

L'Europe centrale et orientale et les États baltes

Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie,
Slovénie

*Martin Brusis, Iris Kempe et Win van Meurs**

Vue d'ensemble

Les pays d'Europe centrale et orientale (ECO) et les États baltes s'emploient actuellement à consolider le pluralisme démocratique et l'économie de marché, en cette période de transition de l'après-communisme et de marche vers l'adhésion à l'Union européenne (UE). Dans ces États en transition, où le secteur public est caractérisé par l'absence de transparence et où existent des réseaux informels solidement établis, la corruption et le grand banditisme constituent une grande source de préoccupation. Dans un espace géographique où les normes sont fixées de l'extérieur sur la base de l'adhésion imminente à l'UE et où l'élément moteur est la pression exercée par la perspective d'intégration dans l'UE, les programmes de lutte contre la corruption appuyés par les organisations et les institutions financières internationales paraissent s'intensifier. Les politiques régionales tendent maintenant à renforcer le contrôle et la réglementation des « zones grises » exposées à la corruption tels que le financement des partis politiques, l'administration des douanes et des frontières et la passation des marchés publics.

Les niveaux actuels de corruption dans l'espace ECO et dans les États baltes ne constituent pas un sérieux danger pour le fonctionnement de la démocratie, la fonction publique et l'économie de marché. Avec la mise en place du cadre institutionnel et juridique pour la lutte contre la corruption, il s'agit surtout maintenant de mettre en œuvre des stratégies préventives et coercitives.

Toutes les initiatives impliquant le secteur privé dans la lutte contre la corruption continuent à se focaliser sur la privatisation du patrimoine de l'État. Certains secteurs économiques sensibles comme l'activité bancaire, le bâtiment, les télécommunications et les soins de santé sont durement touchés par des scandales de corruption.

Dans un certain nombre de pays, des ONG locales ont pris la tête des campagnes de sensibilisation du public sur les pratiques de corruption et de promotion des codes de conduite pour les hommes politiques, les fonctionnaires et les milieux d'affaires.

Aux niveaux international et régional

En ECO et dans les Pays baltes, les organisations internationales et régionales et surtout l'Union européenne sont les principaux promoteurs de la lutte contre la corruption. Aux yeux de l'Union européenne, la lutte contre la corruption est essentielle pour la création d'une capacité administrative, le renforcement du pouvoir judiciaire et le contrôle financier. Ceux des pays de l'ECO et des Pays baltes qui espèrent une intégration dans l'UE doivent remplir des critères rigoureux d'éligibilité et gérer les énormes transferts financiers envisagés pour les nouveaux États membres.

Dans ses rapports d'activités pour 2001 qui permettent de suivre dans quelle mesure les pays aspirant à l'UE ont rempli les critères d'éligibilité, la Commission européenne estime que la corruption dans ces pays est le résultat d'une absence de stabilité démocratique. Tous ces rapports concluent à la nécessité de renforcer les efforts commencés récemment pour réduire la corruption ; les rapports sur la République tchèque, la Lettonie et la Pologne sont plus critiques. Le rapport concernant la République tchèque estime que les activités menées par le gouvernement de ce pays dans le cadre de la lutte contre la corruption sont insuffisantes tout en notant l'intrusion des organisations criminelles¹ dans les activités légales. Le rapport sur la Pologne a fait état d'une évolution positive des législations et de la coopération policière mais a dénoncé l'absence d'une approche cohérente en matière de lutte contre la corruption, notamment le développement d'une culture de résistance à la corruption au sein de l'administration et dans les affaires².

L'UE attend des pays candidats qu'ils alignent leur législation sur la Convention relative à la protection des intérêts financiers des communautés européennes et son Protocole sur la corruption – définissant les normes de gestion nationales des ressources de l'UE. Selon les rapports d'activités pour 2001, aucun de ces pays n'a respecté totalement ces normes. Le bureau de lutte contre la fraude de l'UE, OLAF, a amorcé un échange d'informations avec les tribunaux nationaux, et Europol a signé avec l'Estonie (en octobre 2001) et la République tchèque (en mars 2002)³ des accords de coopération en matière de lutte contre le grand banditisme. Les États membres de l'UE ont fourni une assistance technique dans le cadre du programme Phare, notamment le Programme letton de formation, de législation et d'information dans le domaine de la lutte contre la corruption ou l'affectation en Slovaquie⁴, pour une période de longue durée, de spécialistes de la lutte contre la corruption.

Bien qu'elle y exerce une énorme influence politique et économique, l'Union européenne n'a pas formulé pour la région une politique globale de lutte contre la corruption ; elle a préféré recourir au savoir-faire et aux évaluations d'autres organisations qui ont fourni des modèles normatifs détaillés et une assistance dans la mise en place d'institutions et l'application de politiques.

Le Conseil des États de la mer Baltique a mis sur pied, avec la collaboration de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une

équipe spéciale pour lutter contre le grand banditisme. En outre, l'Initiative balte de lutte contre la corruption, un projet régional *ad hoc* ayant pour objet de renforcer les capacités et les institutions et soumis à l'examen des pairs, met l'accent sur la lutte contre la corruption aux niveaux national et international. L'examen en cours des auto-évaluations nationales et des enquêtes de la société civile devrait être sanctionné par l'obtention de l'aide souhaitée auprès de l'OCDE pour mener à bien, d'une part, d'autres réformes juridiques et institutionnelles avec leur application effective et, d'autre part, un processus à base communautaire de diagnostic et de résorption de la corruption dans les principaux secteurs⁵ de services.

Des efforts remarquables ont été faits l'année dernière pour impliquer les pays de l'ECO et les États baltes dans le mouvement international contre la corruption. En septembre 2001, la Slovénie a introduit une demande d'adhésion à la Convention anti-corruption de l'OCDE même si les dispositions d'application n'étaient pas encore prises au moment où nous mettions sous presse⁶. L'Estonie a ratifié la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, en décembre 2001, et la Lituanie a fait de même en mars 2002. La Slovénie, quant à elle, a signé la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe en novembre 2001, suivie par la Lituanie en avril 2002. La République tchèque a adhéré au GRECO en février 2002 ; ce programme du Conseil de l'Europe établit le cadre d'application des conventions anti-corruption signées par ce pays.

L'aide des institutions financières internationales a été également sollicitée à différents niveaux dans le cadre global de la lutte contre la corruption. C'est ainsi que la Banque mondiale a eu à conduire des analyses nationales et sectorielles et à faire des recommandations pour la Pologne tout en apportant son appui à la création, en Lituanie⁷, d'un bureau permanent de prévention de la corruption. Le Fonds monétaire international a exhorté ses États membres à se conformer à son code de bonnes pratiques en matière de transparence fiscale et monétaire et qui consiste à fournir au public des informations sur les activités et l'établissement des budgets des gouvernements, à définir clairement les compétences et les responsabilités au sein des gouvernements et à développer des cultures d'intégrité indépendantes. Le respect du code par la République tchèque a fait l'objet d'une évaluation en juillet 2001⁸. Jusqu'en décembre 2001, le Programme des Nations unies pour le développement a apporté son soutien aux structures de contrôle mises en place par les États ainsi que les institutions de contrôle et de gestion financiers compétents afin qu'elles améliorent les systèmes de responsabilisation des pays⁹ de l'ECO. Avec la collaboration de l'Agence des Nations unies pour le contrôle de la drogue et la prévention du crime, la Hongrie gère un projet pilote qui s'inscrit dans le Programme mondial des Nations unies contre la corruption¹⁰.

Vues globalement, les activités de ces organisations peuvent paraître quelque peu dispersées et non coordonnées. En effet, elles reflètent à la fois les exigences des États individuels et sont le résultat des facteurs liés aux organisations interna-

tionales et régionales. Ce faisant, elles ne sont pas l'expression des besoins de la région. Elles ont eu probablement pour impact principal non pas d'améliorer les politiques spécifiques de lutte contre la corruption, mais de créer un environnement extérieur général faisant prendre conscience du problème propice à la diffusion des meilleures pratiques et exhortant les acteurs nationaux à redoubler d'efforts pour éradiquer la corruption.

Au niveau national

Il y a un large consensus tout au moins dans la rhétorique en ECO et dans les États baltes sur la nécessité de traiter la corruption comme une priorité stratégique. La question dès lors est surtout de savoir comment les gouvernements de ces pays vont transformer cette politique prioritaire en actions concrètes. Les États en transition politique doivent créer de nouvelles institutions et établir de nouvelles règles, sans rien emprunter au système en place antérieurement.

La mise en œuvre des politiques se heurte parfois au problème de double emploi et de prolifération des institutions dans et entre les ministères et autres organismes compétents. Les gouvernements ont mis en place de nombreux dispositifs institutionnels pour coordonner leurs politiques anti-corruption. Le gouvernement slovaque a confié les fonctions de coordination au vice-Premier ministre et à l'office du gouvernement. La Lettonie a mis sur pied, en janvier 2002, un Conseil de coordination de la prévention du crime et de la corruption, dont la présidence est assurée par le Premier ministre, assisté des ministres de la Justice et de l'Intérieur.

En juillet 2001, le gouvernement slovène a mis sur pied une structure d'État spécialisée dans la prévention de la corruption¹¹.

Dans les autres pays de l'ECO et dans les États baltes, le coordonnateur de l'exécution des politiques anti-corruption est le ministère de la Justice ou le ministère de l'Intérieur avec l'aide des groupes de travail interministériels et/ou des comités ministériels spécialisés. Il semble que la coordination centralisée au niveau ministériel ou du cabinet du Premier ministre est une importante condition préalable à la mise en œuvre de stratégies plus globales de lutte contre la corruption ; mais cela n'est pas une garantie d'efficacité des politiques. C'est le cas du Comité ministériel tchèque pour la protection des intérêts économiques, qui a cessé de diriger la campagne « Mains propres¹² ».

À l'exception de la Pologne, tous les pays de l'ECO et les États baltes ont élaboré des stratégies nationales anti-corruption définissant une division institutionnelle du travail et les objectifs et mesures de politique. Au cours de la période 2001-2002, le Parlement lituanien a approuvé la stratégie préconisée par le gouvernement ; celui de la Hongrie a adopté une stratégie similaire. En mai 2001, la Pologne a mis en place le nouveau Groupe anti-corruption de haut niveau, composé de parlementaires représentant tout le paysage politique, de fonctionnaires et de représentants

Le financement des partis politiques en Lettonie

L'ancien gouverneur de la Banque de Lettonie, Einars Repse, a démontré que les dispositions légales ne sont pas les seuls moyens d'accroître la transparence dans le financement des partis politiques.

Vers la fin de 2001, avant même que le nouveau parti de Jaunais Laiks (Ere Nouvelle) n'ait reçu son récépissé, tout le monde pouvait accéder à son site Internet et y consulter la liste des dons qu'il a reçus. Depuis la reconnaissance officielle de ce parti, le public a droit à des informations sur ses dépenses. Ces informations sont accessibles sur le site : www.jaunaislaiks.lv.

Des informations non détaillées étaient également disponibles en ligne, une fois par an, sur les contributions versées à d'autres partis politiques lettons. Depuis l'entrée en vigueur, en 1995, de la loi rendant obligatoire la divulgation de l'information, les journalistes se sont intéressés aux sources de financement des partis. Or, l'accès à ces informations n'a fait qu'accroître la méfiance des électeurs à l'égard des partis. En effet, les sondages ont révélé que seulement 12 % des Lettons font confiance à leurs partis politiques.

Transparency International-Delna a lancé, avec la collaboration de la Fondation Soros de Lettonie, un projet visant à créer une structure de contrôle indépendante des coûts de publicité encourus lors de la campagne pour les élections municipales de 2001. Les partis sont invités à livrer volontairement des informations, mais seuls neuf des quarante-sept partis que compte la Lettonie ont réellement joué le jeu, et parmi eux, seuls deux des six partis représentés au Parlement ont adhéré à ce projet. Dans un pays où 70 % des fonds de campagne servent souvent à couvrir les frais de publicité, il est essentiel de

savoir exactement quels montants les partis politiques allouent aux différents types de médias : télévision, radio, journaux et autres supports utilisés pour la publicité. Le projet a eu pour principal résultat non pas la divulgation des sommes que les partis dépensent en publicité, mais plutôt des recommandations sur le mode d'amélioration de la législation sur le financement des partis politiques. L'ensemble de ces recommandations a été transformé en une loi qui a été adoptée vers la fin du mois de mai 2002. La pression des médias combinée aux propositions de TI-Delna a amené la coalition à soutenir des changements radicaux dans les règles régissant les contributions aux partis politiques. Tous les partis siégeant au Parlement, y compris les partis de l'opposition, ont apporté leur soutien aux amendements qui devaient assurer une meilleure transparence dans les élections en Lettonie.

Un des changements juridiques introduits impose aux partis de révéler avec précision l'identité de leurs donateurs ainsi que la somme qu'ils ont dépensée pour chaque élection. Parmi les autres innovations figure l'obligation faite aux partis de publier chaque contribution sur Internet, dans les cinq jours suivant sa réception. Les hommes politiques ont également approuvé la création d'une structure anti-corruption chargée de superviser le financement des partis. Jusqu'en 2002, les rapports financiers présentés par les partis n'étaient pas vraiment examinés par un organisme indépendant. La nouvelle structure aura un droit de regard sur le flux des dons et aura pouvoir d'infliger une amende à concurrence de 10 000 lats (près de 17 000 dollars américains). En plus, depuis 2002, les partis ont

commencé à rendre publique la somme d'argent qu'ils comptent dépenser avant les élections (cf. www.pretkorupcija.lv).

Maintenant que les hommes politiques ont reconnu le besoin de transparence, les propriétaires de médias commencent à s'inquiéter. Il semble que beaucoup d'entre eux ne veulent pas que les partis soient obligés de révéler les accords publicitaires secrets qu'ils ont conclus avec les candidats des partis politiques. La révélation par TI-Delna, dans une étude réalisée en 2001, d'une publicité déguisée dans nombre de marchés attribués aux médias en rapport avec les élections municipales, a suscité le même émoi dans les milieux de la presse audiovisuelle.

Malgré le fait que les premières propositions sur la transparence des médias et de la publicité n'aient pas été intégrées dans la nouvelle loi en mai 2002, les ONG persistent dans leurs efforts : au milieu de l'année 2002, les maisons de presse ont été invitées à rendre volontairement publiques des informations sur les recettes qu'elles ont réalisées au cours des élections ; il faut signaler que 14 d'entre elles avaient déjà fourni cette information en 2001. Ironie du sort, alors que les journalistes ont contribué à faire adopter les nouvelles règles régissant les dons aux partis politiques, il semble que ceux qui tirent profit de ces activités sont plus durs à faire craquer que les hommes politiques.

Inese Voika

d'ONG. Ce groupe a mis au point une stratégie de lutte contre la corruption qui a été diffusée et distribuée aux décideurs, mais, à l'instar d'une stratégie antérieure du gouvernement, seules quelques recommandations ont été traduites en politiques¹³.

Corruption politique

Au cours de cette période, la grande corruption politique est rare. L'on est ainsi tenté de penser à la consolidation des procédures démocratiques et à la prise de conscience du public. Mais il faut tout de même rappeler que cette région a été le théâtre d'incidents dramatiques résultant de la corruption politique dont les conflits d'intérêts ou l'influence de grosses entreprises sur la prise de décisions politique.

Le 9 novembre 2001, un tribunal hongrois a jugé coupable un parlementaire et secrétaire politique au ministère de la Culture accusé de mauvaise gestion des deniers publics. En fait, cet homme a été condamné parce qu'il avait vendu un bâtiment appartenant à la municipalité dont il était le maire. Il s'est avéré qu'il avait vendu la propriété à des sociétés locales en échange de leur soutien financier à sa campagne électorale¹⁴.

Un ancien sous-secrétaire au ministère de l'Économie de la Slovénie a été jugé coupable d'avoir obtenu illicitement comme entrepreneur une subvention d'État

contre le versement de quelque 90 000 dollars américains en pots-de-vin. Toujours en Slovaquie, le député-maire de Koper et entrepreneur de son État a été arrêté parce qu'il aurait géré les domaines et immeubles de la municipalité pour faire prospérer ses propres affaires¹⁵.

Néanmoins, nombre de pays de l'ECO ont cherché à améliorer la transparence dans le financement des partis politiques en fixant des règles en matière d'allocation des ressources publiques et de publication des états financiers annuels. La Slovaquie a obligé les partis à présenter des bilans financiers vérifiés avec l'indication des noms, adresses et numéros d'identification de chaque donateur. Quant à la Hongrie¹⁶, elle a adopté une législation restrictive sur le financement des partis.

À l'instar de nombreux pays, la Hongrie et la Slovaquie ont élaboré des lois réglementant les activités des groupes de pression. Mais dans les États baltes, les hommes politiques étaient réticents à donner au public¹⁷ l'accès aux finances des partis politiques

En règle générale, le public étant de plus en plus sensible aux questions touchant à la corruption, on se sert désormais des accusations de corruption comme outil politique, surtout en période de campagne électorale. En juillet 2001, le ministre polonais des Télécommunications a été limogé, les agents de son ministère étant accusés de corruption dans la délivrance des permis d'exploitation des téléphones mobiles de la troisième génération¹⁸. De plus, plusieurs hauts responsables politiques ont été accusés de corruption. La démission du ministre des Affaires étrangères a été réclamée, une fois établi qu'il était membre du conseil de surveillance du cabinet-conseil en gestion des affaires¹⁹. En juillet 2001, le Premier ministre polonais a essayé de redorer son blason en limogeant le ministre de la Justice à qui il reprochait de « n'avoir pas su mettre un terme aux activités mettant en cause les principes de la loi et de l'ordre ». Réagissant à cette décision, le ministre congédié a créé le Parti du droit et de la justice dont le credo est la lutte contre la corruption. Ce parti a obtenu 9,5 % des voix aux élections législatives de septembre 2001²⁰. Il a beaucoup été question de corruption lors de ces élections, surtout après que les partis d'opposition ont dévoilé des scandales impliquant certains membres de la coalition au pouvoir.

En Lettonie, le gouverneur de la Banque centrale a créé son propre parti dans l'espoir de remporter la moitié des suffrages lors des élections législatives d'octobre 2002 sur la base d'une plate-forme anti-corruption. Paradoxalement, avant sa création, en février 2002, on accusait le parti de Jaunais Laiks (Ère Nouvelle) de violer les lois anti-corruption parce qu'il aurait accepté d'importants dons de la part de grosses sociétés et généreusement dédommagé le gouverneur de la Banque centrale pour le laisser prendre la direction du parti afin de rendre celui-ci « indépendant de l'influence des groupes financiers puissants²¹ ».

En Hongrie, la police a ouvert une enquête sur Peter Medgyessy, le candidat à la primature du principal parti d'opposition de Hongrie, le parti socialiste ; il est

soupçonné de trafic d'influence : il aurait amené les conseillers de Budapest à vendre un immeuble à une société dont il est le conseiller²². L'enquête a été suspendue avant les élections, et Medgyessy a pu faire son chemin pour devenir Premier ministre.

Les partis d'opposition de Hongrie ont soupçonné la société Dunaferri Iron Works d'avoir conclu un contrat secret avec la société d'exploitation des carrières appartenant au père de l'ancien Premier ministre. À l'appui de ces accusations, l'opposition hongroise a produit une plainte déposée par une société rivale. Le gouvernement de coalition a empêché les partis d'opposition de constituer une commission d'enquête parlementaire sur cette affaire²³.

Le réduction des fraudes électorales au minimum au cours des derniers scrutins est assez révélatrice de la consolidation du processus démocratique : les adversaires politiques s'accusent mutuellement de corruption personnelle mais rarement de fraude électorale.

Corruption dans l'Administration

Sous le régime socialiste, les prestations administratives étaient caractérisées structurellement par les réseaux personnels, les pots-de-vin et la corruption. Et cet héritage a naturellement un impact considérable sur la conscience qu'ont les fonctionnaires et le public de la corruption.

Les États candidats à l'UE et dont les frontières sont perméables ont enregistré des cas relativement fréquents de corruption chez les douaniers et les gardes-frontières. En 2001, 18 personnes accusées de faire de la contrebande d'essence à la frontière²⁴ avec la Russie étaient détenues en Lettonie. Le directeur des douanes de la Lettonie a dû démissionner en août 2001²⁵ parce qu'il aurait refusé de fermer les yeux sur ces activités de contrebande. En Lettonie et en Estonie, des cas de corruption étaient également relevés chez les agents du bureau de la naturalisation²⁶.

De nombreux gouvernements ont renforcé les règles régissant la conduite des hauts fonctionnaires en mettant l'accent sur les codes moraux, la déclaration obligatoire des biens pour les fonctionnaires et ceux qui occupent des postes politiques, les règles régissant les conflits d'intérêts et la création de structures chargées de superviser l'application de ces règles. En 2001, la Hongrie a institué la déclaration obligatoire des biens pour tous les agents travaillant dans le secteur public. En juillet 2001 et mars 2002, la Slovaquie et la République tchèque ont respectivement adopté des lois relatives à la fonction publique ; celles-ci font obligation aux fonctionnaires de déclarer leurs biens ; ces pays envisageant également la possibilité d'adopter des codes de conduite.

La Slovaquie continue de légiférer sur le conflit d'intérêts

En Slovaquie, l'occupation des charges publiques par des hommes politiques et des fonctionnaires est réglementée depuis 1995 par la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction de responsable constitutionnel et de fonctionnaire de haut niveau. Cette loi interdit aux fonctionnaires d'accepter ou d'offrir des cadeaux dans l'exercice de leurs fonctions, de servir de médiateurs pour négocier un contrat lucratif avec une entreprise publique, de recevoir tout autre revenu supérieur au salaire minimum mensuel (soit 4 920 SKK ou 105 dollars américains en 2001) ou de s'engager dans toute activité commerciale. Aux termes de la loi, les fonctionnaires sont tenus de déclarer chaque année leurs biens et revenus s'ils sont supérieurs à 1 500 000 SKK (près de 33 000 dollars américains) ainsi que tout don dont la valeur estimée est supérieure au salaire minimum mensuel.

Rien ne permet d'affirmer que les fonctionnaires se soient conformés à ces règlements. Tous les jours, des articles révélant des cas de conflits d'intérêts impliquant des fonctionnaires, paraissent dans la presse. On a appris récemment qu'un membre du Parlement avait des actions dans certaines entreprises du secteur privé en affaires avec la société nationale de fourniture d'énergie qui appartient à l'État. Une fois que ses activités commerciales furent rendues publiques, ce parlementaire a rétorqué à la critique qu'il lui fallait gagner plus d'argent pendant son mandat pour ne pas dépendre un jour des allocations chômage.

Les personnes impliquées dans ce genre de conflits d'intérêts font rarement l'objet d'une enquête parce que, premièrement, le système d'information

établi par la loi de 1995 est inadéquat, deuxièmement, les sanctions prévues à cet effet sont trop légères pour être dissuasives, et enfin parce que la vérification des informations fournies par les hommes politiques à la commission parlementaire compétente est insuffisante. Il en résulte qu'aucune sanction n'est prise contre un fonctionnaire depuis sept ans que la loi existe.

Mais vers le milieu de 2001, le Conseil national du groupe de travail parlementaire de la République de Slovaquie a commencé à s'intéresser davantage au problème posé par les conflits d'intérêts. À peu près à la même période, l'Alliance Stop aux conflits d'intérêts (Aliancia - Stop konfliktu zaujmov) a été créée. Cet organisme, dirigé par TI-Slovaquie, est une association informelle, composée de plus de 240 ONG, qui lutte pour promouvoir une législation plus sévère et l'accès du public aux informations sur d'éventuels conflits d'intérêts. Outre les conférences de presse, l'intervention à travers les médias, la diffusion des informations sur son site Internet (www.konfliktzaujmov.sk), l'Alliance entreprend de nombreuses évaluations liées aux conflits d'intérêts, dont une analyse comparative des législations relatives aux conflits d'intérêts dans différents pays. L'Enquête publique menée par l'Alliance a révélé que plus de 80 % des Slovaques soutiennent l'idée que le public devrait avoir accès aux déclarations de biens faites par les fonctionnaires.

L'Alliance a également joué un rôle dynamique en soutenant un nouveau projet de loi sur les conflits d'intérêts, proposé par le groupe de travail parlementaire et soumis au vote en mai 2002. L'Alliance avait proposé des

amendements à ce projet dont certains ont été approuvés puis intégrés dans le texte de loi. Par exemple, le projet préconisait, d'une part, que les règlements établis par la loi de 1995 soient étendus pour s'appliquer à un plus grand nombre d'agents de la fonction publique, y compris les membres des collectivités locales, et d'autre part, que les déclarations de biens soient rendues publiques. Mais à l'approche des élections législatives, prévues en septembre 2002, la volonté politique

requis pour adopter la nouvelle loi a fait défaut : aussi, le Parlement n'a pas pu adopter la nouvelle loi lorsqu'elle a été soumise au vote des députés, en mai 2002. Néanmoins, l'Alliance demeure plus que jamais résolue à promouvoir une législation plus sévère. Après les élections de septembre, la question sera remise sur le tapis et le prochain gouvernement sera bien obligé d'y répondre.

Emília Sicháková

Institution de poursuites pénales contre corruption

Le Parlement hongrois a adopté, en décembre 2001, une loi sur la responsabilité pénale des entreprises. Le code pénal de ce pays a donc été modifié en vue de renforcer les instruments dont le pays dispose pour lutter contre la corruption, les sanctions contre les actes de corruption ainsi que les pouvoirs d'enquête du procureur. La Slovaquie a augmenté, en juin 2001, les peines contre la corruption mais non contre les abus de pouvoirs chez les hauts fonctionnaires. La République tchèque a modifié son code de procédures pénales et la loi relative au bureau du procureur de la République pour permettre à la police de mener des enquêtes offensives et renforcer les droits du ministère public.

En Lituanie, une structure d'investigation spéciale a été créée avec comme spécialité la lutte contre la corruption ; elle est à la fois chargée de détecter et de prévenir de la corruption ; c'est une structure indépendante placée sous l'autorité du président et du Parlement. Un groupe de coordination, créé en 2001, contrôle les différents organismes chargés de l'application de la loi.

L'Union européenne est quelque peu préoccupée ces dernières années par la faiblesse du système judiciaire et le bas niveau de salaires payés aux juges et aux agents de la force publique dans l'ensemble de la région. Il faut donc en priorité élaborer des politiques permettant de relever le niveau des salaires et d'assurer une plus grande transparence du système judiciaire dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale et dans les États baltes.

Audit et passation des marchés publics

Pour répondre aux exigences de gestion des fonds de l'UE, la plupart des pays ont rénové et développé leurs systèmes de contrôles institutionnels sur les dépenses publiques. La République tchèque et la Slovaquie ont adopté, en août et octobre 2001, de nouvelles lois sur les unités d'audit intergouvernementales fonctionnelles et indépendantes. La Slovaquie a renforcé, en novembre 2001, l'indépendance de son principal bureau d'audit et a adopté une loi sur le contrôle financier, qui est entrée en vigueur au début de l'année 2002. Il n'empêche que l'efficacité des institutions d'audit dépend du pouvoir politique qui leur est conféré par les gouvernements et le paysage politique de chaque pays. En Pologne, le fait que le président de la principale institution d'audit soit lié à l'opposition a participé à la réduction substantielle de son pouvoir²⁷.

Grâce aux pressions de l'UE, les procédures d'attribution des marchés publics ont subi des réformes avec un accent particulier sur un meilleur accès du public à l'information et l'adoption de dispositions de gestion des conflits d'intérêts plus strictes. En novembre 2001, la Slovaquie a modifié sa loi sur l'attribution des marchés publics en adoptant des règles applicables aux marchés publics d'une valeur supérieure à 11 000 dollars américains²⁸. Le nouveau pouvoir hongrois a rendu publique son intention d'élargir le champ de l'application obligatoire des procédures d'attribution des marchés publics et d'enquêter sur les achats publics effectués antérieurement.

En août 2001, le ministère slovaque des Finances a demandé au service d'approvisionnement de suspendre l'appel d'offres pour l'acquisition d'un système d'information pour le Trésor public. Ce ministère a intenté un procès, car – selon l'acte d'accusation – un employé de la société Siemens aurait offert un pot-de-vin au président de la commission d'attribution des marchés²⁹, un pot-de-vin qui se serait élevé à 1,5 million de couronnes (30 000 dollars américains)³⁰.

Le directeur du bureau national de contrôle de l'environnement de Lettonie aurait sollicité et obtenu qu'une société lettone lui verse un pot-de-vin en la menaçant d'inverser une décision favorable à la soumission de celle-ci portant sur un projet financé par le Danemark. En fait, ce haut fonctionnaire ne pouvait en aucune manière influencer sur la décision³¹. Le ministre tchèque de la Défense n'aurait pas respecté les procédures d'attribution des marchés publics dans l'acquisition des équipements militaires ; il aurait sélectionné les fournisseurs en fonction de ses relations personnelles, à des prix surévalués³².

Dans l'ensemble de la région, l'attribution des marchés publics et les soumissions donnent souvent lieu à des transactions illégales, au versement de pots-de-vin et à une corruption administrative. Avec un public peu sensibilisé sur les affaires de corruption, la faiblesse des mécanismes de contrôle interne, les transferts d'actifs importants face à des institutions faibles sont particulièrement exposés à la corruption.

Le secteur privé

La vaste campagne de privatisation dans la région et les négociations d'investissements entre les multinationales et l'État en tant que propriétaire ou actionnaire majoritaire de grandes entreprises industrielles ont donné lieu à des accusations de corruption.

Dans les États baltes, les nombreuses privatisations et autres accords commerciaux intervenus dans le secteur de l'énergie et des infrastructures continuent d'être entachés de corruption. La société de distribution d'énergie américaine, Williams International et ses concurrents russes, Yukos et Lukoil, ont été accusés de corruption en essayant de négocier la privatisation de la compagnie pétrolière lituanienne Mazeikiu³³. Peu de temps auparavant, le maire de Vilnius avait accusé un député de tromperie au détriment de la société française de distribution d'énergie, Dalkia, et de sollicitation de pot-de-vin en échange de sa protection³⁴.

En Slovaquie, la structure d'audit publique a affirmé récemment que le directeur général de l'industrie de gaz slovaque avait muté en son nom les titres de propriété de deux immeubles appartenant à cette compagnie. Résultat, il ne travaille plus comme cadre de la société³⁵.

En Pologne, en février 2002, il semble que des employés du service ambulancier de Lodz non seulement recevaient de l'argent des entreprises de pompes funèbres en échange d'informations qu'ils donnaient sur le décès des patients, mais en fait, ils tuaient aussi les patients pour de l'argent. Mais ces allégations n'étaient que la partie visible de l'iceberg, car les médecins et les propriétaires des entreprises de pompes funèbres étaient aussi accusés de recevoir ou de donner des pots-de-vin³⁶.

Le secteur bancaire qui est secoué par des crises dans les États baltes a eu droit récemment à sa part de scandales de corruption dont la faillite de la ERA Bank en février 2002, qui serait la conséquence des transactions illicites d'un directeur. L'ancien président de la Banka Baltija de Lettonie a été condamné à une peine d'emprisonnement de neuf ans pour faux et usage de faux et détournement de fonds après un long procès public³⁷.

La consolidation progressive des institutions réglementant l'économie de marché a contribué à l'instauration d'un environnement peu propice à la corruption. Toutefois, il faut la pression des ONG et la prise de conscience du public pour imposer une éthique dans les affaires et faire adopter des codes de conduite volontaires qui serviront de mécanismes auto-régulateurs. La section nationale tchèque de Transparency International a créé la coalition « Viva Etika » avec les principales entreprises privées pour améliorer la transparence de l'économie tchèque. La section polonaise de Transparency International a, quant à elle, lancé un projet « Czysta reka » (Mains propres) visant à faire adopter un code moral pour le monde des affaires. Il s'agissait en dernier ressort de sensibiliser les milieux d'affaires à la corruption en leur faisant signer un code moral contre la corruption ; mais à l'été 2002, seules 28 entreprises avaient approuvé l'initiative.

L'accès à l'information en Europe centrale et orientale

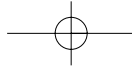
L'accès à l'information revêt deux principaux aspects dans les pays de l'ECO et dans les États baltes, dans le contexte de la lutte contre la corruption. Le premier aspect consiste en l'établissement de règles et de procédures garantissant la transparence des intérêts des hommes politiques et des hauts fonctionnaires dans les entreprises afin de prévenir les conflits d'intérêts. Il faut y inclure la transparence dans le financement des partis politiques, les groupes industriels de pression et les dons aux partis politiques. Plus américain dans le concept, le second aspect de l'accès à l'information concerne les informations disponibles sur les intérêts des entreprises et les finances privées des hommes politiques.

L'année dernière, l'ECO et les États baltes ont connu des évolutions assez positives dans l'adoption et l'application de nouvelles réglementations sur l'accès à l'information dans la région. Toutefois, seul un renforcement de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions d'État et la société civile peut garantir la fourniture durable d'informations utiles au public.

Dans tous les pays de la région, il existe des lois sur l'accès à l'information. L'Estonie et la Pologne ont adopté de nouvelles lois sur l'accès à l'information. La loi polonaise, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, s'inspire d'un projet de loi élaboré par le Centre Adam Smith, un groupe de réflexion sur les questions économiques appuyé par quelques parlementaires. L'accès à l'information doit être maintenant garanti par le système judiciaire. S'il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de cette loi, l'accès à l'information à travers un système judiciaire peut toutefois s'avérer inefficace compte tenu des lenteurs du système judiciaire polonais.

La consolidation de la démocratie, la primauté du droit et le développement de la société civile ont fait des progrès remarquables au cours de la décennie écoulée. La simple pluralité des chaînes, des agences et des sources d'information dont disposent les ONG et le public en général offre des garanties fondamentales contre les affaires étouffées et la corruption politique dans l'ensemble de la région de l'ECO et des États baltes. Dans certains pays, les organisations de la société civile se sont impliquées dans l'application des lois sur l'accès à l'information. Par exemple, en République tchèque, l'association des citoyens, Actio in distans, informe et assiste les citoyens individuels ayant recours à la loi sur l'accès à l'information. Le Groupe de défense des droits des minorités, de la Fondation citoyen et démocratie, suit l'application d'une loi similaire en Slovaquie¹.

Dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale et des États baltes, les médias sont très sensibles à la corruption et constituent un des remparts contre les pratiques malhonnêtes des milieux officiels. La plupart des pays garantissent maintenant aux journalistes un accès à l'information quoiqu'il y ait encore des tentatives tendant à réduire la liberté de la presse. À preuve, le cas spectaculaire survenu en République tchèque où le journal *Respekt* a publié, en octobre 2001, un commentaire sur le « comportement corrompu » des ministres du gouvernement en place. Le Premier ministre a alors menacé de mettre ce journal en faillite en obligeant tous ses ministres à lui intenter un procès en dommages-intérêts. La cour constitutionnelle de la Hongrie a accru les risques pour les journalistes d'investigation en adoptant une loi



habilitant toute personne dont les droits civiques ont été « violés par les médias » à exiger qu'une amende, susceptible de remettre en cause la viabilité² économique du journal, soit infligée à son directeur de publication.

Dans les pays de la région, la bureaucratie a tendance à utiliser des tactiques dilatoires, telles que des coûts de traitement élevés et des procédures trop compliquées pour bloquer en fait

l'accès des citoyens à l'information.

À l'inverse, Internet renferme des possibilités d'amélioration de l'accès du public à l'information, soit à travers le site Internet du gouvernement, soit par d'autres canaux tels que les ONG ou les médias.

1 www.ostosest.cz; www.changenet.sk/mrgs.

2 *Heti Vilaggazdasag* (Hungary), 22 décembre 2001.

Société civile

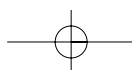
L'implication active de la société civile dans la lutte contre la corruption dans les milieux politiques et dans l'Administration dépend d'un certain nombre de facteurs liés les uns aux autres : la visibilité et le degré de corruption, la confiance générale dans les institutions d'État et la capacité des ONG nationales en tant que promoteurs de la prise de conscience du public. Dans certains pays, des ONG ont été créées avec pour seul et unique objectif de s'attaquer à la corruption. En fonction de la politique officielle de lutte contre la corruption, ces ONG agissent comme auxiliaires indépendants ou comme sentinelles, en s'opposant aux tentatives d'occulter le problème ou d'étouffer les cas individuels de corruption.

Ces dernières années, les ONG ont connu un tournant dans la lutte contre la corruption politique, dans l'Administration et les milieux des affaires. Avec le soutien international, les ONG et les journalistes ont amené le public à prendre davantage conscience de la corruption et incité à l'action politique.

En 2001 et 2002, plusieurs ONG slovaques ont créé l'Alliance « Stop aux conflits d'intérêts » avec pour objectif de modifier la loi existante mais largement inefficace sur la prévention des conflits d'intérêts. L'Alliance souhaite augmenter le nombre de fonctionnaires visés par cette loi, définir avec plus de précision des tâches et des limites par rapport aux contrats de travail et à des revenus supplémentaires, rendre publiques et obligatoires les déclarations de biens, même pour les membres de famille proches et améliorer l'efficacité des poursuites et des sanctions en matière de conflits d'intérêts³⁸.

En Hongrie, l'Institut Gallup assurait un service d'informations sur Internet qui surveillait l'intégrité des activités et des services publics³⁹. Les journaux et les revues hongrois tels que *Elet és Irodalom*, *Heti Vilaggazdasag* et *Népozabasag* ont développé une culture du journalisme d'investigation qui facilite la détection des grands scandales de corruption dans le pays.

La Fondation Stefan Batory, en collaboration avec la Fondation Helsinki, a mis au point le programme « Korupcja ? » (Corruption ?) dont l'objet est d'obtenir la



confiance du public en proposant la modification des lois, en soutenant les médias indépendants et en amenant la société polonaise à prendre conscience du phénomène de la corruption.

Dans un partenariat unique entre le gouvernement et une ONG, la section nationale de Transparency International en Lettonie, Delna, a été invitée à superviser la procédure d'appel d'offres pour une importante opération de privatisation. Même si l'appel d'offres pour l'acquisition de la compagnie maritime Latvian Shipping Company s'est soldé par un échec, la coopération entre une ONG et une agence de privatisation constitue un événement sans précédent dans la prévention du trafic d'influence dans le processus de prise de décision⁴⁰.

À la différence des autres pays d'Europe centrale et orientale et des États baltes, il existe en Slovaquie⁴¹ peu d'ONG engagées dans la lutte contre la corruption.

- * Les auteurs tiennent à remercier les participants à la conférence du réseau anti-corruption (ACN) de l'OCDE tenue à Istanbul (du 26 au 28 mars 2002) pour les informations fournies, ainsi que les différentes sections de Transparency International dans la région - en particulier en Slovaquie et en Lettonie - pour leurs suggestions et commentaires.
- 1 Commission des communautés européennes, Rapport ordinaire 2001 sur les progrès de la République tchèque dans la marche vers l'accession, SEC (2001) 1746 (Bruxelles, 13 novembre 2001).
 - 2 *Idem*, Pologne, SEC (2001) 1752 (Bruxelles, 13 novembre 2001).
 - 3 www.europol.eu.int/content.htm?news/prnew/en.htm.
 - 4 *Baltic Times* (Latvia), 6 décembre 2001; www.government.gov.sk/bojprotikorupcii/protikorupeny_twinning.html; www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare.
 - 5 OCDE, Réseau anti-corruption pour les économies en transition, Comité directeur, 23 mai 2001 - projet de note sommaire; www.andicorruptionnet.org.
 - 6 OCDE, Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, rapport du Comité chargé des investissements internationaux et des entreprises multinationales : mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la corruption des hauts fonctionnaires étrangers dans les transactions commerciales et des Recommandations de 1997, Paris, mai 2002; www.anticorruptionnet.org.
 - 7 Banque mondiale, Stratégies d'assistance aux pays pour la Pologne et la Lettonie, inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf
 - 8 Se rapporter au rapport 2001 sur la République tchèque : www.inf.org/external/np/ros/cze/index.htm.
 - 9 www.undp.sk/Reg_progs/PACT.asp.
 - 10 www.odccp.org/corruption.html.
 - 11 Une telle institution avait été recommandée par le rapport d'évaluation du GRECO sur la Slovaquie, lequel avait été adopté par le GRECO, réuni en sa 4^e session plénière en décembre 2000.
 - 12 Comparer *Lidové Noviny* (République tchèque), 25 avril 2002.
 - 13 « Hypothèses sur la stratégie anti-corruption de la Pologne », point de vue du groupe de travail anti-corruption fonctionnant avec l'appui organisationnel de la Banque mondiale, Varsovie, mai 2001. Voir GRECO, première mission d'évaluation : rapport d'évaluation sur la Pologne, adopté par le GRECO lors de sa 8^e session plénière en mars 2002. www.greco.coe.int.
 - 14 *Heti Vilagzadasag* (Hongrie), 17 novembre 2001.
 - 15 AIM Press Archive, 29 novembre 2001; www.aimpress.org.
 - 16 *Heti Vilagzadasag* (Hongrie), 6 octobre 2001.
 - 17 Fondation Soros, TI Lettonie (Delna), « Transparence dans le financement des partis politiques. Rapport final » (Riga, octobre 2001). Un système de déclaration des dons existe en Lettonie depuis 1995, mais sans aucun contrôle.
 - 18 *Warsaw Business Journal* (Pologne), 23 juillet 2001; *Industry Standard* (US), 17 juillet 2001.
 - 19 *Warsaw Business Journal* (Pologne), 28 mars 2002.
 - 20 *Ibid.*, 9 juillet 2001.
 - 21 *Baltic Times* (Lettonie), 20 septembre et 6 décembre 2001.
 - 22 *Heti Vilagzadasag* (Hongrie), 24 novembre 2001.

- 23 *Ibid.*, 25 août 2001.
- 24 Baltic News Service, 30 juillet 2001.
- 25 Ieva Raubisko, « Letting in the Sunshine », *Central European Review* 3, n° 15 (30 avril 2001).
- 26 National Programme for the Adoption of the Acquis 2001 (Tallinn : 2001), p. 69 ; *Baltic Times* (Lettonie), 22 novembre 2001.
- 27 Informations communiquées aux auteurs par la Fondation Batory, Varsovie, juin 2002.
- 28 www.uvo.gov.sk/english/e-bull/preds-e.htm.
- 29 Emflia Sicakova et Daniela Zemanovicová, « Transparency a korupcia », in M. Kollar et G. Meseznikov, eds, *Slovensko 2001, suhrnna sprava o stave spolocnosti* (Bratislava : Insitut pre verejné otázky, 2002).
- 30 RFE/RL, 13 août 2001.
- 31 Baltic News Service, 23 novembre 2001.
- 32 *Respekt* (République tchèque), 14 janvier 2002 ; *Pravo* (République tchèque) 13 décembre 2001; RFE/RL Crime, Corruption and Terrorism Watch, 13 décembre 2001.
- 33 www.rferl.org/corruptionwatch/2001/12/9-271201.asp.
- 34 *Baltic Times* (Lettonie), 6 et 20 décembre 2001.
- 35 Sicakova and Zemanovicova.
- 36 *Warsaw Business Voice* 6 (Pologne), 10 février 2001.
- 37 *Baltic Times* (Lettonie), 7 février 2002 ; RFE/RL Crime, Corruption and Terrorism Watch, 17 janvier 2001.
- 38 www.konfliktazujmov.sk.
- 39 www.gallup.hu/Gallup/monitor/default.html.
- 40 www.delna.lv/english/index.htm; *Central European Review* 3 n° 15, 30 avril 2001.
- 41 Open Society Institute, *Processus d'accession à l'Union européenne : corruption en Slovénie* (Budapest : à paraître).