *Institutions de prévention*

Le modèle des institutions de prévention est l'approche sur laquelle sont fondées la plupart des organismes de lutte contre la corruption. Ce modèle regroupe des configurations assez hétérogènes. Globalement, trois catégories peuvent être distinguées :

- a) **Conseils de coordination de la lutte contre la corruption** : De tels organes sont généralement créés pour mener les efforts de réforme anticorruption dans un pays, notamment le développement, la mise en œuvre et la surveillance de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Les conseils (commissions ou comités) de lutte contre la corruption sont composés des ministères et des organismes gouvernementaux compétents, ainsi que des représentants des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Ils peuvent également impliquer des acteurs de la société civile. Ces conseils ne sont généralement pas des institutions permanentes, mais ils exercent leurs fonctions au moyen de réunions régulières. Ils peuvent être soutenus par des secrétariats permanents. Parmi les exemples de telles institutions, citons le Conseil de coordination des politiques anticorruption en Géorgie, soutenu par le secrétariat du ministère de la Justice, la Commission du combat contre la corruption en Azerbaïdjan, la Commission interministérielle de lutte contre la corruption en Albanie, avec son secrétariat au sein du cabinet des ministres. Il existe également des conseils anticorruption de haut rang au Tadjikistan, en Ukraine et en Russie.
- b) **Organes de prévention de la corruption** : Ces institutions sont également créées dans le but explicite de prévenir la cor-

ruption, mais elles sont permanentes et disposent d'un mandat plus étendu. Les organes de prévention sont aussi chargés de la coordination des stratégies anticorruption. Ils ont cependant d'autres fonctions, comme évaluer les risques de corruption et les plans d'action pour l'intégrité pour les institutions et les secteurs publics, sensibiliser à la corruption et éduquer contre ce phénomène, prévenir les conflits d'intérêts, veiller aux déclarations de patrimoine, surveiller le financement des partis politiques, les lobbies, et évaluer les actes législatifs au regard de la lutte contre la corruption. Parmi les exemples de ce modèle, citons la Commission de prévention de la corruption (Slovénie), la Direction pour l'initiative anticorruption (Monténégro), l'Organisme de lutte contre la corruption (Serbie), le Service central de prévention de la corruption (France), l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC, Maroc) et, dans une certaine mesure, la Commission du combat contre la corruption (Azerbaïdjan).

- c) Institutions publiques qui contribuent à la prévention de la corruption sans être explicitement désignées comme des « institutions de lutte contre la corruption » : Certains pays ont créé des organes spécialisés dans des questions plus étroitement définies ayant un lien avec la prévention de la corruption, comme la prévention des conflits d'intérêts, l'éthique, l'intégrité ou le contrôle des déclarations de patrimoine dans les administrations publiques ou les parlements. Parmi les exemples, on trouve l'Organisme national pour l'intégrité en Roumanie, le Bureau national pour l'intégrité aux Pays-Bas, le Bureau de l'éthique gouvernementale aux États-Unis, la Commission officielle principale d'éthique en

Lituanie, le commissaire parlementaire aux normes dans la Chambre des Communes au Royaume-Uni, la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine en Albanie, ou encore la Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité dans l'administration publique en Italie, pour n'en citer que quelques uns.

En outre, de nombreuses institutions étatiques existantes contribuent à la prévention de la corruption dans le cadre des responsabilités qui leur incombent. Il peut s'agir d'institutions étatiques d'audit (le Bureau du contrôleur général au Brésil, par exemple) ou d'institutions en charge des marchés publics (le Bureau des réclamations relatives aux marchés publics en Norvège, par exemple). Les institutions publiques d'audit interne et externe, les autorités fiscales et d'autres organes publics similaires de contrôle peuvent aussi jouer un rôle important dans la prévention et la détection de la corruption. Dans certains pays, les commissions électorales centrales contribuent à l'exécution des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, comme par exemple la Commission électorale du Royaume-Uni. Des médiateurs commerciaux ont été créés dans plusieurs pays pour prévenir la corruption impliquant des entreprises, comme par exemple en Russie et en Géorgie.

Les commissions de la fonction publique jouent un rôle majeur dans la prévention de la corruption dans ce secteur. Leur rôle consiste à garantir une fonction publique professionnelle et fondée sur le mérite, et de la protéger de toute influence politique indue. Elles peuvent également prodiguer des conseils et dispenser des formations aux fonctionnaires sur les normes éthiques et/ou recueillir et vérifier leurs déclarations de patrimoine. Parmi les exemples, citons le Conseil de déontologie de la fonction publique en Tur-

quie, le Service de l'administration publique et de la fonction publique au sein du ministère des Finances en Estonie, ou encore la Chancellerie fédérale en Autriche. Enfin, les unités internes pour la promotion de l'intégrité et de l'éthique au sein des ministères et d'autres organes publics soutiennent et font exécuter les règles anticorruption et déontologiques au sein de l'organe dont elles font partie.

Avant le classement de l'OCDE ci-dessus, Heilbrunn avait proposé de classer les commissions anticorruption qui proliféraient alors en quatre catégories :

- le modèle universel, fondé sur la Commission indépendante contre la corruption de Hong Kong
- le modèle d'enquête, fondé sur le Bureau d'enquête sur les pratiques de corruption de Singapour
- le modèle parlementaire, fondé sur la Commission indépendante contre la corruption de Nouvelle-Galles du Sud (Australie)
- le modèle multi-institutionnel, fondé sur le Bureau de l'éthique gouvernementale aux États-Unis¹⁰

En un mot, les caractéristiques fondamentales de ces quatre modèles sont les suivantes :

Dans le modèle universel de Hong Kong, la commission a une composante d'enquête, une autre de prévention et une autre encore de communication et de sensibilisation. Après sa création en 1974, la Commission indépendante contre la cor-

ruption de Hong Kong a rencontré des difficultés pour trouver sa place dans le paysage institutionnel. Les citoyens la méprisaient. Aujourd'hui, de nombreux experts considèrent que c'est une des commissions qui connaît la plus grande réussite au monde.

Dans le modèle d'enquête de Singapour, le Bureau se concentre, depuis sa restructuration des années 1970, sur l'enquête ainsi que la détection et la répression. Des efforts ont visé à créer un climat d'investissement favorable. Hiérarchiquement, le Bureau rend directement compte au président, au point que de nombreux observateurs le considèrent comme un instrument de l'actuel régime politique semi-autoritaire.

La Commission indépendante contre la corruption de Nouvelle-Galles du Sud se concentre sur la prévention à la fois dans le secteur public et le secteur privé. Cette commission est régie par la conviction qu'il vaut mieux prévenir la corruption que guérir ses effets et punir les auteurs, et que cela est plus important que l'efficacité de la gestion. Un commissaire est à la tête de la commission. Cette dernière rend directement compte à une commission parlementaire conjointe des deux chambres et à un Comité d'examen des opérations. La Commission indépendante contre la corruption mène des enquêtes et effectue des analyses sur les allégations de corruption, en lien avec les commissions de surveillance parlementaires. On considère que la commission australienne a contribué à renforcer la culture d'intégrité dans son pays.

Le modèle américain est fondé sur la coexistence entre de nombreux organismes transversaux qui enquêtent sur les faits de corruption, préviennent la corruption et éduquent à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'intégrité dans le secteur public. Le Bureau de l'éthique

¹⁰ Heilbrunn, John R. 2004; *Anti-corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington : Institut de la Banque mondiale. Disponible à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>.

gouvernementale, fondé en 1978, est l'une des composantes de ce paysage multi-institutionnel. Il concentre son action sur la prévention et l'éducation, en particulier comment éviter les conflits d'intérêts et favoriser les normes éthiques, tout en coopérant en parallèle avec des organismes d'enquête. Depuis 1989, c'est un service indépendant qui rend directement compte au président et au Congrès.

Le dilemme entre l'éradication et la prévention

Comme nous l'avons vu tout au long de ce document, les efforts anticorruption varient selon les pays, les cultures et les modèles, et selon qu'ils mettent l'accent sur l'éradication des faits de corruption d'une part, ou sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité d'autre part. Les deux approches sont évidemment nécessaires et devraient être adoptées simultanément. Dans le classement de l'OCDE susmentionné, il y a une séparation plutôt nette entre, d'un côté, les approches axées sur la détection et la répression et, de l'autre, les approches axées sur la prévention. Ce classement établit une distinction claire entre les choix politiques nationaux.

Les pays qui s'appuient presque exclusivement sur le code pénal et l'appareil judiciaire pénal pour traiter de la corruption ont tendance à avoir un niveau de corruption perçue plus élevé que les pays qui consacrent des ressources et des efforts considérables aux politiques de prévention de la corruption.

Toutefois, bien qu'il soit indispensable, le code pénal est en lui-même insuffisant et souffre de limitations insurmontables dans le combat contre la corruption. Dans la tradition occidentale, la présomption d'innocence est, fort heureusement, un principe fondamental du droit pénal. Dans

de nombreux pays, un statut constitutionnel a même été accordé à ce principe. Nul ne peut être reconnu coupable d'un crime à moins que sa culpabilité ne soit prouvée au-delà de tout doute raisonnable, à partir de l'examen des preuves présentées par le ministère public. Ces preuves doivent être claires et convaincantes car des poursuites pénales peuvent aboutir à une peine d'emprisonnement (c'est-à-dire la perte du droit fondamental de liberté) et peuvent sérieusement nuire à la réputation et aux biens de l'accusé. L'issue d'un procès pénal est bien plus grave que l'issue des procédures civiles ou administratives, dans lesquelles l'obligation de verser une somme d'argent (une amende) sert habituellement à corriger les manquements. Cette présomption d'innocence initiale est fermement ancrée dans une conception où la justice représente l'équité, et plus particulièrement l'équité procédurale.

Les faits de corruption tendent à être extrêmement difficiles à prouver. Par définition, la corruption est une activité dissimulée, clandestine. Les personnes impliquées dans des comportements corrompus ont tendance à maquiller leurs activités illicites. Même s'il est de notoriété publique qu'un responsable politique ou un agent public est corrompu, il peut être extrêmement difficile pour le système judiciaire de trouver

des preuves suffisantes pour persuader un tribunal « au-delà de tout doute raisonnable ». Aucun juge pénal professionnellement intègre ne déclarera coupable un responsable politique, un agent public ou un magnat des affaires sans preuve claire et convaincante. Ceci constitue une limitation majeure du code pénal dans l'effort de lutte contre la corruption.

En outre, le code pénal doit être clair dans sa définition des infractions punissables pénalement. Une formulation vague de la description juridique du comportement illicite dans le code pénal peut amener un juge à acquitter un suspect en raison d'un autre principe très profondément ancré dans la culture occidentale : il ne peut y avoir de peine sans une loi qui la prévoit (*nulla poena sine lege*). Mais n'importe quelle loi ne satisfait pas à cette exigence. Cette loi doit a) avoir été adoptée avant les faits reprochés (*nulla poena sine lege praevia*), b) conformément aux procédures officielles établies par la constitution (*nulla poena sine lege scripta*), c) elle doit être claire et précise, ce qui est la condition préalable la plus importante de la sécurité juridique exigée par le droit pénal (*nulla poena sine lege certa*), et d) la loi doit être stricte (*nulla poena sine lege stricta*), ce qui signifie que toute analogie est interdite dans l'interprétation et l'application du droit pénal. Clairement, la formulation d'un comportement corrompu dans la loi est très difficile si elle doit satisfaire à ces quatre exigences fondamentales. Le défi rencontré est le suivant : un comportement corrompu peut ne pas nécessairement satisfaire à toutes ces exigences en même temps.

En voici la raison pratique : il est quasiment impossible de synthétiser la complexité des actes de corruption en peu de mots clairs, concrets et sans ambiguïté. Les faits et les comportements doivent être désagrégés en éléments plus abstraits pour être exprimés en mots de manière adéquate. Cette désagrégation, quoique logique, peut facilement

devenir une pierre d'achoppement empêchant de parvenir à la singularité requise selon la formulation du code pénal. En effet, si nous étudions les principales conventions internationales de lutte contre la corruption, nous verrons que la formulation est généralement vague car c'est le point où s'achèvent les négociations politiques habituellement prolongées. Les États signataires doivent cependant les traduire dans leur code pénal national. Se pose alors la question suivante : quels sont précisément les actes qui doivent être punis ?

En combinant l'essence des principales conventions internationales contre la corruption, il devrait être possible de spécifier ce que l'on entend par actes de corruption. On peut dire que les comportements punissables comprennent les actes intentionnels (actifs, passifs, par action ou par omission) commis par des agents publics (ou des autorités publiques) dans l'exercice de leurs fonctions, soit directement ou par le truchement d'une autre personne, en violation de leurs devoirs officiels (impartialité, objectivité, etc.), qui créent des avantages ou des bénéfices illicites ou indus pour eux-mêmes ou pour une autre personne. Les comportements punissables devraient inclure la promesse d'avantages illicites rendus possibles par des agents publics (corruption passive) ainsi que le comportement spécifique d'individus particuliers (corruption active).

À titre d'exemple : l'enrichissement suspect d'agents publics devrait-il faire l'objet d'une enquête pénale en tant que délit public potentiel, ou cela relève-t-il de la sphère privée d'une personne et devrait-il faire l'objet d'une enquête comme tel ? Il est facile de constater à quel point il est compliqué de rédiger un code pénal avec une formulation appropriée qui saisit l'ensemble de ces nuances tout en prévoyant et en décrivant convenablement tout comportement corrompu et illicite possible.

Enfin, ce que nous pouvons appeler la corruption systémique doit être pensée comme un délit commis principalement par les individus riches et puissants d'une société. Les pauvres et les exclus n'ont que très peu d'occasions d'organiser des transactions corrompues, et au-delà de faire partie des réseaux clientélistes. Ce que l'on appelle fréquemment la corruption insignifiante relève plus de l'entre-deux (un agent de police demandant de l'argent afin de ne pas donner d'amende pour excès de vitesse, par exemple). La criminalité économique est habituellement le fait de responsables de haut rang et de hauts dirigeants en haut-lieu. Puisque la corruption grave est un délit commis par les élites sociales et politiques, c'est un délit structurel, qui a une incidence sur les principes fondamentaux d'un État et d'une société. C'est pourquoi elle peut être qualifiée de systémique, car elle fait partie de la manière dont une société donnée fonctionne. En raison de l'importance sociale et politique de ses auteurs, la corruption porte préjudice à l'état de droit, aux droits politiques et sociaux fondamentaux, au fonctionnement de la libre économie de marché, et à la confiance publique dans les institutions gouvernementales. Une approche fondée uniquement ou principalement sur les aspects

« éradication » du code pénal ne suffit pas à protéger tous les biens publics essentiels dont la liste figure ci-dessus.

La prévention, en favorisant et en protégeant l'intégrité publique, est donc indispensable. Les pays et les régimes politiques démocratiques qui ont mis en place des politiques de prévention fortes sont perçus comme étant moins corrompus que les pays autoritaires ne disposant pas de telles politiques. Les politiques préventives nécessitent un cadre de droit administratif et public capable de réduire de manière proactive l'exposition à la corruption dans les organes publics, tout en préservant des valeurs telles que l'efficacité et l'efficacité des administrations publiques performantes. C'est la politique suivie par des pays tels que l'Australie, les États-Unis, l'Allemagne et, plus particulièrement encore, les pays scandinaves. Depuis des années, voire des siècles pour certains d'entre eux, ils s'efforcent de promouvoir la transparence dans l'administration publique, avec des mécanismes de contrôle solides, des administrateurs responsables, et des fonctions publiques professionnelles et exemptes de tout favoritisme. Ce sont les piliers les plus robustes des politiques de prévention de la corruption.

Enseignements tirés de l'institutionnalisation des politiques anticorruption

1. Si le diagnostic est important, il n'est que la première étape du traitement de la corruption. La corruption est un phénomène si complexe que suivre des approches simplistes peut faire plus de mal que de bien. La corruption ne pourra être diminuée qu'en revalorisant constamment et résolument tous les éléments essentiels du système d'intégrité, à la fois au niveau politique et au niveau administratif, que ce soit dans le secteur public ou le secteur privé. À cette fin, des mesures préventives et des mesures répressives sont nécessaires. Bâtir un système d'intégrité solide représente un effort politique et technique majeur qui doit être soutenu dans le temps.
2. Combattre la corruption est une épreuve aux multiples facettes. Tous les traités internationaux majeurs reconnaissent le caractère multidimensionnel du phénomène. La CNUCC de 2003 est un bon exemple de la diversité des aspects et des domaines qui doivent être abordés afin de rendre tout effort anticorruption à la fois crédible et réalisable. On observe la même complexité dans les deux conventions (pénale et civile) du Conseil de l'Europe sur la corruption. Une seule institution qui concentrerait tous ou quasiment tous les pouvoirs a peu de chance de réussir à faire face à tous les aspects qu'il convient de traiter.
3. Concentrer tous les efforts de lutte contre la corruption dans une seule institution (notamment si elle est nouvelle) pourrait mettre en danger l'effort anticorruption et contribuer à la saisie illicite du combat contre la corruption lui-même. Une multitude d'institutions agissant dans plusieurs domaines (parlement, gouvernement, judiciaire, administration publique et administrations locales) peuvent davantage contribuer à l'effort anticorruption dans son ensemble, sous réserve qu'elles soient correctement institutionnalisées, et qu'elles disposent des ressources et des réseaux adéquats.
4. Aux quatre coins du monde, l'intégrité est devenue un élément de considération essentiel pour les administrateurs lorsqu'ils pourvoient des postes de la fonction publique, de même que pour les électeurs lorsqu'ils comparent les candidats à des fonctions élues ou politiques. La promotion de l'intégrité est désormais assurée grâce à une large palette de moyens, notamment l'introduction de codes de direction, de codes de conduite, de déclarations du patrimoine personnel, de la surveillance du patrimoine personnel, de la formation et de l'éducation, de la transparence dans l'administration publique et la politique, et de la responsabilité personnelle.

5. Réaliser que les institutions sont interconnectées et que les réformes doivent souvent être coordonnées a permis d'étendre la notion de « séparation » des institutions et d'allonger la liste des institutions communément incluses dans les stratégies de lutte contre la corruption. Si l'accent reste principalement mis sur les éléments clés de l'administration publique, notamment les organismes de contrôle financier, le système judiciaire, les organismes de détection et de répression du ministère public et d'autres organismes judiciaires pénaux, sans oublier les organes qui traitent du personnel de la fonction publique et de l'acquisition des biens et des services, on comprend désormais que l'attention doit aussi se porter sur d'autres institutions du gouvernement et de la société civile. Après seulement, l'approche systémique du combat contre la corruption pourra réellement être qualifiée de systémique.
6. Les principaux groupes du secteur public qui doivent normalement être inclus dans de telles stratégies systémiques sont les parlements, les gouvernements et les administrations publiques aux niveaux national, régional et local, le pouvoir judiciaire et ses institutions de soutien, les principaux organismes de vigilance, tels que les auditeurs et les inspecteurs, ainsi que les organismes de détection et de répression et d'autres éléments des systèmes judiciaires pénaux. Pour être crédible, toute stratégie devrait toujours inclure les administrations locales et le financement des partis politiques et des campagnes électorales.
7. L'expérience internationale aux quatre coins du monde montre que les organismes de vigilance centralisés n'ont connu de réussite que dans les pays où la gouvernance est globalement bonne. Toutefois, dans la majorité des pays de l'OCDE, l'effort de lutte contre la corruption et la mise en place de politiques encourageant l'intégrité ne sont pas monopolisés par un seul organisme ou une seule institution. De multiples institutions et mécanismes sont en place, chacun avec des responsabilités et des rôles différents, et généralement avec la capacité de se contrôler mutuellement tout en travaillant en réseau. Dans les environnements de faible gouvernance, des organismes de lutte contre la corruption ont été créés, généralement sous la pression extérieure, mais ils manquent souvent de crédibilité et peuvent même extorquer des bénéfices pour eux-mêmes. Des intérêts particuliers, qu'ils soient licites, illicites ou les deux, s'en emparent souvent. En général, ils s'avèrent inefficaces.
8. La mauvaise intégration des organes de lutte contre la corruption dans le paysage institutionnel politique et administratif tend à être une autre cause majeure, et plus universelle, d'échec. Le principal enseignement à tirer de ces échecs est que la priorité devrait être de se concentrer sur les efforts réformatifs qui renforcent tous les systèmes de gouvernance démocratique dans le pays. Sans cette préparation sur les éléments clés de la gouvernance, il est probable que toute institution spécialisée échouera.
4. Le pouvoir politique façonnera le rôle du gouvernement en matière de prévention et de lutte contre la corruption, tout particulièrement un président démocratiquement élu ou un cabinet de ministres à la volonté politique déterminée. En outre, la volonté politique est cruciale pour l'efficacité de l'exécution et de l'examen de la législation existante, ainsi que pour proposer des amendements visant à combler les lacunes et les failles. L'engagement

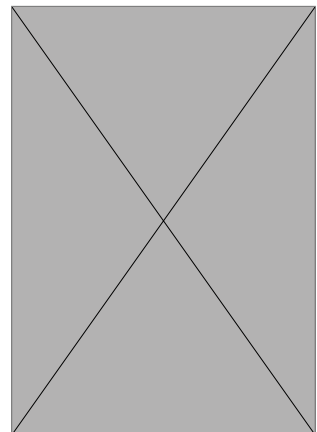
politique est vital pour réformer ces systèmes de gouvernance afin qu'ils fonctionnent efficacement.

5. La coopération internationale est appréciable, sous réserve que les organisations internationales ou la coopération bilatérale n'imposent pas de solution institutionnelle ou organisationnelle spécifique. Le dialogue politique devrait se concentrer principalement sur les principes de gouvernance à promouvoir et à garantir, et sur les résultats à produire, plutôt que sur les façons et les moyens de les atteindre. Ce point est crucial pour éviter le rejet culturel de modèles imposés par l'étranger, qui sont souvent présentés comme étant d'application universelle alors qu'ils sont nés de circonstances historiques et politiques spécifiques. Le contexte local est vital et le sentiment d'appropriation locale primordial. Les principes et les normes restent, quant à eux, universels.

CONCLUSIONS

1. Le professionnalisme de la fonction publique requiert une application ferme du principe du mérite dans la gestion des ressources humaines. Le favoritisme, le népotisme et le clientélisme sont contraires à l'impartialité et constituent, en définitive, un obstacle au développement d'une fonction publique professionnelle.
2. Le professionnalisme requiert de la stabilité. Le savoir-faire nécessaire ne peut pas émerger et se consolider sans une fonction publique stable. La politisation est contraire à la stabilité, car elle entraîne généralement le remplacement de nombreux fonctionnaires lorsqu'il y a un changement de gouvernement.
3. Le professionnalisme requiert la séparation de la politique et de l'administration, ainsi qu'un affinement de leur interface. L'autonomie de la fonction publique doit être juridiquement et administrativement protégée. Cette valeur de l'autonomie devrait être ancrée dans les relations entre les responsables politiquement élus et les responsables administratifs nommés au mérite, même s'il est reconnu qu'une fonction publique autonome et une bonne administration publique demandent un effort politique constant et restent un objectif à atteindre pleinement dans de nombreux territoires nationaux. La délégation de la prise de décision administrative peut promouvoir le professionnalisme.
4. Le professionnalisme requiert une intégrité résiliente de la part des agents publics, qu'ils soient élus ou nommés. La loi et la gestion devraient promouvoir et protéger l'intégrité et la responsabilité des fonctionnaires. La formation et les dispositifs disciplinaires sont des instruments de gestion indispensables. Les codes de conduite et les plans d'action pour l'intégrité peuvent apporter des indications utiles pour le comportement des agents publics.
5. Les institutions du secteur de la défense et de la sécurité ne seront pas en mesure de professionnaliser leur personnel de façon durable si l'administration publique dans son ensemble est, dans un pays donné, gangrenée par la corruption, les réseaux clientélistes et la politisation. Le professionnalisme et l'intégrité considérés isolément, dans une seule institution publique, sont pratiquement impossibles et seront inévitablement éphémères.

Guides to Good Governance series



Le guide *Politiques et organismes de lutte contre la corruption* traite de l'institutionnalisation des politiques anticorruption dans des organes ou des organismes de lutte contre ce phénomène. Ceux-ci ont proliféré ces dernières années dans de nombreux pays, notamment sous l'influence des organisations internationales et des traités internationaux, en tant qu'instruments de prévention et de lutte contre la corruption. Selon des données récentes, le monde compte une centaine d'organismes de lutte contre la corruption (OLC). La convention internationale la plus influence en la matière reste la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 31 octobre 2003.

Les Guides de bonne gouvernance sont une série de petits livrets, chacun dédié spécifiquement à un thème important pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. Ces guides peuvent être lus par des personnes qui souhaitent en apprendre davantage sur un ou plusieurs sujets présentant un intérêt direct pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense, ou dans le secteur public en général. Ils peuvent également être utilisés à des fins pédagogiques.

Published by: Centre for Integrity in the Defence Sector

Design: www.melkeveien.no

Translation: Translation Service, NATO International Staff



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no