

## Europe de l'Ouest

Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hollande, Irlande, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège, Pologne, Portugal, Suède, Suisse

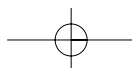
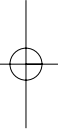
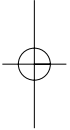
*Véronique Pujas*

### Vue d'ensemble

La corruption, sujet d'intérêt public, occupe maintenant une place privilégiée dans le programme politique de l'Europe de l'Ouest. Il y a plus d'informations diffusées sur la corruption, et les scandales impliquant des hommes et des partis politiques sont largement couverts par les médias.

Les années 2001-2002 sont marquées par l'importance croissante accordée par les milieux politiques et les médias aux questions relatives à la transparence financière et à la bonne gouvernance au sein de l'entreprise. Dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme » au lendemain des attaques du 11 septembre, la lutte contre le blanchiment d'argent s'est intensifiée. La lutte contre le crime organisé et pour le contrôle des paradis fiscaux a enregistré des progrès rapides dans le nouvel environnement international ; de même, la coopération entre les systèmes judiciaires et les polices des pays de l'Europe occidentale a profité de cet environnement favorable pour se renforcer. La faillite de la société Enron aux États-Unis est l'une des principales raisons qui ont amené la bonne gouvernance au sein de l'entreprise à occuper la première place dans le programme politique.

Les partis au pouvoir ont dû faire face à des allégations de corruption dans nombre de pays de la région, notamment en Allemagne, en France, en Italie et au Portugal. L'impact politique de ces allégations n'était pas le même partout ; en ce qui concerne le gouvernement allemand, il a fait établir pour adoption une liste noire de la corruption avant les élections qui devaient se dérouler vers la fin de l'année ; quant au président français, il a été réélu en dépit des allégations qui ont continué à alimenter le débat sur l'opportunité ou non de lever l'immunité présidentielle. Des allégations de corruption en Italie ont provoqué un long conflit entre le Premier ministre et la justice, conflit qui se poursuit encore aujourd'hui. Parallèlement, les modifications que le gouvernement Berlusconi a introduites dans la législation semblent servir surtout ses propres intérêts tout en occultant la responsabilité de l'exécutif.



Le niveau de fraude et de blanchiment d'argent perpétré dans et à travers les établissements financiers du secteur privé suscite une inquiétude croissante. En Espagne, une enquête criminelle a été ouverte pour faire la lumière sur un des plus grands scandales qui ait touché le secteur bancaire européen depuis bien des années. Partout dans la région, la crédibilité du secteur privé est devenue un thème politique central.

Malgré la forte influence de la société civile à travers la région, peu d'ONG s'occupent spécifiquement de lutter contre la corruption. Et même si la corruption fait souvent la une des journaux, le public réagit différemment. Les partis populistes ont remporté des succès électoraux dans certains pays, en partie parce que les citoyens ont été désenchantés par une élite politique corrompue.

### Aux niveaux international et régional

En 2001-2002, les initiatives qui ont eu le plus grand impact dans la lutte contre la corruption en Europe de l'Ouest sont pour l'essentiel l'œuvre d'institutions internationales et transnationales telles que l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), le G8 et l'Union européenne (UE). Il est peut-être plus commode pour les États individuels d'éviter d'avoir à traiter directement les questions politiques sensibles en les déléguant aux institutions internationales. Le caractère transnational de la corruption ne fait que confirmer le fait que le problème ne peut être le plus efficacement combattu qu'en renforçant la sécurité internationale et la coopération entre les systèmes judiciaires.

Ratifiée par tous les États membres à l'exception de l'Irlande, la Convention de l'OCDE contre la corruption est en voie d'être progressivement intégrée dans les lois nationales, même si pour l'heure, seuls quelques cas de corruption font l'objet d'une enquête dans le cadre de cette convention. Un groupe de travail a été constitué pour assurer un suivi de la situation, et à la première phase des évaluations, il a critiqué l'application de la législation dans plusieurs pays, obligeant les gouvernements à amender leurs lois en accord avec la Convention. Cependant, la phase 2 du suivi qui a pour but d'examiner l'application de la Convention, a démarré avec une lenteur décevante. Les révisions ont commencé en 2001 et devaient être menées au rythme de sept ou huit par an ; mais dans la première année et demie, seules quatre révisions ont été effectuées<sup>1</sup>. Sans l'appui des gouvernements de l'OCDE au processus de suivi, il y a de fortes chances que la Convention ne soit pas appliquée convenablement.

La liste noire établie par le groupe d'action financière, qui désigne les juridictions financières qui ne coopèrent pas dans la lutte contre le blanchiment d'argent, continue d'être une source de pression. À la fin du mois de février 2002, les autorités des îles anglo-normandes de Jersey et Guernesey ont décidé de collaborer avec les pays de l'OCDE en vue de renforcer la transparence de leur système financier<sup>2</sup>.

Des sept juridictions restant sur la liste des paradis fiscaux réticents à coopérer, trois sont en Europe de l'Ouest : il s'agit d'Andorre, du Liechtenstein et de Monaco<sup>3</sup>.

L'un des principaux thèmes du sommet du G8, tenu à Gênes, en juillet 2001, était « le crime organisé transnational ». La corruption est liée à un grand nombre d'autres « crimes internationaux » nécessitant des interventions analogues ; la corruption, le blanchiment d'argent sale, l'immigration clandestine, le terrorisme et le crime technologique ont tous été abordés en tant que phénomènes mondiaux à combattre grâce à la coopération internationale<sup>4</sup>. Le fait que la corruption soit traitée comme un problème mondial marque un tournant décisif.

Les événements du 11 septembre ont renforcé la coopération entre le pouvoir judiciaire, la police et les services de renseignements des quinze États membres de l'Union européenne, mais ils ont eu en partie pour corollaire de restreindre les libertés civiles (voir accès à l'information, page 111). Des mesures abordées depuis des années mais restées bloquées pour des raisons politiques et techniques sont maintenant intégrées dans un plan de lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Le plan a introduit formellement la corruption dans tous les textes concernés. Par exemple, en novembre 2001, une nouvelle directive sur le blanchiment d'argent a été adoptée ; elle oblige les États membres à combattre le blanchiment du produit de tous les crimes graves, y compris la corruption.

### L'achat de contrats en Grande-Bretagne

L'importance des poursuites judiciaires contre les affaires de corruption, de privé à privé, a reçu une grande attention médiatique en 2001, car les tribunaux britanniques jugeaient le plus grand scandale de corruption de ces vingt dernières années. L'affaire était d'autant plus importante que la découverte de la corruption dans le secteur privé et sa poursuite devant les tribunaux suscitent bien moins d'intérêt que la corruption dans la fonction publique. Il est vrai que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) considère la Grande-Bretagne comme l'un des pays qui affiche la plus grande volonté d'engager des poursuites judiciaires, mais force est de constater que moins de dix affaires de corruption, de privé à

privé, ont été portées devant les tribunaux en vingt ans.

On a pris toute la mesure de la corruption, de privé à privé, lorsque le PDG de la société Hobson, une entreprise alimentaire, a été traduit en justice pour avoir détourné 2,4 millions de livres (3,8 millions de dollars américains) du compte bancaire d'une filiale pour proroger un contrat lucratif avec la société « Cooperative Wholesale Society » (CWS). Deux responsables de la CWS ont été reconnus coupables d'avoir reçu chacun des pots-de-vin d'un million de livres (1,6 million de dollars américains). Ils ont été condamnés à une peine d'emprisonnement ferme de trois ans et demi et au remboursement des pots-de-vin et des frais de justice. Le juge a ordonné le report du procès du PDG de

Hobson, car les jurés n'ont pas pu rendre un verdict concluant dans son cas. L'affaire sera de nouveau jugée en janvier 2003.

Les principaux faits se sont déroulés en 1995, date à laquelle expirait l'accord de la société Hobson aux termes duquel il devait approvisionner 800 magasins de CWS en produits alimentaires de sa marque. Le PDG de la société Hobson, Andrew Regan, affirme avoir été contacté par un homme d'affaires qui lui aurait offert de négocier la prorogation de l'accord par l'intermédiaire de ses contacts au siège de la CWS. Les 2,4 millions de livres (3,8 millions de dollars américains) versés à l'homme d'affaires ont été imputés au compte « frais de courtage », mais le tribunal a découvert que l'argent a transité par des banques suisses avant de parvenir à des sociétés implantées aux îles Vierges britanniques dont les propriétaires et bénéficiaires sont des cadres de CWS.

Les soupçons ont commencé lorsque l'administrateur de la société Hobson a été surpris de voir que le contrat de CWS avait été prorogé. Regan lui assura « qu'il n'y avait pas de quoi s'inquiéter. (...) Les conseillers financiers de Hobson ont considéré [la transaction] comme un coup ». Quant à l'administrateur, il n'était pas convaincu et a demandé qu'on enquête sur les 2,4 millions de livres dépensés en « frais de courtage ».

Un tel procès comporte des difficultés évidentes. Il faut que la société lésée veuille porter plainte auprès de la police. Dans une affaire où l'image de la société risque de souffrir davantage que la perte subie dans l'opération de corruption, il est difficile de prendre la décision de solliciter l'intervention de la police. En outre, les accusés et les témoins faisaient partie d'un réseau d'intérêts conflictuels, ce qui incite peu à rapporter certains faits ou à engager des poursuites pénales. Ceux des employés qui sont au courant

des malversations et qui peuvent donc signaler des faits importants craignent d'être poursuivis pour complicité.

Le scandale Hobsons-CWS a coïncidé avec les étapes préliminaires d'une réforme globale des lois réprimant la corruption en Grande-Bretagne et dont les dispositions ont près de cent ans d'âge. La réforme a commencé en février 2002, avec l'intégration de la Convention de l'OCDE dans la législation britannique, à l'instigation surtout de la Commission de sélection de la Chambre des communes sur le développement international chargée d'enquêter sur la corruption, commission au sein de laquelle Transparency International - section Royaume-Uni - a joué un rôle déterminant. La loi de 2001 contre le terrorisme, le crime et la sécurité stipule que la corruption est passible de poursuites partout où le crime est commis, aux termes des lois britanniques. La définition de l'infraction doit être clarifiée dans le projet de code pénal qui établira un seul délit de corruption avec, pour la première fois, une définition statutaire de « l'acte de corruption ». Cette définition s'appliquera tant au secteur public que privé. Une attention sera accordée à la création d'un nouveau délit de « trafic d'influence », qui est plutôt spécifique au secteur privé.

On espère que ces améliorations augmenteront le nombre de poursuites pénales contre la corruption en Grande-Bretagne. Toutefois, pour qu'elles produisent un impact significatif dans le secteur privé, elles doivent s'accompagner de la reconnaissance par tous qu'il est plus important d'éradiquer la corruption dans l'intérêt à long terme d'une société que de chercher à éviter un scandale dans le court terme.

**Catherine Courtney**

Le mandat d'arrêt européen est une autre illustration de la nouvelle approche commune européenne. Introduit pour lutter contre les crimes internationaux, notamment la corruption, il remplace les procédures d'extradition et permet à un mandat d'arrêt lancé dans n'importe quel pays de l'Union européenne d'être reconnu et exécuté dans tous les autres États membres de l'UE. Les ministres de l'Union européenne se sont entendus politiquement sur le mandat en décembre 2001, mais le processus posait problème. Le premier ministre italien, Silvio Berlusconi, n'a accepté de le signer que sous la forte pression des autres États membres. Il s'y opposait parce que des dispositions relatives au blanchiment d'argent, à la corruption et à la fraude fiscale y étaient incluses. Par ailleurs, si les Parlements doivent ratifier le mandat, cela peut retarder son entrée en vigueur (prévue en janvier 2004.)

En outre, il y a une institutionnalisation progressive des organismes de lutte contre la corruption créés par l'UE. Europol (l'Office central de police criminelle de l'Europe) lance une politique de recrutement à grande échelle et la prorogation des accords de coopération entre les services de renseignements des États membres, alors que Eurojust, son pendant au niveau de la justice européenne, a été créé en 2001. Le bureau européen chargé de la répression de la fraude gagne en crédibilité surtout après avoir révélé, en mars 2002, qu'il ouvrait une nouvelle enquête sur de possibles irrégularités de procédures au sein des institutions européennes<sup>5</sup>. Finalement, avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, l'Union européenne s'est engagée à introduire des stratégies de lutte contre la fraude dans le cadre de ses programmes d'aide au développement. Le Conseil de l'Europe continue de mettre l'accent sur l'efficacité institutionnelle des lois et institutions nationales contre la corruption, notamment à travers le Groupe de travail des États contre la corruption. La Convention pénale sur la corruption a obtenu un nombre suffisant de ratifications (14) pour entrer en vigueur en juillet 2002<sup>6</sup>. Le Conseil de l'Europe poursuit également le programme OCTOPUS qui vise le renforcement de la bonne gouvernance en introduisant des dispositions contre la corruption dans les pays de l'Europe de l'Est qui demandent à entrer dans l'Union européenne. La perspective de devenir membre de l'UE peut s'avérer être la meilleure incitation possible pour amener les gouvernements à améliorer leurs systèmes d'intégrité.

Le processus d'intégration européenne et son impact sur la lutte contre la corruption dépendent non seulement des politiques intergouvernementales – qui, à leur tour, dépendent de la volonté politique nationale – mais aussi de leur mise en œuvre par les États. Malheureusement, l'engagement est moins évident au niveau national. Les réponses indécises de certains États aux initiatives internationales, telles que les réticences initiales de l'Italie à signer le mandat d'arrêt européen, dénotent les résultats décevants d'un certain nombre de pays de l'Europe de l'Ouest dans leur lutte nationale contre la corruption.

### Au niveau national

L'année dernière, la lutte contre la corruption s'est vu accorder différents niveaux de priorité au sein des gouvernements de l'Europe de l'Ouest. Alors que les cas de corruption successifs au sein de l'élite politique en Allemagne et en France alimentent les débats politiques dans ces pays, en Espagne la corruption était moins à l'ordre du jour puisque le public était focalisé sur les activités du Mouvement séparatiste basque (ETA). Les sondages effectués en 2001 ont permis de constater que la corruption avait moins d'importance comparée au terrorisme, considéré comme un problème à régler en priorité<sup>7</sup>.

Les questions touchant à la corruption au niveau national sont politiquement sensibles selon qu'il s'agit d'une année électorale ou non. La France ne fait pas exception à cette règle, et avec les élections tenues entre avril et juin 2002, les médias se sont fait l'écho de nombreux cas d'utilisation des fonds publics à des fins personnelles. C'est ainsi que le président Jacques Chirac a vu beaucoup de membres de son entourage interpellés par la justice. La période en cause était celle où Jacques Chirac était à la fois président de son parti politique, le Rassemblement pour la République (1976-1994), et maire de Paris (1977-1995).

Les accusations portaient notamment sur une campagne illégale et le financement des partis avec des pots-de-vin versés sur les travaux publics (l'affaire des HLM de Paris et l'affaire des lycées de la Région Île-de-France) ; les contrats publics d'impression (l'affaire Sempap) ; l'utilisation de fonds municipaux de Paris pour payer les salaires du personnel travaillant pour le parti et la manipulation des listes électorales pour influencer sur les votes de quartier<sup>8</sup>. En 2001, les nouvelles accusations étaient encore plus accablantes. En juillet 2001, Chirac a été accusé d'utiliser la caisse noire (qui sert normalement à financer les activités des services de renseignements ou les augmentations de salaires du personnel proche du Premier ministre) pour régler ses frais de voyages personnels<sup>9</sup>. Les accusations et le refus de Chirac de témoigner dans la plupart des affaires susvisées n'ont fait que cristalliser le débat sur la levée de l'immunité présidentielle et l'entrave à la justice.

Au début de la campagne électorale de février 2002, Didier Schuller, conseiller régional qui a vite grimpé au sommet au sein du parti de Chirac et qui s'était enfié sept ans plutôt à Saint-Domingue, suite à des accusations de corruption, est revenu en France. Sa réapparition a relancé le débat public sur le financement illégal des partis politiques ; on lui reprochait d'avoir utilisé l'argent obtenu par la corruption pour financer le parti de Chirac<sup>10</sup>.

En Allemagne, à la suite du scandale sur le financement des partis auquel l'Union démocratique chrétienne est mêlée depuis 1999, le Parti socio-démocrate (SPD) au pouvoir, s'est empêtré dans son propre scandale financier, en mars 2002. Les dirigeants du SPD à Cologne ont été accusés d'avoir reçu d'entreprises donatrices 260 000 € (257 000 dollars américains) entre 1994 et 1999<sup>11</sup>. Bien que cela date de quelques années, ce scandale a permis de relever le niveau de conscience du public, la

corruption municipale étant désormais reconnue comme systémique en Allemagne.

Le gouvernement britannique a été confronté à une série de scandales liés au financement des partis en 2001-2002. Les médias ont enquêté sur plusieurs affaires importantes dans lesquelles des contrats gouvernementaux ont été octroyés à des compagnies ou des décisions prises en leur faveur, notamment ENRON qui a fait des dons au parti travailliste au pouvoir. Il n'existe aucune preuve qui permette d'affirmer que les décisions gouvernementales ont été directement influencées par ces dons, mais en essayant de se sortir de l'embarras, le parti annonça qu'il allait mettre sur pied un comité chargé d'enquêter sur tous les dons supérieurs à 5 000 livres (7 800 dollars américains)<sup>12</sup>. En Écosse, le Premier ministre Henry McLeish, leader du parti travailliste du gouvernement d'alors, démissionna en novembre 2001, accusé de détourner les revenus financiers du Parlement et de ne pas déclarer ses revenus<sup>13</sup>.

Néanmoins, le gouvernement britannique a fait un pas de plus que les autres pays de l'OCDE, lorsqu'il vota en février 2000, la nouvelle législation contre la corruption pour se conformer à la Convention contre la corruption de l'OCDE<sup>14</sup>. Contrairement à la législation des autres pays de l'OCDE qui déclare illégale la corruption des fonctionnaires étrangers, cette nouvelle loi déclare également illégal le paiement de facilitation. La Confédération des industries britanniques (CBI) a réprouvé l'interdiction des paiements de facilitation – de petits paiements pour « faciliter » les services gouvernementaux de routine – pour la simple raison que cela pourrait placer les compagnies britanniques dans un désavantage concurrentiel. Le gouvernement britannique a rétorqué qu'il n'y avait aucune raison d'exempter de tels paiements et a fait remarquer qu'une « culture de paiements de facilitation constitue un obstacle pour les gouvernements des autres pays qui essaient de combattre la corruption sous tous ses aspects<sup>15</sup> ».

L'Irlande était réputée être « l'un des pays les plus corrompus d'Europe » dans un rapport établi en avril 2002<sup>16</sup>, à la demande d'une organisation caritative basée en Grande-Bretagne. La publication du rapport a coïncidé avec de longues procédures initiées auprès des tribunaux en rapport avec une enquête sur les sommes versées aux hommes politiques irlandais, notamment l'ancien Premier ministre Charles Haughey, et des allégations d'irrégularités impliquant des personnalités politiques célèbres.

Les allégations de corruption et de détournement de fonds publics mais aussi les problèmes économiques ont porté un coup fatal au Parti socialiste portugais au pouvoir pendant six ans. La crise a donné lieu, en mars 2002, à des élections générales anticipées que le parti au pouvoir a perdues.

Bien que le niveau de corruption dans les pays scandinaves soit comparative-ment bas, des allégations de corruption ont été rapportées et des scandales révélés. Au Danemark, des allégations de détournement de fonds au Farum Council, une autorité locale au nord de Copenhague, sont devenues un problème national surtout que le gouvernement l'avait décrit comme un modèle de gestion financière<sup>17</sup>.

Face au nombre de scandales liés à la corruption dans les pays de l'Europe de l'Ouest, les gouvernements ont pris diverses mesures pour restaurer leur intégrité, mais entre la rhétorique de la réforme et l'efficacité des actions entreprises il y a un fossé. Le nouveau gouvernement italien du Premier ministre Berlusconi en est une bonne illustration. Berlusconi était chargé de la mise sur pied du programme de travail intitulé « Lutte contre le crime international » de la réunion du G8 à Gênes, en 2001. Dans le même temps, alors qu'un certain nombre de ses collaborateurs et lui-même étaient sous le coup d'accusations de corruption et de truquage de la comptabilité, il transforma la lutte contre la corruption en une lutte contre les juges d'instruction. Fin 2001, le Parlement a adopté une nouvelle loi qui a entravé sérieusement le travail des juges. En effet, la publication des comptes truqués ne constituait plus un délit en Italie ; ce changement d'attitude pourrait encourager fortement les activités de blanchiment d'argent<sup>18</sup>. Les magistrats travaillant sur les affaires de corruption et la mafia n'étaient pas encore au bout de leur peine puisque leurs escortes leur ont été aussi retirées<sup>19</sup>. Le Sénat a adopté une réforme du Haut Conseil de la justice, qui est doté d'un pouvoir disciplinaire sur le judiciaire<sup>20</sup>. La réforme changera la composition du Conseil et pourrait avoir un impact sur l'indépendance des juges d'instruction. En janvier 2002, le rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats a lancé un appel à Berlusconi dans lequel il exhortait son gouvernement à respecter les principes de base des Nations unies sur l'indépendance de la justice<sup>21</sup>.

L'absence de réformes importantes dans le financement des partis politiques, et surtout l'absence d'une structure d'investigation indépendante de contrôle sur les procédures comptables des partis politiques sont des sujets qui continuent de poser le problème de la légitimité des partis politiques en Europe de l'Ouest. Dans la plupart des pays, la réforme de la fonction publique était insuffisante dans le cadre de la lutte contre la corruption. En Allemagne, le fait que le projet de loi sur la liberté d'information ne progresse pas et la décision prise en 2001 de supprimer le bureau du procureur fédéral chargé de la justice disciplinaire pourraient réduire les risques pour les fonctionnaires corrompus<sup>22</sup>. À cela, il faut ajouter le fait que la plupart des pays européens manquent soit de programmes de protection des témoins, soit de stratégie globale de protection des dénonciateurs.

Des conflits d'intérêts apparaissent régulièrement au grand jour dans les démocraties de l'Europe occidentale et concernent surtout des personnalités politiques ayant des intérêts dans l'industrie privée. En l'occurrence, on a découvert récemment en France qu'un membre de l'Autorité chargée du contrôle de l'audiovisuel détenait une part importante du capital d'une grande agence de presse qui n'est autre que l'ancienne société Vivendi<sup>23</sup>. Cela crée également une situation ambiguë en Italie où Berlusconi détient une part importante des actions de la télévision nationale. Les procédures de privatisation soulèvent aussi des préoccupations du même ordre. Depuis 1996, la privatisation des sociétés de télécommunications et

### Établissement d'une liste noire en Allemagne

Ces dernières années, l'Allemagne a connu des scandales financiers dans lesquels les principaux partis politiques étaient impliqués. Pourtant, au printemps 2002 a éclaté un autre scandale où des hommes politiques de la ville de Cologne ont accepté des « dons » de la part de sociétés, en échange de contrats de construction d'une usine de traitement des ordures et d'autres projets de construction à grande échelle. Mais à y regarder de plus près, on a découvert tout un système d'octroi de pots-de-vin et de dons politiques en échange de contrats publics.

Après plus de dix ans de grands scandales dans le pays, le gouvernement fédéral a modifié progressivement les dispositions relatives au financement des partis ; il a, par ailleurs, soumis au Parlement plus récemment, en avril 2002, un projet portant établissement d'une liste noire qui reprendrait les entreprises douteuses prises la main dans le sac à distribuer des pots-de-vin, à utiliser la main-d'œuvre illégale ou mêlées à des entreprises de corruption. Sur cette base, le marché des contrats publics serait interdit à ces entreprises pendant trois ans. Il appartiendrait alors au département fédéral chargé de la gestion des contrats publics d'inscrire lesdites entreprises sur la liste noire ou de les en retirer une fois établi qu'elles ont suffisamment retrouvé une éthique de gestion.

L'Allemagne a pris des dispositions depuis le milieu des années 1990, tant au niveau fédéral que local, pour interdire les marchés publics aux entreprises douteuses (et en tout cas criminelles.) Mais ces « Décrets sur la prévention de la corruption » qui contiennent bien des techniques de gestion des risques courants ne sont pas vraiment appliqués. Le nouveau projet du gouvernement sur l'établissement d'une liste des entreprises

« douteuses » est le bienvenu pour renforcer la lutte contre la corruption, mais il faut que les règles soient appliquées avec plus de rigueur notamment celle qui interdit les marchés publics à certaines entreprises.

Malheureusement, le projet a rencontré une opposition. Il a été bloqué à deux reprises par la Chambre haute du Parlement allemand (Bundesrat) dominée par l'opposition. Ceux qui s'opposent au projet de loi estiment que les conditions d'inscription sur la liste noire sont arbitraires, que les entreprises peuvent être sanctionnées à tort et que certains aspects du projet de loi sont potentiellement anticonstitutionnels. Cette opposition a provoqué une surprise générale d'autant plus que certains États allemands sous administration du principal parti d'opposition avaient opéré des listes noires similaires pendant un certain temps.

Malgré cet échec, les tenants de la lutte contre la corruption en Allemagne ont continué à exercer des pressions en faveur du maintien effectif de la liste. Il est probable que le projet de loi sera voté, en septembre 2002, par la Chambre haute avec des amendements. L'idéal serait que pareille liste soit accessible au public, qu'elle soit gérée par une institution indépendante et qu'elle soit soutenue par les chambres de commerce et la fonction publique. Limiter l'accès du public à cette liste et laisser aux seuls fonctionnaires gérant les marchés publics le pouvoir de déterminer les entreprises à faire figurer sur cette liste noire revient à créer d'autres possibilités de corruption. Par ailleurs, il faudrait des procédures faciles et rapides pour inscrire une entreprise sur la liste noire ; ensuite, suivrait une enquête pour déterminer si les faits retenus contre l'entreprise sont suffisants pour une mise en examen. Il devrait être aussi facile que

rapide de retirer une entreprise de la liste noire, à condition que celle-ci puisse prouver qu'elle est retournée à une éthique de gestion efficace.

Les efforts visant à renforcer la transparence en Allemagne pourraient se fonder sur cette liste noire. Elle inciterait

les entreprises à mettre en place une éthique de gestion efficace, évitant ainsi que d'autres scandales comme celui de Cologne ne portent préjudice à la politique allemande.

**Björn Rohde-Liebenau**

des systèmes bancaires espagnols a suscité de nombreuses allégations de corruption, surtout au regard des liens étroits unissant les directeurs des nouvelles entités et certains membres du gouvernement.

De nombreux pays ont fait des progrès dans la lutte contre le blanchiment d'argent. C'est ainsi qu'en Suisse, le Bureau suisse chargé d'établir des rapports sur le blanchiment d'argent (MROS) a reçu, fin 2001, plus de dotations en personnel afin de renforcer son efficacité. Un accord de coopération entre le MROS et son partenaire à Monaco a été rendu public en janvier 2002. En France, de nouvelles mesures de renforcement de la lutte contre le blanchiment d'argent ont été prises, en mai 2001, en consolidant les Pôles économiques et financiers, un dispositif institutionnel qui regroupe en son sein des juges spécialisés dans le crime financier et le grand banditisme. Le personnel s'est depuis plaint de l'insuffisance des effectifs<sup>24</sup>.

Malgré l'indépendance du judiciaire promise par les ministres français de la Justice au cours des enquêtes portant sur les activités des hommes politiques, nombreux sont les juges chargés de grands dossiers qui ont dû quitter pour diverses raisons la magistrature ou ceux appelés à d'autres fonctions à la fin de 2001 et au début de 2002. Eva Joly qui pilotait l'enquête sur l'affaire Elf Aquitaine a démissionné de son poste comme l'avaient fait Éric Halphen, chargé du dossier des HLM de Paris et Anne-José Fulgéras, ancienne directrice du département des finances du tribunal de Paris. Laurence Vichnievsky, ancienne collaboratrice d'Eva Joly, a été affectée à un autre poste au sein du système judiciaire<sup>25</sup>. Ces départs ont fait beaucoup de bruit d'autant plus que les protagonistes ont publié des livres dans lesquels ils ont exprimé des réserves sur la lutte contre la corruption en France, en particulier, et en Europe de l'Ouest, en général.

### Le secteur privé

En 2001-2002, la lutte contre la corruption a connu une évolution majeure ; en effet, on est de plus en plus conscient que la corruption sape la légitimité et la stabilité des institutions et marchés financiers. La corruption n'est étudiée qu'en partie, déplorent les analystes au début des années 1990 ; l'attention serait exagérément portée sur la dimension politique et pas assez sur les rôles des acteurs finan-

ciers et économiques. Mais désormais, la corruption fait l'objet d'une attention particulière, dans et à travers les mécanismes internationaux de financement.

Ces deux dernières années, un certain nombre de facteurs ont contribué au développement de la corruption en Europe de l'Ouest. La chute des actions d'Internet à la fin des années 1990 constitue l'un de ces facteurs ; le deuxième facteur, ce sont les allégations selon lesquelles il existerait des comptes secrets pour blanchiment d'argent à Clearstream, une institution financière luxembourgeoise dont se servent les banques pour blanchir les transactions financières<sup>26</sup>. Le facteur le plus significatif a été l'annonce de la faillite d'Enron à la fin de l'année 2001. L'affaire Enron a permis aux populations de prendre davantage conscience que les entreprises, les cabinets d'audit et les banques pouvaient se rendre complices pour truquer les comptes de sociétés et donner de fausses informations aux marchés financiers.

En Grande-Bretagne, la fraude, y compris l'enquête et les poursuites judiciaires, aurait coûté au pays jusqu'à 13,8 milliards de livres (21,4 milliards de dollars américains) par an. Dans le Rapport annuel 2000-2001 du Comité consultatif sur la fraude, un organe indépendant créé par l'Institut des experts comptables de l'Angleterre et du pays de Galles, il est rapporté que la fraude commerciale est « de plus en plus liée à la corruption et au blanchiment d'argent organisé par le grand banditisme<sup>27</sup> ».

Les enquêtes sur la corruption à la banque espagnole BBVA ont provoqué l'un des plus grands scandales qui a affecté le secteur bancaire européen pendant des années. L'enquête criminelle qui a démarré, en avril 2002, a porté sur les activités de la Banco Bilbao Vizcaya avant sa fusion avec la Argenteria Bank en 1999. La banque aurait détenu 225 millions d'euros (223 millions de dollars américains) dans des comptes secrets à Jersey, au Liechtenstein et en Suisse. Ces comptes secrets auraient servi à favoriser la fraude, le détournement de fonds et le blanchiment d'argent. De l'argent qui aurait été également utilisé pour financer les campagnes respectives du président vénézuélien, Hugo Chávez, et de l'ancien président péruvien, Alberto Fujimori. Vingt-trois anciens cadres et membres du conseil d'administration de la BBVA, qui avaient démissionné en cours d'année, ont été cités dans l'enquête menée par le Juge Baltazar Garzón<sup>28</sup>.

Dans une autre affaire célèbre en Espagne, des accusations de fraude importante dans une société chargée de la gestion de fonds, fraude qui serait liée au blanchiment d'argent et au versement de pots-de-vin, ont abouti à la démission de la présidente de la commission de la Bourse et du ministre délégué aux Finances. En effet, plus de 100 millions d'euros (99 millions de dollars américains) en fonds investis dans la société Gescartera ont disparu. Des enquêtes ont été diligentées au Parlement et au tribunal de grande instance sur une affaire qui a touché de hauts fonctionnaires de la Bourse, du gouvernement et de l'une des plus importantes organisations caritatives d'Espagne<sup>29</sup>.

L'indice de corruption des pays exportateurs de TI, daté de mai 2002, a souligné le rôle joué par les sociétés multinationales basées en Europe de l'Ouest dans la corruption au niveau des pays en développement (voir page 351). L'indice a indiqué que les industries d'armement et de construction étaient le plus souvent les principales sources de pots-de-vin versés par les sociétés des pays exportateurs<sup>30</sup>. Plusieurs sociétés multinationales de construction, notamment les sociétés anglaises, françaises, allemandes, italiennes et suisses risquent des poursuites judiciaires dans le cadre de l'enquête en cours contre le « Lesotho Highland Development Authority ».

Si l'affaire du Lesotho est un exemple rare dans lequel une société européenne est poursuivie pour corruption dans le cadre de la législation nationale d'un pays en développement, l'intégration progressive de la Convention contre la corruption de l'OCDE dans les législations nationales des pays est en voie de faire de la corruption à l'étranger une entreprise de plus en plus risquée. Et pourtant, l'indice de corruption révèle également que la sensibilisation à la Convention de l'OCDE est en progression. La sensibilisation massive passe par une coopération accrue entre les journalistes d'investigation des pays en développement, les ONG et les procureurs généraux des pays de l'OCDE.

Certaines sociétés de l'Europe de l'Ouest sont plus impliquées dans la lutte contre la corruption, en partie, pour réagir à la Convention de l'OCDE. En Allemagne, la société des chemins de fer, Deutsche Bahn, a reconnu, en décembre 2001, que ses propres investigations ont identifié plus de 200 cas de corruption. Il y avait suffisamment de preuves dans 25 de ces cas pour transmettre les résultats aux procureurs<sup>31</sup>. Un mois plus tôt, les procureurs de Frankfurt avaient annoncé qu'un ancien chef du département de l'approvisionnement à la Deutsche Bahn avait été arrêté pour corruption, en même temps que trois des directeurs d'une société fournisseur<sup>32</sup>. Dans le cadre de sa lutte pour éradiquer la corruption et suivant les conseils de Transparency International Allemagne, la Deutsche Bahn a nommé son propre médiateur contre la corruption ; celui-ci devra travailler en collaboration avec les procureurs.

### La société civile

Le travail de sensibilisation a peu évoqué la question de la corruption en Europe de l'Ouest malgré l'importante présence de la société civile. Cette désaffection pour la corruption se retrouve dans les dossiers des sections nationales de Transparency International dans la région, dont l'importance est l'exception plutôt que la règle. Un certain nombre d'ONG de la région font néanmoins campagne sur des questions ayant un intérêt général pour la lutte contre la corruption dont notamment la liberté d'information et la réglementation des marchés financiers.

## L'accès à l'information dans les pays de l'Europe occidentale

Il existe désormais, dans la plupart des pays occidentaux, des lois donnant au public un droit général d'accès aux documents des administrations publiques. Le devoir de transparence s'étend aux institutions de l'Union européenne<sup>1</sup>. Les médiateurs européens ont fait un certain nombre de déclarations en 2001 dans lesquelles ils ont reproché aux organes de l'Union européenne de ne pas divulguer les informations. Lesdits documents comportent un rapport dans lequel il est reproché au Conseil des ministres d'avoir refusé de donner libre accès à des documents traitant de la justice et des affaires nationales. C'est ainsi qu'une nouvelle réglementation européenne sur l'accès du public aux documents de l'Union européenne est entrée en vigueur, en décembre 2001. Par ailleurs, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a fait circuler des recommandations en février 2002 sur la législation relative à la liberté d'information<sup>2</sup>.

Deux pays, l'Allemagne et la Suisse, font exception dans la région à l'image généralement positive de la législation sur la liberté d'information, car aucun de ces pays n'a voté des lois nationales sur la liberté d'information. Le projet de loi introduit au Parlement en Allemagne en 2001 a été bloqué suite à l'opposition de l'administration et du secteur des entreprises. Quatre des seize États fédéraux allemands ont adopté la législation sur la liberté d'information, mais avec des dispositions restrictives ; cependant, beaucoup d'États fédéraux (notamment la Bavière, la Hesse et la Saxe) ont voté, l'année dernière, contre les lois sur la liberté d'information.

Le Parlement suisse s'est prononcé en faveur de l'introduction de la législation sur la liberté d'information, et une consultation publique sur la question a

été organisée en mars 2001. Le public était en général pour le droit à l'accès à l'information même si quelques réserves ont été émises, notamment par les entreprises publiques qui craignaient la perte de compétitivité. Des débats sont toujours en cours sur le projet de lois<sup>3</sup>.

En Grande-Bretagne, le gouvernement a mis du temps à appliquer la loi sur la liberté d'information, adoptée en 2000. En novembre 2001, il a annoncé que le droit général du citoyen à l'information n'entrerait en vigueur qu'en 2005. Pour la période allant jusqu'en 2005, un calendrier a été mis au point pour que les pouvoirs publics fassent connaître leurs « plans de divulgation » ; ces plans doivent systématiquement définir la programmation de la diffusion des informations<sup>4</sup>.

La réticence de ces gouvernements tranche avec la rapidité et la vigueur des mesures prises fin 2001 dans les pays de l'Europe de l'Ouest, au lendemain des attaques du 11 septembre. La capacité des gouvernements à contrôler l'information de la presse et à utiliser la surveillance électronique a été renforcée. Les services de renseignements et de police ont un libre accès au courrier personnel et aux services électroniques des fournisseurs d'accès, et les renseignements personnels rassemblés par les autorités compétentes sont désormais conservés dans un dossier pendant une période plus longue. On peut se demander si les nouvelles dispositions contre la corruption, mises en place dans beaucoup de pays européens, ne vont pas entraver les libertés, mais aussi l'accès à l'information.

Entre-temps, la liberté de la ligne éditoriale et le journalisme d'investigation sont menacés par la crise profonde que traversent la radiodiffusion et la télévision dans beaucoup de pays de l'Europe de l'Ouest ; en effet les

principales chaînes de radiodiffusion et de télévision publiques et privées doivent se battre pour préserver l'indépendance de la rédaction. En Italie, le Premier ministre possède trois des plus grandes chaînes de télévision privées et, en sa qualité de chef du gouvernement, il contrôle également les trois chaînes publiques<sup>5</sup>. En France, une douzaine de journalistes ont été poursuivis en 2001 pour avoir publié des articles d'enquête sur les affaires d'intérêt public, notamment les scandales politiques et les questions sur les violations de la « présomption d'innocence<sup>6</sup> ».

S'agissant de la cyber-administration, beaucoup d'administrations centrales et locales ont soutenu la révolution numérique ; elles publient sur Internet, pour le compte des services gouvernementaux, un nombre considérable de documents tirés de publications et de bases de données. Des

sites Internet officiels et des services de cyber-administration sont, en général, plus développés dans les pays de l'Europe du Nord que dans ceux du Sud<sup>7</sup>. Les Prix de l'Europe électronique pour l'innovation dans la cyber-administration ont été lancés en novembre 2001. Leur objectif est de mettre en relief et de promouvoir les efforts réalisés par les administrations européennes aux plans national, régional et local dans l'utilisation de la technologie de l'information pour améliorer la qualité et l'accessibilité des services publics.

- 1 [www.privay\\_international.org/issues/foia/foia-survey.html](http://www.privay_international.org/issues/foia/foia-survey.html).
- 2 [cm.coe.int/Stat/E/Public/2002/adapted\\_texts/recommendations/](http://cm.coe.int/Stat/E/Public/2002/adapted_texts/recommendations/).
- 3 [www.ofj.admin.ch/themen/affprinzip/intro\\_d.htm](http://www.ofj.admin.ch/themen/affprinzip/intro_d.htm).
- 4 [www.lcd.gov.uk/foi/imprp/amrep01.htm](http://www.lcd.gov.uk/foi/imprp/amrep01.htm).
- 5 Economist (Grande-Bretagne), 25 avril 2002.
- 6 [www.ifex.org](http://www.ifex.org).
- 7 [europa.eu.int/information\\_society/eeurope/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/index_en.htm).

Ce n'est pas parce que les médias se sont particulièrement intéressés aux scandales de corruption et que les journalistes se sentent de plus en plus « habilités » à mener des enquêtes sur les hommes politiques que le journalisme d'investigation reçoit davantage de ressources. Toutefois, l'intérêt manifesté par les médias est loin d'être le même ; par exemple, beaucoup de journalistes français étaient réticents à enquêter sur la corruption politique et cela tranche avec le style de journalisme autoritaire et controversé pratiqué dans certains autres pays d'Europe occidentale. À preuve, la désaffection manifeste des médias français pour la responsabilité financière au niveau politique pendant la campagne électorale de 2002.

Les hommes politiques se servent souvent des accusations de corruption comme outil politique, et profitent ainsi de l'intérêt que les médias leur portent ; mais cette pratique peut, au contraire, finir par rendre le public sceptique. La corruption qui touche les hommes politiques et l'instrumentalisation des allégations de corruption a non seulement fait perdre confiance au gouvernement et sapé la légitimité des partis politiques et de leurs dirigeants, mais elles ont fini par entraîner une désaffection progressive du public à l'égard de la politique.

S'agissant des élections, il y a eu des réactions mitigées devant le nombre d'articles parus dans la presse sur des scandales liés au versement ou à l'accepta-

tion de pots-de-vin et à d'autres formes de corruption. Les partis populistes tels que le Lega Nord en Italie (membre du gouvernement de coalition de Berlusconi) et le Front national en France (dont le leader, Jean-Marie le Pen, était face à Chirac au second tour des élections présidentielles) ont tiré profit des votes de protestation contre la corruption au sein de l'élite politique. Parce qu'ils ont en partie critiqué les hommes politiques élus pour leur sens peu élevé de la morale, ces partis ont obtenu un soutien accru lors des récentes élections. Mais à l'évidence, nombreux sont les citoyens qui ne se sont pas servis de leurs votes pour sanctionner les hommes politiques impliqués dans des affaires de corruption, comme en témoignent l'élection de Berlusconi en Italie, en mai 2001, et la réélection du président Chirac en France, en avril 2002.

En Italie, les grandes manifestations qui ont eu lieu, en février 2002, ont permis d'évaluer le niveau de soutien à la croisade contre la corruption, lancée dans les années 1990, contre l'élite politique impliquée dans la corruption systémique. Malgré la forte connotation politique donnée à ces organisations et rassemblements par une forte présence des militants de partis d'opposition, ils étaient organisés pour marquer le désaccord des citoyens avec la fin de la politique Mani Pulite (mains propres) qui avait suscité l'espoir de voir se mettre en place un nouveau système politique non corrompu. Quarante mille personnes ont assisté à une manifestation à Milan<sup>33</sup>. Malheureusement, la campagne lancée par le Premier ministre Berlusconi contre les juges d'instruction ayant accumulé plusieurs dossiers contre lui, a été renforcée par sa victoire aux élections générales de 2001 qu'il a remportées avec une large majorité des voix.

Les organisations de la société civile elles-mêmes sont accusées de corruption. Au Danemark, le président des employés de l'industrie, au sein du syndicat général des travailleurs et du Fonds de retraite, Willy Strube, s'est suicidé après avoir été accusé d'utiliser les ressources financières du syndicat à des fins personnelles<sup>34</sup>.

- 1 Les rapports par pays sur l'implantation de la Convention anti-corruption de l'OCDE (les deux phases de surveillance ) sont disponibles sur le net au site [www.oecd.org/EN/document/o,,EN-document-88-3-no-3-16889-88,00.html](http://www.oecd.org/EN/document/o,,EN-document-88-3-no-3-16889-88,00.html).
- 2 [www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/648/Guernsey\\_and\\_jersey\\_commit\\_to\\_cooperate\\_with\\_the\\_oecd\\_to\\_address\\_harmful\\_tax\\_practices.html](http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/648/Guernsey_and_jersey_commit_to_cooperate_with_the_oecd_to_address_harmful_tax_practices.html).
- 3 [www.oecd.oecd.org/EN/document-22-nodirectorate-no12-28534-22,FF.html](http://www.oecd.oecd.org/EN/document-22-nodirectorate-no12-28534-22,FF.html).
- 4 [www.7.utoronto.ca/g7/evaluations/2001\\_gensa](http://www.7.utoronto.ca/g7/evaluations/2001_gensa).
- 5 *Le Monde* (France), 2 mars 2002.
- 6 [conventions.coe.int/Treaty/EN/Cadreslistetraites.htm](http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Cadreslistetraites.htm).
- 7 [www.cis.es/baros/mar2429.htm](http://www.cis.es/baros/mar2429.htm).
- 8 *Le Monde* (France), 29 mars 2002.
- 9 *Le Monde* (France), 4 juillet 2001.
- 10 *Guardian* (Grande-Bretagne), 6 février 2002.
- 11 *Le Monde* (France), 9 mars 2002.
- 12 BBC News, 22 mai 2002.
- 13 *Guardian* (Grande-Bretagne), 9 novembre 2001.
- 14 La législation a été introduite comme une partie de la loi de 2001 contre le terrorisme, le crime et la sécurité.

- 15 *Financial Times* (Grande-Bretagne).
- 16 [news.bc.co.uk/hi/northern\\_ireland/newsid\\_1911000/1911347](http://news.bc.co.uk/hi/northern_ireland/newsid_1911000/1911347).
- 17 [www.euroandis.dk/triple\\_site/banns/manus\\_details.asp?UniqueID=412](http://www.euroandis.dk/triple_site/banns/manus_details.asp?UniqueID=412).
- 18 [www.republica.it/online/if\\_primo\\_piano/02050654do/fiscale/fiscale.html](http://www.republica.it/online/if_primo_piano/02050654do/fiscale/fiscale.html).
- 19 *Le Monde* (France), 23 mai 2002.
- 20 [www.republica.it/online/politica/riformassm/fine/fine/.html](http://www.republica.it/online/politica/riformassm/fine/fine/.html).
- 21 [www.republica.it/online/politica/onu/onu/onu.html](http://www.republica.it/online/politica/onu/onu/onu.html); [news.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid\\_1779000/1779156.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid_1779000/1779156.stm).
- 22 [www.transparency.de/html/themen/inter\\_RechtVorgaben/Submission18.9.01.pdf](http://www.transparency.de/html/themen/inter_RechtVorgaben/Submission18.9.01.pdf).
- 23 *Le Monde* (France), 28 mars 2002.
- 24 *Le Monde* (France), 18 décembre 2001.
- 25 [www.1express.fr/Express/Info/France/Dossier/juges/dossier.asp.ida=316851](http://www.1express.fr/Express/Info/France/Dossier/juges/dossier.asp.ida=316851).
- 26 Denis Robert et Ernest Backes, *Révélation* (Paris : éd. Les Arènes, 2001).
- 27 Comité consultatif sur la Fraude, third anual report, 2000-2001 (London : Fraud Advisory Panel, août 2001).
- 28 *Independent* (Grande-Bretagne), 19 avril 2002 ; *Financial Times* (Grande-Bretagne), 26 avril 2002 ; *Economist* (Grande-Bretagne), 18 avril 2002.
- 29 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 31 août 2001 ; *Irish Times* (Irlande), 25 mars 2002.
- 30 [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- 31 *Süddeutsche Zeitung* (Allemagne), 18 décembre 2001.
- 32 *Handelsblatt* (Allemagne), 31 octobre 2001.
- 33 *Le Monde* (France), 25 février 2002.
- 34 [politiken.dk/visantikalsap?pageID=183549](http://politiken.dk/visantikalsap?pageID=183549).