



UNITED NATIONS
Office on Drugs and Crime

Office des Nations Unies Contre la Drogue et le Crime

***Programme mondial de
lutte contre la corruption***

Une sélection d'instruments pour la lutte contre la corruption

Vienne, septembre 2004

TABLE DES MATIERES

Instrument 1 : Evaluation de la corruption : Sa nature et son étendue

- Types de données à rechercher
- Méthodes de collectes des données
- Préalables et risques

Instrument 3 : Les agences spécifiques de lutte contre la corruption

- Les avantages principaux d'une institution séparée de lutte contre la corruption
- Les principaux inconvénients d'une institution séparée de lutte contre la corruption
- Assurer l'indépendance des agences spécialisées
- Les mandats des agences spécialisées de lutte contre la Corruption
- Les éléments importants des agences spécialisées de lutte contre la Corruption

Instrument 5 : Auditeurs et bureaux d'audit

- Les différents types d'audit
- Assurer l'indépendance des bureaux d'audit
- Les relations entre les bureaux d'audit et les autres organismes publics
- Les pouvoirs des auditeurs
- Les méthodes d'audit, le personnel d'audit et l'échange international d'expérience
- Préalables et risques
- Les instruments annexes

Instrument 6 : Le renforcement des institutions judiciaires

- Les mesures de lutte contre la corruption destinées aux juges
- Préalables et risques
- Les mécanismes annexes

Instrument 7 : La réforme de l'administration

- Comment réformer l'administration publique
- Problèmes rencontrés dans le service public
- Les éléments d'une nouvelle approche
- Les éléments de la Convention des Nations Unies appelant une réforme de l'administration
- Une vision pour une administration qui fonctionne
- Stratégie de réforme du service public
- Les éléments d'une nouvelle approche
- Préalables et risques
- La mise en œuvre de l'instrument 7

Instrument 8 : Codes et standards de conduite

- Description
- Les éléments des codes de conduite
- Les éléments des codes de conduite pour les agents publics
- Préalables et risques

Instruments annexes
Exemples

Instrument 10 : Réunion sur le plan d'action et sur la stratégie nationale

Description
La participation
La création de partenariats
La gestion de la dynamique de groupes
Le contenu des objectifs de la réunion
Les thèmes des ateliers et des groupes de travail
La préparation des instruments
Les instruments produits par les réunions
Préalables et risques
Instruments annexes

Instrument 11 : Plan d'action contre la corruption

Description
Les mesures prioritaires dans un plan d'action
Préalables et risques
Instruments annexes

Instrument 13 : Déclaration des actifs et des passifs de la puissance publique

Description
Préalables et risques
Instruments annexes

Instrument 17 : Gestion sur la base des résultats ou des faits

Description
Préalables et risques
Instruments annexes

Instruments 19 : Accès à l'information

Description
Préalables et risques

Instruments 23 : Les campagnes de sensibilisation et d'éducation publique

Description
Préalables et risques
Instruments annexes

Instrument 24 : Formation du personnel des médias et au journalisme d'investigation

Description
Préalables et risques
Instruments Annexes

Instrument 26 : Mécanisme de dénonciation publique

Description
Préalables et risques
Instruments annexes

Instrument 27 : Les chartes citoyennes

Description

Les plaintes

Préalables et risques

Instruments annexes

Instrument 29 : Les dénonciateurs, protection des personnes qui dénoncent la corruption

Une loi pour protéger les dénonciateurs

Préalables et risques

INSTRUMENT N° 1 **EVALUATION DE LA NATURE ET DE L'ETENDUE DE LA** **CORRUPTION**

L'instrument n° 1 est utilisé pour fournir des mesures quantitatives de l'étendue de la corruption dans un pays ou dans des secteurs spécifiques de ce pays. Il permet également d'évaluer qualitativement les types de corruption prédominants, leurs origines, et les facteurs aggravants.

L'instrument n°1 sera en général utilisé avant de développer une stratégie nationale de lutte contre la corruption :

- Dans sa phase préliminaire, il sera utilisé pour : assister la mise en oeuvre de la stratégie nationale anti-corruption, aider à déterminer les priorités, faire une première estimation de la durée de la stratégie et déterminer les ressources nécessaires à sa mise en oeuvre. L'évaluation préliminaire devra couvrir tous les secteurs de l'administration publique et si nécessaire, le secteur privé, pour être certain qu'aucun détail n'a été omis. Les données collectées à ce niveau serviront de base pour mesurer les progrès futurs.
- Dans la phase de suivi, il sera utilisé pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux données de base collectées lors de la phase préliminaire, pour fournir une information périodique sur la mise en oeuvre d'éléments stratégiques et de leurs effets sur la corruption et, pour aider à déterminer de quelle manière les éléments ou les priorités stratégiques doivent être adaptés en fonction des succès et échecs enregistrés.
- Pour aider à définir des objectifs clairs et raisonnables pour la stratégie, ainsi que pour chacun de ses éléments, et des indicateurs de performance mesurables.
- Pour élever la prise de conscience des responsables et du public sur la nature véritable, l'amplitude et l'impact de la corruption. La prise de conscience contribuera à renforcer la compréhension de la stratégie de lutte contre la corruption, à mobiliser le soutien en faveur de mesures anti-corruption et à encourager les populations à revendiquer et à exiger des services publics intègres et performants.
- Pour fournir une assistance de base aux autres pays luttant contre la corruption.

TYPES DE DONNEES A RECHERCHER

Information sur le lieu de survenance de la corruption.

Une telle information peut inclure l'identification d'activités particulières du secteur public ou du secteur privé, d'institutions ou de relations personnelles. Les données sont souvent collectées à propos de certaines agences gouvernementales en

particulier, par exemple, ou sur le déroulement des procédures administratives telles que, les procédures d'embauche dans la fonction publique, ou les procédures de passation des marchés publics.

L'information sur les types de corruption existants.

Tandis qu'une évaluation globale sur les types prédominants de corruption est entreprise, une étude plus détaillée sera intégrée sur les types de corruption déjà identifiés et susceptibles de se produire dans telle ou telle administration, au cours de telle procédure ou dans le cadre d'une relation personnelle.

L'étude pourrait montrer que le versement de pots de vin est un problème majeur dans les passations de contrats avec l'administration, par exemple, tandis que le recrutement dans la fonction publique pourrait être influencé par le népotisme.

Information sur les coûts et les effets de la corruption.

Comprendre les effets de la corruption est fondamental pour définir des priorités et mobiliser les efforts de lutte contre la corruption. Autant que de possible, l'information devrait inclure les coûts économiques directs et une estimation des conséquences humaines indirectes et immatérielles.

Les facteurs qui constituent ou qui sont associés à la corruption.

On identifie rarement une cause unique à la corruption mais, plus généralement, un nombre de facteurs constitutifs. Ce sont des facteurs tels que la pauvreté ou le bas niveau économique et social des fonctionnaires qui les rendent plus exposés à la corruption ; la présence d'influences corruptrices telles que les organisations de crime organisé ; des facteurs structurels tels qu'un pouvoir discrétionnaire prononcé et une absence générale de contrôle et de responsabilité. Obtenir des informations sur de tels facteurs est essentiel pour comprendre la nature de la corruption et pour formuler des contre-mesures.

L'identification de facteurs constitutifs de la corruption par les chercheurs et les inspecteurs, pourrait les amener à identifier des cas de corruption auparavant inconnus et inattendus.

La perception subjective de la corruption par les personnes concernées ou affectées par elle.

Toutes les évaluations de la corruption doivent comprendre des mesures objectives (sur ce qui se passe véritablement) et des évaluations subjectives (sur la façon dont les concernés perçoivent et comprennent les événements). L'information est nécessaire parce que la réaction des gens est dictée par leur propre perception.

Les domaines spécifiques suivants devraient être étudiés :

- les impressions des personnes concernées (les coupables, les victimes et autres) sur les types de corruption ;
- les impressions des personnes concernées sur les règles appropriées et les standards de conduite pour savoir si la corruption va à l'encontre de ces standards ;

- les impressions des personnes concernées sur l'impact ou les effets de la corruption, et ;
- les points de vue des personnes concernées sur ce qui devrait être fait en matière de lutte contre la corruption et sur le choix d'une solution adaptée aux circonstances.

METHODES DE COLLECTE DES DONNEES

La corruption est par nature une activité secrète. Par conséquent, il est difficile d'obtenir une information précise et cela incite les concernés à déformer et à falsifier toutes les informations qu'ils fournissent.

Ainsi, pour faire une évaluation précise, il est fondamental d'obtenir l'information par le plus grand nombre de sources possibles et de s'assurer de la diversité de ces sources et des méthodes utilisées.

Ceci permet l'identification d'omissions ou d'erreurs dues à la falsification de l'information et cela permet leur échantillonnage afin de les prendre en compte ou de les éliminer.

Les techniques principales pour la collecte d'information comprennent :

L'étude documentaire

Une première phase consiste souvent à collecter le plus de données possibles auprès de sources pré-existantes : les études et évaluations antérieures réalisées par des universitaires, des groupes d'intérêts, des fonctionnaires, des auditeurs généraux ou médiateurs et aussi les informations des médias.

Les enquêtes

La conduite d'enquêtes est un moyen important d'évaluation. Les enquêtes rassemblent l'information venant de réponses à des questionnaires écrits ou d'interviews.

Elles peuvent s'adresser à un large public ou à des échantillons spécialement sélectionnés. Elles peuvent collecter des données objectives (par exemple, la nature et la fréquence des cas de corruption constatés) ou subjectives (les points de vue, les perceptions et opinions des sondés).

Un large éventail de données peut être obtenu sur les types, la nature, l'étendue et la localisation de la corruption, la réalité des efforts de lutte contre la corruption et la perception du public sur tous ces éléments. Une grande expertise est cependant nécessaire pour collecter des données valides et pour les interpréter correctement.

Lors de la conduite d'une enquête, il est important de choisir des échantillons représentatifs de la population, car la nature de l'échantillon est un facteur essentiel de l'évaluation des résultats. Une enquête grand public pourrait montrer que seule une petite proportion de la population a été confrontée à la corruption dans le secteur public. Alors que si l'on considère un échantillon de personnes qui ont des contacts

avec le gouvernement, ses démembrements ou ses procédures (telles que le recrutement ou la passation de marchés publics) on arriverait à un résultat différent.

Les résultats sur des échantillons composés de membres du secteur public pourraient varier par rapport à des échantillons tirés d'éléments externes.

La comparaison des données extraites de différents échantillons est un élément important pour une telle recherche mais, les comparaisons ne peuvent être valides que si les échantillons ont été au préalable correctement sélectionnés et identifiés.

Pour des enquêtes grand public, on doit veiller à inclure dans l'échantillon tous les groupes de la population. Une erreur commune est de sur-représenter les zones urbaines dans l'échantillon, car les gens y sont plus accessibles et à moindre coût, et de sous-représenter les populations rurales et éloignées.

Les résultats obtenus ne seront représentatifs si la perception de la corruption est différente dans les zones urbaines et rurales.

Pour les échantillons, sélectionnés de façon plus stricte, par exemple en demandant aux usagers d'apporter des commentaires sur un service particulier, on doit s'assurer qu'une large gamme d'usagers de ce service est pris en compte.

L'anonymat et la confidentialité sont aussi importants. Les fonctionnaires corrompus ne fourniront pas l'information s'ils redoutent des sanctions disciplinaires et pénales et beaucoup de victimes craignent des représailles si elles donnent des informations.

La formulation d'instruments d'étude est fondamentale. Les questions doivent être conçues pour être comprises par tous les enquêtés, quel que soit leurs backgrounds ou leurs niveaux d'instruction. La question doit être comprise de la même façon par toutes les personnes interviewées. Dans le cas où plusieurs d'entre elles seraient analphabètes ou susceptibles de ne pas répondre à un questionnaire écrit, le téléphone ou l'entretien individuel est souvent utilisé. Dans ce cas il est indispensable de former les enquêteurs pour s'assurer qu'ils posent les mêmes questions ou qu'ils utilisent la même terminologie.

Les 'focus' groupes

Une autre technique de sondage utilisée pour l'évaluation, est la constitution de focus groupes. Il s'agit de personnes réunies dans un groupe en fonction de leurs intérêts ciblés (par exemple, personnes travaillant pour une administration, ou tel groupe de la société civile) qui tiennent des sessions de discussion. Cette technique produit habituellement des évaluations qualitatives plutôt que quantitatives comprenant une information détaillée concernant des points de vue sur la corruption et de précieuses idées sur la façon dont le gouvernement peut les combattre.

Les focus groupes peuvent bénéficier d'emplois du temps spécifiques, mis au point à l'avance ou définis ultérieurement par chaque groupe, lors de la première séance de travail par exemple, ou par consultation préalable des membres du groupe. Des groupes focus peuvent aussi être utilisés pour produire des évaluations préalables qui serviront de socle à une étude plus approfondie. Cette option, néanmoins, ne devrait pas être la seule méthode utilisée pour de telles évaluations.

Un focus groupe de juges pourrait être utile pour développer la recherche sur la corruption dans le système juridique, par exemple, mais d'autres groupes, tels que le personnel auxiliaire de justice, les juges d'instruction ou les magistrats pourraient donner des résultats différents.

Les études de cas

A la suite d'évaluations de base, quantitatives et qualitatives, qui identifient l'étendue et la survenance de la corruption, des études de cas peuvent être utilisées pour fournir une information qualitative plus détaillée. Des cas spécifiques de corruption sont identifiés et examinés en détail pour prévenir les types de corruption concernés, comprendre comment elle s'est produite, qui y était mêlé, de quelle façon, quel a été son impact, ce qui a été fait en conséquence et quelle a été la portée des actions entreprises. L'information est d'habitude recueillie en interviewant les personnes impliquées dans des affaires de corruption, bien que d'autres sources, tels que des documents de justice ou des rapports, pourraient être utilisés, lorsqu'ils sont fiables.

Les études de cas sont particulièrement utiles pour évaluer le processus de corruption et les relations entre les participants, les observateurs et autres, tout comme les causes et les facteurs contributifs. Elles sont aussi utiles pour éduquer les officiels et le public sur la corruption. Ces cas pourraient être choisis comme des exemples typiques d'un problème particulier. Des exemples type des situations de corruption les plus courantes devraient être repris sous forme de cas pratiques.

Les observations sur le terrain

Des observateurs devraient être envoyés pour surveiller directement des activités spécifiques. S'ils sont bien formés, ils peuvent obtenir une information très détaillée. L'observation sur le terrain est cependant trop chère et suppose de disposer d'un temps conséquent pour envisager une utilisation étendue. Elle est généralement limitée au suivi d'autres méthodes plus générales et à l'examen détaillé de certains aspects d'un problème.

Les observateurs sur le terrain peuvent être amenés à collecter des informations et à rédiger des rapports sur n'importe quel aspect de l'activité observée, ce qui peut permettre d'avoir des données (comme, par exemple, sur l'efficacité, la courtoisie ou la rapidité avec lesquelles les fonctionnaires échangent des informations avec le public) qui ne seraient pas obtenues si l'on utilisait la plupart des autres méthodes.

Dans un exemple récent, dans le cadre d'une évaluation globale de l'intégrité et de la compétence judiciaire au Nigéria, des observateurs sur le terrain ont fréquenté les tribunaux et devaient dire si les juges commençaient à siéger à l'heure prévue et combien de temps dans la journée ils passaient en audiences.

Dans beaucoup de cas, il peut être difficile de faire la distinction entre l'utilisation d'observateurs dont le rôle est simplement de collecter des données à des fins de recherche, et d'enquêteurs de police dont l'objectif est d'identifier les malfaiteurs pour recueillir et pour réunir les preuves nécessaires dans le but de les poursuivre devant les tribunaux ou de prendre des mesures disciplinaires. Cela est particulièrement vrai dans les situations où les observateurs travaillent dans le secret ou de façon

anonyme, ce qui sera souvent le cas, pour s'assurer que leur présence n'influence pas la conduite des personnes observées.

Les officiels travaillant dans des pays où des contraintes légales ou constitutionnelles s'appliquent aux investigations criminelles, doivent avoir à l'esprit que des contraintes pourraient s'appliquer à l'observation secrète ou anonyme, qu'elles pourraient empêcher l'utilisation de l'information ainsi obtenue contre les coupables dans tout procès ultérieur. Les observateurs devraient avoir à leur disposition les règles ou les lignes directrices indiquant à quel moment ils doivent notifier aux administrations répressives du pays qu'une infraction sérieuse est observée.

Evaluation professionnelle des dispositions et pratiques légales

Dans la plupart des pays, les dispositions légales, pénales ou administratives, qui ont pour but de prévenir, d'empêcher ou de contrôler la corruption existent déjà et s'échelonnent du crime à l'infraction, des infractions à la déontologie professionnelle aux règles non écrites. Les plus importantes d'entre elles comprennent généralement : les délits, tels que la corruption ; les règlements de fonctionnement du service public tels que ceux qui régissent la divulgation d'informations secrètes ; les règlements et les pratiques dans les professions libérales. D'autres secteurs professionnels, tels que les professions médicales, les ingénieurs et le secteur des assurances peuvent avoir des codes de conduites comprenant des éléments ayant trait aux efforts de lutte contre la corruption. Une évaluation conduite par des chercheurs compétents, mais indépendants des secteurs et organes évalués, peut être menée. Le cas échéant, les organisations professionnelles peuvent être sollicitées pour faire des études internes et pour transmettre des rapports.

Les rapports devraient être archivés de manière à constituer un inventaire complet des mesures anti-corruption qui peuvent être utilisées aux fins suivantes :

- comparer chaque secteur avec les données inventoriées afin de déterminer si des éléments de secteurs différents sont présents ou pas dans le secteur évalué et s'il est pertinent de les rajouter ou non.
- comparer des règles parallèles ou similaires adoptées par différents secteurs pour déterminer laquelle est la plus efficace et pour la conseiller aux autres secteurs, dans un souci d'amélioration ;
- une fois que les mesures ont été identifiées, mener une étude sur des membres de la profession et leurs clients et évaluer leur point de vue pour savoir si chaque mesure a été efficace ou non, en expliquant pourquoi ; et
- identifier les écarts et les incohérences ainsi que leurs résolutions.

Toute la charpente législative de lutte contre la corruption devrait être évaluée, ce qui nécessite la considération initiale du mode d'utilisation des lois qui pourraient être utilisées contre la corruption. Une telle évaluation comprendra :

- la législation pénale incluant les incriminations pertinentes ; les éléments de procédure pénale ; les lois concernant la responsabilité des fonctionnaires, les lois régissant la recherche et la saisie des produits de la corruption et le cas

échéant, les autres biens utilisés pour commettre des délits ou qui sont en relation avec ces derniers ;

- les éléments considérés comme réglementaires ou de droit administratif par la plupart des pays, y compris les codes de conduite et les pratiques propres au service public, et les règlements qui régissent les fonctions clés telles que le fonctionnement des services financiers (par exemple, les banques et le commerce public de stocks, titres et denrées), l'emploi de fonctionnaires et l'établissement de contrats publics sur les biens et les services ;
- d'autres domaines du droit comprenant, la législation relative aux procédures judiciaires et aux règles de procédure qui régissent l'utilisation de litiges civils comme moyens de réparation d'un tort ou d'une négligence imputable à la corruption et ;
- tout domaine de pratique professionnelle qui obéit à des règles, qu'elles soient dictées par l'Etat ou adoptées par la profession elle-même, devrait se préparer à une étude interne ou externe.

Parmi les domaines importants, les professions juridiques et comptables et leurs sous-groupes tels que, les juges et les procureurs, les autres professions indépendantes ou organismes quasi-professionnels devraient être évalués. Il faut noter que l'objectif premier d'un tel examen n'est pas nécessairement d'identifier la corruption mais d'évaluer quelles mesures ont été développées contre elle. Ces mesures pourraient alors pour être utilisées comme base de réformes pour d'autres professions ou pour identifier et traiter les incohérences et les écarts.

Evaluation des institutions et des relations institutionnelles.

La part la plus importante de l'évaluation des institutions et des relations institutionnelles doit inclure l'analyse de leurs capacités, réelles ou potentielles, à combattre la corruption. L'évaluation devrait également servir à déterminer la nature et l'étendue de la corruption dans chacune d'entre elles ainsi que le contexte et les relations entre elles. L'évaluation devrait porter sur les agences publiques, les institutions et les éléments pertinents de la société civile, y compris les médias, les organismes professionnels et les groupes d'intérêts appropriés. Les méthodes décrites dans l'instrument n° 1 peuvent être utilisées à cet effet.

PREALABLES ET RISQUES

Les risques principaux inhérents à l'évaluation sont que les données obtenues soient erronées ou qu'elles soient mal interprétées, ce qui conduit au développement de stratégies anti-corruption inappropriées ou à des conclusions fausses sur les progrès de la lutte contre la corruption, deux situations qui représentent une menace sérieuse. Lorsque les stratégies initiales sont trop conservatrices, un pays pourrait manquer d'utiliser tout son potentiel de lutte contre la corruption et lorsqu'elles sont trop ambitieuses, elles risquent d'échouer.

Si les populations sont convaincues que la stratégie nationale ne marche pas, soit parce qu'elle est trop ambitieuse, soit parce que les données utilisées pour évaluer

les progrès ne sont pas fiables, le respect des mesures anti-corruption va baisser conduisant à une détérioration plus importante de la stratégie. Les méthodes pour la collecte, l'analyse et la transmission des données et des conclusions doivent par conséquent être rigoureuses et transparentes.

Non seulement les évaluations doivent être valides mais elles doivent être perçues comme telles par les experts indépendants et par la population dans son ensemble.

INSTRUMENT N°3

LES AGENCES SPECIALISEES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Les stratégies de lutte contre la corruption devront généralement envisager l'opportunité soit, de mettre en place une institution spécifique à la lutte contre la corruption, telle qu'une agence anti-corruption (AAC), soit, de modifier ou d'adapter les institutions existantes, soit enfin, d'opter pour une combinaison des deux. Les facteurs juridiques, politiques et liés aux ressources devraient être considérés à cet effet.

La Convention des Nations Unies contre la Corruption recommande la mise en place de telles agences (sauf si elles existent déjà, sous quelque forme que ce soit) dans deux domaines : les organes de prévention de la corruption (article 6) et les organes spécialisés dans la lutte contre la corruption par l'application du droit (article 36). Il revient aux gouvernements de décider de la nécessité de créer deux organismes distincts : les notes approuvées pour les Travaux Préparatoires précisent que les Parties pourraient mettre en place ou utiliser le même organisme pour répondre aux exigences des deux dispositions¹.

Lorsqu'ils mettront en œuvre la Convention et leurs stratégies nationales, les pays devront déterminer s'il faut mettre en place de nouveaux organes ou si ceux préexistants répondent aux attentes, avec ou sans modifications ; si l'approche la plus efficace suppose une entité unique et centralisée ou la mise en place d'entités distinctes. Ce faisant, les Etats devraient avoir à l'esprit que la Convention ne fixe que des standards minimaux² et que le plus important reste l'efficacité des organismes mis en place compte tenu des lois, des procédures et des pratiques nationales.

Un certain nombre d'éléments juridiques, politiques, financiers et autres devraient être pris en compte dans la création d'agences spécialisées de lutte contre la corruption.

¹ A/58/422 1 XX 11 et 39.

² Voir articles 65§2 concernant la possibilité d'adopter des mesures plus strictes et sévères que celles exigées par la Convention.

LES PRINCIPAUX AVANTAGES D'UNE INSTITUTION SPECIALISEE DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION SONT :

- un degré élevé de spécialisation et d'expertise ;
- un degré élevé d'autonomie qui doit la protéger de la corruption ou d'autres influences;
- elle sera distincte des agences et des départements administratifs sur lesquels elle devra enquêter ;
- une institution nouvelle peut partir sur de bonnes bases car elle n'a pas de passé entaché par la corruption ou d'autres problèmes qui pourraient exister dans des institutions anciennes ;
- elle bénéficie d'une plus grande crédibilité aux yeux du public ;
- des mesures de sécurité pour la protéger peuvent lui être accordées ;
- elle bénéficiera d'une plus grande confiance politique, juridique et publique
- il y aura plus de transparence dans l'évaluation de ses progrès, de ses succès et de ses échecs et ;
- les actions de lutte contre la corruption seront plus promptes. Les ressources à consacrer à chaque tâche seront utilisées et les fonctionnaires n'auront pas à arbitrer entre des priorités divergentes d'application de la loi, d'audit et d'agences similaires.

LES PRINCIPAUX INCONVENIENTS D'UNE INSTITUTION SPECIALISEE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION SONT :

- des coûts administratifs plus élevés ;
- l'isolement, les barrières et les rivalités entre l'institution et les personnes avec lesquelles elle doit coopérer, tels que les agents d'application de la loi, les procureurs, les spécialistes d'audit, les inspecteurs ;
- la possible réduction du statut perçu par des structures existantes non présentes dans la nouvelle institution ;
- d'un point de vue politique, la création d'une institution ou d'une agence spécialisée émet le signal que le gouvernement prend au sérieux les efforts de lutte contre la corruption.

Une agence spécialisée pourra cependant déclencher des pressions politiques concurrentes émanant de groupes recherchant une priorité similaire pour des initiatives en rapport avec le crime. Elle pourra aussi être vulnérable face à des

tentatives de marginalisation, telles que l'allocation de ressources insuffisantes ou de structures inadéquates d'enquêtes³, engendrant une réduction d'efficacité.

D'une façon générale, la division ou la fragmentation de l'application de la loi entre différentes structures diminuera l'efficacité des mesures.

Inversement, le fait qu'une AAC induise une protection supplémentaire contre la corruption est positive dans le sens où elle sera placée dans une position de supervision du système judiciaire et dans le cas où l'agence elle-même serait corrompue, c'est elle qui serait sous surveillance.

L'enjeu au niveau de la création et de la mise en œuvre de la structure consiste à lui accorder juste assez de redondance et même de rivalité avec les autres institutions qui peuvent être amenées à lutter contre la corruption. Ainsi, si ces institutions sont défaillantes dans la lutte contre la corruption, l'AAC peut prendre le relais.

Cependant, la duplication des tâches ne devrait pas être telle qu'elle restreindrait le flux d'informations ou les opportunités d'investigation ou de poursuites judiciaires.

Les institutions dédiées à la lutte contre la corruption seront probablement créées là où la corruption est (ou est perçue comme étant) si répandue que l'adaptation des institutions déjà existantes est impossible pour permettre le développement et la mise en œuvre des réformes nécessaires.

Dans la plupart des cas, si le système judiciaire est capable de traiter le problème de la corruption, les inconvénients à créer une agence spécialisée l'emporteront sur les avantages. Beaucoup d'avantages tels que la spécialisation, l'expertise et même le degré nécessaire d'autonomie peuvent être réalisés en mettant en place des unités spécialisées au sein d'agences d'application des lois déjà existantes ; cela aura pour conséquence la minimisation des inconvénients dans la coordination des efforts de lutte contre la corruption.

ASSURER L'INDEPENDANCE DES AGENCES SPECIALISEES

Là où une agence totalement indépendante doit être créée, le degré d'autonomie nécessaire ne peut généralement être assuré que par le vote d'une loi ou, dans certains cas, par une révision de la Constitution. Cependant, dans beaucoup de pays, l'objectif des révisions est plus d'assurer une interprétation et une application satisfaisantes des règles constitutionnelles que d'en adopter de nouvelles.

Même si les agences de lutte contre la corruption ne doivent pas être considérées comme des institutions judiciaires par nature, là où la corruption est suffisamment importante et répandue pour imposer la création d'une institution spécialisée et indépendante, on pourrait prévoir de doter cette institution de pouvoirs normalement dévolus aux autorités judiciaires⁴. Ils devraient comprendre :

³ Les articles 6 et 36 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption demandent explicitement l'allocation de ressources adéquates comme étant « l'indépendance nécessaire ».

⁴ Beaucoup de sources ont établi les éléments qui sont considérés comme une exigence d'une indépendance judiciaire. Voir par exemple « les principes de base sur l'indépendance de la justice », Rapport du 7^e Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des coupables A/CONT/121/22 XX 1 UN sales # E 86

- un mandat fixé par la Constitution, par la loi ou par un autre dispositif assurant une même protection⁵;
- la sécurité de la mission des hauts fonctionnaires ;
- l'examen multi partisan et public des nominations aux principaux postes, de la publication des rapports et des autres affaires de l'agence ;
- l'assurance et l'indépendance des budgets et des ressources adéquates ;
- l'exclusivité, la priorité de juridiction (ou le pouvoir d'enquêter) et des poursuites judiciaires pour les cas de corruption et le pouvoir de déterminer les cas qui comportent assez d'éléments de corruption pour en référer à la juridiction compétente et ;
- l'immunité contre les actions en justice en droit civil.

LES MANDATS DES AGENCES SPECIALISEES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.

Le mandat exact d'une AAC spécialisée dépendra de plusieurs facteurs parmi lesquels:

- la nature et l'étendue de la corruption ;
- les contraintes externes ou internationales pour le pays qui l'empêchent de créer une telle agence (ou de telles agences)⁶ ;
- de savoir si l'agence est à considérer comme une institution temporaire ou permanente
- Les mandats d'autres entités concernées par les domaines tels que, la politique, les modifications législatives, l'application de la loi et les poursuites judiciaires ;
- la gestion et la réglementation du service public et ;
- de savoir si le mandat a pour objectif de lutter contre la corruption à tous les niveaux de l'administration (central, régional, municipal ou local).

XX 1, Part 1D2 ré-édité aux Nations Unies. Compilation d'instruments internationaux vol1 Part1 et la commission internationale de juristes. Déclaration de Delhi (1959) ré-édité dans : La règle de droit et droits de l'homme. Principes et définitions (CIJ Genève 1966). D'autres exemples peuvent aussi être recherchés dans d'autres fonctions liées à la gouvernance comme l'ombudsman, les commissions électorales, les auditeurs indépendants et les régulateurs financiers.

⁵Un mandat « protégé » est un mandat tel que ceux établis par la loi et protégés par des procédures strictes qui sont plus sévères que pour une loi ordinaire. .

⁶ Les exigences les plus importantes à ce niveau sont établies dans les articles 6 et 36 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption. On retrouve également ces exigences dans d'autres Traités ou Accord, comme des accords contractuels en vue d'exécuter un travail spécifique dans un environnement intègre.

DES ELEMENTS IMPORTANTS DES AGENCES SPECIALISEES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POURRAIENT COMPRENDRE :

Une fonction d'investigation et de poursuites judiciaires⁷.

Lorsqu'un pays émerge d'un environnement systématiquement corrompu ou d'une corruption impliquant des hauts fonctionnaires, l'AAC pourrait être la seule agence prête à enquêter et à intenter des poursuites ou le seul organe avec suffisamment d'indépendance pour le faire avec succès. Lorsque le secteur des poursuites judiciaires fonctionne correctement, un mandat séparé de poursuites judiciaires pourrait ne pas être nécessaire bien que l'AAC puisse assigner ou recommander des cas pour poursuites. Le principe de l'opportunité des poursuites est lui-même susceptible de corruption et demandera des garanties chaque fois qu'une agence en est investie.

Une fonction éducative et d'élévation des consciences.

L'AAC, une fois établie, a l'information voulue pour jouer un rôle important dans l'éducation du public sur la corruption. La divulgation de cas spécifiques est utile pour asseoir la crédibilité des efforts de lutte contre la corruption, a un effet dissuasif et permet de mesurer les succès. Une éducation plus générale sur les coûts véritables et l'étendue de la corruption est nécessaire pour bénéficier du soutien populaire et pour la stratégie de lutte contre la corruption elle-même.

Une fonction d'analyse, une fonction de décision politique et une fonction législative.

Un élément essentiel des stratégies de lutte contre la corruption est la capacité de tirer des leçons de l'expérience entreprise pour modifier la stratégie en même temps qu'elle se déroule.

L'AAC aura l'information nécessaire et devrait avoir l'expertise indispensable pour analyser et formuler des réponses. L'AAC devrait avoir l'autorisation de faire de telles recommandations, à la fois aux institutions administratives et aux institutions législatives et publiques, si nécessaire.

Une fonction de prévention.

Outre la dissuasion et les mesures éducatives, l'AAC devrait être à même de développer, de proposer et, si indiqué, de mettre en œuvre des mesures préventives. Par exemple, on devrait lui accorder le pouvoir de passer en revue et de commenter des mesures préventives développées par d'autres départements et agences.

⁷ La Convention des Nations Unies contre la Corruption envisage une structure simplifiée qui comprend des agences spécialisées uniquement dans les domaines de l'exécution de la loi (article 6) et de la prévention, mais qui inclus dans le même temps les autres éléments substantifs comme moyens de prévention.

INSTRUMENT N° 5

AUDITEURS ET INSTITUTIONS D'AUDIT

L'objectif fondamental de l'audit est la vérification des enregistrements, des procédures ou des fonctions par une entité suffisamment indépendante du sujet audité pour ne pas être induite en erreur ou influencée de façon inconsidérée dans son travail.

Les informations auditées le sont d'une manière plus ou moins détaillée et plus ou moins en profondeur. Mais d'une manière générale, les audits devraient examiner en intégralité la justesse l'intégrité des actions prises et des procès-verbaux. Les audits d'entreprise considèrent par exemple la position réelle de l'entreprise, les décisions prises par ses dirigeants. Si un seul de ces facteurs est biaisé, les conclusions de l'audit seraient erronées et trompeuses.

La Convention des Nations Unies contre la Corruption considère les audits comme des éléments de prévention, aussi bien dans le secteur public (article 9) que dans le secteur privé (article 12). Mais des éléments spécifiques de la Convention tels que, les exigences en matière de préservation de l'intégrité des livres de comptes, des procès-verbaux et autres documents financiers, indiquent clairement que les fonctions de dissuasion, de détection, d'investigation et de poursuites judiciaires sont également prises en compte⁸. Quant aux besoins de prévention, les audits et les auditeurs préviennent la corruption en la rendant plus risquée et plus difficile, tout en posant en même temps, les bases de mesures réactives et curatives pour les cas où la dissuasion et la prévention ne seraient pas suffisantes.

Les audits fonctionnent d'abord par transparence. Alors que certains auditeurs ont le pouvoir d'agir à partir des résultats de leurs propres recherches, leurs responsabilités sont souvent restreintes à l'investigation ou en rapport avec les faits et parfois, ils sont amenés à faire des recommandations et à transmettre les résultats à d'autres organismes. Alors que les audits pourraient en référer à des institutions internes comme les gouvernements et les conseils d'administration, leur pouvoir véritable réside dans le fait que leurs rapports sont rendus publics.

Une fois réalisés, les audits servent à :

- **vérifier de façon indépendante l'information et les analyses** : cela permet d'avoir une vision de l'institution ou de la fonction auditée fidèle à la réalité ;
- **identifier les faiblesses manifestes**, les imperfections de l'administration, les malversations et d'autres problèmes similaires que le personnel interne n'est pas capable d'identifier ou a des réticences à le faire ;

⁸ Voir l'article 9§3 (intégrité des enregistrements), et aussi article 9 sous paragraphe 2 (mesures corrections pour suivi de procédures) concernant le secteur privé voir article 12 sous para 2 (les exigences de l'audit) et par 3 (l'interdiction d'actes incompatible avec un audit efficace, tels que la comptabilité parallèle et la destruction volontaire de documents.

- **identifier les faiblesses et les forces des structures administratives** et apporter des informations sur les éléments à conserver ou à modifier;
- **fournir une base d'évaluation pour les réformes à venir** et, contrairement au personnel, ils peuvent, dans certains cas proposer ou imposer des objectifs et des délais pour les réformes à entreprendre.
- **Présenter une information vraie et vérifiée au public**, ce qui met une pression sur l'administration pour prendre les mesures qui s'imposent pour résoudre les problèmes identifiés;
- Présenter, dans les cas de malversation, **un mécanisme à travers lequel les problèmes peuvent être portés devant les agences d'exécution de la loi** ou devant des instances disciplinaires, autres que l'institution sous audit.

LES DIFFERENTS TYPES D'AUDITS

Les audits varient selon leurs sujets, leurs étendues, les prérogatives des auditeurs, l'indépendance des auditeurs par rapport aux institutions et aux personnes qui font l'objet de l'étude, et selon ce que l'on fait des résultats et des conclusions du rapport d'audit.

La taille des audits varie : un audit peut porter sur l'examen d'un aspect spécifique des activités d'une entreprise privée, comme sur l'ensemble des activités de gouvernements, ce qui conduit à l'utilisation de centaines d'auditeurs externes⁹.

Les auditeurs peuvent avoir pour mandat d'exécuter des tâches spécifiques, bien que cela puisse compromettre leur indépendance ; ou bien, on peut leur confier des pouvoirs généraux qui leur permettent non seulement, de conduire des audits mais aussi, de décider quels sont les aspects d'une entreprise ou d'un service public qu'ils examineront chaque année. Les auditeurs du secteur public appartiennent généralement à la dernière catégorie, compte tenu des volumes importants d'information à examiner, de l'expertise requise et du caractère sensible d'une part importante de l'information à traiter. La nécessité d'un fort degré d'autonomie et la résistance aux trafics d'influence sont aussi d'importantes raisons de donner aux auditeurs du secteur public un pouvoir discrétionnaire.

Les types spécifiques d'audits comprennent :

Les pré-audits et les post-audits.

Les audits d'activités spécifiques peuvent être conduits avant et/ou après le démarrage de l'activité. Les institutions d'audit public peuvent être amenées à examiner des propositions de projets, des projets de contrat ou des éléments similaires et y apporter les recommandations nécessaires pour protéger l'activité contre la corruption ou d'autres méfaits.

⁹ Une des institutions de la sorte, *the United States General Accounting Office*, comprend actuellement 3 275 fonctionnaires.

Ils peuvent aussi, sur demande, ou de leur propre gré, faire l'examen d'une activité dans le détail, lorsqu'elle est arrivée à son terme. Il est important d'avoir à l'esprit que dans ce cas, les pré-audits peuvent être utiles pour prévenir la corruption. L'information nécessaire pour un audit complet et véritable n'existe qu'avec les faits.

Par conséquent, lorsqu'une activité est auditée avant d'être mise en œuvre, elle doit néanmoins faire l'objet d'un post-audit.

Les audits internes et les audits externes.

Selon l'ampleur de l'audit et le degré d'indépendance requis, les audits peuvent être exécutés par des unités spécialisées, internes aux départements du gouvernement ou des entreprises ou, par des entreprises publiques totalement indépendantes des institutions gouvernementales ou, par des sociétés privées. Les audits internes sont utiles pour un examen rapide et efficace d'activités internes et, dans certains cas, pour un audit qui implique l'accès à une information sensible. Habituellement cependant, ils sont sous le contrôle du responsable de l'unité auditée et ne doivent pas faire l'objet de publication ou de rapport externe à l'organisation concernée.

Les audits externes offrent une plus grande indépendance et de meilleures garanties de transparence et d'accès aux résultats publics.

Les audits non publiés.

Un des principes de l'audit est que les résultats doivent être rendus publics. Cependant, ce principe peut entrer en contradiction avec le souci de préserver le secret d'Etat dans le secteur public. Les secrets d'Etat, allant d'affaires de sécurité nationale à l'information économique et commerciale sensible, sont protégés par les gouvernements. Pourtant, les affaires qui comprennent une telle information ne devraient pas échapper à l'audit. Si l'on empêche les auditeurs d'examiner les départements et les agences qui manipulent de l'information sensible, la corruption et d'autres activités répréhensibles seront protégées de l'analyse.

Dans de tels cas, il est préférable d'auditer les activités sensibles, si nécessaire en utilisant des auditeurs qui ont fait l'objet d'une enquête de moralité et qui ont reçu l'aval d'une commission officielle spécialisée sur la législation concernant la confidentialité de certaines activités étatiques.

On devrait exiger que ces rapports « sensibles » soient transmis uniquement à des hauts fonctionnaires de dernier échelon, qui ont le pouvoir d'agir en fonction des conclusions, ou que les parties confidentielles des rapports soient coupées ou cachées afin qu'elles ne soient pas divulguées. Dans un tel cas, on doit déterminer si une information est confidentielle ou non, de façon aussi indépendante que possible. Une possibilité serait de permettre à un auditeur insatisfait d'une décision de classer confidentiel, de la contester devant les tribunaux, en demandant un huis clos et à ce que les décisions judiciaires soient tenues secrètes ou certains passages coupés.

Une autre option serait de créer une structure composée d'organisations associatives ou politiques reconnues à qui les rapports d'audits internes des départements sensibles de l'administration seraient remis directement pour examen.

Diversité des audits : juridique, financier ; la mise en conformité des standards établis et des degrés de performance.

Les auditeurs peuvent être mandatés pour examiner les aspects juridiques ou financiers, pour vérifier que les procédures internes sont conformes aux standards existants ou pour évaluer la performance d'individus ou d'institutions. Concernant les institutions du secteur public, les auditeurs sont habituellement mandatés pour décider de l'opportunité de l'audit et de la manière dont l'audit doit être mené et pour examiner tous les aspects mentionnés ci-dessus d'une institution donnée. De telles décisions peuvent être faites de façon aléatoire, pour assurer une dissuasion générale, et/ou sur la base des informations reçues. Par exemple, une information donnée par le personnel interne peut déclencher un audit ou bien, l'information collectée lors d'un audit préliminaire peut amener les auditeurs à décider d'examiner de plus près certains domaines ou activités spécifiques d'une institution.

ASSURER L'INDEPENDANCE DES BUREAUX D'AUDIT

Le degré d'indépendance dont jouissent les auditeurs varie. Cependant, la validité et la fiabilité de l'audit exigent un certain degré d'autonomie. Généralement, les grands auditeurs du secteur public exigent et obtiennent un degré d'indépendance qui est à peu près équivalent à celui des juges ou celui des agences nationales de lutte contre la corruption. A l'instar de ces institutions, les agences d'audit public sont, en dernier ressort, dépendantes de et employées par l'Etat, ce qui les empêche d'être totalement indépendantes.

Cependant, un haut degré d'autonomie est essentiel en ce qui concerne le mandat, la gouvernance, la budgétisation, le recrutement du personnel, la conduite d'enquêtes, l'objet de l'audit, la méthode adoptée et la diffusion de l'audit.

L'indépendance des auditeurs et du personnel.

L'indépendance des institutions d'audit est directement liée à l'indépendance de leurs personnels, en particulier ceux d'entre eux qui ont d'importantes responsabilités ou des pouvoirs de décision. Pour s'assurer de la compétence, de la crédibilité et de la neutralité des candidats aux postes d'auditeurs, chaque candidature devrait être soigneusement examinée avant l'embauche et, une fois recrutés, les auditeurs devraient être protégés d'influences extérieures. Pour prévenir les abus, le personnel d'audit, comme les juges, devrait exiger l'irrévocabilité de leur mandat. Il faut également prévoir des gardes-fous tels que, l'évaluation de leurs performances, la mise en place de procédures disciplinaires ainsi que d'autres mesures pour décourager la corruption.

L'indépendance financière et budgétaire.

Les institutions d'audit doivent être dotées des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Des garanties doivent être données pour éviter des réductions de budget qui pourraient restreindre ou empêcher le déclenchement d'un audit ou qui seraient une mesure de représailles en réaction à un audit antérieur.

Les auditeurs gouvernementaux qui examinent souvent les activités des ministères des finances et des autres agences budgétaires pourraient demander à avoir un accès direct au pouvoir législatif ou à un comité législatif multi-partisan.

Indépendance et transparence des rapports.

Comme mentionné précédemment, la valeur des audits du secteur public est basée sur la transparence et la publication du rapport. Un rapport d'audit fournira habituellement des informations et les recommandations à l'endroit des experts internes pour les actions à mener, mais la plupart du temps, c'est la pression exercée par le grand public sur les experts qui les poussera à agir sur la base des recommandations.

L'obligation de rendre public les rapports d'audit est souvent mentionnée dans la législation nationale ; ou bien, il est spécifié que les rapports doivent être remis à un organe dont les débats sont publics tels que l'Assemblée Nationale ou un comité législatif. Pour que l'indépendance soit respectée, les destinataires du rapport ne devraient pas être autorisés à le modifier ou à faire de la rétention d'information et la présomption de transparence devrait être instaurée à tout moment. Tandis que des exceptions sont envisageables, comme dans le cas d'informations sensibles, elles doivent être justifiées dans le cas de rétention d'information.

LES RELATIONS ENTRE LES BUREAUX D'AUDIT ET LES AUTRES ORGANISMES PUBLICS

Les relations avec le pouvoir législatif et les membres du gouvernement.

Les Parlements sont des structures politiques dont les membres ne voient pas d'un bon œil le contrôle d'auditeurs indépendants et d'autres agences de surveillance. Les institutions nationales d'audit doivent par conséquent jouir d'un degré suffisant d'indépendance et de séparation, à la fois, du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Un moyen d'y parvenir est de les créer par voie constitutionnelle, rendant ainsi les modifications de leurs statuts impossibles sans amendement constitutionnel.

Lorsque ce n'est pas possible, l'institution peut être créée par voie législative. La loi fixerait les fonctions de base et le degré d'indépendance dans des termes qui indiquent clairement que tout amendement qui ne bénéficie pas d'un soutien large et multi-partisans serait perçu comme une interférence et aurait des conséquences politiques pour le groupe qui l'a initié.

Le mandat d'une institution d'audit devrait également spécifier si elle est compétente pour auditer le Parlement et ses membres. Si un auditeur est doté de pouvoirs importants, il pourrait interférer avec les fonctions légitimes du pouvoir législatif et avec les immunités parlementaires qui protègent ses membres.

Si, d'un autre côté, le pouvoir législatif échappe aux audits, un précieux garde-fous est abandonné. Un élément à considérer lorsque l'on prend une telle décision est de savoir dans quelle mesure la transparence et la responsabilité politique peuvent fonctionner comme moyens de contrôle sur les membres du pouvoir législatif. Un autre moyen est de savoir dans quelle mesure le contrôle interne et les organes disciplinaires du pouvoir législatif eux-mêmes, constituent des moyens de contrôle efficaces. Une troisième solution est de connaître le degré d'immunité dont bénéficient les parlementaires. Si l'immunité est limitée et que les parlementaires sont passibles d'enquêtes pénales et de poursuites judiciaires pour mauvaise

conduite, alors le besoin d'auditer se fera moins sentir. Mais lorsque l'immunité est importante, il faudrait la compenser par un audit strict des parlementaires. Un mécanisme pourrait être conçu, par exemple, pour assurer la responsabilité politique et même juridique, sans compromettre les fonctions parlementaires¹⁰.

Le troisième aspect des relations entre le législatif et un bureau d'audit réside dans le traitement des rapports et des recommandations des auditeurs. Les auditeurs cooptés par le législatif sont tenus en général de lui faire des rapports à intervalles réguliers. Comme garantie supplémentaire, le rapport d'audit devra être produit à toute l'Assemblée ou à tout autre organe dans lequel les organisations politiques sont représentées pour un examen du rapport multi-partisan.

En outre, les exigences constitutionnelles, législatives et conventionnelles de rendre public les procès verbaux et les documents assurent la transparence, et seront renforcées par la présence des médias, qui couvrent, dans la plupart des pays, les sessions parlementaires. Dans certaines circonstances, les auditeurs sont autorisés à faire des rapports spécifiques, des recommandations à d'autres organes ou aux fonctionnaires. Par exemple, les auditeurs peuvent saisir directement les forces de l'ordre ou le procureur dans les cas de délits manifestes.

Les relations avec le gouvernement et l'administration.

La relation entre les auditeurs ou les éléments apolitiques du Gouvernement et l'administration publique devrait amener à un équilibre entre le besoin de garanties objectives d'indépendance et le fonctionnement efficace du Gouvernement. Les auditeurs devraient être libres d'établir les faits, d'en tirer des conclusions et de faire des recommandations mais ils ne devront pas s'immiscer dans le fonctionnement du Gouvernement. Une telle immixtion reviendrait à ce que les décisions politiques soient prises par un auditeur, non élu et par là déposséderait le Gouvernement de sa responsabilité vis à vis des citoyens. A plus long terme, cette immixtion compromettrait l'indépendance fondamentale de l'auditeur qui se retrouverait finalement à auditer les conséquences de ses propres décisions. Ceci est la raison principale pour laquelle les auditeurs ne sont pas autorisés à appliquer leurs propres recommandations.

Pour ce qui concerne la production des rapports, la première obligation des auditeurs est de présenter un rapport au pouvoir législatif et au public. Des éléments spécifiques ou des recommandations sur un rapport peuvent être adressés directement à l'agence ou au département concerné, mais cela vient en supplément de présentation au public (sous réserve des exceptions possibles mentionnées plus haut sous le titre « les audits non rendus publics »).

¹⁰ Il est à noter dans ce contexte que, la fonction des privilèges et des immunités législatives n'est pas la protection des membres, mais la protection du pouvoir législatif et l'intégrité de ses débats. Ainsi par exemple, si les parlementaires bénéficient bien de la liberté de s'exprimer sans crainte de poursuites ou d'action en diffamation, celle-ci est souvent limitée au discours fait au cours d'une session parlementaire. Pareillement, les immunités de poursuite ou de détention sont souvent limitées aux périodes des sessions parlementaires. Dans certains pays, les privilèges et les immunités sont aussi étendues aux participants non-parlementaires tels que, les témoins qui comparaissent devant des comités législatifs. Sur la longue histoire des immunités parlementaires dans le système de *common-law* du Royaume Uni, voir Erskine May *Treaty on the Law, Privileges and Usage of Parliament*, chap. 5 – 8, et Wade ECS et Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 10^e ed chap. 12.

LES POUVOIRS DES AUDITEURS

Les pouvoirs d'investigation.

Les auditeurs devraient avoir accès à tous les archives et documents relatifs à l'objet et aux procédures qu'ils sont appelés à examiner. Sous réserve des droits contre l'auto-incrimination, les personnes qui font l'objet de l'audit devraient être invitées à coopérer, sans délai, à la recherche des documents, des procès-verbaux des entretiens officiels enregistrés ou toute autre forme d'assistance requise, pour permettre aux auditeurs de se faire une idée précise et complète de la situation. Le devoir de coopération avec les auditeurs pourrait être une condition d'embauche des fonctionnaires et une clause générale ou particulière des contrats passés entre un service public et une entreprise privée pour des biens ou des services.

Le personnel d'audit aura généralement une compétence de base sur les pratiques d'investigation, d'audit et de comptabilité. Ils pourraient en outre avoir une expertise supplémentaire dans des domaines tels que le droit ou la médecine légale et/ou d'autres sciences en relation avec l'objet de l'audit. Ils devraient avoir le pouvoir de recruter des experts lorsqu'ils l'estiment nécessaire.

Les opinions et les consultations d'expert.

Outre leurs fonctions d'investigation, les agences d'audit pourraient aussi être utilisées par le Gouvernement pour avoir le conseil d'experts dans des domaines tels que, la rédaction de lois ou de règlements ayant trait à la corruption. Si cela est le cas, le recours aux auditeurs en tant qu'experts devrait être limité car il pourrait compromettre l'indépendance fondamentale de l'auditeur.¹¹

LES METHODES D'AUDIT, LE PERSONNEL D'AUDIT, L'ECHANGE D'EXPERIENCES AU NIVEAU INTERNATIONAL

Le personnel d'audit.

Le personnel d'audit devrait avoir les qualifications professionnelles et l'intégrité morale requises pour mener à bien les tâches de façon exhaustive et maintenir la crédibilité du bureau d'audit.

Les qualifications professionnelles et l'expérience acquise devraient comprendre plusieurs compétences telles que des connaissances en droit, en économie en comptabilité et en expertise de gestion d'entreprise, en informatique, en médecine légale et des compétences en investigation pénale.

Comme pour les hauts fonctionnaires, le statut et la rémunération des auditeurs devraient être conséquents pour réduire leurs besoins de revenus supplémentaires et les inciter à être incorruptibles.

¹¹ La situation est la même lorsque la Cour Suprême est sollicitée par le Gouvernement pour donner des opinions, qui s'imposent en droit, sur certains sujets, par opposition aux cas où la Cour est saisie par des plaignants. Certains pays autorisent cette pratique, alors que d'autres considèrent qu'il est inadmissible qu'il y ait des interactions entre pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire.

En ce qui concerne les agents publics, même si le fait d'être mêlé à une affaire de corruption n'est pas un motif de licenciement, ils doivent être exclus de toute agence ou fonction d'audit à l'avenir.

Les méthodes et les procédures d'audit.

La standardisation des procédures d'audit fournit une garantie supplémentaire pour que certaines fonctions du département et de l'agence auditée ne soient pas négligées. Lorsque cela est possible, les procédures devraient être établies avant que la nature et la forme des enquêtes ne deviennent évidentes pour les personnes auditées afin d'éviter tout risque d'entrave et d'ingérence ultérieure. Une exception à cela, et une règle fondamentale de procédure, est que les auditeurs devraient avoir l'autorisation et être incités à porter une attention supplémentaire à tout domaine dans lequel les enquêtes initiales ne réussissent pas à expliquer et à justifier les procédures et les résultats obtenus.

La procédure d'audit consistera essentiellement à réaliser des enquêtes préliminaires pour comprendre l'organisation et le fonctionnement de l'agence auditée afin de déclencher ultérieurement des enquêtes plus pointues pour valider l'information de base et pour examiner les domaines identifiés comme des problèmes potentiels.

Les audits peuvent rarement être exhaustifs, ce qui suppose une approche par échantillon aléatoire ou par domaines ciblés, identifiés par d'autres sources comme posant problème.

Les audits des administrations et des autres institutions étrangères, et audits conjoints.

Les auditeurs nationaux devraient avoir le pouvoir d'auditer tout aspect du secteur public y compris des éléments transnationaux ou des démembrements à l'étranger. Lorsque les affaires d'autres pays sont concernées, des audits conjoints, menés par des agents des deux pays, pourraient s'avérer utiles.

Dans ces cas cependant, il devrait y avoir un accord de travail sur la nature et l'étendue de la coopération des auditeurs. Il s'agira de déterminer dans quelle mesure un accord mutuel est nécessaire concernant les résultats, les conclusions à tirer et les recommandations à faire. Certes, une coopération transnationale peut se révéler utile, mais les auditeurs de chaque pays devraient préserver leur indépendance et la liberté de faire les conclusions qui leurs semblent appropriées.

Les audits des administrations fiscales.

Dans la plupart des pays, des administrations chargées des taxes et des impôts ont, en interne, des inspecteurs chargés de faire les contrôles fiscaux auprès des contribuables, qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises. Les auditeurs qui vont contrôler le système et l'administration fiscale, doivent également contrôler les inspecteurs des impôts. De tels contrôles sont vitaux, étant donné que les systèmes fiscaux peuvent être le ferment de la corruption.

Lorsque ces contrôles ont lieu, les auditeurs doivent avoir le pouvoir de ré-examiner les dossiers des contribuables. L'objectif est de vérifier le travail des inspecteurs, non de procéder à un nouveau contrôle fiscal des contribuables. C'est pourquoi, lorsqu'un délit ou des erreurs sont constatés, les intérêts du contribuable qui a déjà

fait l'objet d'un contrôle fiscal et dont l'affaire a été classée, ne doivent pas être menacés.

Cependant, dans certaines circonstances, les auditeurs devraient pouvoir procéder à des contrôles fiscaux sur des contribuables, lorsque, par exemple, il n'y a pas d'inspecteurs des impôts dans le pays considéré, ou lorsque l'inspecteur ne peut pas ou ne veut pas contrôler une personne en particulier, ou enfin, lorsque l'audit sur l'administration fiscale révèle une collusion entre un ou des contribuables et un inspecteur des impôts.

Les contrats publics et les travaux publics.

Les fonds considérables dépensés par les autorités publiques pour les contrats et les travaux publics justifient un audit particulièrement exhaustif de ces domaines. Les fonctionnaires sont d'habitude soumis par la loi aux audits et sont invités à assister et à coopérer. Les prestataires du secteur privé cependant, pourraient ne pas être tenus à ces obligations. Dans ce cas, ils devraient être invités, par une clause du contrat passé avec l'administration, à se soumettre à l'audit, à assister les auditeurs et à coopérer avec eux. Les audits portant sur les travaux publics devraient couvrir non seulement, la régularité des paiements mais aussi, l'efficacité et la qualité des marchandises et des services livrés.

L'audit des équipements informatiques.

L'utilisation croissante des équipements informatiques implique des audits appropriés. De tels audits devraient couvrir l'intégralité du système : la prévision des besoins à venir ; l'utilisation efficace de l'équipement informatique ; l'utilisation d'un personnel dûment qualifié ; la protection de la vie privée des personnes et la sécurité de l'information ; la prévention d'une mauvaise utilisation des données ; et la capacité du système à stocker et à récupérer l'information sur demande.

L'audit des institutions subventionnées.

Les auditeurs devraient être autorisés à examiner les entreprises ou institutions qui sont subventionnées par des fonds publics. Au minimum, cela impliquerait l'examen des projets initiés sur fonds publics ou subventionnés par des fonds publics et dans beaucoup de cas un audit complet de l'institution.

Comme pour les contrats publics, l'exigence de se soumettre à l'audit, d'assister pleinement et de coopérer avec les auditeurs devrait être une condition du financement, incluse dans tout contrat de subventionnement.

Les organisations internationales ou supranationales.

Les organisations nationales ou supranationales dont les dépenses sont couvertes par les cotisations des pays membres devraient être soumises aux audits. Cela pourrait cependant poser problème si l'institution reçoit des fonds de plusieurs pays et si chacun d'eux demande un audit national. Dans le cas d'agences très importantes, il serait préférable de demander un service interne de conduire un audit unique et centralisé permettant aux Etats bailleurs une surveillance suffisante.

PREALABLES ET RISQUES

La mise en œuvre inadéquate des résultats ou des recommandations.

D'une manière générale, les auditeurs n'ont que le pouvoir de faire des rapports sur une situation et non celui de mettre en œuvre ou d'assurer le suivi des rapports. Leurs recommandations sont habituellement destinées au pouvoir législatif ou, parfois, à d'autres organes tel que, le Procureur de la République, doté de pouvoirs discrétionnaires, de part sa fonction, pour prendre les décisions qui s'imposent.

La réticence à mettre en œuvre les recommandations ne peut être contournée qu'en organisant une pression politique par le biais d'une médiatisation des conclusions du rapport. Des rapports complémentaires pourront être remis directement aux agences qui ont fait l'objet de l'audit. Les auditeurs peuvent aussi faire des rapports de suivi sur la mise en œuvre, ou non, des recommandations antérieures, et si non, en souligner les raisons.

Comptes-rendus et enquêtes inadéquates.

Au cours d'un audit, il arrive que le personnel soit distrait de ses fonctions habituelles. Un manque de personnel efficace et de ressources adéquates rend plus difficile la coopération des personnes auditées et l'accomplissement rigoureux des tâches par les auditeurs.

Les objectifs et les attentes irréalistes.

La croyance que la corruption peut être éradiquée dans le court terme conduit inévitablement à de fausses espérances qui ont pour conséquences la déception, la défiance et le cynisme. L'idée inexacte que les institutions d'audit ont les pouvoirs de mettre en œuvre et de faire respecter leurs recommandations contribue souvent à la déception de la société civile.

La concurrence et les relations avec les autres agences.

Les institutions d'audit opèrent souvent dans un environnement dans lequel les agences de lutte contre la corruption, les agences d'application de la loi et d'autres auditeurs interviennent. Les rôles doivent être clairement définis et les communications confidentielles, pour éviter un conflit de compétences. A cet effet, le rôle de leader doit être confié aux auditeurs indépendants dont les enquêtes sont rendues publiques, contrairement aux administrations d'exécution de la loi dont les efforts sont tenus secrets jusqu'à ce que des charges soient retenues.

Le manque d'engagement politique et l'ingérence politique

La volonté politique est essentielle pour que l'audit ait de l'impact. Comme pour toutes les mesures anti-corruption, il est important qu'il y ait un soutien politique aussi large que possible ; que la supervision soit multi-partisane ; et que les mandats des auditeurs soient hors de portée des Gouvernements. La transparence et la compétence des auditeurs les aideront à bénéficier d'un soutien populaire et, par voie de conséquence, d'un engagement politique durable.

INSTRUMENTS ANNEXES

Voici quelques instruments qu'il serait bon de mettre en place avant la création d'une institution d'audit :

- des instruments législatifs établissant le mandat, le pouvoir et l'indépendance de l'institution ;
- des dispositions politiques et législatives régissant les relations entre l'institution d'audit et les institutions annexes, en particulier les agences d'application de la loi, les agences de poursuites judiciaires et les agences spécialisées dans la lutte contre la corruption ;
- des instruments mettant en place les standards juridiques et éthiques pour les fonctionnaires ou autres employés, tels que les codes de conduite, à la fois pour les fonctionnaires en général et pour les employés de l'institution d'audit elle-même ;
- des moyens d'accroître l'intérêt du public envers l'institution d'audit et son indépendance par rapport au Gouvernement ;
- la mise en place d'une structure mère, comme un comité législatif fort et engagé qui puisse recevoir et suivre les rapports.

Les instruments à ne pas utiliser lorsque les institutions d'audit sont déjà en place sont généralement ceux qui impliquent les fonctionnaires, les agences ou organisations dont les mandats seraient redondants et même incompatibles avec les mandats ou le travail des auditeurs spécialisés. Par conséquent, les mandats des agences d'application de la loi, des commissions de lutte contre la corruption, des agences indépendantes de lutte contre la corruption, des juges d'instruction, des médiateurs et autres, doivent être ajustés, si nécessaire, pour tenir compte du travail des auditeurs. Il serait aussi conseillé de mettre en place des mécanismes tels qu'un personnel de liaison ou des réunions régulières de suivi pour coordonner les activités.

INSTRUMENT N°6

LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS JUDICIAIRES

La compétence, le professionnalisme et l'intégrité des juges sont essentiels pour le succès des efforts de lutte contre la corruption.

Le système judiciaire, en tant qu'institution, est essentiel à la règle de droit et il influence les efforts de contrôle et d'éradication de la corruption de plusieurs manières.

Les décisions judiciaires cohérentes les unes avec les autres et fondées sur la loi supposent un environnement dans lequel les activités économiques légitimes peuvent se développer et dans lequel la corruption peut être détectée, déviée et punie.

Le statut et l'indépendance accordés aux juges dans la plupart des pays font d'eux un exemple puissant pour le comportement des autres. On fait appel aux juges pour arbitrer des cas de corruption, établir une jurisprudence et punir les coupables. Dans certains cas, ils peuvent exécuter des fonctions importantes telles que l'examen des nominations ou du statut des fonctionnaires qui s'investissent dans la lutte contre la corruption, ou rendre des jugements sur des problèmes de gouvernance comme, la validité des élections et la constitutionnalité des lois et des procédures. Ainsi, les juges, eux mêmes, peuvent devenir la cible de la corruption, particulièrement lorsque les efforts pour corrompre des fonctionnaires de l'administration judiciaire de moindre échelon ont échoué.

L'indépendance des juges et leurs fonctions font d'eux une puissante force de lutte contre la corruption, et constituent aussi des défis uniques. La formation dans des domaines tels que l'intégrité doit être faite pour ne pas compromettre l'indépendance judiciaire. Des structures responsables devraient être capables de surveiller les activités judiciaires comme de détecter et de traiter la corruption et autres conduites incompatibles avec l'activité judiciaire. En même temps, des garanties doivent être intégrées pour s'assurer que les juges ne peuvent pas être menacés et intimidés et pour que les décisions judiciaires ne soient pas influencées¹².

L'importance particulière des institutions judiciaires est reconnue dans la Convention des Nations Unies contre la corruption qui consacre une disposition spécifique (article 11) à ce domaine. L'article recommande des mesures pour renforcer l'intégrité et empêcher les tentatives de corruption dont pourrait faire l'objet le système judiciaire et cela, sans porter préjudice à l'indépendance judiciaire. L'article 11 préconise également une action similaire pour les juges d'instruction et les procureurs, lorsque le système juridique national lui confère un degré d'indépendance similaire. Il ne traite pas de façon spécifique de la question de l'enseignement ou de la formation des juges sur la complexité des cas de corruption. Cependant, dans la mesure où cela n'empiète pas sur l'indépendance judiciaire et sauf exception, cela pourrait être considéré comme tombant sous le coup des articles 7 et 60 sur la base desquels, les juges devraient être considérés comme des fonctionnaires et être traités comme tels, sauf lorsque leur statut stipule le contraire.

¹² Concernant l'indépendance judiciaire, voir le 7^e congrès de Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des coupables. « Principes de base sur l'indépendance du Judiciaire », GA/RES/40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985 et « Procédures pour l'application efficace des principes de base sur l'indépendance du Judiciaire » ECOSOC résolution 1989/60 du 24 mai 1989.

ARTICLE 11 LES MESURES RELATIVES AU JUDICIAIRE ET AUX SERVICES DES POURSUITES

En gardant à l'esprit l'indépendance du système judiciaire et son rôle dans la lutte contre la corruption, chaque Etat-Partie devra, en conformité avec les principes fondamentaux de son système juridique et sans préjudice pour l'indépendance judiciaire, prendre des mesures pour renforcer l'intégrité et pour prévenir les occasions de corruption des membres du système judiciaire. De telles mesures pourraient inclure des règles de conduite des membres du système judiciaire.

Des mesures similaires à celles prises en conformité avec le paragraphe 1 de cet article pourraient être introduites et appliquées aux personnes en charge des poursuites, dans les Etats-Parties où les procureurs ne font pas partie du pouvoir judiciaire mais, jouissent d'une indépendance similaire.

Convention des Nations Unies pour la lutte contre la corruption.

LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION CONCERNANT LES JUGES

L'accent principal des efforts de lutte contre la corruption devrait être mis sur le renforcement de l'intégrité, sur la formation des juges concernant la nature et l'étendue de la corruption et sur la mise en place de structures qui soient responsables.

Evaluation du problème de la corruption du système judiciaire

A l'instar des autres mesures anti-corruption, les efforts pour combattre la corruption judiciaire devraient être basés sur une évaluation de la nature et de l'ampleur du problème. Comme plusieurs mesures concernant les juges doivent être développées et appliquées par les juges eux-mêmes, l'évaluation devrait considérer s'il est approprié que le pouvoir judiciaire mette en place ces mesures lui-même.

Une évaluation objective des types de corruption, du niveau et de la localité des tribunaux dans lesquels elle survient, devrait être réalisée. Toutes les parties prenantes aux efforts de lutte contre la corruption au sein des institutions judiciaires (voir ci-dessous) devraient être consultées sur les remèdes possibles. Les données devraient être collectées et enregistrées dans un format approprié et largement mis à la disposition du public à des fins de recherche et d'analyse.

Les consultations

L'indépendance judiciaire empêche d'imposer des réformes de l'extérieur, ce qui signifie que toute proposition de formation judiciaire, en lien avec la notion de responsabilité découlant de la fonction des juges, devra être développée en

consultation avec les juges, ou même par eux, avec l'assistance qu'ils estiment nécessaire.

Des consultations avec d'autres groupes clefs tels que, l'ordre des avocats, les Bâtonniers, le Conseil de la Magistrature, le Ministre de la Justice, les parlementaires et les usagers des tribunaux, sont recommandées.

Les avocats, par exemple, sont une source d'informations concernant des problèmes dont les juges peuvent ne pas avoir conscience. Dans certains pays, les juges sont recrutés au sein des corporations des professions juridiques indépendantes (comme l'Ordre des Avocats, par exemple), avec l'aval du Barreau. Dans certains cas, le fait de provoquer la rencontre de différents groupes pour discuter de façon informelle, peut s'avérer productif. Un plan d'action spécifique pourrait être conçu pour mettre en place les réformes proposées, pour établir les priorités et les séquences d'application et pour fixer des cibles pour la mise en œuvre complète des réformes.¹³

Des mesures judiciaires

Des structures autorégulatrices devraient être établies à chaque fois que cela est possible afin de protéger l'indépendance judiciaire. En d'autres termes, les juges devraient être encouragés et soutenus dans le développement et le maintien de leurs propres structures d'éthique et de déontologie. Ainsi, il sera requis de créer des organismes tels que des Conseils de l'Ordre, ou Conseil de la Magistrature, dans lesquels les juges eux mêmes entendent les plaintes, décident de sanctions disciplinaires et de mesures de prévention.

Les points de vue concernant le contenu de la formation qui pourra être délivrée aux membres de ces Conseils, sans pour autant empiéter sur leur indépendance, divergent. C'est pourquoi, il est préférable de développer les programmes de formation en matière de lutte contre la corruption, en concertation avec les magistrats.

La formation judiciaire

L'accent sur ce sujet devrait être mis sur le maintien d'un degré élevé de compétence professionnelle et d'intégrité des juges. La formation pourrait inclure l'examen des codes de conduite par les juges et les avocats¹⁴, notamment si ces codes ont été révisés ou interprétés, l'examen de la législation et de la jurisprudence dans les domaines clefs tels que, l'erreur judiciaire, la déontologie et les droits des personnes impliquées dans des délits relatifs à la corruption. Des discussions informelles pourraient également être organisées afin de sonder les problèmes d'éthique chez les juges.

¹³ Pour un exemple, voir, Petter Langseth et Oliver Stolpe, *"Strengthening Judicial Integrity Against Corruption"*, CIJL Yearbook, 2000

¹⁴ Dans le cas où les juges ont été choisis parmi les avocats inscrits au Barreau, le code de déontologie des avocats continue souvent de s'appliquer à eux. Les juges devraient également avoir connaissance des codes de conduite qui s'appliquent au conseil juridique qu'ils doivent juger.

Un code de conduite judiciaire¹⁵

Des codes de conduite pour les juges pourraient être élaborés et appliqués. L'indépendance judiciaire n'exige pas que de tels codes de conduite soient développés par les juges eux-mêmes, pourvu que les dispositions spécifiques ne compromettent pas l'indépendance judiciaire.

La participation des juges dans la rédaction de ces codes est cependant importante pour l'adoption de dispositions adéquates et pour recueillir leur adhésion au code. L'application des dispositions du code de conduite à un juge soupçonné de l'avoir enfreint, soulève des problèmes liés à l'indépendance judiciaire. Ainsi, il serait préférable de confier le pouvoir d'appliquer de tels codes aux juges eux-mêmes. C'est pourquoi les dispositions principales du code doivent stipuler que les juges impliqués d'une quelconque manière dans une plainte pour corruption ne peuvent pas siéger dans les structures disciplinaires ou de contrôle.

Une fois qu'un code est établi, les juges devraient recevoir une formation sur les provisions du code. Il est également important de publier le code, afin de s'assurer que les médias et le grand public sont informés des standards de conduite qu'ils sont censés attendre des juges.

La qualité des nominations judiciaires¹⁶

Lors de la sélection de nouveaux juges, l'objectif devrait être de s'assurer de leurs qualités d'intégrité, d'équité et de compétences juridiques. Seuls ceux qui présentent ces qualités devraient être nommés. Certaines procédures peuvent y aider. La transparence en ce qui concerne les qualifications, la désignation et la nomination des candidats proposés, permet un examen minutieux et permet de rejeter les candidatures inappropriées. Lorsque les candidats sont des avocats, il est possible de consulter l'Ordre des Avocats pour connaître l'intégrité et le professionnalisme du candidat.

La procédure de nomination devrait, autant que possible, être protégée des politiques partisans ou d'autres facteurs externes tels que, la prise en compte d'appartenances ethniques ou religieuses. En tant que groupe professionnel, par contre, les juges doivent représenter la totalité de la population, ce qui signifie que les nominations dans les instances les plus hautes devraient refléter la diversité de la population et prendre en compte des facteurs tels que, l'ethnie ou l'appartenance géographique. De tels facteurs ne devraient cependant pas aller à l'encontre de la recherche d'intégrité et de compétence.

¹⁵ De plus amples informations concernant les codes de conduite ou les principes judiciaires de bonne conduite données dans l'outil n°8 et dans les cas pratiques n° 8, 9 et 10. La Convention des Nations Unies contre la Corruption n'exige pas de code de conduite, mais l'article 11 dispose que les mesures concernant les juges et les services de poursuites « peuvent comprendre des règles concernant leur comportement ».

¹⁶ L'article 11 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption ne concerne pas spécifiquement la sélection et la nomination des juges. Les juges sont considérés comme des fonctionnaires dotés de l'indépendance judiciaire, ils sont cependant soumis à l'article 7§1 qui définit des principes de base pour « le recrutement, l'embauchage, la fidélisation, la promotion et la retraite » des autres agents publics non élus. Pourtant, des dispositions portant sur la retraite et la promotion peuvent avoir des conséquences sur l'indépendance des juges. L'Article 11 exige que les décisions à ce sujet soient faites sans porter atteinte au principe d'indépendance du pouvoir judiciaire.

La répartition des dossiers entre les juges

L'expérience en matière de corruption judiciaire a montré que pour influencer un jugement, il faut non seulement que les malfaiteurs puissent s'assurer que le juge est corrompu d'une manière ou d'une autre, mais également, que ce juge se verra attribuer l'affaire pour laquelle la décision a déjà été négociée. Les procédures doivent alors être ainsi faites qu'elles rendent difficile pour les personnes étrangères au tribunal de savoir, de quelle manière les dossiers sont affectés aux juges et elles doivent également rendre difficile la possibilité d'influencer la répartition des dossiers entre les juges. On peut pour cela, par exemple, attribuer les dossiers de manière aléatoire. La présence de tribunaux au niveau régional ou local (première instance, cour d'appel) ainsi que la rotation régulière des juges siégeant dans ces cours et tribunaux empêchent également le développement de la corruption.

Transparence des procédures judiciaires

A chaque fois que cela est possible, les audiences devraient être conduites publiquement, et les personnes intéressées, comme les médias et la société civile devraient pouvoir y assister librement.

Les commentaires publics sur des sujets tels que l'efficacité, l'intégrité et l'équité des procédures et des décisions de justice sont importants et ne devraient pas être restreints de manière inconsidérée par la loi. L'exclusion des médias des audiences ou la censure de leurs commentaires devraient se limiter à des cas où elle se justifie de façon irréfutable, comme lorsqu'il s'agit de protéger des enfants ou d'autres parties civiles vulnérables contre l'exposition inconsidérée à l'attention publique. Les médias devraient avoir l'autorisation de suivre les procès et de rendre compte des faits et des décisions de justice, mais pas celle de donner des informations sur l'identité des parties au procès. Les procès qui excluent une ou plusieurs parties ne devraient être permis que lorsque le secret est essentiel et devrait être l'objet de mesures d'enregistrement. Ni les parties, ni les conseils juridiques ne devraient communiquer avec un juge sans que toutes les parties concernées ne soient représentées.

L'appel des décisions de justice

Le premier niveau d'appel d'une décision est la Cour d'Appel. Les juges qui siègent à la Cour d'appel devraient avoir le pouvoir de commenter des décisions qui s'écartent de la loi ou de la jurisprudence de façon si radicale qu'elles suggèrent l'erreur ou la corruption. Ils devraient également pouvoir en référer au Conseil de la Magistrature ou à d'autres structures disciplinaires en cas de besoin. Ces structures devraient également avoir le pouvoir d'examiner les jugements, lorsqu'une plainte est déposée ou lorsqu'ils apprennent par une source extérieure, telle que les médias par exemple, qu'il y a des interrogations sur le jugement rendu, sans pour autant avoir le pouvoir de les casser.

La transparence et la déclaration des biens et des revenus

La corruption potentielle des juges, à l'instar d'autres agents clés, peut être analysée sous l'angle de l'enrichissement illicite pendant l'exercice de la fonction. Des investigations et des mesures disciplinaires devraient être prises et publiées lorsque de tels agissements sont constatés¹⁷.

¹⁷ En ce qui concerne la déclaration de revenus et d'impôts, voir la Convention des Nations Unies contre la Corruption article 52 §5 qui exige des Etats Membres « d'envisager d'établir, conformément à leur droit interne,

Les audits ou inspections de services affectent l'indépendance judiciaire s'ils ne s'intéressent qu'à un juge ou qu'à une affaire en particulier. Ainsi, des audits de aléatoires peuvent être réalisés par des fonctionnaires extérieurs au système judiciaire, alors que les enquêtes de suivi devraient être menées par des juges.

L'immunité judiciaire

Du fait de la nature de leur fonction, les juges bénéficient d'un certain degré d'immunité. L'immunité ne devrait pas s'appliquer aux investigations pénales et aux procédures disciplinaires. Cependant, des procédures judiciaires pénales ou même la menace de poursuites pénales peuvent être utilisées pour compromettre l'indépendance de juges pris individuellement. Lorsque des suspicions et des allégations émergent, il faudrait s'assurer qu'elles sont examinées non seulement, par des juges d'instruction indépendants, mais aussi par des conseils disciplinaires ou par des organismes similaires. Lorsqu'une investigation pénale ou une procédure disciplinaire sont en cours, le juge concerné devrait être relevé de ses fonctions tant que l'affaire n'a pas abouti. L'acquiescement d'un juge au pénal ne doit pas forcément conduire à sa réintégration dans ses fonctions, compte tenu que le fardeau de la preuve est plus élevé en droit pénal que pour les sanctions disciplinaires. Par exemple, un juge peut être renvoyé lorsque l'on a des preuves matérielles suffisantes de ses agissements délictueux, mais qui ne sont pas suffisantes pour une condamnation pénale. La faute commise ne peut pas qualifiée de crime en droit pénal, mais elle peut être tout de même considérée comme incompatible avec la fonction de magistrat. C'est le cas lorsqu'un juge omet de déclarer son patrimoine ou un conflit d'intérêt.

La protection des juges

L'expérience montre que lorsque les juges deviennent plus résistants à des incitations de corruption actives telles que les pots de vin, ils sont plus susceptibles d'être des cibles d'incitations négatives telles que les menaces d'intimidation ou des attaques physiques. La protection des juges et des membres de leur famille peut aussi être nécessaire, particulièrement dans les cas impliquant la corruption par des groupes criminels organisés, des fonctionnaires de premier rang ou d'autres puissants et nantis.

La réticence du pouvoir judiciaire à la réforme

La résistance des juges à la réforme peut provenir de plusieurs facteurs. Des craintes légitimes concernant l'indépendance judiciaire pourraient et devraient amener les juges à résister aux réformes imposées par des institutions non judiciaires. Dans de tels cas, il y a un risque que les efforts de lutte contre la corruption, même s'ils sont couronnés de succès, puissent réduire l'indépendance des juges et saper les fondements des garanties des règles de droit. Une résistance

pour les agents publics appropriés, des systèmes efficaces de divulgation de l'information financière et de prévoir des sanctions adéquates en cas de non respect». Comme pour les autres recommandations, cette disposition doit être mise en œuvre tout en n'empiétant pas sur le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire (article 11 §1), mais cela doit être possible dans tous les systèmes. Une recommandation similaire de l'article 7 § 4 dispose que «chaque Etat Partie s'efforce,..., d'adopter, de maintenir et de renforcer des systèmes qui favorisent la transparence et qui préviennent les conflits d'intérêts». Une peine pour enrichissement illicite est également prévue par la Convention à l'article 20, mais elle est optionnelle car, dans certaines juridictions, le fait de demander au juge de prouver que ses avoirs ont été acquis légitimement est considéré comme une violation de la présomption d'innocence, qui est un principe affirmé par la plupart des Constitutions et codes de procédure pénale.

de cette nature peut être mieux prise en compte en s'assurant que des réformes sont développées et mises en œuvre en interne par le secteur judiciaire et que les juges eux mêmes sont conscients de la nécessité de soutenir les efforts de réforme.

La résistance peut aussi provenir de juges corrompus, ou l'ayant été, qui craignent une perte de revenu ou d'autres avantages tels que, le statut professionnel, ou l'influence qu'elle leur permet d'exercer, ou la crainte d'être poursuivis pénalement si leur comportement est mis à jour. Une réforme ne présentera que des avantages indirects et à long terme pour ces juges et ne sera donc pas vue comme une compensation des coûts à court terme que représente la cessation de l'activité corrompue¹⁸.

Pour rééquilibrer les choses, il serait possible, dans certains cas, de s'assurer que les premières étapes des réformes judiciaires prévoient des mesures incitatives pour participer à la réforme. Par exemple, des réformes faisant la promotion de la transparence et de la responsabilité dans les fonctions judiciaires peuvent s'accompagner d'améliorations de la formation, du statut professionnel, d'indemnités et d'incitations matérielles tels que, des offres de retraites anticipées, des promotions de juges et du personnel d'appui, de nouveaux locaux et des budgets augmentés.

Lorsque la corruption est trop répandue dans le milieu judiciaire, les justiciables perdent confiance dans l'institution et dans ses juges et tendent à régler leurs différends par d'autres moyens. Cette perte de crédibilité des juges et des tribunaux peut être un moyen de pression sur les juges pour les amener à accepter la réforme et retrouver une dignité.

La réforme des tribunaux et de l'administration judiciaire

Les réformes judiciaires conçues pour s'attaquer à des problèmes de corruption vont souvent correspondre à des mesures plus générales destinées à promouvoir généralement la règle de droit, l'efficacité et l'efficacité générale.

Les réformes portent sur :

- Des ressources et des salaires adéquats.

S'assurer que les tribunaux sont dotés d'un personnel suffisant (juges et autre personnel) peut aider à réduire le potentiel de corruption. Les fonctionnaires qui sont correctement rémunérés sont moins exposés à la corruption et à d'autres influences. Les systèmes qui octroient des ressources et des salaires suffisants réduisent rapidement les tentations de succomber à la corruption.

- Les structures de gestion des tribunaux

Les structures de gestion peuvent imposer des standards de performance et assurer la transparence et la responsabilité des fonctionnaires, par exemple, en veillant à ce que les procès verbaux appropriés soient faits et enregistrés et que les affaires soient traçables à travers le système. Lorsque que cela est possible, l'informatisation ou l'utilisation d'autres techniques informatiques peuvent fournir des moyens peu chers et efficaces pour réaliser ces réformes.

¹⁸ Buscaglia, Edgardo and Maria Dakolias (1999) "Comparative International Study of Court Performance Indicators: A Descriptive and Analytical Account" Technical Papers. Legal and Judicial Reform Unit. Washington DC: The World Bank.

- L'analyse statistique des cas

L'analyse des éléments de statistiques concernant la déposition des affaires devant le tribunal, la façon dont les dossiers sont par la suite traités, puis attribués aux juges et enfin, leur issue, peut aider à établir des normes ou des standards qui permettent d'identifier les cas de corruption ou d'autres déviations. Lorsque l'on a des doutes sur la conduite d'un juge, les données statistiques le concernant devraient faire l'objet de la même analyse.

- Sensibilisation du public et éducation

Des efforts devraient être faits pour éduquer la population sur le fonctionnement adéquat des tribunaux et le rôle des juges afin de l'informer des standards qu'elle est en droit d'attendre de la justice. Cela a également comme conséquence positive de rendre les tribunaux plus crédibles et plus légitimes aux yeux de la population et l'incite à coopérer avec eux, lorsque l'occasion se présente.

- Une résolution alternative des conflits

Des alternatives telles que, la médiation, peuvent être utilisées pour limiter les affaires portées devant les tribunaux. Cependant, cette méthode alternative de résolution des différends peut elle aussi être touchée par la corruption.

PREALABLES ET RISQUES

Les problèmes de mise en application

Lorsque l'on met en œuvre des mesures de renforcement des institutions judiciaires, on doit, en premier lieu exécuter les mesures qui concernent les juges, pour plusieurs raisons.

- Le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire exige des mesures qui ne s'appliquent pas à la réforme des autres institutions. Certaines mesures nécessitent un investissement plus important, en argent et en temps alors que d'autres sont tout simplement irréalisables. Par exemple, donner aux chefs de service le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires, placés sous leur autorité, qui seraient impliqués dans des affaires de corruption, pourrait poser problème si cela était appliqué aux juges. En effet, on pourrait se servir de sanctions disciplinaires, ou de menaces de sanctions disciplinaires pour influencer une décision de justice. L'article 11 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption demande à ce que les mesures anti-corruption qui s'appliquent aux juges ne portent pas « préjudice à [leur] indépendance ».

Les personnes chargées de la formulation des réformes des institutions judiciaires devraient consulter les standards des Nations Unies concernant la prévention du crime et la justice pénale, en plus des exigences posées par le droit interne et constitutionnel du pays considéré, en matière d'indépendance judiciaire¹⁹.

¹⁹ Voir le 7^{ème} Congrès des Nations Unies sur la Prévention du Crime et la punition des Délinquants, "Principes de base de l'indépendance du judiciaire", GA/RES/40/32 du 29 Novembre 1985 et 40/146 du 13 Décembre 1985, et "Procédures pour la mise en œuvre effective des Principes de base de l'indépendance du judiciaire, résolution de l'ECOSOC 1989/60 du 24 mai 1989. On peut trouver ces références dans le l'abrégé des *Standards et Normes concernant la*

- Beaucoup d'autres mesures anti-corruption exigent un cadre juridique efficace qui demande à son tour des juges compétents et indépendants.
- Les juges des chambres criminelles seront appelés à traiter des affaires de corruption lorsque le programme national anti-corruption sera appliqué. Les premières jurisprudences seront très importantes car, elles donneront une définition de la corruption et des actes de corruption et joueront un rôle dissuasif.
- Lorsque les affaires de corruption augmentent, les juges eux-mêmes deviennent des cibles de la corruption ; s'ils cèdent, beaucoup d'autres éléments de la stratégie s'écroulent.
- La magistrature est d'habitude l'élément le plus important et le plus respecté du système judiciaire. Si elle fait montre d'une grande intégrité, elle sera un exemple pour les autres fonctionnaires et institutions.
- La magistrature est aussi probablement le domaine le plus restreint de la justice ce qui la rend relativement accessible pour les premiers efforts, à petite échelle, de réforme.
- L'indépendance du judiciaire impose des exigences exceptionnelles qui prendront du temps à mettre en place et qui ne s'appliquent pas à aux autres institutions. Par exemple, il faudra du temps aux juges pour qu'ils développent leur code de conduite.
- Les juges bénéficient des pouvoirs discrétionnaires les plus larges et occupent les postes les plus importants, au civil comme au pénal. Même si les réformes des autres institutions de la justice, telles que les professions juridiques et les administrations d'exécution de la loi (police...), sont également décisives, c'est au niveau de la magistrature que la corruption cause les plus grands dommages et c'est aussi à ce niveau que les réformes ont le plus de chance d'améliorer la situation.
- Les réformes doivent passer par des mécanismes institutionnels permanents, capables de les soutenir et d'assurer leur pérennité. Dans l'absolu, il serait bien que les réformes du secteur public viennent d'un consensus entre le Parlement, le pouvoir judiciaire, l'ordre des avocats et la société civile.

LES MECANISMES ANNEXES

Les mécanismes à mettre en place avant d'initier le renforcement des institutions judiciaires comprennent :

1. une évaluation indépendante et complète du système judiciaire, souvent à la demande du Président de la juridiction concernée;

2. le développement et la création d'un code de conduite pour le judiciaire ;
3. des cours d'éthique et de déontologie pour les juges, les magistrats et le personnel judiciaire afin de les sensibiliser au code de conduite et pour les informer des conséquences en cas de non-respect du code ;
4. la sensibilisation de la population quant à ses droits et sur les procédures à enclencher lorsque ses droits ne sont pas respectés.
5. la mise en place d'un système indépendant et non vicié d'enregistrement des plaintes en matière judiciaire.
6. la création d'un conseil de la magistrature ou d'un organisme similaire doté du pouvoir d'examiner les plaintes contre des juges et de prendre des sanctions disciplinaires quand cela est nécessaire ;
7. les mécanismes nécessaires, en conjonction avec les agences anti-corruption comprennent :
 - une réunion de planification avec tous les acteurs clefs du système judiciaire afin de convenir d'un plan d'action concernant l'intégrité dans le système judiciaire (généralement à l'initiative du Président de la juridiction)
 - l'accord sur des indicateurs de performance mesurables concernant le secteur judiciaire
 - la conduite d'une évaluation indépendante et exhaustive de la capacité, de l'efficacité et de l'intégrité judiciaire et du degré de confiance du public accordé aux juges et aux institutions judiciaires, et ;
 - la diffusion et l'application d'un code de conduite pour le judiciaire.

En raison de l'exigence du respect du principe d'indépendance du pouvoir judiciaire, les mesures anti-corruption visant le pouvoir judiciaire sont distinguées généralement des autres éléments de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Pour des raisons de confiance et de crédibilité, plusieurs degrés de coordination seraient souhaitables, dans les institutions judiciaires comme dans les institutions anti-corruption, afin que les efforts anti-corruption entrepris dans le système judiciaire soient perçus comme faisant partie de l'effort national de lutte contre la corruption.

INSTRUMENT N° 7

LA REFORME DE L'ADMINISTRATION

La réforme de l'administration est un élément important de la stratégie anti-corrupcion nationale. Elle est complexe et a un champ d'application large, ce qui nécessitera une application par étapes chronologiques et par thèmes.

Un des objectifs principaux de la réforme est l'amélioration de la prestation du service public. Pour cela, on déterminera ce qui doit être attendu de chaque élément ou unité de l'administration et la manière dont ce résultat peut être obtenu. La réforme sera adaptée en fonction de cette analyse. Certains objectifs pourront se télescoper. Par exemple, un des objectifs de la réforme est de mettre en place un système de supervision et de surveillance efficace afin d'améliorer la responsabilisation des fonctionnaires et de réduire les pertes dues à la corruption, or, cet objectif pourra dans certains cas engendrer un ralentissement du service et dans ce cas ne pas améliorer, à court terme, le service public.

Les éléments importants d'une réforme de l'administration portent sur des facteurs individuels, collectifs et structurels. Par exemple, assurer une meilleure formation et rémunération a pour but de changer les comportements individuels en réduisant les incitations à se laisser corrompre.

D'autres types de formations, dans des domaines tels que l'éthique, l'élévation des attentes du public et des agents du service public, a des conséquences sur les fonctionnaires de façon collective, en réduisant les attitudes culturelles qui encouragent la corruption pour les remplacer par de nouvelles valeurs qui favorisent l'intégrité. Les réformes structurelles telles que, la réduction du pouvoir discrétionnaire et la simplification des structures bureaucratiques très et trop complexes sont conçues pour lutter contre la corruption en améliorant la transparence et en réduisant les occasions de survenance de la corruption.

COMMENT REFORMER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE?

Les bailleurs de fonds, conscients de l'importance de soutenir la construction de la capacité des Etats afin qu'ils parviennent à un développement économique et social, ont financé de façon significative les réformes de l'administration depuis 1990. Peu d'observateurs doutent de la nécessité impérieuse d'une administration performante pour atteindre le développement mais, certains s'interrogent sur l'efficacité des programmes de renforcement des capacités de l'administration qui ont été mise en place dans les pays en voie de développement par le passé. Dans la plupart des pays, on peut conclure que, en ce qui concerne la corruption, l'administration fait partie du problème plus que de la solution.

Beaucoup d'études sur la perception de la corruption ont montré que l'administration était corrompue, donc inefficace et indigne de confiance pour contenir la corruption. Une étude de la Banque Mondiale²⁰ abordant la question :« Est-ce que les interventions de la Banque Mondiale ont aidé les gouvernements à mieux travailler ? » répond, probablement non. Avec 169 projets de réforme de

²⁰ Barbara Nunberg (1999) Rethinking Civil Service Reform, World Bank PREM Notes, n° 31

l'administration mis en œuvre entre 1987 et 1999 dans 80 pays, ce constat est un sérieux revers et appelle à repenser l'approche actuelle de la réforme de l'administration.

La Banque Mondiale a entrepris plusieurs programmes au nom de la réforme de l'administration en mettant l'accent principalement sur le domaine plutôt restreint des problèmes fiscaux, c'est à dire, en équilibrant les pratiques gouvernementales en matière d'emploi et de ressources. Malgré cet effort, la plupart des fonctionnaires ne gagnent pas « un salaire décent »²¹, ce qui est une des causes principales de la petite corruption ou de la corruption administrative²².

Les projets de réforme de l'administration comprennent aussi la rationalisation des fonctions gouvernementales et des structures organisationnelles, l'amélioration des politiques en matière de ressources humaines dans les administrations centrales et locales, la révision de la structure juridique et réglementaire de l'administration, le soutien institutionnel, la décentralisation du gouvernement et la gestion du processus à travers lequel ces changements sont mis en œuvre.

Une analyse interne de la Banque Mondiale suggère que les précédentes réformes de l'administration ont souvent échoué, même au niveau fiscal. Dans les premières années de la décennie 1990, moins de la moitié des opérations de réformes de l'administration ont engendré la réduction de la masse salariale (un objectif contestable). En outre, la restructuration de l'administration n'a été possible que dans 5 à 10% des cas, pour être abandonnée peu de temps après son application. Les économies fiscales consécutives à ces diminutions de masse salariale ont été rarement suffisantes pour financer l'augmentation des salaires du personnel de niveau supérieur²³.

PROBLEMES RENCONTRES DANS LE SERVICE PUBLIC

Les évaluations des administrations à travers le monde concluent qu'elles sont marquées non seulement, par des structures surchargées mais aussi, par l'inefficacité et une performance médiocre. Les symptômes principaux observés comprennent :

- l'abus de fonction et de biens du gouvernement ;
- le détournement de deniers publics ;
- l'abus de pouvoir ;
- les procédures obsolètes ;
- le manque de discipline ;
- l'absence de systèmes appropriés ;
- des capacités managériales et techniques faibles et ;
- des attitudes médiocres et de fortes tracasseries bureaucratiques.

²¹ Langseth, P., (1995) Civil Service Reform in Uganda; Lessons learnt, in *Public Administration and Development*; Vol.15,365-390

²² Langseth, P., (1995) Civil Service Reform in Uganda; Lessons Learned in *Public Administration and Development*; Vol.15,365-390. Voir également l'article 7, sous paragraphe 1(c) de la Convention des Nations Unies contre la Corruption qui demande aux Etats Membres de "favoriser une rémunération adéquate et des barèmes de traitement équitables, compte tenu du niveau de développement économique de l'Etat Partie ».

²³ Nunberg et Nellis (1995).

En d'autres termes les fonctionnaires ont tendance à se servir plutôt que de servir le public.

Les causes principales du problème ont également été identifiées dans de nombreux rapports comme étant :

- une rémunération inadéquate ;
- un accent insuffisant mis sur les procédures et une attention inadéquate à des aspects tels que la transparence, la neutralité, l'implication des parties prenantes ;
- une gestion inadéquate des ressources humaines ;
- des dysfonctionnements organisationnels ;
- une formation insuffisante à la gestion et à la supervision ;
- des équipements et des investissements inadaptés et une absence de culture d'entretien des biens ;
- une complexité procédurale superflue ;
- l'abus de pouvoir procédural ;
- le manque de responsabilité ;
- des indicateurs de performance inappropriés ;
- une focalisation sur des projets (court terme) plutôt que sur des programmes (long terme);
- une approche unidimensionnelle plutôt que multidisciplinaire ;
- l'absence d'éthique dans les échelons supérieurs et de code de conduite pour les fonctionnaires.

LES ELEMENTS POUR UNE NOUVELLE APPROCHE

Il existe un large consensus sur la nécessité d'une nouvelle approche. Aider les pays à réformer leur administration devrait supposer les aider à contrer la corruption et, de ce fait, à améliorer la prestation du Service Public. Une telle approche demande une large gamme de politiques intégrées, durables et, à long terme, une législation. Le gouvernement, le secteur privé et la société civile doivent travailler de concert pour définir, maintenir et promouvoir des standards de performance qui comprennent la décence, la transparence, la responsabilité, la rapidité, le coût dans la couverture et la qualité de la prestation de service public.

L'éducation et l'élévation de la conscience qui inclut une conduite auto-censurée et une intolérance de l'opinion publique pour la corruption, sont essentielles pour réduire ce qui est effectivement un terreau pour la corruption.

LES ELEMENTS DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION CONCERNANT LA REFORME DE L'ADMINISTRATION

La réforme de l'administration dans le but de prévenir et de lutter contre la corruption peut couvrir un large éventail de mesures. De nombreux éléments de la Convention, demandent soit, de telles réformes soit, un soutien à ces réformes. Les rédacteurs considèrent ces réformes comme étant de la prévention et la plupart des dispositions appropriées se trouvent au chapitre II. La disposition la plus importante est

probablement l'article 7 qui demande aux Etats Parties de « s'efforcer d'adopter, de maintenir et de renforcer des systèmes de recrutement, d'embauchage, de fidélisation, de promotion et de retraite des fonctionnaires et s'il y a lieu, des autres agents publics non élus ».

La Convention réclame des mesures supplémentaires concernant la sélection et la formation du personnel pour les postes considérés comme particulièrement exposés à la corruption²⁴. Trois domaines sont identifiés à ce sujet par les articles suivants : les fonctionnaires en charge des achats, les fonctionnaires des finances publiques et les juges²⁵. La Convention laisse toutefois la liberté aux Etats de décider si d'autres domaines doivent recevoir une attention spéciale, en tenant compte des variables inhérentes à leurs propres structures gouvernementales.

D'autres dispositions de la Convention sont à prendre en compte dans les réformes du service public : l'article 8 (code de conduite pour les fonctionnaires), l'article 10 (un rapport public et la transparence dans l'administration), l'article 13 (la participation de la société dans les efforts de lutte contre la corruption), les articles 15 à 20 (la demande de pénalisation des délits impliquant des fonctionnaires), l'article 33 (la protection des personnes qui dénoncent des cas de corruption), l'article 38 (la coopération entre les autorités publiques nationales), l'article 39 (la coopération entre les autorités publiques et le secteur privé) et l'article 60 (la formation et l'assistance technique).

EXEMPLE-TYPE D'UNE ADMINISTRATION QUI FONCTIONNE

Voilà à quoi une administration qui fonctionne correctement devrait ressembler :

1. dans cinq ans, l'administration du pays X sera plus petite avec des agents mieux payés, honnêtes, mieux formés, plus motivés et par conséquent plus efficaces et plus efficaces. L'accent principal sera d'améliorer la sécurité générale (règle de droit), la qualité, la rapidité, les coûts et la couverture de la prestation de service au public.
2. l'Administration du pays X aura les caractéristiques suivantes :
 - a) les **valeurs communes** de l'administration seront basées sur les principes suivants :
 - la consultation ;
 - des standards de service ;
 - l'accessibilité au service;
 - la courtoisie ;
 - l'accès à l'information ;
 - couverture et transparence ;
 - la discipline et ;
 - la qualité pour le prix.
 - b) ces valeurs partagées seront établies, avec la participation des fonctionnaires, à travers un **code de conduite**, rendu disponible au

²⁴ Article 7, sous paragraphe 1 (b)

²⁵ Article 9 et 11

public. Le code sera contrôlé par le biais d'un système de plaintes des usagers et appliqué par des comités disciplinaires.

- c) des objectifs de base, centrés sur la qualité, la rapidité, le coût d'exécution des services, la confiance et la satisfaction par rapport à l'administration sera déjà en place. Un système de **gestion transparent basé sur la preuve** avec des indicateurs d'impact mesurables qui seront appréciés par rapport aux objectifs de base. Les départements ministériels, les groupes et les individus auront tous des objectifs à réaliser et des indicateurs de performance mesurables.
- d) puisque la plupart de l'interface directe entre le Gouvernement et le public a lieu au niveau local, il y aura une **décentralisation des ressources et des tâches** qui permettra l'application d'un système budgétaire fonctionnel de priorités et d'allocations de ressources au gouvernement local. Encore une fois, la gestion transparente, basée sur la preuve, aura pour conséquences la responsabilisation des fonctionnaires. Des indicateurs de performances seront mesurés par rapport à des objectifs établis. Le rapport qualité-prix et la satisfaction du public pour les services rendus seront évalués dans toutes les administrations locales.
- e) la **rationalisation des services** se fera sur la base du principe que l'état ne devrait prendre en charge que les fonctions qu'il est capable de mener à bien de façon efficace et efficiente, et que celles qu'il n'est pas possible de privatiser. Il y a un besoin de contrôle et de surveillance basé sur la preuve.
- f) La **limitation des niveaux de corruption** sera possible :
 - en autorisant les victimes de la corruption de rendre compte des irrégularités ;
 - en instaurant un suivi disciplinaire accru des plaintes (application du code de conduite) et ;
 - en pénalisant la corruption

3. Les fonctionnaires dans le pays X :

- recevront un salaire minimum et obtiendront des augmentations de salaire basées sur la performance mesurée par des preuves ;
- auront des objectifs organisationnels clairs et mesurables et montreront leur engagement à atteindre ces buts et objectifs ;
- seront pleinement redevables et responsables des résultats des objectifs individuels clairement définis ;
- seront régulièrement supervisés par une société civile forte, qui connaît ses droits, qui aura accès à l'information, qui sera dotée de mécanismes de plaintes efficaces et qui aura confiance dans le système de justice pénale. Le public fera l'objet d'enquêtes de satisfaction régulières prenant en compte, la qualité du service, le coût, la rapidité d'exécution et la sécurité.

LA STRATEGIE DE REFORME DU SERVICE PUBLIC

La stratégie d'action pour mettre en place l'exemple type sus-mentionné, aura, au moins, six composantes majeures, comprenant chacune l'importance de payer un salaire minimum décent aux fonctionnaires et la mise en place d'une gestion basée sur la preuve et sur les résultats. Ce cadre stratégique comprendrait²⁶ :

- le renforcement du ministère en charge de la réforme de l'administration et l'établissement de relations étroites entre lui et les autres agences de lutte contre la corruption (voir outil n°3) ainsi qu'avec les institutions représentant la société civile.
- l'introduction d'une administration accessible financièrement qui passe par une rationalisation des ministères et des administrations locales. Des évaluations indépendantes des institutions seront réalisées sur la base desquelles, des recommandations seront faites pour simplifier les procédures, réduire le pouvoir discrétionnaire structurel et introduire une gestion fondée sur la preuve ou sur les résultats.
- le contrôle du paiement des salaires, la création d'une grille salariale et un effort de rationalisation associé à une notation des fonctionnaires afin de redimensionner l'administration et d'éliminer les travailleurs « fantômes ».
- le paiement d'un salaire minimum décent, sans retard et sur une base mensuelle fondée sur l'évaluation des fonctionnaires. La mise en place de systèmes d'avantages en argent et en nature en fonction des résultats des fonctionnaires et de leur évaluation.
- la réduction de la corruption et une prestation de service améliorée par la responsabilité obtenue via : (1) l'application des codes de conduite (2) un contrôle accru, (3) la mise en place d'un système gestion basé sur des indicateurs de performance mesurables, (4) le renforcement des droits et du pouvoir des usagers au travers des chartes des usagers, d'un système de plainte publique efficace, de l'accès à l'information et de la protection des dénonciateurs.
- gagner la confiance du public par une stratégie de communication crédible.
- un changement fondamental est nécessaire dans la gestion des affaires pour mener à bien cette stratégie. Cela consiste à avoir une approche intégrée tout en s'assurant que le processus est basé sur la preuve, la transparence, l'esprit non-partisan.

Le développement d'une stratégie intégrée et complète suppose un engagement clair des leaders politiques à combattre la corruption où qu'elle se trouve et aussi leur soumission à d'éventuelles enquêtes. L'attention doit d'abord se porter sur la prévention d'une corruption future en apportant des changements dans le système tels que, la simplification des procédures, la réduction du pouvoir discrétionnaire,

²⁶ Langseth, Petter., EDI Staff Working Paper. Washington: EDI, No 95-05.

l'augmentation de la responsabilité des fonctionnaires par une transparence accrue, en d'autres termes l'ouverture du Gouvernement au contrôle de l'opinion publique²⁷.

Les domaines de l'activité gouvernementale les plus enclins à la corruption devraient être identifiés et les procédures appropriées devraient être revues en priorité. Des contrôles plus poussés, comme la déclaration de patrimoine, devraient peser sur les hauts fonctionnaires, plus touchés par la corruption, ou sur les fonctions qui représentent des coûts élevés pour la société lorsqu'elles sont touchées par la corruption²⁸. Les salaires des fonctionnaires et des leaders politiques devraient être en adéquation avec leurs responsabilités et être, le plus possible, comparables à ceux du secteur privé, pour à la fois réduire le « besoin » de corruption et pour s'assurer que les meilleures ressources humaines puissent servir l'Etat²⁹.

Les réformes juridiques et administratives devraient fournir la dissuasion adéquate par exemple :

- les contrats passés grâce ou en échange de moyens de corruption devraient être considérés nuls et non exécutoires³⁰ ;
- une surveillance minutieuse des activités gouvernementales impliquant des transactions financières importantes devrait être créée ;
- procéder à des audits de manière aléatoire ;
- les licences et permis obtenus par corruption deviendraient nuls et non avenue.

Un partenariat créatif devrait se construire entre l'administration et la société civile, y compris le secteur privé, les professions libérales, les organisations religieuses et les groupes de pression concernés³¹. Un tel partenariat devrait permettre le développement d'un dialogue systématique entre l'administration et le public qu'elle sert.

Des évaluations systématiques de la prestation du Service Public, en prenant en compte les enquêtes de satisfaction des usagers, les chartes des usagers et les systèmes crédibles de plainte, devraient être menées et comparées à des objectifs pré-établis qui utilisent des indicateurs de performance.

Dans les pays où la corruption est systémique, ces enquêtes deviennent des enquêtes sur la corruption, étant donné que l'une des principales raisons qui entravent le service public est la corruption (petite, administrative ou de grande envergure).

²⁷ Voir la Convention des Nations Unies contre la Corruption, Article 10

²⁸ Voir la Convention des Nations Unies contre la Corruption, Article 7, sous paragraphe 1 (b), Article 9 et 11 paragraphe 5.

²⁹ Voir la Convention des Nations Unies contre la Corruption, Article 7, sous paragraphe 1(c).

³⁰ Voir la Convention des Nations Unies contre la Corruption, Article 34 et 35.

³¹ Voir la Convention des Nations Unies contre la Corruption, Article 13.

LES ELEMENTS D'UNE NOUVELLE APPROCHE

La réforme des salaires et de l'emploi

Plusieurs opérations de réforme de l'administration se sont concentrées sur les politiques salariales et les politiques d'emploi du Gouvernement. Les objectifs sont la réduction de la masse salariale, l'ajustement des effectifs, la rationalisation de l'administration et des structures de rémunération³². Certains soutiendraient que ces réformes ont été déterminées par des considérations fiscales équilibrées, qu'elles ont été difficiles politiquement à mettre en place, et qu'elles n'ont eu qu'un impact fiscal limité. En réalité, il a manqué une approche intégrée qui s'attaque à la réforme de façon globale et qui soit fondée sur la preuve.

Avec une approche d'évaluation de l'impact plus complète et plus systématique, on se serait rendu compte que l'approche traditionnelle de réforme de l'administration ne marcherait pas.

Certains observateurs soutiennent que les réformes de l'emploi et des salaires doivent être abandonnées. D'autres rétorquent que, lorsque les fonctionnaires ne peuvent pas se passer de la corruption, les réformes salariales doivent être approfondies, élargies et appliquées de façon durable.

Les réformes³³ de l'emploi et des salaires sont souvent une condition nécessaire pour restaurer l'équilibre fiscal, mais insuffisantes pour contrer la corruption et pour permettre l'amélioration des performances et des capacités qui conduisent à une meilleure prestation de service.

Les réformes ont généralement été trop limitées et trop modestes par le passé pour atteindre un de leurs objectifs principaux. La plupart des programmes de restructuration ont cherché des réductions de 5 à 15% alors que des diminutions plus importantes sont nécessaires pour correspondre aux moyens de la plupart des gouvernements. En Ouganda, par exemple, en 1993 – 1994 l'administration et l'armée ont toutes les deux réduit leurs effectifs de 50% afin que le Gouvernement puisse payer des salaires décents aux fonctionnaires et aux soldats. L'Ouganda était dans une bonne situation fiscale, consacrant moins de 30% des dépenses obligatoires aux salaires, alors que d'autres pays africains y consacraient jusqu'à 75%. Les difficultés prévisibles suite à la suppression des emplois de presque 150.000 fonctionnaires ont été atténuées par³⁴ :

- un programme de départs volontaires bien géré et bien perçu ;

³² Lindauer, David (1994), *Government Pay and Employment Policies and Economic Performance*, Washington, D.C.: World Bank.

³³ Langseth and Mugaju (1996), *Post Conflict Uganda, Towards an Effective Civil Service*, Fountain Publishers, Kampala Uganda (ISBN: 9970 02 120 6).

³⁴ Les employés qui avaient été renvoyés ont reçu une compensation comprenant 3 mois de salaire en remplacement du préavis non accompli, un mois de salaire en remplacement des droits aux congés payés, de l'argent afin de payer le voyage depuis le lieu de travail jusque dans leur ville d'origine par la route la plus directe (on avait convenu de payer l'équivalent de US\$ 200 plus US\$ 2 par kilomètre). Et une indemnité de départ équivalente à 3 mois de salaire pour chaque année de cotisation retraite accomplie jusqu'à un maximum de 20 ans. Cette indemnité n'était pas applicable aux fonctionnaires qui n'avaient pas encore été confirmés dans leur poste. Ces fonctionnaires n'avaient alors droit qu'à 1 mois de salaire comme indemnité de licenciement, de droits aux congés payés et d'indemnité de transport jusque dans leur ville d'origine. Voir Langseth and Mugaju (1996), *Post Conflict Uganda, Towards an Effective Civil Service*, Fountain Publishers, Kampala Uganda (ISBN: 9970 02 120 6).

- par la suppression de 60.000 travailleurs fantômes des états de salaire ;
- un soutien efficace au personnel licencié qui a reçu une indemnisation acceptable.

Comme le prouve l'exemple de l'Ouganda, un programme de réduction d'emplois bien mené n'est pas nécessairement déstabilisant d'un point de vue politique.

Une des leçons tirées des pratiques de restructuration est que, lorsque les fonctionnaires ne reçoivent pas un salaire décent, ils s'arrangent d'une manière ou d'une autre pour avoir assez d'argent pour nourrir leur famille. Soit, ils s'y prennent d'une façon à demi mal-honnête, c'est à dire en ayant plusieurs emplois à la fois et donc, en volant, « seulement », du temps à l'administration ; soit ils recourent à la malhonnêteté la plus caractérisée qui leur permet, grâce à la corruption de multiplier plusieurs fois leur salaire. Aussi, les réformes pourraient être plus poussées sur le terrain politique.

Les réformes sur les salaires et les emplois financées par les bailleurs de fonds ont continué à se concentrer sur des objectifs étroits et à court terme tels qu'une réduction unique d'emplois plutôt que d'adopter une approche globale et pluri disciplinaire s'intéressant aux points suivants :

- l'Etat a-t-il les moyens financiers de son service public X s'il le redimensionne ?
- la responsabilisation par la surveillance d'indicateurs d'impact fondés sur la preuve, suivie d'une direction et une discipline améliorées;
- l'amélioration de la capacité de l'administration par le renforcement de la gestion des ressources humaines et ;
- les incitations par la mise en œuvre de codes de conduite, des systèmes de plaintes, le soutien des dénonciateurs et le pouvoir donné à la société civile.

Même lorsque la fonction publique a été restructurée, d'autres domaines de réformes fondamentaux ont été négligés et il n'est pas rare que des programmes de licenciement des fonctionnaires en surplus qui avaient réussi, soient suivis par des pratiques de ré-embauche. En Ouganda, par exemple, une réforme de décentralisation initiée parallèlement à une réforme de la fonction publique a permis à plusieurs des fonctionnaires licenciés de trouver de nouveaux emplois au niveau local.

Vers une approche intégrée

La réforme des salaires et des emplois seule est trop réduite pour réaliser les changements institutionnels nécessaires pour réduire la corruption et améliorer la prestation de service. C'est pourquoi, elle doit être étendue et inclure la gestion de l'administration tournée vers des objectifs de résultats, la gestion des ressources humaines et la décentralisation. Elle devrait même aller plus loin et porter sur le rôle de l'Etat, ce qui a des implications sur les fonctions, la structure et l'organisation du Gouvernement.

Au moins quatre autres aspects de la réorientation gouvernementale doivent être considérés dans le modèle de réforme plus intégré.

Le premier, très répandu à présent, est le lien entre la gestion du service public et le cadre de contrôle et d'incitation contenu dans les systèmes de gestion financière des gouvernements. Il est essentiel d'avoir des liens solides entre les budgets et le personnel pour une gestion gouvernementale saine.

Le deuxième est le pouvoir donné aux usagers afin d'augmenter la responsabilité des fonctionnaires. Comme déjà mentionné, il faut mettre en place une législation et introduire des mesures qui permettront aux usagers d'avoir accès à l'information, notamment sur leurs droits (charte des usagers) et par conséquent, ouvrir le gouvernement à l'examen du public. Si la confiance des usagers en l'Etat est améliorée, ils devraient être encouragés à protester, lorsqu'ils ne sont pas traités comme il se doit par l'administration, par le biais de système de plainte et/ou de moyens d'enquêtes sur la prestation du service rendu ou l'intégrité du fonctionnaire.

Le troisième est la grande réforme administrative de décentralisation qui se déroule dans les pays en voie de développement au niveau local. Les décisions sur la dévolution et la décentralisation du personnel, des fonctions et des ressources doivent être liées aux politiques de réforme de l'administration centrale. Il est aussi important que les efforts de décentralisation soient accompagnés d'une approche basée sur la preuve dans laquelle les objectifs du service à rendre aux usagers sont établis et surveillés par des indicateurs de performance mesurables sur tout le territoire national. Il est fondamental qu'un partenariat soit établi entre la société civile et le secteur privé et qu'il permette une supervision périodique et indépendante de l'Etat.

Le quatrième aspect est le lien entre les réformes des services de l'administration centrale et les réformes institutionnelles au sein des services décentralisés et semi privés. Par exemple, le lien vers les organismes de lutte contre la corruption est fondamental, spécialement dans les pays où la corruption est répandue. Le lien vers les réformes dans le système de justice pénale est essentiel pour rétablir la règle de droit et la sécurité. Bien que la corruption dans l'administration puisse être traitée par la ré – introduction de structures disciplinaires déjà existantes, les cas sérieux de corruption administrative et de corruption de grande envergure, doivent être pénalisés. La coordination entre les agences indépendantes de lutte contre la corruption et le judiciaire est importante pour le succès de la réforme globale, mais en même temps c'est un challenge, étant donné que le pouvoir exécutif doit respecter l'indépendance de ces institutions.

Du projet à l'approche intégrée

La nouvelle tendance pour la réforme de l'administration demande une capacité de flexibilité des bailleurs de fonds y compris la possibilité d'intervenir rapidement. En outre, les liens parmi les différentes initiatives de réforme, sous le couvert plus large de la transformation de l'Etat, demanderont des mécanismes de soutien plus réactifs.

L'approche conventionnelle des bailleurs de fonds concernant les projets n'est pas adaptée à la nouvelle configuration de reconstruction et d'orientation gouvernementale. La plupart des projets fondés sur un modèle technique mettent en avant des planifications rigides et minimalisent les variables humaines. Les réformes institutionnelles supposent une adaptabilité et une volonté des participants de réformer les objectifs des fonctionnaires nationaux et internationaux. De telles

réformes sont soumises à une myriade de variables imprévisibles rendant tout schéma simpliste. Etant donné que la corruption est présente partout et qu'elle est transversale, le problème de l'intégrité d'acteurs nationaux et internationaux devient une nouvelle variable importante qui doit être abordée de façon crédible, aussi bien par les bailleurs que par le gouvernement lui-même. En d'autres termes, pour aider les pays bénéficiaires à mettre en œuvre une approche intégrée, de nombreux bailleurs de fonds doivent se réformer pour être crédibles.

Le processus est déjà en cours, beaucoup d'agences de bailleurs ont commencé à se départir de leur approche initiale orientée « projet » et ont commencé à adopter une approche plus intégrée. Différentes opérations à fort impact et une nouvelle gamme d'instruments permettent une approche plus flexible, d'avantage tournée vers les attentes du pays. En outre, des organisations comme la Banque Mondiale réfléchissent à de nouveaux types de programmes de prêts qui pourraient développer l'approche de programmation de façon plus systématique. De tels prêts pourraient soutenir des réformes à moyen terme dans le cadre d'une politique plus large ayant l'aval de la Banque Mondiale, chaque gouvernement, du système judiciaire, des agences indépendantes de lutte contre la corruption et de la société civile. Etablir des critères globaux pour les programmes et des mécanismes de gouvernance pour le processus de réforme, à condition de mettre en place des réformes basées sur la preuve et « orientées résultats », est fondamental pour le succès d'une approche intégrée des programmes.

L'approche intégrée implique une programmation plus individualisée et plus réaliste, permettant aux gouvernements et autres institutions garantes de l'intégrité, de se préparer et de poursuivre les activités selon un calendrier de réforme global, non partisan et large. Ce n'est pas une approche unilatérale et uniforme déterminée par l'Exécutif seul. Les institutions garantes de l'intégrité sont différentes dans chaque pays et, par conséquent, les acteurs de la réforme véritable sont variables d'un pays à l'autre. Seuls quelques pays possèdent une capacité institutionnelle et une intégrité suffisante pour suivre l'approche plus autonome et plus intégrée ; les autres ont besoin de s'écarter de la traditionnelle approche « projet » progressivement.

Apprendre les meilleures pratiques

Depuis 1990, le monde a vu des changements dramatiques dans les pratiques administratives des pays industriels visant à renforcer l'intégrité pour juguler la corruption et pour améliorer le temps d'exécution, la qualité, la valeur et la couverture de la prestation de service. Les gouvernements ont remodelé les bureaucraties rigides, hiérarchiques, non réactives, fermées, imprévisibles, surchargées et corrompues en organisations flexibles, viables financièrement, se basant sur des preuves, responsabilisées, répondant aux attentes des usagers, avec une corruption sous contrôle.

Les réformes ont été intensives dans certains pays, impliquant des transformations radicales et globales fondées sur des réformes nouvelles de management public, sur des réformes mettant l'accent sur des fonctions et des structures gouvernementales plus étroites, sur la valeur, la courtoisie, la transparence, la consultation, les standards de service, l'accès à l'information, la compensation et l'orientation d'impact. D'autres pays ont amélioré sensiblement la gestion de l'administration tout en laissant en place les structures administratives existantes.

La gamme des nouvelles approches et des nouveaux modèles à la disposition des Etats membres est considérable. La présente panoplie pourrait être un exemple de la variété et de la complexité inhérente à la tentative d'amener les gouvernements vers une approche intégrée qui introduit une acceptabilité financière améliorée, l'intégrité et la sécurité de la prestation de service.

PREALABLES ET RISQUES

Les principes de base doivent être explicites dans la nouvelle approche intégrée. Une approche plus intégrée aux réformes gouvernementales devrait se garder de surcharger les, déjà lourdes, exigences de réformes gouvernementales. Les directives sur la conception et la mise en œuvre d'une réforme, avec des étapes soigneusement établies, ne peuvent pas suivre un modèle universel. Les réformes doivent s'adapter aux circonstances régionales et nationales.

En outre, la plupart des innovations des pays industrialisés sont en train d'être testées seulement maintenant. Selon Nunberg³⁵, les débats sur les réformes font rage et les experts sont encore divisés en ce qui concerne certains des éléments les plus controversés au niveau du management public, comme l'utilisation des mécanismes de marché, tel que le salarié lié à la performance ou l'emploi contractuel très répandu dans les administrations. Adapter des modèles administratifs concurrents au contexte des Etats Membres sera complexe pour trois raisons.

Premièrement, on devrait permettre aux pays de choisir des mécanismes qui sont adaptés à leurs situations, en sélectionnant des options à partir d'un menu, tel que le guide pratique présenté ici, qui expose de façon neutre les avantages et les inconvénients de chaque option. Les bailleurs peuvent jouer un rôle en conseillant les pays en voie de développement intéressés parmi les plaidoyers des véritables adeptes des différentes approches.

Deuxièmement, la présentation neutre des options doit être équilibrée par le besoin de s'assurer que les gouvernements qui engagent des réformes ne mettent pas en place des systèmes obsolètes qui, au lieu de permettre à l'Etat de se moderniser, minimise ses efforts.

Troisièmement, les pays devraient s'engager dans une approche intégrée. Plus que de créer de nouvelles théories de management public, l'approche intégrée signifie trouver la meilleure stratégie pour accomplir les tâches fondamentales en mobilisant des ressources, soit par des applications technologiques créatives, soit par des solutions inventives de management qui appliquent une approche basée sur la preuve complète, globale, transparente et orientée sur les impacts. Les nouvelles approches pourraient résulter en une troisième voie pour les Etats membres qui, non seulement dépasseraient les approches administratives traditionnelles mais en plus se propulseraient loin devant les nouveaux modèles de développement et de management public, afin de s'attaquer à des problèmes importants tels que le coût du service, la responsabilisation, le développement de stratégies de partenariat avec le secteur privé.

³⁵ Nunberg, Barabara (1997) Re-thinking Civil Service Reform: an Agenda for Smart Government, Poverty and Social Policy working paper, World Bank, Washington, D.C.: World Bank.

Ceci dit, il y a de nombreuses raisons qui militent en faveur d'un certain degré d'uniformité entre les réformes des services publics de par le monde. L'une d'elles est la possibilité de bénéficier et de transférer les expériences positives passées, de pays en pays, surtout dans le contexte d'un environnement de plus en plus interdépendant. Les pays qui ont des standards, des valeurs et des structures proches peuvent collaborer plus facilement et plus efficacement que les pays qui n'ont pas de terreau commun.

L'un des effets les plus significatifs de la Convention des Nations Unies contre la corruption (à l'instar d'autres traités internationaux), c'est qu'il exprime un consensus international sur des valeurs, des standards et des structures sur lesquels les pays peuvent individuellement s'appuyer pour aller plus loin, en prenant en compte des variables, telles que les traditions juridiques, les facteurs culturels et les degrés de développement économique.

La Convention encourage une telle approche en rendant obligatoires quelques éléments fondamentaux pour tous les Etats Membres et en laissant d'autres éléments variables et optionnels. La Convention a été conçue pour donner des standards minimums que les Etats Membres ont la possibilité (et y sont même encouragés), de dépasser.

LA MISE EN ŒUVRE DE L'INSTRUMENT N°7

L'utilisateur de l'outil n° 7 sera généralement le ministre responsable de la réforme de l'administration mais aussi les départements des ministres délégués et / ou des ministres responsables de la réforme de l'administration locale.

Les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la réforme varient d'un pays à l'autre en fonction de la réforme à mettre en place. Les mesures de réduction de personnel par exemple, demandent d'importants moyens.

INSTRUMENT N° 8

CODES ET STANDARDS DE CONDUITE

La désignation de standards de conduite a plusieurs objectifs fondamentaux :

- elle établit clairement ce qui est attendu d'un employé donné, ou d'un groupe d'employés, permettant d'insuffler des valeurs fondamentales pour endiguer la corruption,
- elle est la base de la formation des employés, de la discussion sur les standards et si nécessaire, de la modification de standards,
- elle permet des actions disciplinaires, y compris le licenciement dans le cas où un employé transgresserait ou ne respecterait pas un standard. Dans beaucoup de cas, les codes contiennent les descriptions des comportements souhaités et attendus des employées, et ceux prohibés, ainsi que les règles procédurales et les sanctions en cas de manquement au code.
- la codification, par laquelle tous les standards applicables sont réunis dans un code complet, s'appliquant à un groupe spécifique d'employés, rend difficile l'abus du processus disciplinaire à des fins de corruption ou d'autres comportements répréhensibles. Les employés connaissent à l'avance les standards de conduite, cela rend impossible d'éventuelles actions disciplinaires entreprises pour intimider de façon indue les employés, ou les renvoyer.

Les codes de conduite pourraient être utilisés pour mettre en place les standards compatibles avec les fonctions et les tâches des employés auxquels ils s'appliquent. Ils comprendront souvent des éléments de lutte contre la corruption, mais aussi, des standards de performance qui régissent les domaines tels que l'équité, l'impartialité, l'indépendance, l'intégrité, la loyauté envers l'administration, l'ardeur au travail, la transparence, la responsabilité, l'utilisation modérée des ressources du service public et le cas échéant, les standards de conduite vis à vis du public. Les pays qui développent des codes de conduite à des fins exclusives de lutte contre la corruption devraient envisager la possibilité de les intégrer dans des réformes plus générales de l'administration et vice versa.

Les codes qui soutiennent des structures disciplinaires devraient aussi mettre en place des procédures et des sanctions en cas de transgression. Des codes peuvent être développés pour toute l'administration, pour des secteurs spécifiques, et même pour le secteur privé, pour des entreprises données ou des organisations de professions libérales, comme les médecins, les avocats ou les comptables publics. Plusieurs modèles ont été élaborés pour assister ceux qui élaborent de tels codes³⁶.

DESCRIPTION

Un des nombreux défis concernant la mise en place de standards ou la création de codes de conduite, est de veiller à ce que les aspects juridiques, comportementaux,

³⁶ See case in instrument 8; Codes of conduct for different organisations.

administratifs et de management soient compatibles avec les principes fondamentaux de justice, d'impartialité, d'indépendance, d'intégrité, de loyauté envers l'organisation, d'ardeur au travail, de transparence, de responsabilité et d'utilisation modérée des ressources de l'administration.

Les moyens d'élaborer les standards ou les codes de conduite.

Les standards de conduite pour les fonctionnaires et autres employés, sont régis par plusieurs sources :

- **la législation.** Généralement le droit pénal et/ou administratif est utilisé pour mettre en place des standards généraux qui s'appliquent individuellement ou à de larges catégories de personnes. Le délit pénal de corruption s'applique à quiconque commet le délit et couvre, en général toute corruption impliquant l'intérêt public ou un fonctionnaire. Dans certains pays, une législation plus spécifique est utilisée pour fixer des standards supplémentaires applicables à tous les fonctionnaires, ou dans certains cas, même aux travailleurs du secteur privé.
- **une législation et une réglementation déléguée :** dans ce cas, le Parlement délègue le pouvoir de créer des règles techniques spécifiques. Cela peut être utilisé pour définir les règles ou codes de conduite s'appliquant à des catégories spécifiques de fonctionnaires, tels que les magistrats, les fonctionnaires de la Cour des Comptes, les fonctionnaires qui passent les contrats publics.
- **Le droit des contrats** est une autre source de standards. Des standards peuvent être insérés individuellement dans le contrat d'un employé ou d'un entrepreneur avec l'administration. Inversement, un ministère ou un service déterminé peut également imposer des standards à tous ses contractants, employés ou entrepreneurs, en en faisant une clause du contrat.

Des standards plus élevés peuvent habituellement être proposés pour des groupes, fondés sur ce qui, raisonnablement, peut être attendu de ces groupes. Les citoyens sont soumis seulement aux délits pénaux principaux, tels que les pots de vin, tandis que les juges sont raisonnablement tenus de refuser les cadeaux, ou d'avoir des intérêts financiers ou immobiliers qui peuvent entrer en conflit avec leur impartialité.

La base juridique d'un standard particulier a des implications procédurales. Les infractions aux standards de droit pénal ont pour conséquence des poursuites judiciaires et des sanctions et exigent un standard élevé de preuve. Le non-respect des dispositions d'un contrat de travail conduit généralement à des mesures disciplinaires ou à un licenciement soumis à un standard de preuve inférieur. Les employés peuvent être licenciés pour ne pas avoir dénoncé un conflit d'intérêt ou pour accepter des cadeaux, même si la corruption ne peut pas être prouvée.

Plus d'un standard ou d'un code de conduite s'appliqueront à un fonctionnaire particulier ou à un employé.

On peut demander par exemple, aux procureurs de respecter:

- des standards spécifiques aux procureurs;
- des standards professionnels imposés par le conseil de la Magistrature;
- des standards généraux applicables à tous les fonctionnaires et ;
- des standards contenus dans le droit pénal ou la procédure pénale.

Un aspect important à prendre en compte lors de l'établissement de standards est de veiller à ce qu'ils ne soient pas en contradiction avec des standards plus généraux, déjà en application, sauf si l'on veut y insérer une exception. Le concept de double incrimination ne s'applique pas en général aux procédures disciplinaires. Par exemple, un procureur coupable d'avoir accepté des pots de vin sera soumis à des poursuites distinctes qui aboutiront à des sanctions pénales, à la radiation de la magistrature et à la destitution de son poste pour avoir contrevenu à des obligations contractuelles.

LES ELEMENTS DES CODES DE CONDUITE

Contenu et formats généraux

Les codes de conduite établissent des standards de comportement compatibles avec les principes de base d'éthique et de justice, d'impartialité, d'indépendance, d'intégrité, de loyauté envers l'administration, d'ardeur au travail, d'intégrité dans le comportement, de transparence, la responsabilité et l'utilisation modérée de ressources du service. Ils peuvent contenir des standards plus spécifiques applicables à des groupes d'employés particuliers (et clairement définis) ainsi que des procédures et des sanctions à appliquer en cas de non-respect.

Afin de savoir si une activité donnée serait en désaccord avec les règles d'éthique, on peut engager un consultant particulier ou une organisation et les consulter avant d'agir. Par exemple, des conseils ou des comités pourraient être consultés par un juge qui ne sait pas s'il doit examiner une affaire particulière et par des fonctionnaires qui se demandent si un cadeau proposé doit être accepté ou refusé. Une telle approche réduit les coûts et les torts causés par des actions disciplinaires et, comme aucune responsabilité n'est engagée, permet l'application de standards qui seraient trop généraux pour être appliqués.

Des standards spécifiques pourraient comprendre des obligations positives telles que la nécessité de faire une déclaration de patrimoine, de déclarer les conflits d'intérêt privés potentiellement conflictuels ainsi que des interdictions telles que, celle de recevoir des cadeaux.

En général les standards applicables au secteur public interdisent non seulement les comportements perçus comme incompatibles avec le service concerné mais aussi, les comportements qui pourraient donner à des personnes extérieures l'impression d'un manque d'intégrité ou qui pourraient ternir la crédibilité et la légitimité de ce service. On doit s'assurer que les règles soient claires pour qu'elles puissent être comprises et appliquées. Les codes de conduite, peuvent contenir parfois des provisions qui s'appliquent automatiquement aux employés, telles que l'obligation

d'être formé, l'obligation de lire et comprendre le code de conduite avant d'être recruté.

Les codes de conduite peuvent être utilisés aussi bien dans le secteur public que dans le privé, mais des distinctions fondamentales sont à faire :

Les codes de conduite pour le secteur public peuvent être créés par une loi ou un contrat, ou par une combinaison des deux. Dans la plupart des cas, les codes de conduite s'appliquant au secteur privé ne suscitent pas assez l'intérêt de l'opinion publique pour demander l'adoption d'une loi, et sont mis en œuvre uniquement par contrat ;

Les codes de conduite du secteur public sont d'intérêt public et comprennent généralement des dispositions qui mettent en balance l'intérêt public et les droits des fonctionnaires auxquels ils s'appliquent. Par exemple, les exigences de déclaration de patrimoine doivent mettre en balance l'intérêt du public pour la transparence et les droits privés individuels. Les codes de conduite du secteur privé protègent souvent les intérêts privés de l'employeur qui peuvent correspondre, ou non, avec l'intérêt public. Par exemple, la confidentialité peut prendre le pas sur la transparence. Les organisations du secteur privé peuvent trouver nécessaire ou souhaitable d'introduire dans leurs codes de conduite des éléments qui concernent l'intérêt public. Par exemple, les codes de conduite des médecins sont conçus pour protéger les patients, ce qui est perçu comme important dans la prestation de service concernée et la crédibilité de la profession. Dans beaucoup de cas, les organisations du secteur privé vont essayer de protéger l'intérêt public en préférant l'auto-régulation plutôt que la régulation par l'Etat.

ELEMENTS DES CODES DE CONDUITE POUR LES AGENTS PUBLICS³⁷

Eléments généraux

Les éléments de lutte contre la corruption peuvent et doivent être soutenus par des standards d'éthique et de conduite pour promouvoir des rendements élevés de service public; de bonnes relations entre les agents du service public et les usagers, ainsi que la productivité, la motivation et la morale. De tels standards peuvent promouvoir une culture de professionnalisme dans le service public tout en alimentant les attentes de standards élevés des usagers.

Les éléments à prendre en compte peuvent être :

- des règles fixant des standards pour s'adresser aux usagers et traiter leurs demandes avec respect et courtoisie,
- des règles fixant les standards de compétence des fonctionnaires tels que, la connaissance des lois, des procédures et des domaines connexes nécessaires à l'accomplissement de leur fonction ou en rapport avec leur domaine d'activité.

³⁷ Voir l'étude de cas n° 10, Code de conduite des Nations Unies pour les fonctionnaires du service public.

- des règles mettant en place des critères de performance et des procédures d'évaluation qui prennent en compte la productivité et la qualité du service rendu et ;
- des règles imposant aux superviseurs d'inciter et de promouvoir des valeurs et les pratiques en faveur du service du public et prévoyant de prendre en compte leurs succès dans ce domaine lors de l'évaluation de leurs performances.

Impartialité et conflits d'intérêt³⁸

L'impartialité est essentielle pour une exécution correcte et continue des fonctions publiques et pour assurer la confiance des usagers. La nécessité d'impartialité s'appliquera en général à tout fonctionnaire prenant des décisions. Des standards plus élevés et plus spécifiques seront appliqués aux décideurs les plus puissants et les plus influents tels que, les hauts fonctionnaires, les juges et les personnes travaillant au niveau du Parlement et du Gouvernement.

L'impartialité demande essentiellement que les décisions soient prises à partir des faits, sans recourir à des considérations extérieures qui pourraient influencer le résultat de quelque façon. Les considérations extérieures pourraient provenir de coutumes, de croyances religieuses, d'intérêts personnels venant en conflit avec le devoir public. Les codes de conduite devraient chercher à s'attaquer à ces éventualités. Les exigences spécifiques devraient comprendre :

- une demande générale que les décisions soient prises à partir des faits uniquement. Dans certaines circonstances, il pourrait y avoir des règles interdisant par exemple la discrimination fondée sur des caractéristiques telles que la race, l'ethnie, le genre, la religion et l'appartenance politique ;
- l'exigence que les fonctionnaires avec le plus d'ancienneté, responsables de l'établissement des critères, s'en tiennent à des critères en rapport avec la décision concernée ; et que ces critères soient écrits et consultables par ceux qui sont concernés par la décision ;
- l'exigence que les raisons ayant mené à la décision soient écrites pour permettre un examen ultérieur ;
- l'exigence que certains fonctionnaires évitent des activités qui pourraient engendrer des conflits d'intérêt ; par exemple, les fonctionnaires, quelque soit leur grade et ancienneté, devraient être empêchés de jouer un rôle actif dans des partis politiques. De même, les fonctionnaires chargés de prendre les décisions ayant une influence sur les marchés financiers n'ont souvent pas la permission d'investir personnellement ou sont invités à des fonds de

³⁸ Voir, par exemple, *Royal Canadian Mounted Police External Review Committee, Conflict of Interest*, <http://www.erc-cee.gc.ca/Discussion/english/eDP10.htm>

placement secrets pour les empêcher de prendre des décisions qui pourraient avoir une incidence sur leurs intérêts personnels ;

- l'exigence que les fonctionnaires évitent des conflits d'intérêts qui les empêchent de mener à bien leur fonction. Par exemple un juge qui a représenté un individu comme avocat avant sa nomination à la magistrature, ne devrait pas examiner une affaire impliquant son ancien client. Le conflit doit être rendu public et l'affaire attribuée à un autre juge. Les fonctionnaires siégeant dans des conseils publics ou des commissions sont interdits de débat ou de vote sur des points pouvant impliquer leurs intérêts personnels ;
- l'exigence que les fonctionnaires déclarent les intérêts qui pourraient soulever des conflits. Souvent, il y a des dispositions permettant au fonctionnaire de déclarer les risques de conflits d'intérêts au moment du recrutement et, par la suite, à des intervalles réguliers, ainsi que la divulgation d'un conflit d'intérêt potentiel aussitôt qu'il devient apparent. De telles exigences assurent la transparence et signalent aux concernés qu'une action doit être entreprise pour éliminer le conflit ;
- l'exigence que les officiels ne doivent pas accepter des cadeaux, des faveurs et d'autres avantages. Là où un lien direct entre un bénéficiaire et une décision existe et peut être prouvé, les délits liés à la corruption peuvent être constitués, mais dans la plupart des cas, le lien peut être plus étendu.

Pour prévenir une telle situation et s'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts, on peut avoir une interdiction globale portant sur l'acceptation de cadeaux. Sinon, l'interdiction peut être sélectivement appliquée à ceux qui sont affectés ou qui sont susceptibles de l'être par toute décision (future ou passée) du fonctionnaire impliqué.

Selon les usages ou de la nature du service, des exceptions peuvent être faites pour les cadeaux de faible valeur.

Dans les cas où les fonctionnaires sont autorisés à accepter des cadeaux, sous certaines conditions, les règles peuvent par contre exiger la divulgation de l'information sur la nature et la valeur du cadeau et l'identité de l'offreur, pour permettre une évaluation et décider si le cadeau est approprié ou non.

Les règles pour l'administration des finances publiques

Les fonctionnaires des finances publiques devraient faire l'objet de règles spécifiques qui permettraient d'optimiser les dépenses publiques et minimiser le gaspillage et l'inefficacité, ainsi que de combattre la corruption. Les fonctionnaires des finances publiques représentent un risque relativement élevé de corruption parce qu'ils ont généralement le pouvoir de distribuer des avantages financiers ou économiques et de contourner les mécanismes prévus pour prévenir et détecter les transactions inappropriées des fonds et des biens publics. En général, ces fonctionnaires sont ceux qui prennent les décisions concernant les dépenses publiques, la passation des marchés pour les marchandises et les services, les transactions immobilières et autres actifs ainsi que ceux responsables de l'audit ou de supervision des fonctionnaires des finances publiques. Les règles spécifiques peuvent comprendre :

- des règles exigeant que toutes les décisions soient prises dans l'intérêt public en tirant avantage de chaque dépense tout en minimisant les coûts, le gaspillage ou l'inefficacité.
- des règles exigeant d'éviter si possible, des conflits d'intérêts véritables ou potentiels (voir plus haut). En pratique, par exemple, de telles règles devraient exiger qu'un fonctionnaire qui signe des contrats publics fasse une publication complète et se retire de la procédure si l'un des candidats se trouve être un ami, un parent ou un ancien associé.
- des règles exigeant que les procédures comptables appropriées soient suivies à tout moment et que les registres comptables soient tenus et conservés de manière à permettre un examen ultérieur.
- des règles exigeant des fonctionnaires qu'ils justifient leurs décisions. Par exemple, les sociétés ayant obtenu un marché public devraient avoir l'obligation de soumettre les détails de leur offre aux perdants.
- des règles exigeant des fonctionnaires une déclaration de patrimoine pour permettre l'examen des sommes d'argent qui ne proviendraient pas de leur rémunération.

Des règles de confidentialité

Les fonctionnaires ont souvent accès à une large gamme d'informations sensibles et ils sont habituellement soumis à des règles interdisant et / ou régulant leur divulgation. Ces règles peuvent aller de la pénalisation de l'espionnage et de la divulgation de secrets d'Etat, à des sanctions de moindre importance pour la divulgation d'information telle que les secrets commerciaux et les informations personnelles concernant des usagers.

Ces règles combinent d'habitude des obligations positives, visant la conservation du secret ou, négatives, telles que les sanctions contre la perte, la divulgation des informations ou la négligence. Des obligations au secret peuvent être utilisées pour protéger des documents officiels. Les codes modernes législatifs et administratifs ont commencé à inclure des dispositions visant à protéger ceux qui agissent dans un intérêt public. Les règles spécifiques peuvent être les suivantes :

- des serments de garder le secret sur des informations afin qu'elles restent confidentielles, sauf si la fonction de l'agent public exige le contraire,
- des systèmes de classification permettant au fonctionnaire de déterminer si une information doit être classée confidentielle ainsi que le degré de protection approprié pour chaque catégorie d'information. Par exemple, une information qui pourrait mettre en danger des vies, la sécurité publique, la sécurité nationale ou le fonctionnement normal des grandes administrations publiques est d'habitude l'objet d'un classement élevé.
- des règles empêchant les fonctionnaires de tirer profit de la divulgation d'une information confidentielle. Dans certains pays, il y a une responsabilité civile et

le paiement de dédommagements en cas de publication de livres si les informations qu'il contient proviennent partiellement d'une source interne.

- des règles interdisant l'utilisation d'informations confidentielles pour obtenir des avantages financiers ou autres. Des personnes de l'administration, ayant un accès étendu au budget du gouvernement, ne sont pas autorisées à faire des investissements qui pourraient constituer un délit d'initié dans le secteur privé. Les règles devraient être assez larges pour empêcher l'emploi direct ou la divulgation de l'information par d'autres qui pourraient en profiter.
- Des règles interdisant aux fonctionnaires la divulgation ou l'utilisation d'informations confidentielles pendant une période déterminée après leur départ l'administration. La période dépend généralement de la sensibilité de l'information et de la rapidité avec laquelle elle devient obsolète. Habituellement, les obligations concernant la connaissance interne de déclarations politiques ou de législation en instance prennent fin lorsqu'elles sont rendues publiques, tandis que des obligations ayant trait à des intérêts de sécurité nationale peuvent être permanentes. Les fonctionnaires disposant d'une grande connaissance interne peuvent ne pas avoir l'autorisation de prendre un emploi dans lequel cette information pourrait être utilisée, bien que cette interdiction puisse être assortie d'une indemnisation en contrepartie. Lorsque l'on établit les obligations pesant sur les fonctionnaires quittant l'administration, l'on doit prendre soin de distinguer l'utilisation des compétences et l'expertise développée dans l'administration, qui pourraient être utilisées librement, de l'information confidentielle qui obéit à une logique contraire.

Des règles supplémentaires pour la police et les enquêteurs³⁹

Beaucoup d'agences d'application de la loi, de part la nature de leurs tâches et leurs pouvoirs discrétionnaires, ont développé des codes de conduite spécifiques qui complètent ceux qui s'appliquent aux fonctionnaires.

Les agents de répression sont susceptibles d'être exposés à la corruption lorsqu'ils traitent avec des personnes qui produisent des recettes importantes liés au trafic de drogue, au crime organisé, et qui ont souvent les ressources pour corrompre les enquêteurs. Pour de telles raisons, les règles spécifiques anticorruption et des mécanismes internes sont souvent destinés aux officiers d'application de la loi travaillant généralement dans ces domaines. Les règles spécifiques peuvent comprendre :

- l'interdiction d'agir ou de prétendre agir en tant qu'officier de l'ordre public lorsque le fonctionnaire n'est pas en service ou se trouve dans des zones géographiques ou dans le cadre d'affaires juridictionnelles dépassant son mandat ;
- une interdiction générale d'abus de pouvoir ;

³⁹ Pour un code de conduite général, voir "le code de conduite pour les officiers d'exécution de la loi", GA/RES/34/169 du 17 décembre 1979 et ECOSOC Res.1989/61, "Guide pour la mise en œuvre effective du code de conduite pour les officiers d'exécution de la loi ».

- l'exigence que certaines tâches sensibles telles que, l'interrogatoire de suspects, soient réalisées systématiquement en présence de témoins et si possible avec un enregistrement audio ou vidéo et ;
- l'exigence que les archives concernant les politiques et les priorités d'application de la loi soient conservées par une agence spécialisée et par ses agents et qu'ils exercent la discrétion pour que les déviations par rapport aux codes de conduite apparaissent.

Des règles supplémentaires pour les membres du Parlement et autres élus

Pour plusieurs raisons, les règles qui gouvernent le statut des élus tendent à différer de celles des autres fonctionnaires. Là où plusieurs pays ont un service public neutre et peuvent même restreindre l'activité politique de leurs fonctionnaires, l'activité partisane est un élément important dans la recherche et le maintien d'une fonction électorale. Ceux qui exercent ces fonctions, en outre, sont considérés comme politiquement responsables de leurs actions, ce qui peut conduire à des règles mettant un accent plus prononcé sur la transparence que sur les sanctions légales ou administratives. Les élus ont aussi des conflits d'intérêts inhérents à leur fonction. Là où la tâche d'un fonctionnaire neutre pour le service public est d'habitude sans équivoque et de première importance, le politicien élu doit souvent concilier ses obligations envers ses administrés, son électorat et son parti politique. Les règles applicables dans de tels cas comprennent :

- des règles régissant l'immunité parlementaire. Les parlementaires sont détenteurs d'une immunité judiciaire pour s'assurer qu'on ne puisse pas les empêcher de participer aux séances et éviter que des menaces de poursuites civiles ou pénales ne soient utilisées pour influencer leur participation ou leur vote. L'étendue de l'immunité doit être faible pour qu'elle ne soit pas utilisée dans le but de soustraire le fonctionnaire à sa responsabilité pénale ordinaire ;
- des règles exigeant une déclaration de patrimoine et de transactions financières doivent être adoptées afin de s'assurer que les élus ne cachent pas des recettes de la corruption. Ces règles peuvent être essentiellement celles applicables aux autres hauts fonctionnaires ;
- des règles exigeant des élus la déclaration des sources et des montants des donations politiques et la justification de leurs dépenses pour le financement de leur campagne électorale. Des règles peuvent être imposées comme moyen d'obtenir des élections justes et de lutter contre la corruption ;
- des règles interdisant l'utilisation de privilèges ou de ressources à des fins privées ou à d'autres fins non légales. De telles restrictions interdisent souvent d'utiliser des moyens liés à la fonction parlementaire à des fins partisans et ;
- des règles interdisant le paiement des parlementaires pour un travail accompli dans le cadre de leur fonction, autre que leurs émoluments et les indemnités prévues par la loi.

Des règles pour les ministres et autres hauts fonctionnaires

Beaucoup de ministres et de hauts fonctionnaires exercent des fonctions dans des partis politiques. Que les hauts fonctionnaires soient élus ou non, nombre des règles précédentes s'appliquent encore. Les ministres cependant occupent des fonctions d'importance, dotées de pouvoir et d'influence assez significatifs pour que les règles complémentaires leur soient applicables. Par exemple :

- des règles plus sévères sur la déclaration de patrimoine, sur le soin d'éviter des conflits d'intérêt, et une surveillance plus étroite afin d'éviter d'éventuels conflits;
- la responsabilité devant le Parlement. La relation entre l'exécutif et le législatif varie d'un pays à l'autre. Dans l'intérêt de la transparence et de la responsabilité politique, les ministres qui formulent ou qui appliquent la politique du gouvernement sont d'habitude tenus de paraître devant des organes législatifs pour fournir l'information et justifier les actions de leurs ministères. Des sanctions pour défaut de parution ou pour tromperies peuvent s'appliquer ;
- des obligations concernant la fin de leur fonction. Il s'agit de contraintes similaires à celles applicables aux fonctionnaires mais qui sont plus strictes et, dans certains cas, durent plus longtemps. De telles contraintes existent en partie à cause de l'étendue et de la sensibilité de l'information détenue par les ministres. Par exemple, si un ministre, après sa fonction dans le gouvernement, exerce un emploi dans une entreprise qui a des liens avec sa fonction antérieure, des suspicions d'offre d'emploi clandestin pourraient être soulevées de façon indubitable. Un tel emploi pourrait aussi poser problème dans le sens où l'ancien ministre pourrait détenir une information interne ou pourrait avoir une influence indue sur ses collègues encore en poste. Dans certaines circonstances, un ministre qui a été à la tête d'un ministère sensible a pu être mêlé à des pouvoirs et à des intérêts tellement importants, qu'une interdiction d'emploi post ministériel pour un temps déterminé pourrait être nécessaire. Les retraites, indemnités et autres compensations devraient en tenir compte.
- information confidentielle. Des règles régissant la divulgation d'informations confidentielles sont similaires à celles applicables aux actuels et anciens fonctionnaires. Une surveillance plus serrée doit être garantie à cause de la sensibilité de l'information à laquelle les ministres ont généralement accès.
- des exigences transitoires. A l'opposé des membres ordinaires élus du parlement, les ministres et chefs d'Etat élus ont à la fois des responsabilités politiques et gouvernementales qui peuvent entrer en conflit pendant les périodes de transition, telles les campagnes électorales et la période se déroulant entre l'élection et la prise de fonction. De façon générale, les ministres ne devraient pas être autorisés à utiliser les pouvoirs exécutifs d'une façon qui leur confère un avantage politique partisan, bien que leur responsabilité dans de telles circonstances puisse être politique plutôt que juridique.

Quelques règles applicables comprennent :

- l'interdiction de l'attribution de contrat, le recrutement de personnel, la distribution d'avantages qui ne sont pas indispensables au maintien du Gouvernement, l'interdiction d'utiliser des fonctionnaires à des fins partisans. Ces règles sont assorties de mesures interdisant aux fonctionnaires d'adopter de tels comportements et protégeant ceux qui refusent cette implication ;
- des règles limitant la destruction de documents imprimés, numérisés ou d'archives de nature politique, et
- des règles interdisant aux fonctionnaires la divulgation de documents officiels de nature politique aux membres de gouvernements élus ultérieurement.

Des règles pour les agents judiciaires⁴⁰

Comme noté dans la section traitant de la création d'institutions judiciaires, les juges pourraient être soumis à beaucoup de règles applicables aux autres fonctionnaires avec deux différences significatives : le respect des codes de conduite est plus important pour les juges à cause du haut degré d'autorité et de pouvoir discrétionnaire que leur fonction leur confère, et le code de conduite doit prendre en considération l'importance fondamentale de l'indépendance judiciaire⁴¹.

La fonction majeure et l'importance des magistrats les amèneront souvent à être très tôt, au centre des stratégies de lutte contre la corruption. Ainsi, les mesures serviront de précédent significatif pour le succès ou l'échec des éléments appliqués à d'autres fonctionnaires. Différentes règles peuvent leur être appliquées comme :

- des règles permettant de préserver leur neutralité : par exemple, une règle limitant leur participation à des activités politiques, et quelques restrictions sur l'expression publique de points de vue et d'opinions. De telles restrictions peuvent dépendre du niveau de la fonction judiciaire et du type d'affaire jugée. En général, les restrictions devraient être mises en balance avec les droits fondamentaux de liberté d'expression et d'association, et toute restriction imposée aux juges doit être raisonnable et justifiée par la nature de leur fonction⁴². Les juges peuvent aussi être limités dans leurs possibilités de transactions immobilières et d'investissement, particulièrement si la juridiction dans laquelle ils siègent connaît souvent des conflits d'intérêts. Là où de tels conflits sont le moins probables, une approche plus pratique pourrait être celle de la divulgation ou de l'évitement ;
- des règles conçues pour fixer des standards d'intégrité. On attend généralement des juges qu'ils adoptent des standards très élevés d'éthique et de morale. Les comportements qui s'écarteraient de ces standards, même

⁴⁰ Voir le cas d'étude n°9, Bangalore Principe de conduite judiciaire pour les juges.

⁴¹ Voir le 7ème Congrès des Nations Unies sur "*Prevention of Crime and Treatment of Offenders*", et "principes de base sur l'indépendance du judiciaire", GA/RES/40/32 du 29 Novembre 1985 et 40/146 du 13 Décembre 1985, et "Procédures pour la mise en œuvre effective des principes de base sur l'indépendance du judiciaire", ECOSOC résolution 1989/60 du 24 mai 1989.

⁴² Voir, le Pacte International sur les Droits Civils et Politiques du 16 décembre 1966, articles 19 et 22.

s'ils ne sont pas criminels ou une infraction au standard juridique, pourrait remettre en cause le choix d'un juge. Les comportements qui sont perçus comme inappropriés peuvent varier avec les caractéristiques culturelles et nationales et il est important que des indicateurs et des standards assez clairs soient posés. D'habitude, les juges le feront eux-mêmes. Des exemples de comportements inappropriés peuvent comprendre : l'alcoolisme prononcé ou l'abus de substances illicites, un comportement en public incompatible avec la fonction de magistrat. Ils peuvent également relever de préjudices fondés sur la race, la religion, le genre, la culture ou d'autres caractéristiques, ou d'association avec des individus inappropriés tels que les membres de groupes criminels organisés et de personnes impliquées dans des activités de corruption ;

- des règles interdisant l'association avec des parties intéressées. L'intégrité des procédures judiciaires part du principe que tous les éléments d'une affaire sont exposés en séance publique pour assurer la transparence du jugement. L'apparence d'intégrité est également importante. En principe, les juges ont l'interdiction d'avoir des contacts avec les parties au procès, sous quelque condition que ce soit, et les seules exceptions admises sont définies dans le code de procédure pénale. Les juges ne devraient pas discuter des affaires qui leur sont soumises et devraient s'assurer qu'il n'en soit pas discuté par d'autres en leur présence. Les règles s'appliquant aux autres fonctionnaires, notamment ceux travaillant dans les hautes fonctions administratives, devraient également leur interdire de contacter des juges ou de discuter des affaires en cours avec eux ;
- des règles régissant les apparitions publiques ou aux commentaires faits en public. Les juges sont souvent sollicités pour faire des commentaires sur le système légal contemporain, ou sur le système judiciaire. Les règles devraient alors interdire à un juge de commenter en public des affaires qu'il a eu à juger par le passé ou des affaires qu'il sera amené à juger. Les règles peuvent également exiger d'un juge de rechercher l'avis d'un collègue ou d'un organisme professionnel avant de faire quelque commentaire que ce soit, surtout s'il s'agit d'un juge qui a de l'ancienneté et qui aura donc l'opportunité de juger des cas très variés ;
- des règles limitant l'accès à un autre emploi. Les codes de conduite concernant le judiciaire soit, interdisent d'avoir un autre emploi, ou limitent l'étendue et la nature d'un tel emploi, ou requièrent la consultation du président du tribunal ou des conseils avant la prise d'une décision. Aussi bien la nature de l'emploi que la rémunération offerte peuvent soulever des conflits d'intérêt et de telles restrictions ou interdictions s'étendent aussi au travail gratuit ;
- des règles exigeant la divulgation et l'interdiction. Les règles conçues pour prévenir les conflits d'intérêt sont souvent complétées par des règles demandant aux juges d'identifier et de rendre public des conflits potentiels et de s'abstenir de traiter des affaires dans lesquelles de tels conflits pourraient survenir. D'autres règles devraient aussi créer un mécanisme par lequel un juge peut alerter un collègue sur un conflit imprévu qui se produit dans le

déroulement d'une affaire. Ces règles pourraient demander la divulgation et la consultation avec les parties et, dans les cas extrêmes, l'auto révocation ou l'arrêt des procédures en cours et leur de prise en charge par un autre juge. Des mécanismes devraient être mis en place pour les parties, les témoins, les autres participants ou tout autre membre du public pour identifier des conflits d'intérêts possibles dans les affaires judiciaires et des mesures disciplinaires pour tout juge qui ne divulguerait pas un conflit d'intérêt dont il a connaissance.

Plus généralement, les règles devraient imposer aux juges de se révoquer lorsque leur impartialité pourrait raisonnablement être mise en doute, dans les cas suivants, par exemple :

- un différend personnel avec une des parties au procès ;
- une connaissance personnelle des faits faisant l'objet du contentieux ou susceptibles de l'être ;
- l'implication d'amis ou d'associés, d'anciens associés ou d'anciens clients⁴³ et ;
- l'existence d'un intérêt personnel matériel, financier ou autre, de la part du juge, d'un ami proche ou d'un parent, qui pourrait être substantiellement affecté par l'issue du procès en cours.

Les codes de conduite pour le secteur privé

Le degré d'intégration des codes de conduite concernant le secteur privé dans les programmes nationaux de lutte contre la corruption dépendra, dans une certaine mesure, d'évaluations politiques et de l'ampleur avec laquelle, toute activité du secteur privé, affecte l'intérêt public. Les domaines dans lesquels les intérêts publics sont en cause comprennent les organisations qui traitent souvent avec le Gouvernement, par exemple, pour la fourniture de marchandises ou de services, ou dont les fonctions de base ont une incidence sur l'intérêt public ou sur la politique sociale, tels que les médias.

Les gouvernements choisissent souvent d'aller au-delà de ces domaines en réglementant les activités du secteur privé dont les effets collectifs et à long terme soulèvent des intérêts publics significatifs. Ceux qui sont impliqués dans de telles activités peuvent aussi être tenus d'adopter ou d'appliquer des codes de conduite comme une partie d'une stratégie plus large de réglementation. Un exemple parmi d'autres concerne les transactions boursières (actions et obligations), qui sont d'ordre privé, mais qui sont pourtant réglementées par l'Etat afin de garantir leur transparence, la confiance du public et d'assurer, par voie de conséquence, la prospérité économique et la stabilité du pays.

Les valeurs sous-jacentes de codes de conduite du secteur privé sont similaires à celles du secteur public, particulièrement en ce qui concerne les dispositions prévues pour lutter contre la corruption. Mais les dispositions spécifiques peuvent varier selon

⁴³ Lorsque les juges sont recrutés parmi les rangs des avocats inscrits à l'Ordre, la mise en oeuvre intégrale de ce principe ne pourra peut être pas se faire, notamment dans les régions ou les communautés où il n'y a que peu d'avocats.

la nature de l'organisation et les fonctions de ses employés. En effet, les fonctionnaires sont censés agir exclusivement dans l'intérêt public or, les employés du secteur privé sont généralement obligés d'agir dans l'intérêt de leur employeur et peuvent être confrontés à des ambiguïtés ou à des conflits, lorsque l'intérêt public et les intérêts privés ne se recoupent pas. Par exemple, les journalistes peuvent découvrir une information dont la publication peut présenter un intérêt pour leurs employeurs mais pas pour le public.

En général, les règles s'appliquant au secteur privé pourraient reconnaître les intérêts principaux de l'employeur, l'intérêt général et les circonstances dans lesquelles l'un des deux doit primer. Les règles exigeant des employés de garder les informations concernant son employeur, ou son supérieur confidentielles, par exemple, pourraient souffrir d'exceptions dans les situations où l'employeur est fournisseur du Gouvernement. Si l'employeur ne crée pas de telles exceptions, elles pourraient être créées par l'Etat sous la forme d'une loi. De la même façon, les cas qui traitent les personnes qui révèlent une information dans l'intérêt général, mais au détriment de l'employeur, peuvent être encadrés par une législation ou par des décisions de justice. En ce qui concerne les codes de conduite du secteur privé, ils pourraient également traiter d'un certain nombre de questions de lutte contre la corruption.

Quelques règles, non exhaustives, à suivre⁴⁴.

- Les règles pourraient imposer la dénonciation des cas observés, la création de restrictions, ou d'une interdiction totale concernant les cadeaux, les pourboires, les commissions et autres avantages qui pourraient être offerts à l'employé. Comme la dénonciation a pour objectif l'identification des intérêts potentiellement conflictuels, elle pourrait être restreinte aux sources qui ont un lien avec l'entreprise ou avec l'obligation de l'employé envers l'employeur.
- Les règles pourraient exiger la publication d'autres informations financières ou relatives à la finance, particulièrement pour les employés qui ont d'importantes responsabilités dans les affaires comptables et financières.
- Les règles pourraient régir le comportement des employés impliqués dans des domaines ou des dossiers particulièrement sensibles de l'entreprise, comme la préparation ou la réception d'appels d'offres.
- Les règles pourraient imposer aux employés de se conformer aux exigences législatives et réglementaires qui s'appliquent à l'entreprise, par exemple pour la publication d'informations financières ou pour le respect des standards environnementaux. Cela permet à l'employeur, alors qu'il peut être poursuivi pour des infractions commises par ses employés, de renvoyer ses employés pour avoir commis cette infraction.

⁴⁴IFWEA Journal, "Les codes de conduite des entreprises: sensibiliser", http://www.ifwea.org/journal/1099/company_codes_of_conduct.html. *Human Rights for Workers - A Hong Kong Critique of Corporate Codes*, <http://www.senser.com/8-9.htm>.

Les règles pour les journalistes

Comme évoqué plus haut, les membres des médias se situent entre les intérêts privés et les intérêts publics. Notamment, ils fournissent l'information qui permet au public de faire des choix éclairés concernant la gouvernance et les autres affaires importantes de la société. La responsabilité politique par exemple dépend de médias indépendants qui informent l'électorat sur ce que les élus ont ou n'ont pas fait pendant leur mandat et ce qu'ils proposent de faire s'ils sont élus ou réélus. Plus généralement, les médias assurent la transparence dans les affaires publiques, une importante fonction pour la bonne gouvernance en général et le contrôle de la corruption en particulier.

Les règles s'appliquant aux journalistes pourraient inclure :

- des règles fixant les standards pour la qualité de la recherche et la fiabilité des informations. En général, la négligence ou l'aveuglement volontaire concernant la justesse de l'information collectée et la réalisation de rapports qui n'ont pas été vérifiés de façon adéquate, ne servent l'intérêt ni du public ni de l'employeur ;
- des règles exigeant un certain comportement des journalistes dans le cas où les intérêts privés et publics pourraient être en conflit. Les consultations avec d'autres journalistes expérimentés ou des éditeurs à l'occasion desquelles les intérêts privés et publics sont discutés, pourraient être identifiées et évaluées. Si les points de vue du Gouvernement ou de fonctionnaires renommés peuvent aider dans les discussions, ils n'en détermineront pas nécessairement l'issue ;
- des règles régissant les tentatives de corrompre des membres des médias seront généralement similaires à celles des autres employés du secteur privé. Elles pourraient comprendre l'obligation de ne pas recevoir de cadeaux ou d'autres avantages et la dénonciation de tout conflit d'intérêt possible, comme l'offre d'un autre emploi, d'une appartenance ou d'une affiliation. La différence fondamentale entre les médias et les autres domaines d'emplois privés, est l'ampleur de leurs champs d'activité. Les reporters et les éditeurs de journaux peuvent être appelés à traiter d'informations variées, engendrant un potentiel de conflit d'intérêts plus grand. Lorsque de tels conflits sont perçus comme inévitables, les règles pourraient même interdire complètement certaines formes d'activités. Par exemple, ceux qui analysent la bourse des valeurs mobilières et qui ont le pouvoir d'influencer les transactions, pourraient être interdits de passer des transactions et devraient faire à l'avance toute déclaration qui pourrait affecter les transactions, une fois divulguée.

PREALABLES ET RISQUES

La mise en œuvre de codes de conduite

Il y a une multitude d'exemples d'excellents codes de conduite qui, une fois conçus sont appliqués de manière inefficace ou pas du tout effective. Les codes de conduite doivent être formulés avec un objectif d'application ce qui suppose d'avoir planifié l'application et un engagement fort pour s'assurer que le plan est exécuté. Des stratégies d'application exigent un équilibre de mesures « douces », qui assurent la

prise de conscience du code, encouragent et supervisent le respect des dispositions, et des mesures « dures », des procédures claires et des sanctions à appliquer en cas d'infraction⁴⁵.

Une application efficace d'un code de conduite pourrait encourager la réalisation des éléments suivants :

- l'écriture et la formulation du code pour qu'il soit facilement compris, aussi bien par les personnes internes au système et qui sont censées s'y conformer, que par les personnes externes qui en sont les bénéficiaires ;
- une diffusion large et une promotion du code, à la fois dans le service public ou dans le secteur affecté, et au sein du grand public ou du segment de population concerné ;
- les employés devraient recevoir une formation régulière sur les questions d'intégrité et sur les démarches à suivre pour s'assurer que leurs collègues respectent les dispositions du code. La pression et le contrôle des collègues sont encouragés ;
- les dirigeants devraient être formés et encouragés à fournir des conseils sur les éléments du code et sur les mécanismes de son respect (supervision et application) ;
- l'établissement des mécanismes de supervision peut aller de l'application du droit pénal à des évaluations de performance professionnelle ;
- la création et l'utilisation de procédures disciplinaires transparentes et publiques. La transparence est importante pour assurer l'équité vis à vis des employés impliqués et assurer au personnel interne et au grand public que le code est réellement appliqué et de manière équitable ;
- l'utilisation efficace d'une gamme complète d'incitations et de structures responsabilisantes. L'utilisation de mesures dissuasives telles que, la supervision intensive et les menaces d'actions disciplinaires, sont un moyen d'assurer le respect du code, même si elles ne sont pas toujours l'option la plus efficace. Les personnes assujetties au code devraient recevoir des incitations à respecter le code. Les mesures pourraient comprendre des programmes de formation et d'information, pour insuffler la fierté professionnelle et l'estime de soi ; une indemnité, reflétant le professionnalisme attendu et la prise en compte du respect du code dans l'évaluation des employés. Les employés de premier niveau doivent être évalués sur leur respect du code et leurs superviseurs sur leur façon de le promouvoir et de l'appliquer dans leurs relations avec les subordonnés ;

⁴⁵ Mike Nelson, The Challenge of Implementing Codes of Conduct in Local Government Authorities, discours présenté à la 9^{ème} Conférence Internationale contre la Corruption, http://www.transparency.de/iacc/9...apers/day4/ws3/d4ws3_mnelson.html; Meredith Burgmann, *Constructing Legislative Codes of Conduct*, <http://www.aph.gov.au/senate/pubs/pops/pop35/chapter5.htm>.

- la mise en place de mécanismes permettant aux employés de proposer des amendements au code, de manière anonyme, s'il le faut ;
- la mise en place de mécanismes qui permettant aux employés de remettre des rapports sur les cas de ceux qui ne coopèrent pas à l'application du code ;
- la création de mécanismes qui permettent aux employés de consulter le code lorsqu'ils ne savent pas s'il s'applique à certains aspects de leur fonction. Par exemple, les employés qui ont des obligations contractuelles opposées, telles que l'obligation de garder une information confidentielle tout en devant prendre des décisions de manière transparente, doivent consulter le code pour savoir quelle information divulguer, à qui, et dans quelles circonstances ;

INSTRUMENTS ANNEXES

Les outils qui peuvent être nécessaires préalablement à l'exécution satisfaisante des codes de conduite comprennent :

- des campagnes de publicité, la création et la promotion de documents, comme la charte des usagers, qui élèvent la connaissance sur le code de conduite. De tels mécanismes provoquent des attentes de la part de la population, particulièrement chez ceux qui sont directement affectés par la corruption ;
- la mise en place d'un mécanisme de plainte indépendant et crédible pour traiter les plaintes et montrer que les standards prescrits n'ont pas été respectés et ;
- la création de procédures disciplinaires appropriées y compris des tribunaux et autres organismes pour suivre les plaintes, attribuer les affaires, imposer et appliquer les solutions prévues ;
- des séminaires obligatoires sur l'intégrité pour tout le personnel afin d'élever la connaissance sur les nouveaux standards d'intégrité et sur les conséquences de leur non application ;
- l'établissement d'un mécanisme de feed-back pour tenir le public informé sur le nombre, le type de plaintes (sérieuses ou non) et sur les résultats.

Les instruments pouvant être nécessaires en complément des codes de conduite comprennent :

- des outils permettant la formation des fonctionnaires soumis à un code de conduite, afin de s'assurer qu'ils y adhèrent et qu'ils se l'approprient ;
- la réalisation, à intervalles réguliers, d'évaluations d'institutions et, si besoin est, d'individus, complètes et indépendantes, afin de mesurer la performance en rapport avec des standards prescrits ;

- l'application du code de conduite par le biais d'enquêtes et de traitement des plaintes ainsi que d'autres mesures plus directes telles que, des tests sur l'intégrité et ;
- la mise en relation de procédures visant à appliquer le code de conduite, avec d'autres mesures visant à identifier les cas de corruption.

Les codes de conduite peuvent être utilisés avec la plupart des autres instruments proposés mais, des zones d'interférence et une possible incompatibilité pourraient poser problème et devraient être prises en compte lorsque l'on formule des dispositions spécifiques. C'est particulièrement vrai dans le cas où des règles pourraient s'appliquer à des personnes liées par un code de conduite contenant des règles différentes. C'est pourquoi, par exemple, les codes de conduite ne devraient pas s'écarter des délits prévus par le code pénal. On devrait également s'assurer qu'un code de conduite, lorsqu'on le crée, est compatible avec les autres codes de conduite, et que, si une incompatibilité ou une différence est volontaire, qu'elle soit clairement spécifiée.

EXEMPLES :

A Code de conduite : Organisations internationales et intergouvernementales

A1. Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), Code de conduite 1991.

Le code a été adopté par le Conseil des Gouverneurs de la BERD le 15 avril 1991. Il est applicable à tous les fonctionnaires et employés de la Banque, ainsi qu'aux experts et consultants lorsque cela est inscrit dans leur contrat. Le code traite de sujets tels que ? la confidentialité, les accointances, les cadeaux, les distinctions, les activités politiques, les intérêts financiers, les investissements, les activités boursières.

A2. L'Union européenne, code de conduite des Commissaires

L'article du traité portant sur la Commission Européenne fait une référence spéciale à l'indépendance complète dont jouissent les membres de la Commission, qui sont tenus de quitter leur fonction dans l'intérêt général de communauté. Ils ne doivent recevoir, ni rechercher d'instructions d'aucun gouvernement ou organisme dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. L'intérêt général exige également d'eux qu'ils se comportent d'une manière conforme à la dignité qu'exige leur fonction, en privé ou en public. Le but du code de conduite est de poser les limites concernant les activités ou les intérêts extérieurs qui pourraient menacer l'indépendance des Commissaires. Il répond également à une nécessité de codifier certaines dispositions concernant l'exécution de leur fonction. Le code de conduite régit des aspects de la vie privée des Commissaires, tels que, leurs intérêts financiers et leur patrimoine ; les activités de leur conjoint ; la confidentialité et la responsabilité collective ; les règles s'appliquant lorsqu'ils sont en mission ; les règles concernant leurs apparitions en public ; l'acceptation de cadeaux et de décorations et la composition de leurs cabinets.

B Code de conduite : Secteur privé

Les codes de conduite des entreprises peuvent varier selon l'organisation. Les sections suivantes reprennent des codes de conduite instaurés par des gouvernements, des groupes industriels et des organisations non gouvernementales.

B1. Code de conduite pour le personnel électoral.

Un tel code s'applique à tous ceux qui organisent, de près ou de loin une élection : les coursiers, le personnel des bureaux de vote, le personnel chargé du décompte des voix, les livreurs du matériel, les responsables électoraux de tout niveau. Le personnel d'élection jouit d'une position de confiance et est censé adhérer à toutes les règles et règlements idoines pour assurer l'intégrité du processus électoral.

<http://www.aceproject.org/main/english/poe03/default.htm>,

B2. Codes de bonnes pratiques de transparence dans les politiques monétaires et financières : déclaration de principes.

Le code identifie les pratiques souhaitables de transparence pour les banques centrales, dans la conduite de la politique monétaire et pour les banques centrales et autres agences financières, dans la conduite de politiques financières.

<http://www.inf.org/externa/vip/mae/mft/code>

B3. Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement : Les standards d'entreprise et les pratiques saines: les lignes directrices.

La BERD a formulé des lignes directrices concernant des standards financiers. Les prêteurs et les investisseurs s'attendent à ce qu'elles soient respectées par les sociétés. La BERD a adopté ces lignes directrices sachant que le succès d'une organisation ne dépend pas uniquement d'une stratégie saine, d'un management compétent, d'actifs de qualité et d'un marché prometteur mais aussi du maintien d'une relation saine avec les clients, les actionnaires, les prêteurs, les employés, les fournisseurs, le secteur dans lequel elle opère et les autorités gouvernementales.

B4. FMC Corporation, le code d'Éthique et de conduite dans les affaires

La FMC a établi un code d'éthique qui doit être respecté par tout employé de la FMC dans le cadre de son travail quotidien. Les directives reflètent la politique de la FMC sur le plan national et international en ce qui concerne les paiements au personnel gouvernemental, les paiements de commissions, les procédures comptables appropriées et la corruption en matière de commerce.

B5. Chambre de commerce internationale, Règles de conduite pour combattre l'extorsion de fonds et la corruption 1996.

La chambre de commerce internationale (CCI) est une organisation d'entreprises au niveau mondial avec 63 comités nationaux et plus de 7000 entreprises et associations membres dans plus de 130 pays. Elle cherche à promouvoir le commerce et les investissements internationaux ainsi que les règles de conduite pour les entreprises transnationales. Les règles de conduite de la CCI sont conçues comme une méthode d'auto-régulation pour les affaires internationales. Elles sont de

nature générale et bien qu'elles n'aient pas force de loi, elles constituent ce qui est considéré comme étant des pratiques saines. Le comité sur l'extorsion de fonds et la corruption établi par la CCI cherche à s'assurer que les entreprises et les organisations commerciales appliquent les règles de conduite.

B6. *Le code de conduite des lobbies / Gouvernement canadien 2 juin 1997.*

L'objectif du code de conduite Lobbyiste est d'assurer que le Lobbying est exécuté de façon éthique, en adéquation avec les standards les plus élevés, afin de conserver et d'augmenter la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement dans ses prises de décision.

<http://www.Lobbyistdirectory.com/2Ethnws/général/.htm>

B7. *La Défense de l'Initiative Industrielle (DII), un code de conduite pour employés d'entreprises privées*

C'est un consortium d'industries travaillant pour la défense américaine qui souscrit à un ensemble de principes visant à réaliser de hauts standards d'éthique et de conduite dans les affaires.

Il comprend un résumé des lois et règlements principaux applicables ainsi qu'une déclaration d'objectifs commerciaux plus généraux. Après avoir identifié les principes fondamentaux, le code traite de sujets spécifiques tels que la courtoisie, les conflits d'intérêt, l'information confidentielle, l'utilisation des ressources d'entreprise et l'importance de conserver des livres comptables complets et fiables.

<http://www.dii.org>

B8. *OCDE : Les dernières lignes directrices sur la conduite éthique des multinationales*

En juin 2000, l'Organisation pour la Coopération et Développement Economique a adopté un ensemble de lignes directrices ciblées sur la conduite responsable des multinationales. Les lignes directrices qui ont été adoptées par les gouvernements de 33 pays couvrent une variété de domaines y compris l'emploi et les relations industrielles.

http://www.euro.eurofound.ie/2000/09/features/eu_00092700F.html

C. *Code de conduite : Professions et organisations non gouvernementales*

C1. *Nations Unies : principes d'éthique médicale*

Ces principes concernent le rôle du personnel de santé, en particulier des médecins, dans la protection des prisonniers et des détenus contre la torture et autres traitements ou punitions cruels, inhumains et dégradants (1982). Les six principes furent adoptés par l'Assemblée Générale des Nations Unies par la résolution 37/194 du 18 décembre 1982.

C2. Nations Unies : Les principes de base sur le rôle des avocats -1990

Les principes furent adoptés par le 8^{ème} congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement de la délinquance et acceptés par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 45/121 du 14 décembre 1990. Les Nations Unies invitèrent les Gouvernements à suivre les principes d'une législation appropriée, de directives concrètes et de faire des efforts pour les appliquer en harmonie avec les données économiques, sociales, juridiques, culturelles et politiques de chaque pays. Dans sa résolution 45/166 du 18 décembre 1990, l'Assemblée Générale des Nations Unies a invité les gouvernements à respecter et à les prendre en compte dans le schéma de leurs législations et leurs pratiques nationales.

C3. La charte pour une presse libre, adoptée par la conférence des Voix de la Liberté, Londres- 1987.

La déclaration de dix principes fut adoptée par les journalistes de trente quatre pays à la conférence mondiale des Voix de la Liberté tenue à Londres en janvier 1987, sur les problèmes de censure. La Conférence s'est tenue sous les auspices des Editeurs de la Presse Mondiale Libre, de l'Institut de la Presse Internationale, de l'Association de la Presse Interaméricaine, de l'Association des Diffuseurs Nord Américains et de la Fédération Internationale de la Presse Périodique.

C4. L'International Bar Association, standards pour l'indépendance de la profession juridique - 1920.

La déclaration des standards a été adoptée par l'International Bar Association en 1920. Elle est conçue pour promouvoir et assurer le rôle efficace des avocats. Elle cherche à compléter les principes des Nations Unies sur le rôle des avocats et à fournir plus de détails. Tandis que les principes des Nations Unies s'adressent aux gouvernements, les standards IBA chercher à traiter de la question de l'indépendance de la profession.

C5. Code de conduite professionnel de l'association des journalistes de l'Ouganda.

L'association des journalistes de l'Ouganda a promulgué son code de conduite comme base pour les contentieux potentiels entre la presse et le public en Ouganda et pour l'action disciplinaire lorsque la conduite d'un journaliste n'est pas en adéquation avec les standards minimum requis par le code.

<http://transparency.de/documents/source-book/ccvk//k1.html>

C6. Transparency International (TI) code de conduite.

TI a promulgué un code de conduite comprenant des dispositions de principes d'administration concernant les cadeaux et les conflits d'intérêts et la création de comités d'éthique.

D. Code de conduite : Fonctionnaires y compris les Ministres et les Parlementaires.

D1. *La Division Prévention et Contrôle des Nations Unies à Vienne ; Code International de conduite pour les agents Publics.*

Le code promeut la loyauté, l'efficacité, l'efficience, l'impartialité et l'équité des fonctionnaires. Il contient aussi des dispositions sur les conflits d'intérêts, l'interdiction, la divulgation de bien, l'acceptation de cadeaux, l'information confidentielle, l'activité politique, la production de rapports, les actions disciplinaires et leur mise en œuvre.

<http://www.uncin.org/80/Documents/corruption.pdf>

D2. *La Commission de Réforme des Lois de l'Australie : Code de Conduite pour les fonctionnaires.*

Le Code fait référence aux principes tels que l'impartialité, l'honnêteté, les conflits d'intérêts et l'abus de pouvoir. Il contient des dispositions concernant les membres du parlement et leurs personnels, les ministres et leurs cabinets, les fonctionnaires, les membres des forces de l'ordre, les consultants, les fonctionnaires statutaires, les membres des tribunaux et les médias.

D3. *Conseil de l'Europe : Recommandation No R (2000) 10 du Comité Ministériel des Etats Membres sur les Codes de Conduite pour les agents Publics*

Le Comité, convaincu que l'élévation du niveau de conscience et la promotion des valeurs d'éthique sont des moyens précieux pour prévenir la corruption, recommande l'adoption de codes nationaux de conduite pour les fonctionnaires basés sur un code de conduite modèle. Ce modèle contient des principes généraux et des dispositions sur la réalisation des rapports, sur les conflits d'intérêts, sur la déclaration d'intérêt, sur les cadeaux, sur l'abus d'emploi, sur le respect du code et les sanctions.

<http://cm.coe.int/reports/cmdocs/2000/2000cmbo.htm>

<http://www.greco.coe.int/docs/nec10/2000e.htm>

D4. *La gouvernance locale moderne en contact avec le peuple : nouveaux codes de conduite pour les conseillers municipaux en Angleterre.*

Un nouveau code de conduite pour les conseillers municipaux est en train d'être généralisé, dans le contexte d'un nouveau cadre éthique, par les municipalités ouvertes à la culture de transparence et de responsabilité. Les conseillers élus sont tenus de se comporter selon les standards les plus élevés de conduite éthique dans l'accomplissement de leurs tâches.

<http://www.local-regionsdetrgov.uk/gup/8.htm>

D5. Des mesures pratiques pour promouvoir l'intégrité dans l'administration des douanes : Un code de conduite.

Les administrations des douanes peuvent tenir les employés responsables de leur performance et prendre des sanctions adéquates lorsque ces standards ne sont pas respectés. Le code fait référence au maintien de l'intégrité, à la confidentialité de l'information, au conflit d'intérêt, à l'apparence et à la conduite.

<http://www.transparency.de/iaec/8th:iacc/papers/erotty:htm/>

D6. *TI, chapitre allemand : code de conduite pour les législateurs, les ministres et les fonctionnaires.*

Trois différents codes de conduite relatifs aux tâches des parlementaires, des ministres, et des fonctionnaires sont intégrés. Les codes comprennent des dispositions sur l'abus d'influence, les biens gouvernementaux, l'information confidentielle, l'acceptation de cadeaux, l'hospitalité et le voyage sponsorisé.

<http://www.transparency.de/>

D7. *Le forum africain sur le leadership, Projet de Code de Conduite pour les Parlements Africains, 1998*

Le projet de code de conduite a été adopté à la conférence sur le leadership africain qui s'est tenue à Gaborone, Botswana en juillet 1998, sur le thème de la démocratisation des parlements africains et des partis politiques et qui a réuni tous les parlements d'Afrique. Les parlements africains ont eu l'opportunité de soutenir le processus de développement de codes nationaux de conduite pour guider les différentes institutions démocratiques dans les prochaines années.

D8. *Australie : le voyage des parlementaires et des élus : des recommandations pour une réforme : commission indépendante de lutte contre la corruption, New South Wales, 1999.*

Le second rapport de l'institution au sujet des droits parlementaires analyse l'utilisation, par les parlementaires, de leurs droits, budgets et des systèmes administratifs en vigueur dans le parlement de New South Wales et suggère des changements. Le premier rapport diffusé en avril 1998 a examiné la conduite de sept membres du parlement concernant l'utilisation de droits au voyage.

D9. *Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE), Principes de Gestion Ethique dans le Service Public, 1998.*

Le 23 avril 1998, le Conseil de l'OCDE a adopté les principes et a recommandé l'action des pays membres pour s'assurer du bon fonctionnement des institutions et la mise en place de systèmes pour promouvoir l'éthique dans le Service Public.

D10. *Afrique du Sud : Registre des intérêts des membres, Parlement de la République de l'Afrique du Sud 1999.*

Les leaders élus de l'Afrique du Sud sont tenus de déclarer : la possession d'actions et d'intérêts financiers, l'emploi salarié en dehors du parlement, les fonctions de direction, le partenariat, la consultation, la provision, le sponsoring, les cadeaux et l'hospitalité, les avantages, le voyage de certaines catégories, les biens fonciers et immobiliers et les retraites.

D11. *Code de conduite Sud Africain pour les personnes en position de responsabilité : Sommet Moral 1998.*

Le code de conduite fut adopté et signé par tous les participants au Sommet Moral convoqué par le Président Nelson MANDELA en Octobre 1998 pour débattre de la crise politique et sociale de l'Afrique du Sud. Les participants étaient les représentants de tous les principaux partis politiques et les leaders religieux.

D12. *Code de Conduite de la police Sud Africaine.*

L'introduction du code de conduite est probablement l'exemple le plus connu d'une tentative d'amélioration de la conduite professionnelle dans les services de police. Chaque employé est tenu d'adopter ce code de conduite, de le signer et de s'efforcer de le respecter. Il met l'accent particulièrement sur les abus de pouvoir et des biens de l'Etat, la corruption et la discrimination.

<http://www.saps.co.za/17policy/priority/code1996>

D13. *Royaume Uni : le Code du service public 1996.*

Le code du Service Public fixe le cadre constitutionnel dans lequel tous les fonctionnaires travaillent ainsi que les valeurs qu'ils sont tenus de soutenir. Il a été conçu sur le modèle d'un projet proposé par une commission parlementaire sur le Trésor Public et le Service Public de la Chambre des Communes. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996 et constitue une partie des termes et des conditions d'emploi de tout fonctionnaire.

D14. *Code de Conduite International pour les fonctionnaires des Nations Unies, 1996.*

Le code contenu dans la résolution 51/59 : action contre la corruption, et a été adopté le 12 décembre 1996 et recommandé aux Etats Membres comme un instrument pour guider les efforts de lutte contre la corruption. Le code stipule trois principes généraux, puis se concentre sur les conflits d'intérêts, la déclaration de patrimoine, l'acceptation de cadeaux et autres faveurs, l'information confidentielle et l'activité politique

E. Code de conduite : fonctionnaires du pouvoir judiciaire

E1. *Amendements aux procédures des tribunaux : Les canons de conduites judiciaires pour le Commonwealth de Virginie.*

Les canons sont conçus pour guider les juges et les candidats à la magistrature et pour fournir une structure de régulation, la Commission pour les enquêtes judiciaires et la Commission d'examen.

<http://www.courts.state.va.us/jrc/canons112398.html/canon1>

E2. *Code modèle de conduite judiciaire*

Le code modèle de conduite a été adopté par la Chambre des Délégués de l'Ordre Américain des Avocats le 07 août 1990.

<http://www.abanet.org/cpr/le-rules.html>

E3. *Réunion des présidents des cours et tribunaux d'Afrique et d'Asie pour le développement d'un code de conduite : Inde février 2001 (voir étude de cas 13).*

Selon les présidents des cours et tribunaux, un code de conduite judiciaire était nécessaire pour tous les fonctionnaires y compris ceux, récemment nommés. Ils ont pensé que la réserve professionnelle et le fait d'éviter des contrats superflus vont préserver l'indépendance judiciaire et qu'un code de conduite serait utile pour éviter les tentatives de corruption.

<http://www.undcp.org/adhoc/crime/corruption.judicprocdpdf>

E4. *Conseil Judiciaire Canadien : Principe d'Ethique pour Juges, 1998.*

Le Comité de travail, composé de quatre présidents de cours ou de tribunaux et d'un universitaire, préparèrent la Déclaration de principes d'Ethique pour les Juges du Conseil Judiciaire Canadien. Ils ont conçu et complété des principes traitant des problèmes difficiles d'éthique que rencontrent les juges dans leur travail et dans leurs communautés. Ces principes devraient servir de base pour promouvoir une compréhension plus grande du rôle des juges dans la société et les problèmes d'éthique qu'ils rencontrent souvent.

INSTRUMENT N° 10

REUNION SUR LE PLAN D'ACTION ET L'INTEGRITE NATIONALE

A mesure que les stratégies de lutte contre la corruption sont développées et mises en œuvre, il sera nécessaire de réunir régulièrement les parties prenantes pour s'assurer qu'elles sont informées et pour évaluer, et au besoin mobiliser leur soutien au processus.

Les réunions sur l'intégrité nationale peuvent être tenues sur tout aspect portant sur le fond ou la forme de la stratégie. Elles peuvent être de nature très générale ou se concentrer sur un domaine particulier ou un problème important. Les réunions visant à planifier des actions traitent généralement de points plus spécifiques, par exemple sur l'évaluation des impacts d'activités passées ou en cours, et sur le développement de plans d'action spécifiques si nécessaire.

Alors que leurs objectifs spécifiques peuvent varier, les buts de ces réunions comprennent habituellement la plupart des points suivants :

- l'élévation de la prise de conscience sur l'impact négatif de la corruption ;
- l'élévation du progrès nécessaire pour contenir la corruption ;
- l'assistance pour bâtir un consensus sur une stratégie nationale d'intégrité par la création de plans d'action ou d'éléments de stratégie à appliquer aux intéressés ;
- l'assistance aux participants pour comprendre la stratégie nationale et comment leurs propres efforts y sont liés ;
- le développement, la planification, la coordination et l'évaluation d'éléments spécifiques de la stratégie et ;
- la création de partenariats, d'incitations à la participation et à la mobilisation de l'énergie à des fins productives.

DESCRIPTION

Les réunions sur l'intégrité nationale devraient réunir les parties prenantes pour développer une compréhension consensuelle des types, des niveaux, des lieux et des causes de la corruption et ses remèdes potentiels.

Au début du processus, de telles réunions seront multifonctionnelles et auront plusieurs objectifs :

- l'évaluation de la nature et de l'étendue du problème ;
- le développement d'une évaluation préliminaire de priorités à étudier ;

- la formation des participants pour s'assurer leur soutien et leur coopération ; Plus tard, dans le processus, l'accent se déplacera vers les points suivants:
- l'évaluation précise des efforts ;
- le planning des efforts futurs et si nécessaire ;
- le réajustement des priorités pour tenir compte des efforts en cours et des développements.

Des réunions peuvent être organisées au niveau national, local ou pour un secteur particulier dans lequel les problèmes communs risquent de survenir. Les réunions peuvent aussi être utilisées pour regrouper des secteurs spécifiques, pour faciliter la coopération et aider à partager l'expertise ou les expériences. Le contenu des réunions devrait maximiser l'apprentissage et la communication. Il devrait produire une connaissance nouvelle et stimuler le débat conduisant à de nouvelles politiques. Les discussions et leurs résultats devraient être consignées dans des documents qui seront utilisés comme base pour l'évaluation des progrès à venir et des réunions futures.

L'évolution des réunions au fur et à mesure de la mise en œuvre de la stratégie nationale

Dans certains secteurs du gouvernement, plusieurs réunions peuvent être tenues successivement lorsque la stratégie est mise en place et évaluée. Des ateliers sur l'intégrité au niveau local ou municipal pourront être organisés avec plusieurs phases distinctes :

La **phase 1** cherche à former une coalition pour soutenir la réforme en se concentrant sur les discussions avec les responsables locaux pour élever leur prise de conscience de la corruption et évaluer leur perception du problème. Leurs points de vue concernant les priorités et les modalités sont pris en compte et, si possible, insérés dans le plan d'action à appliquer. Cela permet la coopération future et le soutien à la stratégie nationale et en particulier aux éléments qui affectent directement le secteur ou la région concernée.

La **phase 2** met l'accent sur une évaluation plus objective du problème dans la région ou le secteur concerné en utilisant sur la prestation de service ou des méthodes similaires. L'information est systématiquement collectée, enregistrée et analysée pendant la phase 2.

Dans la **phase 3**, les résultats de l'enquête sont analysés et les participants sont sollicités pour aider à développer et à envisager des options pour traiter les problèmes identifiés. Des priorités peuvent être aussi fixées ou ajustées à ce niveau en prenant en compte non seulement, les problèmes spécifiques sérieux mais aussi, pour mettre en séquences les problèmes. Une réforme dans un domaine particulier peut être nécessaire très tôt afin de soutenir les réformes ultérieures, planifiées dans d'autres domaines. Un plan d'action mettant en avant les activités spécifiques et leur ordre d'exécution doit être développé.

La **phase 4** comprend l'évaluation des rapports et, si nécessaire, l'ajustement d'actions importantes ou de priorités en accord avec cette évaluation. Des réunions à cet effet devraient être tenues régulièrement ou lorsque elles sont nécessaires.

L'information concernant l'organisation de réunions sur l'intégrité nationale ou l'organisation d'ateliers de préparation de plans d'actions.

Toutes les réunions devraient être conçues en ayant à l'esprit les objectifs précis à atteindre. Chaque aspect de la préparation des réunions devrait augmenter la chance que ces objectifs soient réalisés.

Les objectifs les plus importants sont :

- S'assurer que le contenu est bien ciblé et clairement défini ;
- S'assurer que le processus améliore le partage de l'information et transfère les connaissances.

D'autres composantes importantes sont :

- la création d'un environnement d'apprentissage,
- la facilitation de réseaux et de coopération entre les participants ;
- l'enthousiasme et la motivation des participants à prendre des actions de suivi et,
- l'encouragement des participants à se concentrer sur le développement de solutions plutôt que s'attarder sur les problèmes eux-mêmes.

Les réunions devraient être soigneusement préparées et il devrait y avoir un cadre sain et défini bien avant leur démarrage effectif. Les participants qui joueront un rôle important tels que, les facilitateurs, les présidents, les pénalistes, les rapporteurs et le personnel de soutien devraient être bien informés à l'avance de leurs rôles respectifs et de leurs tâches. Les participants devraient être informés à l'avance de ce qui est attendu d'eux et devraient suivre l'atelier en étant bien préparés pour faire face à la fois, au contenu et aux objectifs. Il est également important que les organisateurs, comme les participants, fassent preuve de flexibilité. Le processus devrait être évalué en même temps que les réunions se déroulent et ajusté si nécessaire.

Basées sur une expérience antérieure, les réunions devraient utiliser le cadre général suivant :

- une série d'activités préparatoires est menée pour construire la compétence de organisationnelle, insuffler une consultation large, recueillir des données crédibles, sélectionner le personnel clef pour les ateliers et rendre publique la réunion et ses objectifs. Quelques unes de ces exigences peuvent être réalisées en utilisant des matériels et le personnel habituel, tandis que d'autres seront spécifiques à chaque réunion ou à l'entité dans laquelle elle se tient :

La plupart des réunions tenues jusqu'à présent se sont déroulées sur deux jours, ce qui permet de disposer d'assez de temps pour explorer les problèmes en jeu sans trop solliciter les participants ;

- une première session plénière est tenue pour élever la prise de conscience générale, démarrer la réunion, motiver et inciter les participants à atteindre les objectifs de la réunion. De telles sessions sont l'occasion d'un discours qui donne le ton et résume les objectifs et la méthodologie de l'atelier qui sera employée. Des experts étrangers, des analystes locaux pourraient être invités à faire de brèves présentations ;
- l'ouverture plénière devrait donner le ton de la réunion avec des présentations couvrant une gamme de sujets à l'intérieur du thème choisi. Le contenu devrait couvrir les problèmes et les solutions possibles. Quelques experts venus de l'étranger, d'une autre région ou d'un autre groupe de participants pourraient intervenir mais la prise de parole par ces intervenants extérieurs devrait être limitée, si possible.
- une série de sessions de groupes de travail suivent la session d'ouverture (avec des effectifs de moins de 15 personnes par groupes). Le président de séance les aide à analyser les domaines importants et à atteindre le consensus sur les faits et les problèmes soulevés. Par exemple, on peut examiner les causes et les conséquences de la corruption ou l'absence d'intégrité et identifier les actions pour traiter ces problèmes.
- une gamme de sujets différents les uns des autres peut être développée pour permettre aux participants de sélectionner ceux qu'ils souhaiteraient aborder. Si indiqué, des groupes séparés pourraient être sollicités pour analyser des situations similaires ou qui ont des sujets qui se recoupent, pour permettre, plus tard, une comparaison entre les groupes ou stimuler les discussions entre les groupes lors de la prochaine assemblée plénière.
- lorsque des groupes séparés sont utilisés, chaque groupe devrait désigner un membre pour rendre compte lors de l'assemblée plénière des délibérations pour faciliter la documentation.
- une ultime session plénière devrait être tenue pour synthétiser les résultats des groupes de travail. Cette session est aussi un forum pour présenter publiquement les conclusions des ateliers et des autres résultats de la réunion tels que, des plans d'actions ou des recommandations. Cela permet de s'assurer que les résultats de la réunion sont rapportés et diffusés.

Les objectifs des réunions en matière de procédure

Les buts fondamentaux en matière de procédures devraient être fixés et communiqués aux organisateurs et aux facilitateurs de chaque session dès l'organisation des réunions. Les objectifs peuvent être ajustés selon les points importants de la réunion.

Dans de cas où une série de réunions est tenue, les objectifs et leur degré de réalisation peuvent être pris en considération dans la planification des réunions futures.

Les objectifs des processus devraient être les suivants :

- initier un processus de partage et d'apprentissage approprié pour les participants ;
- établir une atmosphère dans laquelle les participants peuvent contribuer effectivement et sont encouragés à le faire ; et
- créer des partenariats et des connexions entre les divers groupes.

LA PARTICIPATION

Il ne devrait pas y avoir plus de 15 personnes par groupe et les facilitateurs devraient veiller à ce que tous les membres de groupes puissent s'exprimer. Les organisateurs devraient s'assurer que les participants n'écoutent pas passivement les orateurs, mais ont la possibilité de poser des questions, d'exprimer leurs points de vue et de participer activement à des discussions concernant les objectifs des ateliers. Une telle participation assure une meilleure compréhension, une meilleure appropriation de l'information et une prise de conscience accrue.

Les facilitateurs devraient aussi empêcher certains participants de monopoliser la parole. Alors que les délibérations peuvent viser le consensus, les organisateurs et les participants devraient reconnaître que cela n'est pas toujours réaliste. Un autre objectif à prendre en compte dans la plupart des cas est l'identification, la clarification, la compréhension de positions ou de points de vue divergents.

Cela profite directement aux participants et aide les autres à s'adapter à la stratégie pour prendre en compte les différends ou les résoudre.

LA CREATION DE PARTENARIATS

Le but de nombre de réunions est d'amener les individus qui ne se rencontrent pas habituellement à se rencontrer.

Dans de tels cas, un élément déterminant est le développement de contacts et de relations qui n'existeraient pas sans ces réunions, et qui bénéficient à la stratégie de lutte contre la corruption. Par exemple, des contacts pourraient s'établir entre les responsables de mesures de lutte contre la corruption dans des administrations publiques ou entre les représentants du Gouvernement, les médias, les groupes religieux, les groupes du secteur privé, les organisations non gouvernementales et d'autres éléments de la société civile.

Dans les processus financés ou soutenus par des agences internationales ou des bailleurs de fonds, des partenariats peuvent être aussi développés entre les bailleurs, les bénéficiaires et les autres parties intéressées. Dans de tels cas, cependant, il est important de s'assurer que l'accent est principalement mis, lors de la réunion, sur les problèmes nationaux et que les bailleurs étrangers ou que les experts n'imposent pas de façon inconsidérée leurs points de vue aux participants nationaux. Pour réaliser le partenariat, plusieurs options peuvent être considérées lors des ateliers. On peut, par exemple, demander aux participants de n'avoir qu'un rôle d'observateur.

De tels observateurs ne participent pas aux discussions des groupes de travail. Ils écoutent seulement et offrent des commentaires sur les discussions du groupe lors des sessions plénières. Une autre option est de demander aux participants de discuter sur des sujets identiques en petits groupes et de comparer les résultats lors des sessions plénières.

LA GESTION DE LA DYNAMIQUE DE GROUPES

Chaque groupe a sa propre dynamique qui peut être soit négative, soit positive. Les facilitateurs devraient superviser les débats et se préparer à intervenir si nécessaire. Pour présenter le contenu efficacement, les organisateurs pourraient demander aux présentateurs ou autres participants de réaliser l'un des points suivants :

- présenter une introduction générale sur le thème de l'atelier ;
- présenter les problèmes et formuler les questions pour stimuler la discussion parmi les participants ;
- partager et rechercher l'information ;
- présenter des modèles théoriques ;
- présenter des exemples de succès et des échecs ;et
- faciliter et stimuler la discussion de façon générale.

LE CONTENU DES OBJECTIFS DE LA REUNION

Le contenu d'une réunion dépendra de plusieurs facteurs tels que : quels sont les participants et à quel stade de leur stratégie nationale de lutte contre la corruption les entités qu'ils représentent en sont. Les organisateurs devraient commencer par s'assurer que le contenu à couvrir correspond aux besoins des participants.

Les présentateurs et les pénalistes devraient être briefés à l'avance sur ce qu'on attend d'eux et être invités à se préparer en conséquence

LES THEMES DES ATELIERS ET DES GROUPES DE TRAVAIL

Pour s'assurer que le contenu est approprié au thème de la réunion, les organisateurs devraient dresser une liste de sujets et de thèmes, à partir desquels les participants pourraient décider de couvrir tel ou tel aspect.

Les présidents de séance ou les facilitateurs devraient formuler les questions fondamentales pour chaque thème. Ils peuvent aussi être utilisés pour stimuler la discussion et encadrer les débats à l'ordre du jour. Les thèmes ou les sujets qui pourraient être discutés portent sur :

- le besoin de construire un système d'intégrité national fonctionnel, le développement de recommandations spécifiques pour l'action et la responsabilisation dans l'optique d'une amélioration du système ;
- la manière dont une société dans son ensemble pourrait participer à un débat continu sur de tels problèmes et travailler de manière créative et constructive avec des acteurs politiques ayant la même motivation ;

- les problèmes liés au leadership : par exemple, de quel type de leadership a-t-on besoin, le bon type de leadership est-il disponible, est-ce que les leaders potentiels ont reçu une formation adéquate ?
- l'identification des résultats à atteindre et les instruments à suivre pour les atteindre,
- le besoin d'insuffler le partenariat, l'action, l'apprentissage et la participation. L'accent devrait être mis sur les partenariats entre les types d'organisations représentés : de quelle manière ces partenariats peuvent être établis et qu'est-ce qui est requis des individus et des organisations représentées pour réaliser ces partenariats :
- la création d'une volonté politique et d'engagement : est-ce qu'un engagement en faveur du changement existe et de quelle manière le développer ou le renforcer ?

Quelques points de discussions spécifiques pourraient inclure ce qui suit :

- le rôle du gouvernement dans la promotion ou la mise en place des éléments clés de la stratégie nationale ;
- le rôle du processus politique y compris le processus législatif, les organes de contrôle et de validation des élections et le processus politique démocratique en général.
- le rôle de la société civile telles que les organisations non gouvernementales, les médias, les groupes religieux et les organisations socio-professionnelles,
- le rôle du secteur privé et,
- le rôle de fonctionnaires spécifiques ou d'institutions, tels que les auditeurs généraux, le judiciaire, les agences d'application de la loi et autres officiels constitutionnels.

LA PREPARATION DES INSTRUMENTS

Un soin particulier devrait être apporté aux instruments oraux et écrits préparés à l'avance. Ils aident à orienter et à sensibiliser les participants à l'avance, et servent de lignes directrices pendant les discussions tout en fournissant une information de référence pour la suite. Il est important que les rédacteurs prennent en compte le type d'audience à qui ils s'adressent pour chaque réunion et qu'ils orientent en fonction les matériels de formation. Par exemple, il doit être tenu compte du niveau d'instruction, du niveau de connaissances, du niveau linguistique, culturel et à d'autres caractéristiques propres.

Le contenu des réunions devrait chercher à s'appuyer sur les connaissances existantes pour les compléter en introduisant des domaines qui pourraient être nouveaux pour les participants. Par exemple, les réunions de groupes rassemblant les officiers d'application de la loi, les procureurs ou les juges, pourraient être basées sur la supposition que les participants ont un certain niveau de connaissances

juridiques, mais une compréhension moindre des problèmes économiques et sociaux. Le contenu devrait alors essayer de développer un savoir juridique spécialisé en matière de corruption, tout en donnant des connaissances de base sur ses conséquences sociales, politiques et économiques.

Les matériaux pourraient comprendre :

- des articles et d'autres documents distribués à l'avance ou donnés le jour de la réunion ;
- des remarques orales courtes faites par les auteurs des articles ;
- des commentaires généraux formulés par plusieurs orateurs le premier jour de l'atelier ;
- des questions formulées par les facilitateurs pour chaque groupe de discussion pour aider à identifier les problèmes clefs et stimuler l'intérêt.

LA DOCUMENTATION PRODUITE AU COURS DES REUNIONS

L'objectif fondamental de la documentation est d'informer les responsables de la stratégie globale des efforts réalisés dans chaque domaine, de présenter une information récente aux personnes concernées par des problèmes similaires dans d'autres régions, d'informer ceux qui planifient les réunions futures ou d'autres activités, sur l'histoire et le développement de chaque problème discuté.

La documentation constitue une source importante d'information et, dans les cas de projets financés ou soutenus par les bailleurs de fonds, témoigne des résultats réalisés grâce à ce soutien. Ainsi, elle incite les bailleurs à continuer à soutenir les initiatives futures.

De manière générale, les organisateurs devraient essayer de fournir autant de documents que possible, en ayant à l'esprit les coûts de production et de diffusion et le fait que les textes trop longs ou trop détaillés ont moins de probabilité d'être lus. Le format des rapports doit être déterminé par l'autorité organisant la réunion. Quel que soit le format, il doit être le plus clair et le plus logique possible de façon à permettre aux participants de se rappeler le contenu de chaque réunion et de permettre à ceux qui n'ont pas pu y assister d'être informés. Dans une certaine mesure, la standardisation du format aide la collecte des informations de sources différentes.

La documentation devrait comprendre les éléments suivants :

- une liste de tous les participants, ainsi que leurs coordonnées pour permettre aux personnes de se rencontrer et de discuter après la réunion ;
- si la réunion est convoquée par une autorité en particulier, dotée d'un mandat spécifique, un bref résumé des informations doit être fait ;
- les objectifs principaux de la réunion, les problèmes abordés et un schéma de base retraçant l'organisation ;
- les textes des présentations ou des exposés faits durant la réunion (la totalité des textes, extraits ou résumés), rapportés à des fins d'uniformisation et de cohérence ;

- les remarques, rapports et autres notes fournis par les présentateurs ou autres participants ; et
- les suggestions de suivi des activités, et des recommandations⁴⁶.

Rôle des organisateurs

Les réunions doivent être organisées et dirigées par une équipe qui évalue les besoins du pays ou de la région, qui élabore les thèmes spécifiques, qui prépare les supports, et qui enregistre les différentes recommandations et les rapports. Les membres de l'équipe doivent être correctement informés au préalable par écrit. Si possible, ils doivent se rencontrer deux jours avant la réunion afin d'échanger des idées, de définir et de coordonner les rôles, de s'accorder sur le contenu et les objectifs du processus à suivre et de définir le contenu des thèmes et des questions importantes. Ils doivent également s'accorder sur le format des groupes de travail et sur les conclusions des plénières devant être incluses dans les rapports.

Description des rôles types des organisateurs

Gestion des groupes de travail

Un groupe d'organisateur peut avoir comme tâche de choisir les thèmes de discussions, d'organiser les groupes, de s'assurer de la présence des présidents de séances, des divers experts ainsi que des autres facilitateurs afin de rapporter les travaux. Le groupe peut également se réunir afin de coordonner les activités des sous groupes au fur et à mesure des travaux. D'autres facilitateurs peuvent être recrutés en appoint, si nécessaire.

Les personnes chargées de la gestion des groupes de travail ont pour mission de :

- procéder à la sélection, au briefing et à la formation des présidents de séance, des facilitateurs, des rapporteurs et des autres personnels;
- superviser les petits groupes durant les discussions et assister les facilitateurs de groupes;
- gérer le temps de travail des groupes;
- faire circuler l'information d'un groupe à un autre; et
- faire un compte rendu aux organisateurs au fur et à mesure des travaux.

Les présidents de séances

Les présidents de séances sont nécessaires lors des séances plénières pour diriger les groupes. Ils sont choisis pour leur capacité d'interagir avec un large auditoire et pour leur capacité à mener et à résumer les discussions. Il est conseillé d'avoir un ou plusieurs vice présidents afin de s'assurer que les travaux ne sont pas partiels en cas d'indisponibilité d'un président. Les responsabilités spécifiques consistent à :

⁴⁶Le format des conclusions et recommandations peut dépendre de l'organisation de la réunion. Dans le cadre des réunions convoquées ou mandatées par une autorité, on adresse un rapport à cette dernière, souvent dans un format défini à cet égard. Dans d'autres réunions, on peut publier les recommandations dans un format plus général.

- présider la séance;
- identifier et parler aux intervenants durant les discussions ;
- s'assurer que les discussions sont équilibrées et que les participants interviennent;
- s'assurer que les discussions restent dans le cadre défini préalablement ;
- orienter les discussions, si nécessaire, mais en garantissant l'équilibre et l'impartialité entre les participants, en cas de controverse ;
- gérer le temps;
- poser les questions dont les sous groupes doivent débattre;
- résumer les discussions après chaque question débattue;
- s'il s'agit de présidents de sous groupes, faire un rapport sur les résultats des discussions en plénière; et
- approuver les conclusions officielles de la réunion en s'assurant qu'on en fasse de même pour la plénière.

Appui aux présidents

Selon la taille et la complexité de la réunion et la capacité personnelle des présidents désignés, on peut nommer un personnel d'appoint afin d'aider à organiser la réunion ou à gérer les discussions.

Dans le cas de stratégie nationale en cours, la formation préalable des facilitateurs peut les aider à mieux assister les présidents choisis par la plénière et qui n'ont pas eu le temps de se préparer, voire à proposer de nouvelles orientations ; les réunions de corporations, comme celles des associations professionnelles de juges, d'avocats ou de membres d'administrations locales, peuvent aider à avoir un certain contrôle des travaux en nommant des membres experts en tant que présidents ; le programme national de lutte contre la corruption peut également être mis à profit, notamment sur le contenu et le déroulement des travaux, soit en fournissant des facilitateurs, soit en les formant à assister les présidents.

Dans ces cas, les fonctions des facilitateurs incluent normalement la préparation de l'ordre du jour et des documents pour le briefing des présidents, le conseil et l'assistance dans le choix des questions et le résumé des discussions, ou la rédaction des rapports ou l'aide aux personnes qui doivent le faire.

Appui au secrétariat

Un personnel professionnel est recruté pour organiser la correspondance, s'occuper du transport, des accréditations et autres questions concernant les participants, enregistrer les dépenses, produire des documents, surtout lors de grandes réunions où les travaux doivent être menés avec précision.

Le chargé des relations avec les médias

Il s'agit de s'assurer que la réunion fait l'objet d'une bonne publicité pour une question de transparence et de sensibilisation au programme de lutte contre la corruption. Le chargé des relations publiques doit être familier avec les médias locaux, ainsi qu'avec le thème et les sujets à débattre. Il, ou elle, doit être en mesure de préparer des dossiers de presse ou des communiqués si cela s'avère nécessaire pour assister les médias, par exemple, en leur fournissant de l'information ou en leur organisant des interviews. Il, ou elle, peut préparer des kits, des documents relatifs aux séances ou différents rapports de suivi. Un bon moyen d'assister les médias est

d'afficher un tableau de presse où figurent les coupures des différents articles en rapport avec l'événement.

PREALABLES ET RISQUES

Différents défis devront être relevés lors de l'organisation des réunions :

- il peut s'avérer difficile d'identifier les participants et les experts compte tenu des besoins spécifiques du pays et des thématiques à couvrir.
- il est souvent difficile de trouver un équilibre entre le fond et la forme. Insister sur l'organisation peut aboutir à une réunion bien organisée mais au contenu pauvre. L'accent mis sur le contenu peut déboucher sur des discussions stériles sans résultats palpables.
- la taille des groupes de travail peut être très grande ou très petite. Par expérience, 15 participants suffisent. Des groupes plus larges rendent difficile la contribution de chaque participant, et les petits groupes peuvent ne pas contenir suffisamment de participants représentant une variété de connaissances et de points de vues.
- il peut s'avérer difficile de produire des supports, notamment des plans d'action, convenables et crédibles. L'objectif véritable visé dans ces réunions et ces ateliers est l'examen des questions pouvant déboucher sur des actions. Quand ces supports ne sont pas applicables, ou manquent de crédibilité, les actions ne suivent pas.
- dans le cas de réunions impliquant des groupes spécifiques, un équilibre entre les membres et les non membres doit être trouvé. Des réunions financées par des bailleurs étrangers pourraient, par exemple, inclure une participation étrangère mais doivent refléter les perceptions et les priorités des participants et non celles des bailleurs. On peut recourir à des experts étrangers pour appuyer les discussions sans qu'ils ne les dominent. Le même principe s'applique là où les participants sont issus de petites communautés, notamment celles des auxiliaires de justice ou des juges. Des personnes extérieures à ces communautés peuvent aider à appuyer les efforts de ces groupes dans l'identification des problèmes et dans l'élaboration des solutions, mais doivent éviter qu'on perçoive les solutions comme étant imposées de l'extérieur.

INSTRUMENTS ANNEXES

Les instruments nécessaires pour la réussite d'un séminaire sur l'intégrité ou l'élaboration de plan d'action peuvent être les suivants :

- une agence ou un organisme crédible avec un mandat formel et des ressources suffisantes pour l'organisation du séminaire ;
- si on produit un plan d'action ou un instrument similaire, l'organisation doit mettre en oeuvre ou superviser la mise en oeuvre du plan. Les plans qui ne sont pas appliqués entament la crédibilité des efforts de lutte contre la corruption ;

- promouvoir des instruments de sensibilisation de la réunion elle-même et le rôle des différents participants afin de coller aux attentes des populations ;
- quand la réunion doit aider à identifier des problèmes spécifiques, les institutions et les mécanismes nécessaires à la prise en charge de ces problèmes doivent être mis en place;

Les outils nécessaires pour les réunions sur l'intégrité ou l'élaboration de plan d'action:

- l'institution ou la corporation qui a organisé la réunion doit être prête à recevoir et assurer le suivi à l'issue de la réunion ;
- l'agence organisatrice doit archiver les rapports. On peut charger un démembré comme la commission nationale de lutte contre la corruption de produire des rapports périodiques faisant la synthèse de l'information issue des réunions de la législature ou de l'exécutif national.

INSTRUMENT N° 11

PLANS D'ACTION CONTRE LA CORRUPTION

Des plans d'action globaux et cohérents définissent des objectifs et des délais précis dans lesquels des objectifs spécifiques doivent être atteints. Dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre la corruption, ils visent plusieurs facteurs:

- la définition d'objectifs successifs et de délais précis permet de mettre la pression sur ceux qui doivent contribuer à la réalisation des objectifs. Les participants ne veulent pas être perçus comme responsables de l'échec dans la réalisation des objectifs ; et dans certains cas, ils peuvent être tenus juridiquement ou politiquement responsables de tout manquement ou inaction en cas d'échec ;
- des plans d'action précis devraient être rendus publics, pour garantir la transparence globale et la mobilisation de la population et pour encourager les pouvoirs publics à atteindre les objectifs fixés;
- la clarification des actions à mener, à quel moment et par qui, peut aider dans la planification des actions futures et dans l'évaluation des actions passées ou en cours ;
- l'exercice consistant à élaborer et à rédiger des plans d'action permet aux rédacteurs de s'interroger sur des questions telles que : de quelle manière doit on mettre en œuvre chaque élément du plan d'action ? quels sont les délais nécessaires pour réaliser chaque élément ? Cela permet également d'évaluer de manière réaliste le temps nécessaire pour la mise en œuvre de chaque élément ;
- le plan d'action national sert de structure générale à partir de laquelle des plans d'action plus spécifiques et détaillés pour des régions ou des organismes gouvernementaux spécifiques peuvent être élaborés ; et
- l'élaboration de plans d'action réalistes, généraux et spécifiques, engendre un degré d'intégration verticale pour lequel les planificateurs nationaux doivent consulter leurs homologues locaux, et vice versa, afin de définir ce qui est réalisable.

DESCRIPTION

La description exacte d'un plan d'action dépendra des personnes qui vont mener les actions planifiées. Un plan national d'action est un document complet définissant des objectifs en des termes relativement généraux pour tous les secteurs du gouvernement et de la société. Sa fonction première sera d'articuler les objectifs nationaux, de définir les priorités politiques et de servir de base à des plans d'action plus spécifiques dans lesquels les objectifs, les actions et les délais sont définis avec plus de précision pour des agences et des régions spécifiques.

Les plans doivent toujours être réalistes. La définition d'objectifs irréalisables entamera sérieusement la crédibilité des efforts de lutte contre la corruption. Pour

l'éviter, l'élaboration des plans d'action nécessitera la concertation avec ceux chargés de mener les actions, ceux qui seront concernés par ces actions et ceux qui seront chargés d'en assurer le suivi, d'évaluer les réussites et les échecs et de planifier les actions futures.

Les points de vue des responsables sont nécessaires dans la planification d'actions réalistes, l'identification des obstacles potentiels et dans la mobilisation du soutien pour les actions proposées.

La concertation avec les concernés peut servir le même but et aider à susciter des attentes sur ce qui sera fait et à quel moment, mettant ainsi la pression sur les acteurs afin qu'ils tiennent leurs engagements en conséquence.

La concertation avec les futurs évaluateurs permettra de garantir que, si les objectifs ne sont pas atteints, on puisse déterminer si l'échec est dû à une mauvaise planification, à une mise en œuvre inadaptée, ou aux deux.

Les moyens de concertation les plus couramment utilisés sont les réunions nationales sur l'intégrité et les réunions de planification des actions décrites dans l'outil N° 10. Des cadres moins formels peuvent également être utilisés, surtout dans l'élaboration de plans de petite envergure ou destinés à des organismes ou à des départements spécifiques. Il est important que les points de vue des trois groupes d'acteurs importants soient pris en compte dans la formulation du plan d'action. La définition d'objectifs trop ambitieux débouche sur l'échec et la perte de crédibilité, alors que la définition d'objectifs trop faibles ne tire pas le maximum du potentiel des personnes et des organisations impliquées.

Plans d'action nationaux

A l'échelon national, les plans d'action devraient prendre en considération les facteurs suivants:

- les plans d'action nationaux impliquent souvent une contribution et un soutien de l'extérieur, notamment de gouvernements et bailleurs étrangers, d'experts, d'organisations non gouvernementales et d'institutions internationales comme les organismes des Nations Unies, la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire International. Leurs contributions peuvent être appréciables, permettant à un pays de profiter de l'expérience des autres avant de démarrer la mise en oeuvre de ses propres efforts de lutte contre la corruption.

Cependant, les contributions extérieures ne devraient pas être prédominantes dans la formulation d'un plan d'action ou dans l'évaluation de ce qui est faisable dans le pays concerné. « L'appropriation » locale du processus est vitale. L'évaluation la plus réaliste de ce qui doit être fait, et de la manière d'éviter les obstacles ou de les surmonter efficacement, consiste souvent en une association des attentes, des demandes et des pressions de l'extérieur et en une connaissance approfondie des personnes travaillant à l'intérieur du secteur sur lequel porte le plan d'action.

- dans chaque pays, la diversité des contributions et des consultations est également importante. Comme cela a été noté auparavant, ceux chargés de

mener les actions, les bénéficiaires, ainsi que ceux chargés d'assurer le suivi et l'évaluation, doivent être consultés. Dans le cadre d'un plan d'action national, une concertation plus étendue et une plus grande transparence sont nécessaires pour garantir que le plan est judicieux et pour mobiliser le soutien populaire et la pression politique nécessaires pour réaliser les objectifs. Ainsi, l'implication d'éléments politiques, législatifs et exécutifs, ainsi que la plupart des éléments de la société civile⁴⁷, sont nécessaires.

- les plans d'action peuvent inclure des éléments dans cinq domaines différents: la sensibilisation, le renforcement des institutions, la législation relative à la lutte contre la corruption, la mise en oeuvre et le suivi.
- une bonne coordination sera nécessaire dans l'élaboration et la mise en oeuvre du plan d'action. Les plans nationaux nécessiteront la coordination avec les plans secondaires concernant des régions spécifiques ou d'autres branches gouvernementales et, dans le cadre de chaque plan, les différentes actions et les différents acteurs doivent agir en coordination. La mise en oeuvre d'un plan d'action national impliquera des acteurs tels qu'une agence d'audit ou une institution similaire, des médiateurs nationaux ou régionaux, des agences chargées de l'ordre public, des structures de gestion administrative, des administrations centrales ou des services chargés de la planification et du contrôle budgétaire, des administrations responsables des passations des marchés, et des syndicats ou associations du service public.
- ceux chargés de la mise en oeuvre des actions dans le cadre du plan national devraient répondre de leur réalisation ou non.

Les mesures les plus importantes à incorporer dans les plans d'action nationaux sont les suivantes :

- règlements administratifs;
- mesures législatives;
- règlements d'application de la loi;
- règles du secteur privé;
- règles de la société civile; et
- règles internationales.

Exemples d'objectifs de plan d'action concernant les acteurs du secteur public

- Rendre les activités gouvernementales plus ouvertes et transparentes en invitant la société civile à les superviser ; définir et disséminer les normes des services ; définir un mécanisme de plaintes crédible et ouvert ;
- Générer plus de transparence et de clarté en spécifiant quels sont les services qui doivent être fournis par l'Etat, par quelle structure de l'Etat, selon quels critères de qualité, en combien de temps, et ainsi créer des standards pour les fonctionnaires et des attentes pour les usagers. Il s'agit de définir en priorité

⁴⁷ Le pouvoir judiciaire ne devrait pas être concerné, puisque les éléments des plans d'action nationaux amèneront des changements législatifs ou des changements au niveau des qualifications des infractions qui seront pris en compte par le juge et appliqués lors du jugement. Bine sur, si le plan d'action vise directement le secteur judiciaire, les juges doivent alors impérativement être informés.

des exigences législatives et des procédures administratives permettant d'assurer un accès du public à l'information gouvernementale ;

- Elaborer et mettre en oeuvre des réformes dans le service public pour renforcer le niveau de professionnalisme; accroître les normes d'intégrité et de service; remplacer le *copinage* et les autres structures irrégulières avec des droits des consommateurs clairement définis; établir le principe de la méritocratie dans les nominations, les promotions, la discipline et dans d'autres domaines;
- En guise de prévention et pour mobiliser un soutien populaire au plan d'action national, il s'agit d'initier des projets d'éducation de la société sur la vraie nature de la corruption, son étendue et ses effets néfastes et susciter un engagement moral par rapport au maintien de l'intégrité dans les interactions entre le milieu économiques et la sphère gouvernementale ;
- Mettre en place des agences gouvernementales, notamment celles spécialisées dans la lutte contre la corruption; renforcer toutes les institutions étatiques en simplifiant les procédures, en améliorant le contrôle au niveau interne, le suivi, l'exécution et l'efficacité ; motiver et récompenser en conséquence ;
- Renforcer l'indépendance et la compétence des organisations d'investigation, législatives, judiciaires et des médias ; et
- Elaborer des mesures législatives et administratives permettant de favoriser l'utilisation de méthodes par la société civile afin que ceux qui pâtissent de la corruption puissent agir directement sur elle.

Exemples d'objectifs de plan d'action concernant les forces de maintien de l'ordre

- Définir les rôles et les fonctions des agents chargés du maintien de l'ordre, des agents responsables des poursuites et des juges, sans oublier l'indépendance du pouvoir judiciaire et procureurs et, là où cela est applicable, clarifier le rôle des procureurs en matière de conseil dans le domaine du maintien de l'ordre et de la révision des poursuites pénales.
- Mettre en place des normes sur l'intégrité et la compétence professionnelle dans les fonctions de maintien de l'ordre; élaborer des codes de conduite ou autres pour guider de manière spécifique les agents chargés du maintien de l'ordre et les groupes cibles spécifiques, notamment les officiers supérieurs et les instructeurs⁴⁸.

⁴⁸ Consulter, par exemple, le *United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officers*, GA/RES/43/169 et les directives pour leur mise en oeuvre, la Résolution 1989/61, sur le recours à la force et aux armes à feu, consulter le Rapport du Huitième Congrès des Nations Unies sur la Prévention et le Traitement des Délinquants (La Havane, Cuba 1990), A/CONF.144/28/Rev.1, Sales No. E.91.IV.2, Part I.B, Resolution 2 and annex. Tous les deux sont reproduits dans le Compendium of United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice (1992), E.92.IV.1. Consulter également le Case Study #8 Bangalore Principles of Judicial Conduct for Judges

- Définir des principes et des normes de base pour le recrutement, la formation, les questions de service actif et de discipline, ou ajuster les principes et les normes existants de manière à intégrer les éléments d'intégrité et de lutte contre la corruption ;
- Mettre en place des fonctions de supervision indépendante à l'intérieur des agences pour assurer le suivi de l'intégrité et le niveau de compétence.

Exemples d'objectifs de plan d'action concernant les procureurs

- Définir les rôles et les fonctions des agents chargés du maintien de l'ordre, des procureurs et des juges, ainsi que préserver le principe d'opportunité des poursuites.
- Mettre en place des normes relatives à l'intégrité et à la compétence professionnelle des procureurs; élaborer des codes de conduite ou autres, permettant de guider les agents chargés des poursuites⁴⁹. Dans de nombreux pays les nouveaux codes compléteront les codes de conduite des professions juridiques.
- Mettre en place des systèmes indépendants de contrôle et de suivi au sein des agences chargées des poursuites pour en évaluer l'intégrité et le niveau de compétence.

Exemples d'objectifs de plans d'action concernant le législateur et les organes législatifs

- Aborder les questions relatives à la transparence et à l'intégrité en interne, là où le pouvoir législatif dispose de la compétence requise, adopter ou promulguer des éléments législatifs de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.
- Définir le rôle et les fonctions du législateur et ses rapports avec d'autres éléments clés des structures gouvernementales et politiques, surtout celles qui influencent les fonctions juridiques et la prise de décisions, notamment les partis politiques, le service public.
- Mettre en place ou définir des normes de conduite attendues des parlementaires et des membres des partis politiques, en n'oubliant pas les responsabilités juridique et politique.
- Mettre en place des organes et des procédures internes qui traiteront des personnels qui contreviennent aux règles établies.
- Mettre en place et définir les conditions dans lesquelles il faut déclarer les revenus et les biens et aborder les conflits d'intérêt.

⁴⁹ Consulter, par exemple, "Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors", de l'Association Internationale des Procureurs, avril 1999, disponible dans le Web à l'adresse: <http://www.iap.nl.com>.

- Promulguer ou adopter des lois recommandées par la stratégie nationale de lutte contre la corruption prévoyant : la création des agences de lutte contre la corruption et garantissant leur indépendance ; la création d'agences d'audits, de commissions ou d'autres organes de lutte contre la corruption; la réglementation du financement des campagnes politiques ; des mesures garantissant la liberté de la presse et des médias; la réglementation des conflits d'intérêts ; des dispositions de protection des indicateurs et des témoins ; des réformes du service public (relatives notamment, aux limites du pouvoir discrétionnaire, à la simplification des primes basées sur le mérite) ; des dispositions d'amnistie si nécessaire ; des pouvoirs accrus en faveur des forces de l'ordre chargées d'enquêter sur la corruption.

Exemples d'objectifs de plans d'action concernant la société civile et le secteur privé

Etant donné le large éventail de personnes et d'organisations impliquées, les plans d'action au niveau national définiront habituellement des domaines ou des objectifs généraux dans le cadre desquels des plans plus spécifiques pourront être ultérieurement formulés pour chaque institution ou chaque secteur. Certains de ces éléments sont :

- la mise en place de principes généraux d'intégrité et de conduite éthique dans le but de s'adapter aux circonstances particulières, par exemple, des principes éthiques pour les pour toute personne ou entité qui contracte avec l'Etat.
- des plans d'action pour les institutions du secteur privé pourraient inclure des éléments relatifs : aux relations; les conflits d'intérêts; les pratiques d'audit et les garanties d'intégrité; la transparence dans les relations d'affaires, surtout dans les échanges publics ou les marchés boursiers; la réglementation des pratiques freinant la compétition; et la sensibilisation du public sur les questions de responsabilité pénale des sociétés relatives aux infractions liées à la corruption et le rapport entre la corruption dans le secteur privé et l'intérêt du secteur public.
- des plans d'action pour les institutions de la société civile pourraient inclure la recherche académique sur la corruption et autres sujets afférents; les règles de garantie de compétence professionnelle; la diversité et l'indépendance dans les médias et les universités; la concertation, la sensibilisation et le renforcement de la société civile ; et le développement de l'expertise et des infrastructures nécessaires pour soutenir une véritable transparence et un contrôle transparent des institutions publiques et de leurs fonctions.

L'intégration des mesures adoptées sur le plan international dans les plans d'action

Une bonne partie des pratiques de corruption ont un aspect transnational, impliquant notamment des groupes du crime organisé ou des sociétés multinationales. Pour aborder ces questions, les plans d'action nationaux ainsi que les autres plans destinés à des secteurs spécifiques de l'Etat ou de la société civile, devraient inclure certains des éléments suivants :

- être strict sur le fait que toute forme de corruption, qu'elle soit locale ou transnationale, doit être traitée de manière appropriée ;
- s'engager au niveau national à élaborer, ratifier et mettre en œuvre les instruments internationaux de lutte contre la corruption ;
- les plans d'action pour les parlementaires et les administrations centrales devraient favoriser et appuyer une coopération internationale efficace en matière de lutte contre la corruption par des politiques, des lois et des administrations adaptées. Une large part de la coopération portera sur l'éducation et d'autres formes de prévention ; l'assistance juridique mutuelle et les autres formes de coopération en matières d'enquêtes ; la volonté de poursuivre les cas de corruption d'ampleur transnationale là où cela est approprié ; l'extradition des récidivistes vers d'autres juridictions où ils seront poursuivis ; et l'assistance pour récupérer les produits de la corruption⁵⁰ ;
- les plans d'action concernant le secteur public, le secteur privé et la société civile, devraient également permettre l'échange d'information sur la nature et l'étendue de la corruption, le mal qu'elle cause, ainsi que les différentes « bonnes pratiques » ou autres moyens de lutte ;
- les plans d'action concernant le secteur privé devraient promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de règles et de normes internationales relatives aux investissements, aux activités bancaires et autres pratiques financières permettant de prévenir la corruption et de combattre le transfert illicite de fonds ainsi que sa dissimulation.

LES MESURES PRIORITAIRES DANS UN PLAN D'ACTION

Pour aider les acteurs à trouver un consensus sur la planification des mesures et sur l'échelle des priorités, une matrice de sélection doit être élaborée. Les importantes variables de cette matrice de sélection sont :

- l'impact attendu de la mesure;
- la complexité de la mesure;
- le coût;
- la durée de la mise en œuvre;
- l'étendue du contrôle par rapport à la mise en œuvre.

PREALABLES ET RISQUES

Lorsque des objectifs clairs et transparents ont été définis dans les plans d'action, et s'ils ne sont pas atteints, alors la crédibilité générale des efforts de lutte contre la corruption risque d'être mise à mal.

Comme cela a été observé, les plans d'action trop ambitieux ou irréalistes risquent de ne pas atteindre leurs objectifs. Des plans d'action trop conservateurs ne permettent pas d'utiliser au maximum le potentiel de lutte contre la corruption et peuvent être considérés comme superficiels.

⁵⁰Les différentes formes de coopération internationale sont abordées en détail dans le chapitre IV de la Convention des Nations Unies contre la Corruption.

D'autres risques dont il faut avoir conscience sont liés à la résistance individuelle ou institutionnelle. Par exemple, les éléments des plans d'action visant à restructurer ou à réformer les pratiques bureaucratiques risquent de heurter à l'inertie institutionnelle et à la résistance de personnes qui sentent que leurs intérêts sont menacés.

Cependant, on peut réduire les conséquences d'éléments imprévisibles sur l'ensemble du plan d'action, tels que les retards et autres problèmes, en s'assurant que les plans d'action sont suffisamment flexibles.

INSTRUMENTS ANNEXES

Avant l'élaboration d'un plan d'action, différents outils peuvent être nécessaires :

- la concertation et la collecte d'informations pour déterminer les secteurs ou les domaines d'intervention nécessitant des plans d'action et les attentes par rapport aux plans en question ;
- l'élaboration d'actions spécifiques qui feront parties des plans d'action telles que, la rédaction de codes de conduite et la création de structures de responsabilisation et de transparence;
- l'élaboration d'un large plan national est nécessaire pour servir de base et de cadre général avant que des plans d'action plus spécifiques soient élaborés.

Les outils dont on peut avoir besoin pour établir un plan d'action incluent ceux du plan en question. Des réunions ou consultations régulières seront nécessaires afin d'évaluer l'état de la mise en oeuvre du plan d'action et d'élaborer d'autres actions sur la base de cette évaluation.

INSTRUMENT N° 13

DECLARATION DE PATRIMOINE ET RESPONSABILITE DES FONCTIONNAIRES

L'objet de l'instrument N°13 est d'accroître la transparence par rapport aux biens et revenus des fonctionnaires. Les biens des fonctionnaires doivent être déclarés, et tout accroissement de patrimoine justifié. Un tel procédé permet d'empêcher l'enrichissement illicite à la source, comme les pots de vins, ou tout délit d'initié. Cela permet également de garantir que toute activité illégale est rapidement identifiée et interrompue. La déclaration de patrimoine soulève des préoccupations relatives à la préservation de la vie privée. C'est pourquoi, la « transparence » dans ce cas n'implique pas nécessairement que la déclaration soit rendue publique. La déclaration devrait être faite au niveau d'organes spécifiques, comme les inspecteurs ou les auditeurs généraux, auxquels on peut se fier pour mener des enquêtes. La déclaration sera rendue publique seulement si conduite délictueuse est constatée.

DESCRIPTION

L'obligation de déclaration peut être définie soit par des textes législatifs, soit dans une clause du contrat de travail. On pourrait exiger des nouveaux employés de signer des documents d'« engagement sur l'honneur » spécifiant la nature exacte, les causes et l'étendue de la déclaration de patrimoine. Souvent, il n'est ni nécessaire, ni aisé, de soumettre chaque membre du service public à la procédure de déclaration ; c'est pourquoi cette procédure n'est habituellement exigée que pour les fonctionnaires occupant une position potentiellement exposée à l'enrichissement illicite.

Voici quelques exemples des fonctions visées par cette obligation :

- les responsables des dépenses et des contrats publics ou autres avantages;
- les postes impliquant l'utilisation d'un pouvoir discrétionnaire sur les fonds et les deniers publics ;
- les postes permettant d'avoir accès à l'information confidentielle, information pouvant être utilisée pour s'enrichir illicitement ;
- les personnes amenées à prendre des décisions pouvant avoir un impact économique sur les autres ; et
- les responsables d'audits ou les personnes assumant des fonctions de surveillance dans ce domaine.

La déclaration de patrimoine doit être obligatoire, soit à l'embauche dans le service public, soit en cas de promotion à un poste pour lequel la déclaration est requise. Ainsi, la déclaration permettra de déterminer plus tard, si l'enrichissement sans cause ou illicite est constitué.

La déclaration devrait contenir des informations similaires à celles requises dans les déclarations d'imposition, notamment le revenu de base, calculé en prenant en compte toutes les sources de revenus, ainsi que les dépenses conséquentes.

Cependant, dans le cas qui nous concerne, il faut aller au delà, en exigeant des informations sur les biens, notamment les investissements, les comptes bancaires, les retraites, les rentes, et autres valeurs matérielles, aussi bien les propriétés foncières que les biens personnels de moindre importance. La déclaration concerne également les avoirs et les transactions au niveau national ou à l'étranger, dans la monnaie nationale ou dans d'autres devises. Il en va de même des lieux et des dates de paiement, de l'auteur des paiements, et des autres informations de base permettant de vérifier tout élément de la déclaration. Le fonctionnaire doit aussi accepter la déclaration faite par d'autres organes détenant des informations à son sujet, notamment les banques ou les institutions financières. On peut l'obliger à être plus coopératif, dans les limites de la loi, dans le respect du droit à la vie privée et contre toute forme de discrimination.

Les sanctions pénales, en cas de refus ou de fausse déclaration, doivent être suffisamment sévères et dissuasives. Habituellement, les mêmes sanctions que celles s'appliquant au délit que la déclaration cherche à éviter, doivent être prévues. Si la sanction n'est pas suffisamment importante, les fonctionnaires corrompus refuseront de coopérer. L'obligation de déclaration est destinée à dissuader la corruption, à identifier et à licencier les fonctionnaires corrompus. Ainsi, deux types de sanctions vont s'appliquer simultanément : les sanctions pénales et le licenciement. Le fonctionnaire qui contrevient aux provisions de son contrat de travail, soit en ne déclarant pas son patrimoine, soit en s'adonnant à des activités de corruption, sera licencié ou fera l'objet de sanctions disciplinaires. En cas d'infraction aux conditions contractuelles relatives à l'obligation de déclaration de revenus et à l'interdiction de pratiques de corruption, l'intéressé risque le licenciement ou s'expose à des sanctions disciplinaires. Mais le fait de s'engager dans des affaires de corruption constitue également une infraction pénale qui donnera lieu à une sanction pénale, dont le but est de punir un comportement interdit par la loi et de dissuader les auteurs potentiels. Puisqu'un seul comportement peut être poursuivi pénalement, la double incrimination ne s'applique pas et ne doit d'ailleurs pas s'appliquer.

PREALABLES ET RISQUES

Les difficultés majeures relatives à l'obligation de déclaration résident dans le fait qu'il faut trouver un équilibre entre la lutte contre l'enrichissement illicite et la protection du droit à la vie privée de ceux qui sont soumis à cette obligation. Les fonctionnaires intègres dont on rend publique la déclaration, alors que cela n'est pas justifié peuvent se sentir dévalorisés, ou indignes de confiance, et cela peut leur causer du tort.

La déclaration du patrimoine des associés et des membres de la famille du fonctionnaire sert à vérifier qu'il n'y a pas de corruption et d'enrichissement illicite, mais cela est délicat. Ces personnes ne sont pas concernées par le contrat de travail liant le fonctionnaire à son administration, la déclaration ne peut donc pas leur être imposée. On peut obliger l'employé à déclarer les transactions passées avec un membre de sa famille, mais on ne peut contraindre ce dernier à donner une

information. On pourrait l'imposer par voie législative, mais cela nécessiterait généralement une justification politique et, dans certains cas, une justification constitutionnelle, pour atteinte à la vie privée de personnes qui ne sont pas employées par l'Etat. Il sera également difficile de définir la catégorie de personnes devant être assujetties à cette obligation.

Quand l'obligation de déclaration s'étend au delà de la famille proche, il devient nécessaire de vérifier les déclarations en tenant compte du contexte. Par exemple, dans certaines cultures, il est courant de voir des membres de la famille élargie fournir une assistance financière, en argent ou en logement. Conclure, qu'un fonctionnaire vit au dessus de ses moyens peut être hâtif et peut être expliqué par l'assistance financière d'un des membres de sa famille. Dans ce cas néanmoins, des enquêtes doivent être menées sur les moyens des prêteurs de la famille. Il est courant de voir un fonctionnaire corrompu utiliser la famille élargie pour justifier des gains illicites. Toute méthode de vérification doit avoir comme objectif l'évaluation précise du train de vie initial. La méthode doit être claire de manière à éviter toute critique.

INSTRUMENTS ANNEXES

Les outils qu'on peut utiliser pour imposer la déclaration de patrimoine des fonctionnaires sont:

- un code de conduite et/ou une législation esquissant l'obligation de déclarer les biens, et les sanctions en cas de non respect des règles définies, de refus de déclarer ou de fausse déclaration ;
- des outils donnant au public l'accès à la déclaration, lorsque cela est justifié ;
- des outils permettant de mettre en place un organe de suivi de la déclaration sur les biens. L'application requiert la mise en place d'une entité avec un mandat clair, des capacités et des ressources permettant de développer un système pour archiver les informations et assurer le suivi. L'organe de suivi de la déclaration sur les biens doit être mandaté dans le cadre d'une législation ; des ressources suffisantes doivent être prévues dans le budget pour permettre la gestion de l'information, la recherche et l'application de la réglementation à travers un organe disciplinaire ;
- des outils permettant de sensibiliser le public, notamment les chartes des usagers et les campagnes de communication ;
- des outils permettant de mettre en place et de soutenir des mécanismes d'application et de respect de la réglementation, de suivi et d'enquête sur les déclarations. Dans la plupart des cas, l'application des normes politiques consiste en une simple transparence, laissant les électeurs le soin d'interpréter les normes appropriées et la conduite des politiques, et de décider d'eux-mêmes les normes à respecter.
- il n'existe pas d'outils qui doivent être spécialement évités lors de la création d'un organe chargé d'élaborer et d'administrer la déclaration sur les biens.

Cependant, la question du chevauchement avec d'autres normes applicables, surtout les normes juridiques, se posera. Les normes doivent être les plus claires et les plus précises possible afin de pouvoir être applicables, et de les rendre impossibles à distinguer des codes de conduite, d'obligations contractuelles ou de normes législatives (voir instrument n° 5).

Pour accroître la transparence concernant les revenus et les biens des fonctionnaires, il est important que la déclaration sur le patrimoine soit appliquée et contrôlée.

INSTRUMENT N°17

GESTION D'APRES LES RESULTATS

L'expression « gestion d'après les résultats » ? ou sur les faits, est utilisée pour décrire les structures de management qui définissent des objectifs clairs à atteindre, ainsi que les critères et les processus permettant de savoir si les objectifs ont été atteints ou pas. L'effet de cette gestion basée sur les résultats, ou les faits, est d'accroître la responsabilité. La corruption devient plus difficile à dissimuler car la gestion est contrôlée et examinée en permanence. Elle devient également évidente quand les objectifs définis ne sont pas atteints. Ce mode de gestion et les structures d'évaluation qui vont avec, ne sont pas spécialement pris en compte dans la Convention des Nations Unies contre la Corruption, mais rentrent dans le cadre des mesures auxquelles on peut recourir pour mettre en œuvre nombre de dispositions, notamment celles nécessitant des critères de prise de décision prédéterminés, clairs et objectifs.⁵¹

DESCRIPTION

La description exacte des systèmes de gestion basés sur les résultats variera considérablement selon la nature de l'organisation dans laquelle ils sont appliqués et selon d'autres facteurs liés au contexte. Généralement, cependant, ils comportent les éléments suivants:

- la définition de buts et d'objectifs clairs pour le processus global, ainsi que des caractéristiques;
- un système de mesure de la performance se focalisant sur les résultats;
- une culture de l'apprentissage fondée sur l'évaluation et le feedback;
- la participation des acteurs à toutes les étapes, de l'initiation à la mise en œuvre des programmes ;
- des lignes claires en matière d'autorité et de responsabilité des différentes unités si l'organisation est décentralisé; et
- une articulation concrète entre les résultats, la planification et l'allocation des ressources.

Ce mode de gestion basée sur les résultats fonctionne à la fois comme un système de gestion et comme un système d'établissement de rapports performants. L'obligation de définir des objectifs clairs dès le début, fait de ce système d'évaluation de la performance un outil de gestion qui clarifie les fonctions d'autorité et de responsabilité en quantifiant la performance attendue et celle enregistrée. La quantification des résultats et leurs archivage dans des rapports, en faisant ainsi une norme institutionnelle, rendent difficile la dissimulation des résultats. La

⁵¹ Voir Article 5, paragraphe 2 (pratiques générales de prévention de la corruption), Article 9, paragraphe 1 (Achats publics) et en particulier le sous paragraphe 1(c) (critères objectifs et prédéterminés pour les achats publics), Article 10 (transparence rédaction de rapports publics en matière de prise de décision), et l'Article 12, sous paragraphe 2(f) (contrôles d'audit dans le secteur privé).

rationalisation des objectifs et des méthodes d'évaluation par le biais de ce système facilite également les comparaisons, ce qui rend évident le dysfonctionnement d'un élément au même moment. Ceci, en revanche, alerte la gestion sur la présence possible de cas de corruption ou de manque d'efficacité.

PREALABLES ET RISQUES

Les structures typiques de la gestion basée sur le résultat sont comme suit :

Contribution → Processus → Rendement → Résultat → Impact

La terminologie et les concepts doivent être compris et acceptés

Même si le concept de base est facile à comprendre, de nombreuses organisations gouvernementales sont confrontées à la confusion et à l'incompréhension de certains termes. Le processus de mise en œuvre doit démarrer avec la clarification et la définition des termes importants. Un processus destiné à susciter l'appropriation et l'engagement est également nécessaire.

L'information doit être claire et facile à évaluer

Nombre d'organisations publient une large variété de manuels sur le sujet, des rapports et des guides, imprimés ou électroniques via l'Internet et les Intranets. La formation et la dissémination systématique des « Bonnes pratiques » sont couramment disponibles.

La gestion sur les résultats peut s'avérer très compliquée pour certaines applications

La mise en œuvre de réformes de gestion globale est une tâche majeure qui peut ne pas être toujours applicable ou sans coût, étant donné la nature du problème rencontré.

La gestion sur les résultats est difficile à appliquer dans le cadre d'occupations ou de structures dans lesquelles la performance est difficile à quantifier.

Cela concerne notamment la nature de la fonction ou du service fourni. Le critère basé sur la productivité (combien de clients ont été reçus, combien de dossiers ont été traités) n'ont pas de sens et sont, au pire, contre-productifs si on n'évalue pas la qualité du service. Pourtant, il sera, dans certains cas, impossible d'évaluer des critères qualitatifs.

INSTRUMENTS ANNEXES

Les réformes institutionnelles destinées à prévenir et à combattre la corruption dans les institutions du secteur public seront souvent intégrées dans des réformes du secteur public à grande échelle. Bien que l'accent immédiat soit, dans certains cas, mis sur la corruption, des réformes sectorielles, plus vastes, doivent incorporer des éléments propres à la lutte contre la corruption. Par conséquent, l'outil n°21 pourrait être utilisé dans tout programme visant à apporter des changements dans les institutions du secteur public. En outre, la réduction de la corruption devrait être un effort permanent dans le cadre duquel aucune opportunité n'est négligée. Le fait de ne pas incorporer de mesures de lutte contre la corruption et des expertises dans

des programmes plus globaux de réforme du service public peut déboucher sur des conséquences inattendues où d'autres réformes suscitent de nouvelles opportunités ou motivations pour la corruption et anéantissent les efforts déjà consentis.

Des outils spécifiques peuvent être associés dans le cadre de programmes globaux de réforme du service public :

- des outils pour réduire et pour encadrer le pouvoir discrétionnaire ;
- des outils pour définir et assurer le suivi des normes dans le service public, tels que les codes de conduite, les mécanismes de plaintes publiques, la surveillance du service public ; et
- des outils permettant d'encourager positivement ou négativement, les améliorations dans la compensation, le statut professionnel et les conditions de travail, ainsi que les mesures disciplinaires et de dissuasion.

INSTRUMENT N° 19

ACCES A L'INFORMATION

La communication de l'information à propos des affaires publiques est l'une des mesures de lutte contre la corruption les plus fréquemment citées. Les populations qui sont au fait des questions de gouvernance les concernant développent des attentes par rapport aux normes et disposent ainsi de moyens de pression sur les fonctionnaires et les gouvernants pour qu'ils respectent ces normes. Nombre d'outils présentés dans ce guide pratique sont, soit spécialement destinés à faire de la transparence un objectif, soit à intégrer des éléments de transparence dans les autres objectifs. Les outils n°19, 20 et 21 sont classés dans cette catégorie, dans le but de s'assurer que les citoyens ont accès à une information précise lorsqu'ils la sollicitent ; que l'information est disséminée de manière proactive permettant aux populations qui ne la sollicitent pas de l'obtenir et à celles qui la recherchent, une meilleure base sur laquelle formuler des demandes (information publique) ; et que celles qui sont spécialisées dans la recherche de l'information et à sa présentation au public – les journalistes- soient équipés et motivés afin de jouer leur rôle le plus efficacement possible. Tout cela relève du domaine du Chapitre II de la Convention des Nations Unies contre la Corruption. L'obligation générale du Chapitre II, Article 5, paragraphe 1, appelle à des politiques de lutte contre la corruption qui :

« favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité. »

Les articles suivants abordent des exigences plus spécifiques, dont la plupart peuvent être mises en œuvre grâce aux outils n° 19, 20 et 21.⁵²

La participation de la société aux affaires publiques est un objectif majeur de la Convention et la garantie de l'accès du public à l'information est spécialement définie comme étant un des moyens d'atteindre cet objectif.⁵³ Les gens obtiennent de l'information parce qu'ils l'ont demandée, et après l'avoir obtenue, en exprimeront à nouveau le besoin dans le futur, souvent avec un savoir faire et une confiance grandissante au fur et à mesure que leur connaissance des affaires publiques augmente. Comme pour tous les autres mécanismes de garantie de la transparence, l'objectif sous jacent est d'éduquer le public et de mettre la lumière sur les affaires

⁵² Voir en particulier l'Article 7§1(a) « des critères de recrutement qui reposent sur les principes d'efficacité et de transparence et sur des critères objectifs tels que le mérite, l'équité et l'aptitude » ; l'Article 7§ 4 « chaque Etat s'efforce d'adopter, de maintenir, et de renforcer des systèmes qui favorisent la transparence et préviennent les conflits d'intérêts » ; l'Article 9§1 « L'Etat met en place les systèmes appropriés de passation des marchés publics qui soient fondés sur la transparence, al concurrence et des critères objectifs pour la prise des décisions (...) » ; Article 9§1(a) « diffusion publique de l'information concernant les procédures de passation des marchés » ; l'Article 10 « L'Etat accroît la transparence de son administration publique » ; et les sous paragraphes (a) « adoption de procédures qui permettent aux usagers d'obtenir des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique » et (c) (publication de l'information); et l' Article 13 (participation de la société).

⁵³ Voir l'Article 13§1(b) de la Convention.

publiques en assurant un haut degré de responsabilité de l'Etat et de ses fonctionnaires.⁵⁴

DESCRIPTION

La première distinction à faire entre l'accès aux systèmes d'information et les autres mécanismes de rédaction de rapports publics transparents est que les systèmes d'accès sont initiés par les utilisateurs. Si les systèmes publics d'information impliquent la communication de l'information à l'initiative des agences gouvernementales, les systèmes d'accès génèrent de l'information quand les populations la demandent réellement. Dans un système bien réglé, il existe un équilibre entre d'une part, les agences privées d'informations qui définissent quel type d'informations est recherché, et qui garantit les fonctionnaires ne peuvent pas de manière arbitraire ou déraisonnable, refuser l'accès à l'information ou éviter sa vérification. D'autre part, il peut être nécessaire de ne pas révéler certaines d'informations, demandées par des journalistes d'investigation par exemple, lorsque cela n'irait pas dans l'intérêt du grand public.⁵⁵

Les lois sur l'accès à l'information intègrent habituellement certains des éléments ci-dessous:

- chaque agence gouvernementale doit publier les informations de base sur ses fonctions et la manière dont elle les exerce, dans les buts de fournir des informations générales, par souci de transparence et pour fournir une base de données en cas de demandes d'informations plus spécifiques.

Les dispositions incluent normalement : la publication de certains documents tels que la législation s'appliquant à l'agence ou décrivant ses mandats ; les budgets ; les rapports annuels ou autres documents résumant les activités ; l'information concernant les plaintes ; les informations sur les organes de supervision, notamment la manière dont ils peuvent être saisis ainsi que les moyens pour obtenir leurs rapports d'activités.⁵⁶

- un droit d'accès aux informations détenues par le Gouvernement est reconnu, sauf quelques exceptions de protection de l'intérêt public et de la vie privée. Les sujets généralement confidentiels sont les discussions dans les cabinets, les fonctions judiciaires, le maintien de l'ordre et la sécurité publique, les relations intergouvernementales et les documents de travail interne. L'administration donne

⁵⁴ Consulter "Access to Government Information: An Overview of Issues" de Alasdair Roberts, TI Working Paper, <http://www.transparency.de/documents/work-papers/martin-feldman/4-preconditions.html>, et *Public Access to Government-Held Information* de Marsh, N, QC (ed), British Institute for International and Comparative Law, London, 1987.

⁵⁵ Des exemples incluent *bona fide* l'information sur la sécurité nationale et le renseignement criminel, l'information sur la vie privée, le conseil juridique privilégié au gouvernement, et l'information commerciale sensible détenue par le gouvernement. Sans ces restrictions, l'accès à l'information commerciale bénéficierait indûment aux concurrents, et l'accès à des sujets tels que le renseignement criminel, pourrait profiter aux groupes du crime organisé leur permettant d'avoir des informations sur les efforts de lutte contre leurs activités.

⁵⁶ Dans le cas des organes de lutte contre la corruption, la publication de cette information est requise par la Convention des Nations Unies contre la Corruption (Article 13, paragraphe 2). Le lieu d'établissement des organes de supervision et de leurs rapports est souvent différent de celui des agences qui assurent la supervision, étant donné les exigences de séparation fonctionnelle et d'indépendance.

aux demandeurs l'opportunité d'accéder aux documents en leur fournissant une copie.

- Pour déterminer si l'information recherchée est confidentielle ou non, un mécanisme d'examen indépendant doit être mis en place. Habituellement, on suppose que l'information est accessible et c'est à l'autorité administrative concernée de prouver la confidentialité du document en question.⁵⁷ L'agence détentrice de documents identifie et examine généralement ceux qui sont confidentiels et ceux qui ne le sont pas. Par la suite, une autorité indépendante va examiner la décision de divulgation de l'information, en cas de refus de l'agence gouvernementale concernée. L'examen par une autorité indépendante est habituellement nécessaire car l'information doit être examinée par quelqu'un qui n'est pas lié à l'agence gouvernementale, mais qui doit aussi être crédible et compétent pour ne pas autoriser la publication d'une information qui ne devrait pas l'être. Il est essentiel que de part et d'autre, on respecte la discrétion, l'intégrité et la neutralité dans le processus de contrôle.

- Des délais précis sont imposés aux agences gouvernementales pour qu'elles cherchent l'information requise et l'examinent afin de limiter les retards excessifs.

- Les renseignements d'ordre privé sur les individus ne sont pas, la plupart du temps, en accès libre. Cependant, les personnes sur qui portent les renseignements ont par contre, un libre accès à leur dossier. Généralement, le droit d'accès individuel est accompagné du droit de contester et à faire rectifier une information incomplète et inexacte.

PREALABLES ET RISQUES⁵⁸

Deux décennies d'expérience de mise en oeuvre de systèmes d'information du public n'ont pas atténué la crainte des gouvernements de fournir l'accès à l'information. Les gouvernements à travers le monde ont concédé que le public a droit à l'information sur les opérations et les fonctions du gouvernement. Des études indiquent que la plupart des démembrements gouvernementaux se sont vite adaptés à l'innovation sans trop de difficulté, et que le coût de la fourniture de l'accès à l'information représente toujours une part infime des budgets gouvernementaux consacrés à l'information.

Cela dit, il existe des domaines où les agences gouvernementales devraient avoir le droit de garder l'information et de restreindre l'accès aux politiques et aux pratiques relatives à l'information. Pour certaines fonctions gouvernementales, la confidentialité est la base, ce qui suscite l'intérêt du public. Par exemple, par nécessité de respecter la vie privée individuelle, les dossiers de santé ou les questions impliquant la sécurité nationale peuvent légitimement être exclus de l'accès public. De manière plus générale, le fait que des documents comme les rapports de discussions entre des

⁵⁷ Il s'agit également d'une question d'équité dans la procédure, dès lors que la personne qui demande l'information n'est pas habilitée à l'obtenir à ce stade et n'est donc pas dans une position lui permettant de dire que l'information doit lui être remise compte tenu de son contenu (puisque'elle ne le connaît pas).

⁵⁸ Robert Martin and Estelle Feldman, "Access to Information in Developing Countries", T.I. Working Paper, <http://www.transparency.de/documents/work-papers/martin-feldman/4-preconditions.html>

décideurs soient sujets aux demandes d'accès peut étouffer la discussion, avec des effets néfastes sur la responsabilisation et d'autres aspects de la gouvernance. Pour cette raison, l'éducation des fonctionnaires sur l'importance de la transparence gouvernementale devrait s'accompagner de l'éducation sur l'accès à l'information. Dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de protéger les discussions, notamment celles tenues au sein de ministères, lors de prises de décisions importantes, afin d'assurer un examen plein et franc des questions importantes dans des domaines spécifiques.⁵⁹

Il peut également exister des restrictions d'ordre pratique sur les droits d'accès. Même traitée par des fonctionnaires motivés et bien intentionnés, la réponse aux demandes peut avoir un prix et être compliquée. Un grand nombre de documents administratifs gouvernementaux peuvent être examinés afin d'identifier l'information pouvant rentrer dans le cadre de la demande, et d'importants volumes d'informations peuvent nécessiter un examen minutieux afin d'identifier et de filtrer l'information ne devant pas être divulguée sur des bases légitimes. Cela peut constituer une lourde charge, surtout dans les pays en développement qui manquent de ressources et de matériels adéquats (comme les fichiers de données automatisés et les procédés d'accélération et de simplification de la recherche, de récupération et de filtrage).

L'accès aux réglementations de l'information est souvent accompagné par d'autres lois dans des domaines proches, notamment :

- les lois visant à protéger la vie privée, peuvent rendre inaccessibles certaines information ayant trait à ce domaine ;
- la législation sur le secret d'Etat qui définit quelles sont les informations protégées et inaccessibles au public ; et
- les règles internes imposant des conditions pour la création ou la rétention de dossiers officiels ou autres fichiers, et restreignant les conditions dans lesquelles les fichiers peuvent être détruits.

INSTRUMENTS ANNEXES

L'accès à l'information est un des outils dont on se sert pour mobiliser la société civile au travers de l'éducation, et la prise de conscience :

- des systèmes de plaintes
- des chartes des usagers et des codes de conduite
- d'une législation contraignante
- de l'éducation du public et augmentation des prises de conscience

⁵⁹ Dans les systèmes parlementaires basés sur le modèle du Royaume Uni, par exemple, les membres des cabinets sont par convention tenus par le principe de la solidarité, ainsi en public les ministres parlent d'une seule voix. Pour arriver à une position commune et prendre des décisions, il est nécessaire que les ministres puissent ne pas être du même avis et en discutent dans un environnement inaccessible au public. Pour avoir une esquisse des questions soulevées au Royaume Uni, consulter De Smith, S., et Brazier, R., *Constitutional and Administrative Law*, Penguin Books, London (new ed.), Chapitre 10, "Ministerial Responsibility".

INSTRUMENT N° 23

LES CAMPAGNES DE SENSIBILISATION ET D'EDUCATION DU PUBLIC

La dissémination de l'information à propos des affaires publiques est l'une des mesures de lutte contre la corruption les plus fréquemment citées. Les populations qui sont au fait des questions de gouvernance les concernant développent des attentes par rapport aux normes établies et disposent ainsi de moyens de pression sur les fonctionnaires pour qu'ils respectent ces normes. Nombre d'outils présentés dans ce guide pratique sont, soit spécialement destinés à susciter la transparence en tant qu'objectif, soit à contenir des éléments de transparence en appui aux autres objectifs. Les outils n°19, 20 et 21 sont classés dans cette catégorie, dans le but de s'assurer qu'une information précise et directe sur les questions publiques est disponible lorsque les usagers en font la demande (accès à l'information); que l'information est disséminée de manière proactive permettant aux populations qui ne la sollicitent pas de l'obtenir et que celles qui la recherchent aient une meilleure base sur laquelle formuler des demandes (information publique); et que celles qui sont spécialisées dans la recherche de l'information et à sa présentation au public – les journalistes- soient équipés et motivés afin de jouer le rôle le plus efficace possible. Tout cela relève du domaine du Chapitre II de la Convention des Nations Unies contre la Corruption. L'obligation générale du Chapitre II, Article 5, paragraphe 1, appelle à des politiques de lutte contre la corruption qui :

« Promeuvent la participation de la société et reflètent les principes de l'état de droit, la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité. »

Les articles suivants traitent d'autres obligations dont la plupart peuvent être mises en œuvre intégralement ou en partie en faisant usage d'un ou plusieurs des outils n° 22, 23, et 24.⁶⁰

Les structures de transmission de l'information peuvent être considérées comme réactives ou proactives.

Les structures réactives, dans lesquelles l'information est produite en réponse à une requête, comprennent des mécanismes tels que les structures d'accès à l'information, où la requête provient de citoyens en général ou d'organisations privées telles que les maisons de presses, et les fonctions d'audit où la requête provient d'inspecteurs ou d'auditeurs dûment mandatés pour obtenir et évaluer l'information.

Les structures proactives sont celles dans lesquelles les entités du secteur public produisent l'information, elles-mêmes, sans aucune requête spécifique. Elles comprennent des mécanismes tels que la production régulière de rapports et de

⁶⁰ Voir en particulier l'Article 7, sous-paragraphe 1(a) (critères objectifs d'efficacité, de transparence dans le recrutement et la promotion, etc. de fonctionnaires et cadres publics non élus); Article 7, paragraphe 4 (systèmes qui encouragent la transparence et préviennent les conflits d'intérêt); Article 9, paragraphe 1 (systèmes basés sur la transparence, la compétition et des critères objectifs) et le sous-paragraphe 1(a) (diffusion publique de l'information sur les passations de marche); Article 10 (transparence dans l'administration publique) et les sous-paragraphe (a) (information sur les prises de décisions et autres domaines spécifiques) et (c) (publication de l'information); et Article 13 (participation de la société).

documents similaires, et d'autres activités plus spécifiques dans lesquelles l'information sur des activités en cours est fournie à la fois pour des besoins de transparence et souvent dans un effort d'évaluation de la réaction du public par rapport à un plan d'action proposé ou en cours.

Ces deux types de structures ont leur importance. La production régulière de rapports fournit des informations générales qui peuvent servir de base pour des requêtes beaucoup plus spécifiques ou pour des débats publics, et si le processus devient systématique, il sera difficile de s'y soustraire. Même sans obligation légale de produire des documents, le retard dans la remise du rapport annuel, ou son absence, suscite un doute, engendrant ainsi des pressions politiques pour que la publication de l'information ait lieu.

Des rapports plus généraux peuvent être produits lorsque les fonctionnaires comprennent l'importance d'entretenir de bons rapports avec le public lors de la mise en oeuvre de programmes gouvernementaux, et l'importance qu'il y a à expliquer de manière proactive ce qui se fait et dans quel but. Ces mécanismes comprennent les communiqués et les conférences de presse, les apparitions publiques des dirigeants, l'accès libre aux sessions législatives, aux cours, aux tribunaux et autres forums de prise de décision, lorsque cela est possible. Cela comprend également une culture de l'administration dans laquelle les fonctionnaires ont l'autorisation d'informer les organes de presse et d'autres parties intéressées, sauf justification d'intérêt public les contraignant au secret.

L'information du public est sans nul doute une des plus importantes réalisations de tout programme de lutte contre la corruption. L'information relative à la manière de travailler du gouvernement, ou à la manière dont le gouvernement devrait travailler, est de nature à développer les attentes du public en termes de performances éthiques. D'autre part, une telle information est de nature à révéler si des individus ou des institutions du secteur public agissent selon des normes acceptables. Les informations sur la nature de la corruption, son ampleur et sa gravité et les dommages qu'elle cause, renseignent sur les vrais coûts de la corruption- qui ne sont pas toujours apparents au public habitué aux environnements corrompus- et mobilisent le soutien des politiques et programmes de lutte contre la corruption. Les effets à long terme de ce processus engendrent la mobilisation et le développement des capacités des populations: si les populations apprennent à combattre la corruption et à participer aux activités de lutte contre la corruption, elle deviennent plus motivées pour s'impliquer dans des fonctions publiques en général et seront pourvues des connaissances et aptitudes requises pour le faire de manière efficace.

La Convention des Nations Unies contre la Corruption englobe tous ces objectifs et ces politiques. En plus de l'objectif général de transparence (Article 5, ci dessus), des organes spécialisés de lutte contre la corruption sont responsables du développement et de la transmission des connaissances sur la prévention de la corruption⁶¹ ; les mécanismes sur la passation des marchés publics doivent assurer

⁶¹ Article 6§ 1(b). Article 36, qui traite des organes spécialisés dans l'application des lois, ne parle pas le même langage car les auteurs considéraient ces organes comme réactifs par nature. Toutefois des éléments de communication entre ces deux organes – s'ils demeurent séparés – peuvent s'avérer utiles, dans la mesure où les cas de corruption passés servent souvent de source de matériel didactique dans le processus de formation et de

la diffusion proactive de l'information sur le processus, les exigences et les conditions des passations de marchés spécifiques;⁶² les mécanismes pour la transmission proactive de l'information sur les finances publiques;⁶³ et la publication d'informations spécifiques sur les risques de corruption.⁶⁴ L'Article 13, qui traite de la participation de la société, encourage les mesures devant assurer la transmission proactive de l'information en général⁶⁵ et de celle devant inciter au refus de la corruption⁶⁶, et devant aider à mieux faire connaître les activités des organes spécialisés de lutte contre la corruption.⁶⁷

Un des objectifs de l'instrument n°23 est de multiplier les mécanismes d'équilibre en garantissant l'indépendance du judiciaire, de l'exécutif et du législatif tout en renforçant les capacités de la société civile pour lui permettre de surveiller les organes étatiques, y compris le judiciaire, le législatif, et l'exécutif. Un autre objectif de l'outil n°23 est de montrer comment gagner ou recouvrer la confiance du public dans les efforts de lutte contre la corruption et l'importance de la gestion de cette confiance.

DESCRIPTION

Les mécanismes d'information proactive comprennent une gamme d'options pour l'identification et le développement d'une information appropriée et la production et la transmission de cette information d'une manière compréhensible aux bénéficiaires. C'est souvent un processus à paliers multiples, et certains éléments peuvent être plus réactifs que proactifs. Dans beaucoup de pays, l'information produite de manière soit proactive ou réactive par des entités gouvernementales est ensuite étudiée et analysée par les organes de presses publics, les chercheurs universitaires, et les politiciens de l'opposition, avant de parvenir au public. Le gouvernement craignant que cette information soit altérée ou déformée dans ce processus, développent souvent des mécanismes qui lui sont propres, dans un effort de livrer directement l'information au public avec le minimum d'intermédiaires possibles. Dans une société d'information plurielle, l'exactitude de l'information est moins importante que l'assurance qu'une information parvienne au public, quelque soit sa valeur, afin que les populations puissent décider par elles mêmes.

Les options spécifiques comprennent :

Les campagnes d'information du public

l'information générée par les campagnes de lutte contre la corruption peut être directement transmise aux populations par le biais de tous les médias disponibles dans une société donnée. Les médias utilisés peuvent aller de l'Internet et des réseaux informatiques, à la radio/ télévision, à la presse écrite et à l'apparition publique des cadres gouvernementaux. En plus de la disponibilité de ces médias, l'on doit veiller au niveau de l'alphabétisation et à l'usage d'une langue et de références culturelles appropriées.

sensibilisation du public. Il est à noter que les pays sont libres de mettre sur pied des organes unifiés ou séparés selon les Articles 6 et 36. Voir les notes sur *les travaux préparatoires*, A/58/422/Add.1, paragraphes 11 et 39.

⁶² Article 9, sous-paragraphes 1(a)-(c).

⁶³ Article 9, sous-paragraphes 2(a)-(b).

⁶⁴ Article 10, sous-paragraphe (c).

⁶⁵ Article 13, paragraphe 1.

⁶⁶ Article 13, sous paragraphe 1 (c).

⁶⁷ Article 13, paragraphe 2.

Les médias

La nature technique des médias (presse, émissions, etc.) doit être distinguée de leur nature substantive. Comme indiqué ci-dessus, les médias techniques peuvent être utilisés pour diffuser directement l'information, comme dans le cas où le gouvernement achète des tranches publicitaires. Mais en fait, le plus important est d'avoir des journalistes et reporters indépendants. L'indépendance des médias offre la liberté de présenter l'information d'une manière qui peut être considérée comme hostile par les politiciens et les dirigeants politiques ; cependant, il est important de comprendre que l'indépendance et la compétence des journalistes ont beaucoup d'impacts positifs sur les programmes de lutte contre la corruption en transmettant au public une information juste et de source fiable. Ceci est non seulement essentiel pour identifier et combattre la corruption mais aussi pour établir la crédibilité des programmes et des domaines du gouvernement où ne sévit pas la corruption. La population ne croira l'information que quand elle aura la certitude que les journalistes sont à la fois, compétents et indépendants, et l'indépendance ne peut être assurée qu'à travers une liberté manifeste des médias dans l'identification des informations, leur collecte, leur analyse, que de la possibilité de publier leurs articles selon des formats et au moment qu'ils jugent opportuns.⁶⁸ Les gouvernements ne doivent pas restreindre ou réguler les médias, mais au contraire, ils doivent adopter des mesures de nature à promouvoir la compétence des journalistes, pourvu que cela ne compromette pas leur indépendance. Leur meilleure contribution reste toutefois de s'assurer que les journalistes puissent accéder au maximum à l'information, aussi bien de manière proactive que réactive.

Les commentaires des universitaires, organisations non gouvernementales et autres experts

Le secteur universitaire, les groupes d'intérêts et autres organes qui se spécialisent dans la bonne gouvernance, les efforts de lutte contre la corruption, les analyses financières et autres sujets du même genre, ont un rôle primordial. Leur principal avantage est leur expertise en matière de corruption, ce qui donne plus de poids à leurs analyses. Leurs analyses complexes sont un peu moins accessibles au grand public, mais elles peuvent être directement utilisées par ceux qui ont en charge la lutte contre la corruption, et peuvent être rendues plus accessibles au public à travers une deuxième publication par le biais des médias de masse. Une recherche universitaire qui révèle un cas de corruption dans un secteur public tel qu'une cour de justice, ou lors d'une passation de marché, peut, par exemple, s'attaquer au problème en informant le public. Une fois entre les mains des dirigeants, cela peut faire l'objet de contre mesures allant de mesures préventives, aux poursuites judiciaires. Entre les mains d'autres experts elle peut constituer un élément d'un effort d'évaluation de la corruption plus large et peut permettre le développement de contre-mesures. Les reportages des médias sur le problème développe la conscience du public sur le problème, la pression pour le résoudre, et quand des mesures sont prises, ils permettent aux populations de voir par elles mêmes si le problème a été correctement résolu.⁶⁹

⁶⁸ Pour ce qui du rôle et de la liberté de la presse, voir la Convention des nations Unies contre la Corruption Article 13, sous-paragraphe 1(d).

⁶⁹ Voir l'Article 13 paragraphe 1 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption qui encourage la participation active des individus et des groupes non membres du secteur public (société civile, organisations

Les mécanismes d'accès direct: l'Internet et autres médias

Comme mentionné ci-dessus, l'accès direct du public à l'information peut être assuré par le biais de mécanismes tels que les conférences de presse, les allocutions publiques et l'usage de la publicité pour s'assurer que le message choisi par le gouvernement parvienne intact au public, bien qu'il fasse plus tard, l'objet de commentaires journalistiques et autres.

Un grand nombre d'experts sont convaincus que l'Internet a révolutionné les communications directes. C'est un médium abordable, qui s'impose rapidement comme un réseau mondial dans la mesure où l'accès public se développe aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Il est aussi aisé de donner à l'information des formats accessibles. Des illustrations et du matériel audio peuvent être utilisés pour atteindre des audiences où le niveau d'alphabétisation est assez bas par exemple. Mis à part les coûts associés à la traduction, l'information peut facilement être transmise dans différentes langues, au même moment, permettant ainsi aux usagers de comprendre l'information⁷⁰. Un autre facteur tout aussi important est l'interactivité de l'Internet qui permet ainsi aux usagers de réagir à propos de la révélation de cas de corruption.

De plus, l'Internet est aussi très difficile à supprimer ou à manipuler, ce qui multiplie la gamme des informations que l'on peut obtenir, mais qui du coup appelle à la prudence. Les mêmes facteurs qui rendent difficile la tâche des gouvernements répressifs dans leur tentative de restreindre le flot d'informations, éliminent d'autres facteurs tels que, le professionnalisme des journalistes et l'intégrité éditoriale, ce qui encourage la fiabilité des informations diffusées par les médias plus traditionnels.

Par conséquent, l'on peut retrouver une plus large gamme d'informations en ligne, mais leur exactitude n'est pas toujours fiable.

Les gouvernements engagés dans des efforts de lutte contre la corruption peuvent utiliser d'abord l'Internet, de par son indépendance et sa couverture mondiale. Ceci peut servir aux campagnes d'information contre la corruption, mais aussi aux efforts d'éducation des populations pour le développement économique et social et pour d'autres objectifs tels que l'éducation sur le VIH/SIDA ou d'autres sujets de santé publique. De manière plus spécifique, l'Internet peut être utilisé pour diffuser des campagnes d'information, mais aussi comme mécanisme permettant aux populations de commenter les messages qui leurs sont envoyés et de rapporter directement des cas de corruption ou d'autres problèmes, de manière anonyme.

communautaires et non-gouvernementales) Le travail des groupes d'intérêt et des universitaires est inclus dans l'Article 13 sous-paragraphe 1(d) discuté ci dessus par rapport aux media de masse.

⁷⁰ Pour un exemple de multilinguisme sur Internet, on peut prendre le site des Nations Unies, www.un.org, dans lequel les documents peuvent être consultés en Arabe, Chinois, Anglais, Français, Russe, Espagnol. Il existe même d'autres sites des Nations sur lesquels on trouve des documents dans d'autres langues que celles utilisées officiellement dans le système N.U. La Convention des Nations Unies contre la Corruption, en tant que document officiel, est également disponible dans ces langues, et ce guide pratique sera disponible dans d'autres langues que l'Anglais et le Français. Consulter le site de l'ONUSUDC, www.unodc.org, pour d'autres renseignements. Beaucoup d'organisations non gouvernementales sont également en ligne, tel que Transparency International sur www.transparency.org.

Les éléments importants des programmes d'information

Après le choix des médias les plus appropriés, il faut maintenant se tourner vers les messages à envoyer. Dans certains cas ils sont choisis par les participants eux-mêmes : les journalistes, universitaires et les groupes d'intérêt choisissent le moment de diffusion, le contenu de l'information et les rapports ou les commentaires qu'ils produisent.

Les campagnes d'informations générales initiées par le gouvernement ou les organisations de lutte contre la corruption comportent souvent les messages suivants :

- que le Gouvernement ou le service concerné ne cède pas à la corruption. Les populations habituées à payer des pots de vin et à adopter des conduites similaires doivent être informées que ceci est inacceptable et constitue un délit ;
- les vrais coûts de la corruption. Ceux qui sont impliqués dans la corruption à bas niveau sont souvent inconscients et distants de son coût, tout comme ceux qui les entourent. Il est nécessaire de montrer aux fonctionnaires corrompus et aux personnes qui les corrompent, que ces coûts n'affectent pas seulement la société, mais également eux mêmes ou leur famille. La même information diffusée à l'intention du grand public mobilise l'opposition et encourage le refus de la corruption ;⁷¹
- la nature et les variations de la corruption. Comme cité précédemment, cette information aide ceux qui la reçoivent à identifier la corruption quand elle se présente et à l'appeler exactement comme telle ;
- les stigmates et les condamnations de la corruption. Les populations doivent être informées que la corruption est moralement condamnable et peut faire l'objet de sanctions judiciaires, disciplinaires et autres ;
- la nature et l'importance des efforts de lutte contre la corruption dans des contextes spécifiques tels que les programmes de passation de marchés publics, les élections et autres activités des partis politiques, le judiciaire et autres secteurs critiques ;
- l'existence et la disponibilité d'éléments de lutte contre la corruption tels que les lieux où l'on peut les dénoncer et où l'on peut trouver les informations contre la corruption.⁷²

PREALABLES ET RISQUES

Le coût d'une campagne efficace de sensibilisation du public est souvent sous-estimé. Une forte volonté politique permanente et un engagement financier s'avèrent nécessaires dans un tel processus. Le changement de mentalité publique est l'aspect le plus difficile et le plus cher de tout travail de lutte contre la corruption. Pour

⁷¹ Voir l'Article 13 sous-paragraphe 1 (c) de la Convention des Nations Unies contre la Corruption.

⁷² Voir l'Article 13 paragraphe 2 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption.

y parvenir, le temps et la constance seront indispensables dans le processus de sensibilisation, étant donné que les attitudes publiques ne peuvent pas être changées en une nuit. Un certain niveau de dévouement constitue l'unique moyen d'obtenir des résultats durables. Dans le SAR de Hong Kong, l'ICAC sensibilise les populations depuis plus de 25 ans. Rien qu'en 1998, ils ont dépensé 90 millions \$ US pour offrir 2700 ateliers - séminaires aux organisations publiques et privées et d'autres projets de sensibilisation contre la corruption.

LES INSTRUMENTS ANNEXES

L'éducation et la sensibilisation du public constituent ainsi l'outil de base de la plupart des stratégies de lutte contre la corruption en essayant d'établir de nouvelles institutions et de nouvelles mesures nécessitant la confiance du public. L'accès à l'information sera vraisemblablement combiné à un des outils suivants:

- mobilisation de la société civile à travers l'éducation et la sensibilisation du public ;
- structures de gestion des plaintes du public;
- des agences de lutte contre la corruption s'appuyant sur des propositions du public,
- les chartes des usagers et les codes de conduite;
- une législation à réaction rapide; et
- un médiateur national et un médiateur international.

INSTRUMENT N° 24

FORMATION DES MEDIAS ET JOURNALISME D'INVESTIGATION

Les médias sont souvent sous-estimés dans leur capacité à façonner les attitudes publiques et à influencer les politiques nationales et internationales. Les journalistes jouent un rôle d'interface important entre le public et les gouvernements.

Ils ont la responsabilité de relayer objectivement l'information. S'ils sont suffisamment compétents et indépendants, ils constituent une source essentielle d'information indépendante, crédible et largement accessible sur l'état de corruption et les efforts consentis pour la contrôler. Les gouvernements et les agents publics doivent comprendre que même si un média paraît très dérangeant et agressif dans certaines circonstances, un tel désavantage semble insignifiant devant les avantages qu'offrent une source compétente et crédible d'informations publiques et une population bien informée.

La communication de l'information à propos des affaires publiques est l'une des mesures de lutte contre la corruption les plus fréquemment citées. Les populations qui sont au fait des questions de gouvernance les concernant développent des attentes par rapport aux normes établies et disposent ainsi de moyens de pression sur les gouvernants pour qu'ils respectent ces normes. Nombre d'instruments contenus dans ce guide pratique sont, soit spécialement destinés à susciter la transparence en tant qu'objectif, soit à contenir des éléments de transparence en appui aux autres objectifs. Les outils n°19, 20 et 21 en font partie. Leur but est d'assurer qu'une information précise et directe sur les questions publiques est disponible pour le public quand il la sollicite (accès à l'information) ; que l'information est disséminée de manière proactive, permettant au public qui ne la sollicite pas de l'obtenir et que ceux qui la recherchent aient une meilleure base sur laquelle formuler des demandes (information publique) ; et que ceux qui sont spécialisés dans la recherche de l'information et à sa présentation au public – les journalistes- soient équipés et motivés afin de jouer le rôle le plus efficace possible. Tout cela relève du domaine du Chapitre II de la Convention des Nations Unies contre la Corruption. L'obligation générale du Chapitre II, Article 5, paragraphe 1, appelle à des politiques de lutte contre la corruption qui :

« Promeuvent la participation de la société et reflètent les principes de l'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité. »

Les articles suivants traitent d'autres obligations dont la plupart peuvent être mises en œuvre intégralement ou en partie en faisant usage d'un ou de plusieurs des outils n°22, 23, et 24⁷³.

⁷³Voir en particulier l'Article 7§1(a) "efficacité, transparence et critères objectifs (...) pour le recrutement, l'embauchage, la fidélisation, la promotion et les retraites des fonctionnaires ; Article 7§ 4 « renforcement des systèmes qui favorise la transparence et prévient les conflits d'intérêts » ; Article 9, paragraphe 1 (des systèmes de passations des marchés publics qui soient fondés sur la transparence, la concurrence, et des critères objectifs pour l'attribution du marché) ; et article 10§1(a) (la diffusion publique d'informations concernant les procédures de passation des marchés) ; Article 10 (transparence de l'administration publique) et article 10 (a) (informations du public sur les processus décisionnels de l'administration publique) et (c) (publication d'information); et Article 13 (participation de la société).

L'Article 10 est utile pour les médias publics en ce sens qu'il encourage le secteur public à assurer la disponibilité de l'information alors que l'Article 13, qui traite de la participation de la société, encourage les Etats Parties à « respecter, promouvoir et protéger la liberté de rechercher, de recevoir, de publier et de diffuser des informations concernant la corruption »⁷⁴. L'Article 8, qui traite des codes de conduite des agents publics, pourrait aussi être utile, avec de légers ajustements, dans la formulation des codes de conduite des journalistes au sein des organes de presse privés.

L'objectif de l'outil n°24 est de renforcer la crédibilité, l'intégrité et les capacités des médias à fournir une couverture et une retransmission responsables et objectives des cas de corruption et des initiatives de lutte contre la corruption. De telles mesures permettront de multiplier les risques de découverte des individus et des organisations corrompues. Des médias forts peuvent aussi augmenter les niveaux de connaissance et de confiance entre le public et le Gouvernement concernant les mesures et les politiques de lutte contre la corruption.

DESCRIPTION

Les médias jouent un rôle décisif dans les efforts de lutte contre la corruption. En conséquence, il importe de bien structurer les rapports entre les agents impliqués dans la lutte contre la corruption et les médias. Très souvent, il importe aussi de développer les capacités des médias pour assurer leur fonctionnement effectif comme destinataires de l'information sur la corruption, afin qu'ils puissent évaluer cette information en toute indépendance, l'utiliser comme base de communication et la diffuser auprès des populations. Comme souligné dans les outils précédents,⁷⁵ une des fonctions des médias est de pouvoir étudier et rendre accessible au public les informations techniques. Ceci est essentiel dans le processus de sensibilisation et d'éducation du public. Cette fonction doit être assortie d'un sens élevé de responsabilité et de discrétion, notamment lorsque les journalistes décident quelle information ils vont publier (ligne éditoriale).

Quelques sujets sensibles dans les rapports gouvernement-médias :

- l'autonomie des médias est essentielle pour leur permettre d'évaluer de manière critique et objective l'information gouvernementale et d'assurer la crédibilité de l'information délivrée au public. Les contacts entre le gouvernement et les médias doivent être transparents et ne doivent pas compromettre l'autonomie des médias ni en pratique, ni dans la perception du public. De même, la séparation entre la possession d'organes de presse et des fonctions au sein du gouvernement ou/et de partis politiques est tout aussi importante pour assurer l'autonomie et l'objectivité. Au cas où cette séparation s'avérerait impossible, il faudra veiller à ce qu'il y ait une diversité des médias pour représenter toutes les sensibilités politiques. Il faudrait de la même manière, procéder, autant que possible, à un recrutement multi-partisan au sein d'un même organe de presse.⁷⁶

⁷⁴ Article 13, sous paragraphe 1 (d).

⁷⁵ Voir en particulier l'outil n°22 (sensibilisation du public).

⁷⁶ La neutralité politique ou à défaut des média multipartisans sont essentiels pour l'autonomie et les rapports entre les média et le gouvernement. Une plus grande diversité est désirable pour les mêmes raisons : les média

- pour que les médias puissent évaluer les efforts de lutte contre la corruption de manière critique et en toute indépendance, ils doivent se doter des techniques adéquates en matière légale et économique. Dans beaucoup de cas, des experts professionnels et des universitaires peuvent partager leurs connaissances afin de renforcer l'expertise des journalistes et des médias. La formation, la sensibilisation et les briefings techniques du personnel des médias sur les efforts de lutte contre la corruption sont tout aussi utiles.
- Les médias doivent être encouragés à développer et à consolider des normes de conduites relatives à leurs compétences professionnelles et à leur objectivité.
- les présentations des médias doivent distinguer les faits des éléments de fiction, et les reportages, qui rapportent des faits, des analyses, qui les commentent.
- les médias doivent toucher la plus grande majorité de la population. Au cas où des ressources publiques seraient nécessaires pour la couverture de zones isolées, il faudra exercer des contrôles pour s'assurer que le gouvernement ne fait pas de retentions de fonds dans le but de faire pression sur les médias.

Les médias ne sensibilisent pas seulement le public sur les cas de mauvaise gouvernance, mais ils peuvent aussi influencer positivement la société civile et l'encourager à soutenir les initiatives gouvernementales de lutte contre la corruption. Les journalistes, les éditeurs et les patrons de presse peuvent prendre une part active à la lutte contre la corruption, en facilitant un débat public sur le besoin d'adopter des politiques et des mesures de lutte contre la corruption.

- Il est essentiel de sensibiliser les médias sur les causes, les coûts, les niveaux, les types et les milieux de la corruption dans leur pays, de même que les efforts en cours pour la lutte contre la corruption. Les journalistes doivent en outre, être formés en matière d'évaluation et de suivi des activités des gouvernements, et être informés des réalisations et des normes de travail en matière de lutte contre la corruption au niveau régional et international. Une telle information est essentielle si les journalistes veulent relater de manière adéquate les politiques de leur propre gouvernement et les comparer avec d'autres politiques. La diversité et le pluralisme au sein de la communauté des médias est de nature à développer les capacités et à permettre aux médias de relater la corruption dans leur propre profession.⁷⁷
- La formation du personnel des médias doit aussi s'appuyer sur l'établissement d'un réseau d'information plus efficace. Il s'agira d'informer les journalistes sur

doivent représenter la société et refléter la diversité de langues, de cultures, de religions et d'autres particularismes présents dans la société. Ceci conduit à un meilleur accès, à des diffusions plus exactes, et à une communication plus crédible avec la société.

⁷⁷ Ceci comprend la diversité au sens institutionnel et individuel. La diversité du contrôle et de la possession des média crée par exemple un environnement dans lequel un journaliste peut être libre (et motivé) pour révéler un cas de corruption à un autre.

les institutions gouvernementales et non gouvernementales actives dans le domaine de la lutte contre la corruption, sur des domaines spécifiques de responsabilité et des contacts utiles. Si possible, des représentants de ces institutions pourraient être choisis pour informer les journalistes de leur travail, de leurs succès et de leurs échecs. L'échange continu d'informations, contribuera au renforcement de la confiance, garantira des reportages objectifs et encouragera le gouvernement à assurer une politique d'information.

Une attention particulière doit être observée à l'engagement, aux responsabilités et aux risques qu'implique le journalisme d'investigation. L'autorégulation doit être encouragée, tout comme le développement et l'adoption d'un code de conduite. La connaissance des techniques de recueil de l'information de manière éthique doit aussi être encouragée chez les journalistes. La manière de juger la crédibilité des sources d'information doit être discutée. Les journalistes doivent être encouragés à respecter la vie privée et à vérifier les références non seulement, pour réaliser des reportages objectifs, mais aussi pour éviter les risques de perte de crédibilité. Ils doivent également être informés des risques que comporte le journalisme d'investigation et de la manière de limiter ces risques. Ils doivent, enfin, être informés de la possibilité de trouver protection auprès des institutions gouvernementales.

PREALABLES ET RISQUES

La formation du personnel des médias, notamment en journalisme d'investigation sera sans effet si les médias ne sont pas libres et indépendants de toute influence politique et si l'accès à l'information n'est pas garanti. Les médias doivent être libres de décider des informations à publier et de pousser davantage leurs investigations. La censure doit être bannie et les Gouvernements ne doivent faire aucune discrimination entre les organes de presse concernant l'accès à l'information et sur la manière dont travaillent les médias. Des reportages poussés touchant une grande partie de la population, seront de nature à dissuader les pratiques corrompues et multiplieront les risques, les coûts et l'incertitude pour les personnes impliquées dans des affaires de corruption.

Les médias doivent avoir une intégrité et une crédibilité aux yeux du public. Malheureusement, les médias sont souvent « à vendre » au plus offrant et dans les pays où la corruption est systémique, les individus et les institutions corrompus utilisent les médias pour embellir leur image ou pour supprimer ou pour rendre confuse toute information sur leurs activités louches. Les médias, en tant qu'institutions, doivent être renforcés et des mécanismes d'équilibre doivent être établis au sein des organes de presse. Dans certains pays, des associations professionnelles de journalistes ont été créées pour contrôler l'intégrité des journaux et des journalistes. Des conseils de médias peuvent effectuer le même contrôle.

Une attention particulière doit aussi être apportée aux risques auxquels s'expose le journaliste d'investigation. Récemment, des meurtres de journalistes sont liés aux investigations qu'ils menaient sur des cas de corruption. Il est essentiel de leur

faciliter le travail et de réduire les risques qu'ils courent. Beaucoup d'institutions assurent des formations dans ce domaine.

Les médias eux mêmes sont toutefois touchés par la corruption. Des journalistes acceptent des paiements pour écrire contre les adversaires politiques de leurs commanditaires, pendant que d'autres sont payés pour ne pas diffuser certaines informations. Les médias doivent donc initier des mécanismes pour leur permettre de s'autoréguler et de se contrôler eux mêmes. Cela peut être fait en renforçant les codes de conduite, et en établissant des conseils de presse qui vont recevoir et instruire les plaintes portant sur la corruption et sanctionner d'autres pratiques inacceptables et non professionnelles.

INSTRUMENTS ANNEXES

Les instruments suivants sont utiles au journaliste dans l'exercice de son travail de sensibilisation et de d'investigation:

- législation de l'accès à l'information ;
- institutions contrôlant la mise en vigueur de l'accès à l'information telles que les agences de lutte contre la corruption.

INSTRUMENT N° 26

MECANISMES DE PLAINTES PUBLIQUES

L'objectif d'un mécanisme de plaintes publiques sera de faire en sorte que tout individu informé de pratiques de corruption ou de mauvaise gouvernance en général, soit en mesure de les dénoncer auprès des autorités compétentes. Les objectifs spécifiques sont l'identification et l'élimination des pratiques de corruption, la sanction des individus qui s'y adonnent et la dissuasion de commettre tout acte de corruption.

Plus généralement, ce mécanisme servira d'outil puissant pour l'amélioration des attentes du public concernant l'intégrité et la qualité du service public et induira un meilleur sens des responsabilités des fonctionnaires.

Cependant, les mécanismes de plaintes rencontreront certainement des difficultés. D'abord et surtout, la dénonciation des cas de corruption et d'autres délits peut exposer l'individu à la vengeance et le mettre en danger. Pour cette raison, beaucoup de systèmes de plaintes comportent des clauses d'anonymat et des mesures de protection.

Un autre problème fréquent est que des systèmes de plaintes ouvrent la voie à des dénonciations calomnieuses dans le but de régler des problèmes personnels ou de détourner des vrais problèmes. Cela rend nécessaire un équilibrage entre la protection des dénonciateurs et des processus d'évaluation des plaintes, et il faudra probablement prévoir la mise en jeu de la responsabilité des personnes qui font un témoignage faux, calomnieux ou malveillant.

Un certain nombre de dispositions de la Convention des Nations Unies contre la Corruption traite de ces problèmes. Les articles 6 et 36 appellent à déposer les plaintes devant des structures contre la corruption, qui devront être mises en place, ou devant les agences d'application de la loi, quand ces structures sont établies séparément. L'article 13§2 recommande des mesures pour s'assurer que ces structures sont connues du public et accessibles pour dénoncer de manière anonyme les cas de corruption. L'article 33 appelle spécifiquement à la protection de ceux qui dénoncent la corruption, avec une protection additionnelle pour ceux qui en sont victimes et témoins, conformément à l'article 32. L'article 37§ appelle à la coopération avec la loi de la part de ceux qui pourraient être impliqués dans des affaires de corruption, et de la possibilité de mesures d'indulgence si cette coopération est prouvée. L'article 8§4, appelle des mesures spécifiques d'encouragement et de protection des agents qui porteraient plainte contre des cas de corruption dont ils seraient les témoins dans le cadre de leur travail.

Les impacts escomptés sont :

- l'amélioration de la dénonciation et de l'investigation sur des cas de corruption ;
- le recul de la corruption par l'augmentation des risques de détection et de sanction ;
- la mise en place d'autres mécanismes d'identification et de dénonciation de corruption, s'ajoutant ainsi à l'évaluation générale de la nature et de l'ampleur de la corruption, et de l'information du public sur le sujet ;

- l'amélioration de la responsabilité en impliquant les citoyens dans la mise en oeuvre des mesures anti-corruption ; et
- l'optimisation de la confiance du public dans les efforts du gouvernement contre la corruption.

DESCRIPTION

Les plaintes portant sur la corruption déclenchent l'investigation, les poursuites judiciaires ou d'autres sanctions. Ainsi, les mécanismes de dénonciation sont un élément important dans une stratégie générale, et il est important de mettre en place des lieux sûrs et accessibles vers lesquels les dénonciations de la corruption dans le secteur public pourront être déposées. Il doit exister différentes institutions pour s'assurer que les citoyens, aussi bien que les fonctionnaires, peuvent dénoncer sans préjudice personnel ou financier, les comportements corrompus comme le manque de loyauté, l'abus de confiance, l'auto promotion ou le faux jugement.

Mécanismes internes et externes

Les mécanismes peuvent être spécifiquement internes dans certaines agences, ou externes dans le cas où ils opèrent avec l'ensemble du secteur public.

Les premiers ont tendance à être plus accessibles et peuvent être dirigés par des experts disponibles, rompus à l'art de traiter les problèmes de corruption : comme les entités militaires, ou spécialisées dans l'application et le respect de la loi, les systèmes judiciaires de poursuites. Toutefois, à cause de leur proximité avec les sources de corruption, des précautions sont nécessaires pour s'assurer que les rapports ne sont pas altérés et que ceux qui les soumettent sont correctement protégés.

Les agences externes peuvent être spécialisées en fonction du type de corruption ou de malversation similaire : les auditeurs, le médiateur de la République et les inspecteurs, ou les agences d'application de la loi avec des mandats de justice pénale qui incluent les délits de corruption.

Les procédures devraient établir des obligations claires pour chaque membre du gouvernement, aussi bien que des critères quant aux éléments constitutifs des délits de corruption, la façon de rédiger le rapport, son auteur et le circuit administratif qu'il doit suivre. Chaque organisation pourra édicter des règles selon sa culture et celle de ses contreparties. Le superviseur pourrait être le premier point focal en cas d'allégation, mais il faudrait nommer comme point focal un agent d'éthique, compétent pour toute l'organisation lorsque les allégations visent le superviseur. La chaîne de référence des points focaux pour les autorités investigatrices doit être claire, avec des échéances et des normes explicites régissant les types d'allégations devant être portées devant les tribunaux.

Information et indépendance

Pour que le mécanisme de plainte soit un succès, il faut que les dénonciateurs potentiels en connaissent l'existence et qu'ils aient l'assurance que le mécanisme leur permet de porter plainte sans crainte d'actes de représailles. Les mesures utilisées pour assurer l'information peuvent varier selon que ce mécanisme a été

établi dans un contexte général ou particulier⁷⁸. Quant aux autres corps anti-corruption, un degré suffisant d'indépendance est requis, à la fois pour assurer des garanties de protection et pour assurer que les cas dénoncés sont effectivement poursuivis, sans compromission⁷⁹.

INSTRUMENTS ANNEXES

Les outils adéquats pour renforcer les mécanismes de contrôle social peuvent être :

- l'établissement, la dissémination, la discussion et l'application d'un code de conduite pour les fonctionnaires ;
- l'établissement, la dissémination, la discussion et l'application d'une charte des usagers ;
- l'établissement d'un mécanisme de dénonciation indépendant et crédible par lequel le public et le système judiciaire peuvent suivre les dossiers ;
- l'établissement d'un mécanisme disciplinaire avec la capacité d'enquêter sur les plaintes et d'assurer l'action disciplinaire si nécessaire ;
- la production d'une estimation indépendante et exhaustive des niveaux, des coûts, de la couverture et de la qualité du service, y compris le niveau de confiance entre le service et le public ;
- la simplification des procédures de dénonciation ;
- l'assurance de l'information du public quant au lieu et à la manière de dénoncer, par exemple à travers des campagnes pour donner des nouvelles « fraîches » ;
- l'introduction d'un système informatique de dénonciation, permettant aux institutions d'enregistrer, d'analyser toutes les plaintes et de suivre les actions entreprises au sujet des dénonciations.

⁷⁸ Voir la Convention des Nations Unies contre la Corruption, Article 13§2 (organes de prévention de la corruption connus et accessibles par le public) et Article 8§ 4 (rapports sur les actes de corruption dans l'administration par les fonctionnaires et leur protection).

⁷⁹ Deux des provisions de la Convention des Nations Unies contre la Corruption faisant référence à des agences spécialisées dans la lutte contre la corruption, Articles 6 et 36, incluent l'indépendance dans les éléments essentiels.

INSTRUMENT N°27

LES CHARTES DES USAGERS

Plusieurs mesures anti-corruption, comprenant celles contenues dans ce document, impliquent des éléments devant susciter des attentes, par rapport à des normes éthiques, et des meilleures pratiques. Les fonctionnaires peuvent être formés aux pratiques éthiques et informés des conséquences en cas de manquement aux normes minimales, mais l'expérience a montré que ces mesures ne sont pas efficaces dans un environnement où l'attente des bénéficiaires de ces services est peu élevée. C'est pourquoi, les efforts de lutte contre la corruption incorporent en général des éléments visant à développer, établir et promouvoir des standards en matière d'éthique et de bonnes pratiques. Dans ce contexte, les chartes des usagers, ou documents du même genre, peuvent être perçus comme complémentaires aux codes de conduite. Là où des codes de conduite définissent et mettent en pratique des normes pour les organisations du secteur public, les chartes des usagers établissent ces mêmes normes à l'intention des bénéficiaires, afin qu'ils en aient connaissance. Ces chartes sont souvent rédigées en terme de droits ou d'attentes légitimes des usagers, c'est à dire qu'elles expliquent aux usagers ce qu'ils sont en droit d'attendre de l'administration. Parfois, une correction peut être apportée, là où les normes ne sont pas respectées, et les usagers sont informés sur la façon dont ils peuvent faire une réclamation.

Les objectifs clés des chartes d'usagers sont :

- la promotion d'une meilleure gouvernance qui garantit un service public de haute qualité, efficace, effectif, délivrés de manière responsable, accessible et adéquate ; et
- le maintien et la mise en œuvre de normes professionnelles et éthiques dans la fonction publique et dans le secteur privé et la promotion de normes élevées de responsabilité et d'ouverture dans un secteur public plus large.

DESCRIPTION

Les principes d'une charte d'usagers sont :

Les standards

Des normes explicites sur la qualité, la ponctualité, le coût, l'intégrité et la couverture des services doivent être publiées et suivies comme un service dû aux consommateurs. Les actions entreprises par rapport à ces normes doivent aussi être publiés.

Information et ouverture

Des informations complètes et exactes doivent être disponibles dans un langage clair, sur la façon dont le service fonctionne, sur son coût et sur qui sont ses bénéficiaires.

Choix et consultations

Chaque fois que c'est possible, le choix doit être proposé. Il doit y avoir des consultations régulières et systématiques avec les usagers, et leurs points de vue doivent être pris en compte avant toute décision finale sur l'élaboration des normes.

Courtoisie et serviabilité

Les fonctionnaires doivent être courtois, et procurer un service. Le service doit être équitable envers tous ceux qui y ont droit et doit donc être délivré à leur convenance.

La réparation des défaillances du service public

Si le service ne peut pas être correctement rendu, le fonctionnaire doit s'en excuser, fournir une explication et apporter une solution adéquate. Un système facile de réclamations doit être mis en place.

Rapport du coût et du service rendu

Les services doivent être efficaces, peu chers, et proportionnels aux ressources du pays en question.

Où trouve-t-on des chartes d'usagers ?⁸⁰

Par exemple, il existe 40 chartes nationales couvrant la plupart des services publics d'Angleterre, du Pays de Galles, d'Ecosse et d'Irlande du Nord, parmi lesquelles la Charte des Patients, la Charte des Parents et la Charte des Passagers, ces services publics étant ceux qui concernent le plus les usagers. Chacune de ces chartes établit des normes, dit aux gens ce qu'ils peuvent attendre et ce qu'ils doivent faire s'ils veulent se plaindre. Elles publient des informations montrant leurs réalisations par rapport à leurs obligations vis à vis de l'utilisateur. Par exemple, un service ferroviaire publie mensuellement le pourcentage de trains ponctuels. Tous les mois de novembre, l'Etat publie un tableau de performance des établissements scolaires, montrant le niveau des élèves aux examens de fin d'année.

Récemment, la publication de normes par les services locaux comme les écoles, les hôpitaux et les forces de police a été une véritable innovation. Elles recourent les mêmes éléments que les normes nationales, mais servent à montrer comment les organisations locales servent les communautés. Il y a environ 10.000 normes de la sorte en Grande Bretagne.

Le Charter Mark

Une des innovations au Royaume Uni a été le système du « Charter Mark », une forme de prime à la qualité. Les organisations sont jugées sur six normes et doivent prouver qu'elles ont innové dans l'un des six standards. Si elles respectent toutes les normes, elles se voient décerner un Charter Mark qu'elles gardent pendant trois ans. Après, elles devront poser une nouvelle candidature.

Dans la première année (1991), 296 organisations étaient candidates et 36 Charter Mark ont été décernés, amenant les candidatures à 945 en 1997. La population a été invitée à présenter les organisations, qui, à leurs yeux, étaient performantes et en 1997, il y eut 25.000 présentations.

⁸⁰ Citizens Charter, by Jim Barron, Chef du Bureau des Commissions du Service Public, Royaume-Uni, présentation faite lors de la réunion nationale sur l'intégrité en Ukraine, 1997.

Un des objectifs est d'améliorer le service au consommateur en encourageant la compétition à la fois entre organisations et en dehors.

LES PLAINTES⁸¹

L'attention accordée aux procédures de réclamations a également été une innovation majeure. Un Ministre Britannique a décrit les réclamations comme les « bijoux de la couronne », signifiant que non seulement on pouvait corriger l'erreur, mais aussi savoir d'où elle venait, permettant l'amélioration du système.

Quand une Charte des Tribunaux a été remise en question, la population a considéré que le mécanisme en question était trop complexe, car les procédures étaient différentes s'il s'agissait d'une plainte contre la police, le procureur ou l'administration du tribunal, et personne ne connaissait la procédure. Après des discussions houleuses, il a été reconnu qu'on ne pouvait pas attendre des usagers qu'ils connaissent toutes ces procédures. Désormais, une personne dans chaque tribunal s'est vue chargée de traiter les réclamations et orienter les usagers dans leurs démarches.

Une Unités des Chartes du Royaume Uni a fait des études sur les systèmes de réclamations parmi un échantillon du service public et a décelé d'importantes variations. Les représentants du groupe des usagers ont ainsi été conviés à participer à une étude pour établir les caractéristiques d'une bonne procédure de réclamation. La procédure a été publiée comme un exemple de bonne pratique, et les organisations ont été invitées à calquer leur système sur elle.

L'Unité des Chartes de Citoyens

L'Unité a démarré en 1991 avec 10 personnes. Elle est rapidement passée à 30 et le corps dirigeant est resté à ce niveau. Le Groupe des Chartes des Citoyens au Royaume Uni travaillait avec les services du Premier Ministre pour établir les chartes nationales. Il a aussi mené des études sur des sujets particuliers, comme les systèmes de réclamations. Au fur et à mesure que la Charte se faisait connaître du public et des services publics, le rôle de l'Unité a changé. Le Personnel du Groupe des Chartes Citoyennes se mua en facilitateurs, véhiculant les bonnes pratiques par des discussions avec des groupes de travail et par la rédaction de rapports annuels et de bulletins d'informations réguliers. Au lieu d'évaluer le Charter Mark, l'échelle du système veut que maintenant l'Unité des Chartes Citoyennes gère une équipe d'évaluateurs qui travaillent pour eux-mêmes. La fonction centrale de l'Unité, reste la même, toutefois : réfléchir sur l'objectif stratégique de la Charte et son avenir.

Le Panel de Conseillers

L'Unité des Chartes Citoyennes au Royaume Uni est épaulée par un Panel de Conseillers. Ce panel a été nommé par le Premier Ministre afin de le conseiller sur la Charte et sur la manière dont elle devrait être mise en œuvre.

Chaque membre possède une grande expérience du service aux usagers dans les secteurs public et privé, et est capable de travailler avec l'unité sur les chartes individuelles et sur leur développement stratégique.

⁸¹ Voir la Convention des Nations Unies contre la Corruption, Article 8, paragraphe 4.

PREALABLES ET RISQUES

Les conditions importantes pour la réussite sont :

Un haut niveau d'engagement

Au Royaume Uni, le Premier Ministre tient des séminaires avec les Ministres et les Secrétaires Généraux tous les six mois pour s'enquérir des progrès accomplis. L'obligation de réponse lors de ces forums, a encouragé les départements à prendre sérieusement en compte l'initiative et à garder le rythme avec les autres départements.

Le soutien du secteur public

Le programme a travaillé pour le développement du secteur public. Les services publics pouvaient en tirer des leçons, bien que dans certains domaines, ils étaient en avance sur ce qui était fait dans le secteur privé.

Des normes de performances mesurables

La publication des normes et des performances par rapport aux normes était la clé de la réussite. Les gens savaient à quoi s'attendre et comment se plaindre. Les organisations n'aimaient pas qu'on pointe du doigt leurs échecs, les tableaux des établissements scolaires servant d'exemples et exerçant la pression pour l'amélioration des résultats.

Les motivations

La récompense des performances à travers la Charter Mark était motivante. Paradoxalement, cela se démontrait par les échecs. Un grand groupe primé de la Charter mark, commença à faire l'objet de nombreuses plaintes. Il y eut des spéculations dans la presse sur la façon dont il avait acquis la Charter Mark, et sur la question de savoir s'il fallait la lui laisser. Plutôt que de postuler à nouveau à la Charter Mark et risquer de ne pas l'obtenir, ce grand groupe a décidé de ne pas concourir et de se retirer du système Charter Mark. Cet exemple a montré qu'avoir la Charter Mark était mérité et un gage de sérieux. C'est pourquoi, plusieurs sociétés privées ont proposé leur candidature, mais elles étaient bien sûr inéligibles, puisque le Charter Mark ne concerne que le secteur public.

Les chartes nationales et locales

Le pas vers les chartes locales fut important. Il mit en relief et encouragea le rôle des travailleurs locaux dans la communauté. Le Gouvernement central peut édicter des principes, mais il ne peut pas gérer ces milliers de services locaux à travers lesquels les gens sont en contact avec le gouvernement.

Les leçons tirées des erreurs

Etre réaliste

Au Royaume Uni, un numéro d'appel téléphonique fut mis en place. L'idée était de procurer une ligne téléphonique que chacun pouvait appeler pour s'enquérir des normes de services du secteur public et se renseigner sur la manière de faire des réclamations. Les recherches ont montré que le potentiel existait pour un tel service et un système d'appel sophistiqué fut développé, en partenariat avec le secteur privé. Quand il fut testé, très peu d'appels furent enregistrés. Le programme a été trop ambitieux, en ce sens que :

il tenait à donner des renseignements sur trop de services ; le coût du stockage et de la mise à jour de toutes ces informations était prohibitif. ; et le public, à ce moment, ne voyait pas l'intérêt de la charte des usagers et ne sentit donc pas la nécessité d'utiliser le service.

INSTRUMENTS ANNEXES

Les outils à mettre en place pour rendre efficace une charte des usagers comprennent :

- le développement et la promotion d'une charte des usagers et de documents similaires ;
- des outils qui permettent l'information du public sur les chartes d'usagers et qui crée des attentes chez la population ;
- l'établissement de codes de conduite correspondants ;
- la mise en place d'un système de dénonciation indépendant et crédible pour traiter les plaintes que les normes prescrites n'auraient pas mentionnées ;
- l'établissement de procédures disciplinaires adéquates, comprenant les tribunaux et d'autres structures, pour enquêter, imposer et encourager à prendre les corrections nécessaires.

Les outils à mettre en place en conjonction avec les chartes citoyennes comprennent :

- ceux qui permettent la formation et la prise de conscience des agents visés par la charte pour assurer l'adhésion et identifier les problèmes de la charte elle-même ;
- la pratique d'évaluations régulières, indépendantes et complètes des institutions, et, si nécessaire, des individus pour mesurer les performances par rapport aux normes prescrites ;
- la mise en œuvre de la charte des citoyens en enquêtant et en traitant les plaintes, aussi bien que la prise de mesures proactives comme les « tests sur l'intégrité » ; et
- la liaison des procédures de mise en œuvre de la charte avec d'autres mesures d'identification de la corruption, comme des évaluations plus fréquentes de performances et la comparaison entre les biens déclarés et les revenus perçus.

Les Chartes des usagers peuvent être utilisées avec beaucoup d'autres outils, mais les zones d'empiètement doivent être prises en compte dans des dispositions spécifiques. Ceci est particulièrement vrai pour les autres règles qui s'appliquent à des chartes d'usagers spécifiques. Par exemple, les chartes des usagers ne doivent pas être en désaccord avec les délits pénaux. Dans certains systèmes, il peut être recommandé de concilier les autres dispositions légales en exigeant simplement que

les dispositions de la charte obéissent à la loi. Ceci incorpore efficacement toutes les dispositions législatives et reflète automatiquement tout amendement statutaire ou réglementaire à prendre dans le futur. On doit aussi garder à l'esprit que les chartes doivent être cohérentes avec les codes de conduite ou bien, que toute incohérence ou désaccord soit expressément spécifié.

INSTRUMENT N °37 **PROTECTION DES PERSONNES QUI DENONCENT LA** **CORRUPTION**

Le principe de cette protection est d'encourager les populations à rapporter les délits, les infractions (y compris la négligence, la rupture abusive de contrats, le non respect des règles administratives), le non respect des décisions de justice, des normes sanitaires et de dégradation de l'environnement, en les sécurisant contre la victimisation, le licenciement et d'autres formes de représailles.

La corruption prospère dans une culture d'inertie, de secret et de silence. Les gens sont souvent au courant des mauvaises conduites mais ils ont peur de les rapporter. Des enquêtes publiques sur des scandales majeurs ont montré qu'une telle culture a coûté des vies, endommagé des familles, fait perdre des milliers de postes de travail et diminué la confiance du public envers les institutions. Dans certains cas, les gens ont été dédommagés, mais personne n'a été tenu pour responsable de ce qui s'était passé. La culture du silence persiste quand ceux qui dénoncent deviennent des victimes. Pour surmonter cela et promouvoir une culture de transparence et de responsabilité, un cadre clair et simple doit être mis sur pied pour encourager la dénonciation légitime de la corruption et autres malversations, et protéger ces dénonciateurs de la victimisation et des représailles. L'importance particulière de cette protection est illustrée par le fait que, dans le projet de la Convention des Nations Unies contre la Corruption, les Etats membres ont non seulement fourni les mêmes protections de base pour les victimes et les témoins, comme prescrit dans la Convention contre le Crime Transnational Organisé, mais ils ont aussi ajouté un autre article traitant spécifiquement de la protection des personnes qui dénoncent la corruption « ...de bonne foi et sur des bases raisonnables ...»⁸²

⁸² Concernant la protection des victimes et des témoins, voir la Convention des Nations Unies contre la Criminalité Transnationale Organisée (2000), Articles 24 et 25 et la Convention des Nations Unies contre la Corruption (2003), Article 32. Cette dernière convention fusionne les dispositions et incorpore des protections pour les experts qui témoignent lors des affaires de corruption, sinon, les dispositions sont similaires. Concernant la protection de ceux qui rapportent sur des cas de corruption, voir l'article 33 de la Convention contre la Corruption, qui dispose que «chaque Partie envisage d'incorporer dans son système juridique interne des mesures appropriées pour assurer la protection contre tout traitement injustifié de toute personne qui signale aux autorités compétentes, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, tous faits concernant les infractions établies conformément à la présente convention.

UNE LOI POUR PROTEGER LES EMPLOYES QUI PORTENT PLAINTÉ

Le but essentiel de cette loi est de fournir une protection aux fonctionnaires qui dénoncent, dans leurs services, des cas de mauvaise administration, de corruption et d'autres comportements illicites ou déloyaux. Cette loi encourage la dénonciation, ou, du moins, empêche les potentiels dénonciateurs d'être dissuadés de le faire par crainte de représailles. Cela assure aussi un juste traitement pour ceux qui risquent leur travail pour le bien de l'organisation. Beaucoup d'autres dénonciateurs potentiels seront encouragés, non par la simple existence d'une loi, mais par l'assurance d'être effectivement protégés des conséquences qui peuvent aller de harcèlements mineurs, au meurtre. Il est, dès lors, essentiel que, une fois la loi en place, elle soit effectivement mise en œuvre et administrée, et que cela soit manifeste.

La loi protégeant les personnes faisant état de cas de corruption requiert aussi un équilibre. S'il est important de dénoncer des actes avérés de malversation, les plaintes erronées sont aussi produites par ceux qui veulent cacher leurs actes, pour régler des problèmes ou pour d'autres raisons. Ceci peut détruire de nombreuses ressources d'investigations et porter un coup au crédit des programmes contre la corruption ; il est donc important que la loi sur les dénonciateurs procède à des tests de légitimité, et qu'elle soit administrée distinctement en fonction de la pertinence du rapport. Mais cela peut être réglé par une présomption en faveur du dénonciateur. Dans une disposition de l'article 33 de la Convention des Nations unies contre la Corruption, par exemple, la protection devrait s'appliquer à toute personne qui dénoncerait *de bonne foi et sur des bases raisonnables*. La bonne foi est présumée en faveur du dénonciateur, mais s'il est prouvé que le rapport a été fait de mauvaise foi, des sanctions devront être appliquées. Ceux qui exploitent les mesures anti-corruption de manière impropre sont aussi dangereux que ceux qui s'y adonnent.

Protection immédiate

L'objectif premier de toute loi protégeant les dénonciateurs est d'empêcher la victimisation, le licenciement et les mauvais traitements de toutes sortes, pour avoir révélé l'information. La meilleure façon de le faire est de garder l'identité et le contenu du rapport confidentiels aussi longtemps que possible. Quand cela ne peut être assuré, une évaluation immédiate doit être faite sur les menaces qu'il encourt ; et si les risques existent, le placer en lieu sûr. Dans le cas où quelqu'un dénonce la corruption, la Convention des Nations Unies contre la Corruption exige des « mesures appropriées » non spécifiées « de protection ». Quand l'individu est un témoin à charge, la protection peut être physique et accompagnée d'un témoignage à distance, d'une délocalisation et voire même d'une exfiltration dans un autre pays⁸³.

La dissuasion

La loi doit établir des délits, en accord avec la loi, pour les employeurs ou autres qui s'adonnent à des représailles ou bien prennent des mesures contre les dénonciateurs.

⁸³ Article 32§ 2(a) (protection physique et réinstallation), 2(b) (règles spéciales pour les témoignages) et § 3 (réinstallation dans un autre pays). Le § 3 dispose que les réinstallations seront basées en fonctions d'accord spécifiques ou des arrangements conclus avec d'autres pays qui ne nécessitent pas d'être des Etats Parties à la Convention.

La compensation

La loi doit obliger celui qui enregistre les plaintes à les traiter et à garder l'identité du dénonciateur confidentielle. Elle devrait aussi contenir des règles visant à compenser financièrement ou à réinstaller le dénonciateur au cas où il serait victime de représailles. En cas de licenciement, il n'est pas toujours souhaitable que le dénonciateur reprenne sa place dans le service. La loi devrait ainsi penser à des alternatives, en obligeant l'employeur à lui trouver une autre place, ailleurs, dans une autre branche ou dans une organisation similaire de la même institution, ou à lui payer une compensation financière.

Coordination avec le cadre légal

La loi qui cherche à protéger les dénonciateurs d'un licenciement abusif doit être coordonnée avec le droit du travail. Le degré de protection peut dépendre du degré de protection des travailleurs en général. Là où, par exemple, il existe des dispositions protégeant le travailleur en cas de licenciement abusif, la clause devra simplement être étendue aux dénonciateurs. Dans les pays où « l'emploi à volonté » ou des politiques similaires sont appliquées, permettant le licenciement à tout moment, une protection plus stricte et adaptée aux dénonciateurs doit être appliquée. Les employés ont besoin de protection contre le licenciement, mais quand la dénonciation confère une place trop forte au dénonciateur, des précautions sont à prendre par rapport à la malveillance. Cela dépend aussi du degré de pénalisation des abus (voir paragraphe précédent).

A qui s'adresser ?

Normalement, la loi devrait fournir au moins deux niveaux de dénonciations ou de preuves. Le premier niveau devrait comprendre des entités au sein des organisations, spécialement créés pour traiter de la mauvaise gouvernance, dans lesquelles les dénonciateurs travaillent, comme les superviseurs, les directeurs ou les corps de surveillance internes et externes. Si le « dénonciateur » est fonctionnaire, il devrait lui être possible de s'adresser au médiateur, à une agence de lutte contre la corruption ou à un Auditeur général.

Les dénonciateurs devraient être autorisés à s'adresser à un second niveau si leur premier dépôt n'a pas été suivi d'effet, ou si la personne à qui il l'aurait remis :

- a décidé de ne pas enquêter ;
- n'a pas complété l'enquête à temps ;
- n'a pris aucune décision, au mépris des résultats de l'enquête ; ou
- n'a pas informé le dénonciateur après un certain temps.

Les dénonciateurs devraient aussi avoir la possibilité d'adresser leurs plaintes au niveau des institutions de second niveau, si :

- ils ont des raisons de croire qu'ils peuvent être sanctionnés s'ils s'adressent au niveau interne ou à un niveau externe autorisé ;
- ils craignent un étouffement.

Les institutions de second niveau pourraient être des membres choisis dans l'appareil judiciaire, l'Etat ou les médias.

Mise en œuvre

L'expérience a montré que la seule existence de lois protégeant les dénonciateurs n'encouragent pas les gens à dénoncer. Dans une étude menée parmi les fonctionnaires des Nouvelles Galles du Sud en Australie, sur l'efficacité de la loi de 1992 sur les dénonciateurs, 85% des interviewés n'étaient pas sûrs de la disposition de leurs employeurs à les protéger. 50% ont exprimé leur refus de faire des révélations, par peur de représailles. La Commission Indépendante sur la Corruption (ICAC) des Nouvelles Galles du Sud en a conclu que, pour que la loi soit maintenue :

- il doit exister au sein de l'organisation une réelle volonté d'agir sur les dénonciations et de protéger ceux qui en seront les auteurs ; et
- Un rapport interne effectif doit être établi et largement diffusé dans l'organisation.

Une loi contre les fausses allégations

Puisque la dénonciation peut être un couteau à double tranchant, il est nécessaire de protéger les gens contre les allégations frivoles et malveillantes. Les événements aux Etats-Unis après la guerre mondiale et le phénomène de « l'informateur » dans les pays autoritaires, soulignent le danger. La législation sur la dénonciation doit donc comprendre des lois très claires pour réparer les dommages causés par les fausses allégations. En particulier, la loi devrait comprendre un minimum de mesures destinées à réparer le dommage causé par la diffamation. Le code pénal prévoit normalement des dispositions pénalisant les faux témoignages. Il devrait être clair aux yeux des dénonciateurs que ces clauses peuvent leur être appliquées si leurs allégations ne sont pas de bonne foi. Comme noté ci-dessus, il devrait y avoir une présomption que chaque rapport a été établi de bonne foi. Au cas contraire des sanctions appropriées devraient être appliquées.

Relation avec les dénonciateurs et gestion de leurs attentes

Pour assurer une mise en œuvre effective de la législation sur les dénonciations, les gens ou les institutions qui reçoivent les plaintes doivent être formés à la gestion des relations avec les dénonciateurs. Ces derniers investissent beaucoup de leur temps et de leur énergie sur les allégations qu'ils font. Ils souffrent d'un haut degré de stress. Si leurs attentes ne sont pas correctement gérées, cela peut être fatal à l'enquête et altérer la confiance envers le corps de contrôle. En particulier, le processus d'investigation et les résultats attendus (charges pénales, actions disciplinaires) doivent être expliqués au dénonciateur, aussi bien que le système de preuve pour entamer une action, et la durée et les difficultés d'une enquête. Il doit aussi être informé qu'au fur et à mesure de l'évolution de l'enquête, il pourrait être nécessaire de révéler son identité et ainsi l'exposer aux représailles.

Aider le dénonciateur à tenir le coup

Pendant l'enquête, les dénonciateurs doivent être mis au fait des progrès réalisés. Toute inquiétude par rapport à sa protection doit lui être communiquée. La loi ne pourra jamais lui garantir la pleine protection, et ils doivent en être conscients. Il est donc essentiel que les services d'investigation ne ménagent aucun effort pour que

les dénonciateurs soient soutenus, en les informant sur ce qui est fait ou à faire, et les implications sur leur anonymat, les réactions qu'ils vont rencontrer, aussi bien que les autres facteurs qui peuvent produire un impact sur leur volonté de donner des informations. En plus, on devrait les encadrer et les conseiller d'un point de vue juridique.

Eviter les fuites d'informations

La façon la plus effective de protéger les dénonciateurs est de s'assurer aussi bien leur identité que du contenu des leurs dénonciations. Certaines expériences ont hélas montré que des dépositaires de plaintes n'accordent pas trop d'importance à ce facteur important. Très souvent il y a des fuites, des rumeurs se répandent et les dénonciateurs sont réprimés. Il n'est pas suffisant de sanctionner la fuite. A la place, il serait plus efficace de former le dépositaire sur la façon de conduire des investigations en protégeant l'identité du dénonciateur aussi longtemps que possible.

PREALABLES ET RISQUES

Perception du manque d'engagement

Si les dénonciateurs ne sont pas convaincus que le corps d'enquête a été mobilisé aussi bien pour leur protection que pour l'acte de corruption dénoncé, ils se détourneront et probablement refuseront de faire d'autres révélations.

Un corps d'investigation crédible

S'il n'existe pas de corps externe à qui le dénonciateur pourrait s'adresser directement, beaucoup de dénonciateurs potentiels tairont leurs inquiétudes.

Clarté de la loi

Puisque la loi doit instiller la confiance et toucher une population, souvent peu éduquée, elle doit être élaborée d'une manière facilement compréhensible.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Anderson, Neil. 1996. *Evidenced-based Planning: The Philosophy and Methods of Sentinel Community Surveillance*. EDI.
- Beckhard, R. and W. Pritchard. 1992. *Changing the Essence: The Art of Creating and Leading Fundamental Change in Organisation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bryson, J. 1996. *Creating and implementing your strategic plan: a Workbook for Public and Nonprofit Organisations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Chong Alberto and César Calderón. 1998. "Institutional Efficiency and Income Inequality: Cross Country Empirical Evidence" Mimeograph, World Bank, Washington, D.C.
- CIET international. 1998. *Uganda National Integrity Survey 1998: Final Report*, Washington, D.C.: EDI, World Bank.
- CIETinternational. 1995. *Performance and Perceptions of Health and Agricultural Services in Uganda*.
- Dalziel, M. 1988. *Changing Ways: A Practical Tool for Implementing Change within Organisations*. New York: American Management Association.
- Fink, A. 1995. *The Survey Kit* (9 vols.) Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Goerzen, Jean (Ed.). 1996. *Service Delivery Surveys: Applying the Sentinel Community Surveillance Methodology*, Country Overviews. EDI.
- Grey, C. 1998. *Corruption and Development*. Finance and Development. Volume 35.
- Grindle, Merilee S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- IRIS. 1996. *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*. University of Maryland at College Park.
- Kaufmann, D. 1997. *Corruption: The Facts*. Foreign Policy. Summer.
- Keller, L. and Langseth,P.,2003, *National Conference for Cleaner Public Life*, Budapest March 2003
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Kpundeh, S. Langseth, P. (eds.) 1997. *Good Governance for Sustainable Development: Proceedings of a Workshop for Parliamentarians in Kampala, Uganda*. Washington, The World Bank.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Lai A. 1999; *Corruption Prevention: A Hong Kong Perspective*, Proceedings from the 9th SPAC Conference in Milan, 19-20 November 1999.
- Lai, A. 2001; *Building Public Confidence; The Hong Kong Approach*; in Forum on Crime and Society
- Langseth. P. (Ed.) 2003, *United Nations Guide on Anti Corruption Policy*; Vienna Austria
- Langseth P. *Strengthening Judicial Integrity and Capacity through an Integrated Approach*, 2002, in Forum on Crime and Society, Volume 2, Number 1, Dec 2002
- Langseth, P. and Oliver Stolpe, 2002, *United Nations' Approach to Helping Countries Help Themselves by Strengthening Judicial Integrity: a Case Study from Nigeria* in Corruption, Integrity and Law Enforcement, edited by Cyrille Fijnhaut and Leo Huberts, Kluwer Law International, den Haag, 2002
- Langseth, P. 2002, *Global Dynamics of Corruption, the Role of United Nations, in Strengthen Judicial Integrity and Capacity in Nigeria*; State Integrity Meeting in Lagos, May 2002
- Langseth, P. and Mohammed, A. (editors), 2002, *Strengthening Judicial Integrity and Capacity in Nigeria*; published by Nigerian Institute for Advanced Studies (NIALS), Abuja, Nigeria, 2002
- Langseth, P. Stolpe, O. 2001. *Strengthen the Judiciary against Corruption*. International Yearbook for Judges, Australia.
- Langseth, P. 2000. *International Co-operation: Its Role in Preventing and Combating Corruption*; at Conference of Central and East European Countries on Fighting Corruption; Bucharest, March 30-31, 2000
- Langseth, P. 2000. *Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption*, ISPAC 1999 Conference on Responding to the Challenge of Corruption, Milan, 19-20 November.
- Langseth, P. et al. 1998. *Building Integrity to Fight Corruption in Uganda*; Fountain Publishing House, Kampala, Uganda.(ISBN 9970 02 058 7)
- Langseth, P., Rick Staphenurst, and Jeremy Pope. 1997. *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*. Washington, D.C.: EDI Working Papers Series, World Bank.
- Langseth, P. 1998. *How to Fight Corruption on the Ground*. Economic Reform Today, Number two 1998.
- Langseth and Mugaju, 1996, *Post Conflict Uganda, Towards an Effective Civil Service*, Fountain Publishers, Kampala Uganda (ISBN: 9970 02 120 6)

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Langseth P., Katorobo J., Brett T., and Munene J., 1995, *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, Publishers Ltd. Kampala: Fountain . ISBN 9970 02 070 6

Langseth, Petter.,1996, *Civil Service Reform in Uganda; Lessons learned from Uganda* EDI Staff Working Paper. Washington: EDI, No 95-05

Langseth, P., 1995. *Civil Service Reform in Uganda*; in Public Administration and Development; Vol.15,365-390

Lippitt, G, Langseth, P. and Mossop, (1985), *Implementing Organizational Change* (1985), Jossey Bass. San Fransico, 1985 (English and Spanish).

Mauro, P. 1997. *Why Worry about Corruption?* Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Nunberg, Barabara (1997) *Re-thinking Civil Service Reform: an Agenda for Smart Government*, Poverty and Social Policy working paper, World Bank, Washington, D.C.: World Bank

Pope; J.. 2000. *Transparency International*, The TI Sourcebook, Berlin: Transparency International, October 2000.

Pope, J., (Ed). 1996. *The TI Source Book*. Berlin: Transparency International.

Pope, J. (Ed.). 1997. *National Integrity Systems: The TI Source Book* (second edition). EDI. Washington, D.C.: World Bank

Presidential Commission of Inquiry Against Corruption. 1996. Report on the Commission on Corruption. Dar-es-Salaam.

Presidential Commission of Inquiry Against Corruption. 1996. Service Delivery Survey: Corruption in the Police, Judiciary, Revenue, and Lands Services. Dar es Salaam.

Rose-Ackerman, S. 1997. *Corruption and Development*. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C., April 30 and May 1.

Selener, D. 1997. *Participatory Action Research and Social Change*. Ithaca, New York: Cornell Participatory Action Research Network, Cornell University.

Smith, S., D. Williams, and N. Johnson. 1997. *Nurtured by Knowledge: Learning to Do Participatory Action-Research*. New York: The Apex Press.

Stevens, Robert .1993. *The Independence of the Judiciary: The View from the Lord Chancellor's Office*. Oxford: Oxford University Press.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Stone, Andrew. 1992. *Listening to Firms: How to Use Firm Level Surveys to Assess Constraints on Private Sector Development*. World Bank Working Paper Series 923,

Urban Institute. 1998. *Selected Urban Institute Staff Reports and Publications on Performance Measurement and Program Evaluation*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Wei, S. 1997. *How Taxing is International Corruption*. NBER Working Papers. No 6030. May.

World Bank. 1997a. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.: World Bank.