



AS/Pol/Inf (2017) 09
12 avril 2017
Fpdocinf09_17

LA CORRUPTION ET SES TENDANCES : UN DEFI POLITIQUE

Séminaire organisé par

la Direction Générale Droits de l'Homme et État de droit

et

l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Venise, 2 décembre 2016

Programme et contributions d'experts

**Bureau du Conseil de l'Europe
Procuratie Vecchie
San Marco 180C
Venise, Italie**

Programme

9h00 – 9h30 Séance d'ouverture

- M. Michele Nicoletti, rapporteur de l'APCE sur *La corruption en tant que système de gouvernance : un obstacle à l'efficacité et au progrès des institutions*
- Mme Gabriella Battaini-Dragoni, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe

Séance 1

9h30 – 12h00 Causes de la corruption, réformes anticorruption et difficultés de mise en œuvre

Dès l'apparition des premières formes d'État moderne, la corruption a atteint et pénétré les structures publiques. À mesure que les États se développaient, certains ont réussi, progressivement, à prévenir et éradiquer la corruption en prenant des mesures à l'égard des comportements et des secteurs présentant un risque particulier. Dans d'autres, la corruption continue de parasiter les politiques publiques et la société en général. En ce qui concerne les pays en transition vers la démocratie, on peut se demander si certaines évolutions communes ont fait apparaître certains risques de corruption. Les recherches montrent que l'étude du phénomène de la corruption permet de le comprendre et de le combattre ; des approches communes et adaptées à la situation de chaque pays permettront aux gouvernements d'appliquer des stratégies et des politiques de lutte efficaces au niveau national.

Intervenants

- Modérateur : M. Michele Nicoletti, rapporteur de l'APCE
- M. Mark Knights, professeur d'histoire, université de Warwick, Royaume-Uni
- Mme Emanuela Ceva, professeure d'éthique publique et de philosophie morale et politique, université de Pavie, Italie
- Mme Monika Bauhr, professeure associée, Quality of Government Institute, faculté de sciences politiques, université de Göteborg
- Discussion et conclusions

12h00 – 13h30 Déjeuner (offert par l'APCE)

Séance 2

13h30 – 15h30 Bonnes pratiques : autorités anticorruption

Le bon fonctionnement des structures anticorruption est soumis à des règles communes (telles que l'indépendance à l'égard de toute ingérence abusive, la spécialisation en matière de corruption et la disponibilité de ressources et de compétences suffisantes pour accomplir des tâches difficiles) ; cependant, les circonstances politiques et les situations propres à chaque pays ont fait que ces structures présentent une grande diversité dans leur mode de fonctionnement et leurs attributions. Les modèles qui ont fait leurs preuves dans un pays n'auront pas nécessairement la même efficacité dans d'autres environnements culturels ou politiques. Néanmoins, l'étude comparative des règles communes et des principales caractéristiques des structures anticorruption peut contribuer à recenser les difficultés et les solutions en vue de renforcer leurs capacités institutionnelles.

Intervenants

- Modérateur : M. Ivan Koedjikov, chef du Service de la lutte contre la criminalité, DGI, Conseil de l'Europe
- Mme Nicoletta Parisi, Autorité nationale de lutte contre la corruption, membre de la délégation italienne auprès du GRECO
- Mme Alina Mungiu-Pippidi, directrice du Centre européen de recherche sur la lutte contre la corruption et le renforcement de l'État (ERCAS)

Séance 3

15h45 – 17h30 Lutte contre la corruption : tendances actuelles en Europe (recouvrement des avoirs et bénéficiaires effectifs)

- Modérateur : M. Ivan Koedjikov, chef du Service de la lutte contre la criminalité, DGI, Conseil de l'Europe
- M. Quentin Reed, consultant anticorruption, Prague, République tchèque
- M. Yves Moiny, Procureur général adjoint, cour d'appel de Bruxelles

17h30 – 18h00 Conclusions

- M. Michele Nicoletti, rapporteur de l'APCE sur *La corruption en tant que système de gouvernance : un obstacle à l'efficacité et au progrès des institutions*
- Mme Gabriella Battaini-Dragoni, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe

Séance inaugurale

Allocution de M. Michele Nicoletti, Rapporteur de l'APCE sur *La corruption en tant que système de gouvernance : un obstacle à l'efficacité et au progrès des institutions*

Je voudrais remercier la Secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe et le Service de la lutte contre la criminalité pour leur soutien dans l'organisation de ce séminaire et leur intérêt pour un rapport auquel je travaille actuellement pour l'Assemblée parlementaire et qui s'intitule : « La corruption en tant que système de gouvernance : un obstacle à l'efficacité et au progrès des institutions ».

Je voudrais aussi remercier les spécialistes universitaires et les praticiens dont les contributions alimenteront mon rapport. Je suis particulièrement curieux d'en apprendre plus sur les tendances récentes et les causes de la corruption dans différents pays membres du Conseil de l'Europe. Dans mon rapport, je tenterai d'identifier les principales difficultés qui se posent pour lutter contre la corruption dans différents milieux sociaux, économiques et culturels, principalement d'un point de vue politique et au-delà des moyens techniques et des procédures, qui peuvent facilement être détournés.

Ce rapport se concentrera sur l'impact de l'édification de l'État moderne sur la corruption dans une Europe hétérogène. Le postulat sous-jacent est qu'il n'est pas possible de régler le problème de la corruption dans certains pays d'Europe centrale et orientale en se contentant d'appliquer les politiques et structures de lutte contre la corruption qui fonctionnent à l'Ouest, et plus spécialement dans les pays nordiques, habituellement en tête des classements de la lutte contre la corruption. J'ai retenu trois études de cas : l'Ukraine, où je me suis rendu en janvier 2016, les Pays-Bas, où j'ai fait une visite le 8 novembre 2016, et l'Espagne, où je dois aller en mars 2017.

Les recherches sur l'histoire de la corruption, la formation des structures de l'État moderne et les politiques et institutions contemporaines de lutte contre la corruption devraient nous apporter une nouvelle compréhension du phénomène. Pourquoi, dans certaines circonstances, la corruption devient-elle « physiologique » et dépasse-t-elle le stade d'une simple « pathologie » d'un système démocratique pour le reste sain ? Pourquoi certaines sociétés ont-elles tendance à accepter et adopter des pratiques corrompues ?

Il convient aussi de prendre en compte le rôle d'organismes internationaux tels que le Groupe d'États du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les autorités nationales de lutte contre la corruption, ainsi que les stratégies éducatives nationales, que tous les États devraient encourager afin de favoriser l'émergence de sociétés résilientes face à la corruption.

Je pense que nous devrions aussi nous intéresser aux nouveaux domaines investis par la corruption, comme les centres de gestion des flux migratoires ou la criminalité environnementale, et favoriser un dialogue fécond entre la société civile et les institutions pour renforcer la lutte contre les anciennes et les nouvelles formes de corruption. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, il existe des réseaux de décideurs politiques, d'universitaires, d'étudiants, d'intellectuels, d'ONG et de défenseurs des droits de l'homme qui agissent dans différents domaines, comme la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la protection des droits des enfants. Un réseau de ce type pourrait aussi être créé au sein du Conseil de l'Europe afin de mobiliser tous les acteurs de la lutte contre la corruption.

Qu'est-ce que l'histoire britannique peut nous apprendre de la corruption et de la lutte contre la corruption ?

M. Mark Knights, Université de Warwick

D'après les indices de perception de la corruption, le Royaume-Uni semble aujourd'hui relativement épargné par ce phénomène. Mais il n'en possède pas moins une longue histoire de lutte contre la corruption, les stratégies dans ce domaine remontant à plusieurs siècles, et non à quelques années ou décennies¹. Elles ont souvent été façonnées par des facteurs propres à l'évolution historique du pays – la réforme protestante au XVI^e siècle, deux révolutions au XVII^e siècle, l'expansion de l'État et de l'Empire au XVIII^e siècle. Serait-ce à dire que chaque État doit prendre des mesures adaptées à son histoire nationale, à sa culture et à sa mentalité ? Dès lors, il importe de comprendre les racines historiques de la corruption et des mesures anticorruption.

Dans l'Angleterre de l'époque pré-moderne, la signification du concept de corruption n'était pas universelle et statique. Elle a, au contraire, varié au fil du temps, l'accent étant mis, selon l'époque, sur différents types de corruption. Ainsi dans l'Angleterre protestante du XVI^e siècle, la « corruption » désignait essentiellement le péché originel et renvoyait aussi à la corruption théologique et institutionnelle de l'Église catholique. Au début du XIX^e siècle, cette acception avait encore cours, mais on se préoccupait bien plus de la corruption des titulaires de charges publiques ou de la corrosion du système politique. Ces changements pourraient aussi indiquer que des comportements jugés problématiques à un moment donné peuvent être perçus comme des solutions légitimes à d'autres moments. Alors que la religion, et même une tradition républicaine plus séculière, voyaient, par exemple, aux XVI^e et XVII^e siècles, dans « l'intérêt personnel » la source de la corruption, à la fin du XVIII^e et au XIX^e siècle, celui-ci était perçu comme beaucoup moins dangereux, voire bénéfique, ce qui allait en faire le régulateur invisible du libre marché, capable d'éradiquer la corruption. La perception de ce qu'est la corruption, c'est-à-dire des raisons pour lesquelles elle représente le plus grand danger et de la manière dont elle le fait, a donc changé au fil du temps ; de même, ses traits constitutifs furent également controversés, des versions antagonistes s'opposant dans le temps.

Comprendre la corruption dans son contexte culturel national est d'autant plus important que de nombreuses conduites corrompues sont ancrées dans les pratiques, les coutumes et les normes sociales d'une époque et d'un lieu. En Grande-Bretagne, la lutte contre la corruption s'inscrivait dans un contexte plus large, marqué par les notions d'amitié, de parenté, de patronage et de gratification, où les « pots-de-vin » étaient des « cadeaux », des « présents », des « signes de reconnaissance » de la part d'un ami ou d'un obligé. L'administrateur naval anglais du XVII^e siècle Samuel Pepys décrivait dans son journal intime ce que d'aucuns considéraient comme des « gratifications corrompues » comme des « présents faits par des amis », même si ces « amis » étaient des individus qui cherchaient à obtenir des contrats du gouvernement pour approvisionner la marine. Si la corruption est donc étroitement liée aux caractéristiques socioculturelles d'un pays, nous devons reconnaître que ces mentalités et ces valeurs évoluent lentement et que ce processus est le reflet d'un vaste débat qui va bien au-delà des institutions et de l'administration de la puissance publique.

Même pour ce qui est des réformes institutionnelles, les grands moments de transformation apparente – les années 1530, 1640-1650 et 1780-1830 en ce qui concerne la Grande-Bretagne – reposaient sur des innovations, des suggestions, des campagnes, des scandales et des débats antérieurs. De plus, les « progrès » n'ont pas été réguliers et ont pu connaître des retours en arrière. Ainsi, une commission parlementaire des comptes publics créée au XVII^e siècle a ensuite été abandonnée pendant une grande partie du XVIII^e siècle. De nombreuses tentatives, étalées sur une longue période, ont parfois été nécessaires pour que la lutte contre la corruption produise les résultats escomptés. La vente de certaines charges a été légalement bannie pour la première fois en Angleterre en 1389, mais il a fallu d'autres initiatives législatives en 1555 et en 1809 pour en finir avec la vénalité des charges ; du reste, dans l'armée, la vente des commissions d'officier a été une pratique courante jusqu'en 1871.

¹ Cette analyse s'appuie sur un projet financé par l'AHRC portant sur l'histoire de la corruption et de la lutte contre la corruption au Royaume-Uni et dans ses colonies depuis la Réforme anglicane, au XVI^e siècle, jusqu'aux mouvements réformistes du XIX^e siècle. Cette étude sera publiée aux Presses universitaires d'Oxford. Une partie de ses résultats préliminaires est résumée dans un rapport de Transparency International, qui peut être téléchargé librement à l'adresse suivante : <http://www.transparency.org.uk/publications/old-corruption-what-british-history-can-tell-us-about-corruption-today/>.

Il ne faut donc pas voir la lutte contre la corruption comme un processus linéaire aboutissant à un État dont la corruption aurait été éradiquée, mais plutôt comme un mouvement ondulatoire, qui doit répondre perpétuellement aux nouvelles formes de corruption, à mesure qu'elles apparaissent. C'est donc un processus et non une fin. Même au XIX^e siècle, la Grande-Bretagne n'était pas vierge de toute corruption et, malgré les indices aujourd'hui plutôt favorables de perception de la corruption, le Brexit peut aussi s'expliquer en partie par un sentiment de corruption très diffus et répandu dans les couches populaires, qui estiment que le système fonctionne uniquement dans l'intérêt personnel de certains groupes, qui en profitent au détriment de l'ensemble de la population. Tout comme la corruption, la lutte contre la corruption peut prendre de nombreuses formes et peut aussi être extrêmement politique.

Certaines solutions qui peuvent nous paraître évidentes aujourd'hui se sont parfois révélées être à double tranchant par le passé. Ainsi, avant que le système représentatif soit remanié, au XIX^e siècle, les élections et les partis politiques étaient considérés comme d'importants vecteurs de corruption plutôt que comme des mécanismes permettant de la limiter. La presse, capable à l'occasion de révéler des scandales de corruption, s'ingéniait aussi parfois à justifier des systèmes corrompus ou se laissait acheter par le gouvernement. Les lanceurs d'alerte, qui dénonçaient la corruption ou proposaient des solutions, étaient systématiquement dénigrés, menacés ou neutralisés. Le cœur de l'État pré-moderne reposait en outre sur un paradoxe : son expansion ouvrait la voie à de nouvelles possibilités de corruption en créant dans le même temps des pouvoirs plus puissants et des cadres réglementaires à même d'entraver cette dernière. La croissance de l'État participait à la fois du problème et de la solution.

Les réformes administratives les plus abouties sont celles qui ont été entreprises par des commissions apolitiques chargées de passer au crible toutes les branches du pouvoir et qui ont bénéficié d'un véritable soutien politique. Il semble que cela ait coïncidé, dans le cas de l'Angleterre, avec des vagues de « réforme morale », dont le but était de purifier (souvent au sens religieux, mais pas seulement) à la fois les élites et l'ensemble de la nation. La réforme institutionnelle était donc envisagée parallèlement à un processus plus large d'introspection au niveau individuel et collectif. Ce vaste débat public et ce processus d'introspection ont eu, en partie, lieu à l'occasion de scandales de corruption qui ont suscité un vif intérêt et de nombreuses discussions et généré une pression populaire en faveur des réformes. Mais ces scandales pouvaient aussi, ce qui fut souvent le cas, déclencher des attaques personnelles qui ne se sont accompagnées d'aucune réforme systémique.

La lutte contre la corruption est un difficile numéro d'équilibriste. L'une des plus grandes difficultés est de laisser une marge de manœuvre suffisante aux fonctionnaires pour qu'ils puissent être efficaces, novateurs et souples dans l'exercice de leurs fonctions, tout en encadrant cette marge de manœuvre par des règles et protocoles stricts, qui risquent d'étouffer les initiatives, d'entraver la gouvernance et même de créer de nouveaux moyens d'extorquer des pots-de-vin. Cet équilibre doit être constamment calibré par l'État et par la population.

Une grande partie des études spécialisées sur la corruption se concentrent, pour des raisons tout à fait compréhensibles, sur la corruption gouvernementale, administrative et institutionnelle. Il est cependant nécessaire que les universitaires et les instances chargées d'élaborer les politiques publiques portent une plus grande attention à la manière dont la corruption était et reste enracinée dans les valeurs culturelles et sociales. Ces dernières évoluent lentement, mais elles constituent le cadre essentiel dans lequel s'inscrivent les réformes institutionnelles.

Modèles de corruption politique

Mme Emanuela Ceva, Université de Pavie

La corruption d'institutions et agents publics (qu'on désignera ci-après sous le terme de « corruption politique ») est généralement perçue comme une « pathologie » de l'ordre public. Par conséquent, pour comprendre ce qu'est la corruption politique (*en établir le diagnostic*) et développer des stratégies de lutte adaptées (*déterminer la thérapie*), nous devons partir d'une conception claire de ce qu'est un ordre public sain et voir la corruption comme une dérive par rapport à cet idéal.

Les deux grands idéaux de l'ordre public sur lequel est fondée la forme de gouvernement démocratique en usage dans toute l'Europe sont les suivants :

- (1) le républicanisme,
- (2) le libéralisme.

(1) Le républicanisme

L'ordre public est légitime dans la mesure où il permet à la nature politique des citoyens de se réaliser et où le but des institutions politiques est de promouvoir le bien commun et les vertus civiques des citoyens.

Deux conceptions de la corruption politique apparaissent au cours de l'histoire :

- Pour le **républicanisme classique** (Machiavel), la corruption politique se manifeste lorsque des intérêts privés font intrusion dans la recherche du bien commun et font obstacle aux vertus civiques des citoyens et des agents publics. La corruption est donc une tare à la fois individuelle et institutionnelle.

Les stratégies de lutte contre la corruption comprennent des réformes institutionnelles et des mesures d'éducation civique.

Cette approche peut être très exigeante (appel aux vertus) et présuppose de s'entendre sur la notion de bien commun, souvent controversée dans les sociétés pluralistes.

- Pour le **néo-républicanisme** (Lawrence Lessig et Dennis Thompson), la corruption politique est comprise comme une « corruption institutionnelle », c'est-à-dire la corruption d'un système. Elle se produit lorsque les institutions sont empêtrées dans des dépendances néfastes, qui les exposent à la domination d'autres pouvoirs que ceux dont elles devraient dépendre, comme dans le cas du financement privé des campagnes électorales aux États-Unis. La corruption institutionnelle n'implique pas nécessairement des transactions illicites, mais le fait que les institutions soient exposées à des influences indues. Ces influences posent problème dans la mesure où elles placent une institution dans l'incapacité de remplir sa mission et affaiblissent la confiance des citoyens à son égard.

Les stratégies anticorruption passent par des réformes institutionnelles.

Cette approche peut être étroitement ciblée lorsque seuls importent les cas de corruption systémique ; dans ce cas, il est souvent nécessaire de prendre des mesures anticorruption radicales.

(2) Le libéralisme

L'ordre public offre un cadre impartial dans lequel les citoyens peuvent, en coopérant, poursuivre leurs plans de vie personnels en tant qu'individus politiquement égaux.

La corruption politique se manifeste ici selon deux modalités différentes :

- Pour le **libéralisme redistributif**, la justice concerne la redistribution impartiale des coûts et des bénéfices de la coopération sociale (John Rawls). Il y a corruption politique lorsqu'une redistribution partielle de ces coûts et bénéfices compromet les droits subjectifs et les chances d'un individu.

Les stratégies anticorruption passent par la punition individuelle et la réparation des atteintes aux droits individuels.

Une approche conséquentialiste est soumise à des contingences : dans certains cas, la corruption peut en fait déboucher sur un renforcement de la justice redistributive (par exemple lorsque la corruption politique a pour but de mettre de l'huile dans les rouages).

- Pour le **libéralisme relationnel**, la justice concerne aussi la manière dont les individus se traitent mutuellement au cours de leurs interactions coopératives (Elizabeth Anderson). La corruption politique se produit lorsque des agents publics détournent les pouvoirs dont ils sont dépositaires dans des intentions subreptices et altèrent, par conséquent, la logique de responsabilité réciproque, qui devrait gouverner les relations entre les agents politiques (Emanuela Ceva). Les intentions subreptices sont celles qui ne peuvent être publiquement exposées pour légitimer une action publique (le clientélisme, par exemple, c'est-à-dire les relations entre « mécène » et client, supplante les relations de responsabilité réciproque). La corruption politique est, de manière générale et intrinsèque, inique, que ses manifestations aient ou non des conséquences négatives selon les circonstances.

Les stratégies anticorruption recouvrent des politiques et bonnes pratiques visant à dévoiler les relations de corruption et à les « réparer », comme la réglementation de la situation des donneurs d'alerte ou les politiques éducatives tournant autour de l'idée de responsabilité réciproque.

Par conséquent, si la corruption politique constitue une injustice, ces politiques éducatives ne sont pas un acte de bonne volonté mais un devoir des institutions.

Enrayer la corruption

Mme Monika Bauhr, Institut The Quality of Government (QoG) – Coordinatrice scientifique et enquêtrice principale, Projet ANTICORRP

Cette analyse s'articule autour des trois grands thèmes suivants :

1. Corruption limitée : les résultats de recherches récentes présentant un intérêt particulier pour les pays européens.
2. Comment enrayer la corruption ? Passage en revue de différentes mesures anticorruption.
3. Quel est le problème ? Comment l'ampleur de la corruption et l'équilibre entre différentes formes de corruption influent sur l'efficacité des réformes anticorruption.

1. *Corruption limitée*

La recherche montre qu'une corruption limitée est porteuse de plusieurs bénéfices potentiels, au rang desquels le renforcement de la légitimité politique (importante pour le soutien à long terme des institutions démocratiques), une diminution du crime organisé et des trafics de drogues, d'armes et d'êtres humains, des moyens accrus pour l'aide extérieure et la redistribution à l'échelle internationale, une baisse des risques pour la santé et la sécurité, une réduction des disparités socioéconomiques et de l'inégalité entre régions européennes (une « croissance intelligente, durable et inclusive ») et un plus grand nombre de petites et moyennes entreprises.

Cependant, la qualité de gouvernement varie largement d'une région de l'Europe à l'autre (voir Charron et al 2015). Un indice européen de qualité de gouvernement a été établi sur la base d'une enquête auprès de 85 000 Européens de 24 pays et 206 régions, avec 16 questions portant sur la perception de la corruption par les citoyens et leur vécu en la matière, ainsi que sur leur perception de la qualité des services publics et du degré d'impartialité dans le fonctionnement de ces services. Les différences régionales de qualité de gouvernement sont parfois plus importantes qu'entre différents pays. Par exemple, l'écart entre l'indice le plus élevé et le plus faible en Italie (respectivement pour les régions de Bolzano et de Campanie) est plus important que l'écart entre l'Allemagne et la Grèce ou celui qu'il y a entre le Danemark et le Portugal.

2. *Comment enrayer la corruption ?*

Les paramètres assez régulièrement associés à une corruption limitée sont les suivants : l'égalité entre les sexes, une éducation universelle de bonne qualité, le recrutement au mérite et la séparation des carrières, la fiscalité, la transparence et le contrôle des comptes.

Plus l'État est corrompu, plus il y a de lois : les corpus législatifs ne sont pas nécessairement un bon indicateur de la qualité de gouvernement ou de la transparence dans un pays. Il n'y a pratiquement aucune corrélation entre la probabilité de révélation d'abus de pouvoir, selon les mesures réalisées dans le cadre de l'enquête de l'institut QoG, et l'existence de lois sur la liberté d'information. Le fait que des pays corrompus adoptent plus de lois s'explique souvent par les pressions internationales dont ils font l'objet, mais ces lois ne sont pas systématiquement appliquées.

3. *Quel est le problème ?*

Il convient d'apprécier avec soin l'importance du contexte dans lequel s'inscrit la corruption et l'équilibre entre les différentes formes qu'elle revêt pour comprendre l'efficacité des réformes anticorruption. L'ampleur du problème dans une société donnée est un élément déterminant et la corruption ne doit pas être considérée comme un problème isolé, mais comme une composante de divers types de problèmes, ce qui peut expliquer pourquoi le lien entre démocratie et corruption est relativement ténu dans les études qui utilisent des indicateurs agrégés pour mesurer et la démocratie et la corruption.

La recherche fait apparaître l'existence présumée d'un cercle vertueux des réformes portant sur la transparence². Une plus grande prise de conscience provoque l'indignation et la mobilisation publiques, ce qui accroît les pressions pour mettre fin à l'impunité et en faveur de réformes qui conduisent à la réparation des abus et à une meilleure qualité de gouvernement. Mais il peut arriver que ce modèle échoue. La transparence peut conduire à la démobilisation lorsque la corruption est très répandue. Par conséquent, s'il est important de renforcer la transparence, l'efficacité de cette dernière sera plus importante si elle s'accompagne d'autres réformes aux termes desquelles les intéressés auront à rendre compte, en particulier lorsque la corruption est endémique.

La nature de la corruption est aussi un paramètre important pour l'efficacité des réformes anticorruptions. Certaines des études les plus retentissantes sur l'efficacité des efforts de lutte contre la corruption utilisent des indicateurs agrégés pour mesurer la corruption (évaluant l'ampleur du problème plutôt que sa nature), ce qui peut amener à des inférences erronées ou insuffisantes quant à l'efficacité des interventions anticorruption.

Il est essentiel d'établir des distinctions entre différents types de corruption pour comprendre à quel moment et pour quelles raisons des individus décident de la combattre. Les mesures de lutte contre la corruption doivent aussi être adaptées à la nature spécifique des actes concernés³. Il faut faire une distinction entre la corruption répondant à une nécessité et celle qui obéit à la cupidité, la première étant définie comme la corruption nécessaire pour être traité équitablement, tandis que la seconde a pour but l'obtention d'avantages illicites. La corruption par cupidité est plus difficile à éliminer et peut coexister avec des mécanismes institutionnels (relativement) performants destinés à garantir que les intéressés répondent de leurs actes. Elle tend à persister, même dans les démocraties évoluées. Les « adeptes » de la corruption par cupidité ont plus de risques de perdre leurs privilèges que ceux qui pratiquent la corruption « de nécessité » si la corruption vient à être enrayerée. En conséquence, il y a peu de chances que les adeptes de la corruption par cupidité et leurs émules s'engagent dans la lutte contre la corruption, même lorsqu'elle répond à un véritable engouement public (ce sont des « passagers clandestins » plutôt que des « coopérateurs conditionnels »). Plusieurs facteurs font également qu'il est difficile pour des non-initiés ou pour le grand public de se mobiliser efficacement contre la corruption par cupidité. Celle-ci est fréquemment collusoire et secrète ; elle est rarement mise au jour et ses effets néfastes se manifestent très longtemps après, ce qui explique qu'il soit difficile pour les personnes extérieures au système de se mobiliser efficacement contre cette corruption.

Au final, la corruption a des conséquences négatives importantes sur le bien-être des individus. Dans un même pays, les variations régionales de la qualité de gouvernement peuvent être conséquentes. L'égalité entre les sexes, la fiscalité, une éducation universelle de bonne qualité, le recrutement au mérite, la séparation des carrières, la transparence et le contrôle des comptes peuvent contribuer à réduire la corruption. Il est capital de prendre en compte l'ampleur et les différents types de corruption dans toute action collective contre ce phénomène et pour l'efficacité des réformes visant à l'éradiquer.

² Bauhr, Monika, et Grimes, Marcia, 2014. "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability." *Governance* 27 (2): 291–320. doi:10.1111/gove.12033.

³ Bauhr, Monika. 2016. "Need or Greed? Conditions for Collective Action against Corruption." *Governance*, August, n/a-n/a. doi:10.1111/gove.12232.

Les tendances actuelles de la lutte contre la corruption en Europe - la notion de bénéficiaire effectif

M. Quentin Reed, Consultant sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption

L'objet de cette intervention était d'expliquer la notion de « bénéficiaire effectif » (BE) des personnes morales et des montages juridiques et son intérêt dans la lutte contre la corruption, et de faire le point sur les normes internationales relatives à la transparence des BE ainsi que sur leur application.

L'auteur a souligné le caractère non limitatif du concept de bénéficiaire effectif, celui-ci n'étant pas nécessairement le propriétaire ultime d'une personne morale (ce qui est l'acception la plus fréquente et celle qui prédomine dans les obligations internationales), puisqu'il peut aussi s'agir seulement du bénéficiaire d'une personne morale, ce qui fait qu'il n'est, dans ce cas, pas toujours possible d'établir légalement le lien de propriété.

L'identification des bénéficiaires effectifs est un élément crucial de la lutte contre la corruption, aussi bien dans une optique répressive (par exemple pour la récupération d'actifs, dont quelques exemples ont été donnés) que pour créer, ce qui est peut-être plus important encore, les conditions générales de la transparence dans les transactions du secteur public et des grandes entreprises, y compris dans la passation des marchés publics et en matière fiscale.

Les principales difficultés à surmonter sur le plan réglementaire ont été exposées. Certaines sont d'ordre pratique (par exemple, les établissements privés soumis à l'obligation de déclaration ou les organismes publics de régulation sont-ils à la hauteur de la tâche pour assurer le contrôle des BE ?). Mais il y a aussi un problème plus fondamental : le risque que la réglementation conduise à des techniques toujours plus complexes de dissimulation des bénéficiaires effectifs. C'est aussi pour cette raison que l'accès public aux BE est une condition essentielle pour que la réglementation qui leur est applicable puisse fonctionner effectivement comme un outil de prévention de la corruption. Des progrès considérables ont été réalisés dans la mise en œuvre par les différents pays des obligations découlant d'instruments internationaux (GAFI et directive antiblanchiment de l'Union européenne en particulier), bien que les efforts visant à assurer une transparence totale aient été bloqués par des juridictions adeptes du secret.

M. Yves Moïny, Substitut du procureur général près la cour d'appel de Bruxelles
Section économique et financière

La publicité des informations relatives à l'identité de la personne qui exerce le contrôle ou la propriété ultime d'une société (le « bénéficiaire effectif ») est vitale pour lutter efficacement contre la corruption. Ces dernières années, des engagements ont été pris au plus haut niveau afin de s'attaquer à l'abus des montages complexes de sociétés et des fiducies et d'améliorer la transparence autour de ceux qui les possèdent, les contrôlent ou en bénéficient au final.

Un bénéficiaire effectif est la personne physique qui possède ou contrôle au final une société ou une fiducie et bénéficie des revenus qu'elle génère. Exception faite du Royaume-Uni, la notion de bénéficiaire effectif est définie dans le cadre des obligations découlant de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il s'agit toujours d'une personne physique. Les législations et réglementations actuelles n'imposent pas, sauf au Royaume-Uni, aux personnes morales de détenir les informations relatives aux bénéficiaires effectifs. De plus, il y a peu de pays où, comme en Italie (c'est le seul en fait), une autorité d'enregistrement est chargée de vérifier les informations fournies par les sociétés.

Pourtant, d'un point de vue opérationnel et procédural, un registre public et central (unifié) pourrait être le moyen le plus pratique et le plus efficace pour vérifier et consigner les informations relatives aux bénéficiaires effectifs et en faciliter ainsi l'accès aux autorités compétentes.

Aujourd'hui, les fiducies sont le deuxième moyen le plus utilisé par des entreprises à des fins de corruption. La 4^e directive anti blanchiment de l'Union européenne exige que les informations relatives aux bénéficiaires effectifs d'une fiducie ne soient enregistrées que lorsque celle-ci « génère des conséquences fiscales ».

La loi devrait imposer aux institutions financières et aux entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) d'identifier les bénéficiaires effectifs de leurs clients. Depuis le début de l'été 2016, la Commission européenne et l'Union européenne réfléchissent aux moyens de renforcer les règles de l'Union régissant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en exploitant le lien entre corruption, évasion fiscale et fraude fiscale. Mais les défis restent nombreux, y compris en ce qui concerne l'interprétation de certaines questions par les gouvernements eux-mêmes.

Bonnes pratiques : les autorités anticorruption

Mme Nicoletta Parisi, membre de l'Autorité italienne de lutte contre la corruption (ANAC)

L'Italie a créé l'Autorité nationale anticorruption (ANAC) afin de mettre en œuvre l'article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), confiant ainsi la tâche de la prévention de la corruption à une institution unique et indépendante.

L'ANAC intervient pour protéger la légalité dans le secteur public, pour en garantir la transparence, superviser les marchés publics et contrôler au mieux un secteur hautement stratégique pour l'économie, qui peut se retrouver exposé au risque d'illégalité et de mauvaise administration. À la base, l'ANAC dispose de compétences réglementaires, de supervision, de conseil, d'inspection et de sanction. De plus, elle peut mener des activités de suivi, proposer des modifications législatives et intervenir à l'international en participant à diverses instances et manifestations consacrées à la lutte contre la corruption.

Dans l'exercice de ses tâches, l'ANAC a développé quelques bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne la « supervision collaborative » (figurant désormais à l'article 213.3.h du nouveau Code des marchés publics), la « gestion extraordinaire et temporaire des contractants » (qui a résulté de l'expérience faite lors de l'Expo 2015 et désormais définie de manière générale à l'article 32 de la Loi n° 114/2014), la procédure précontentieuse (maintenant prévue à l'article 211 du Code des marchés publics), l'adoption de lignes directrices, de formulaires standard de soumission, de contrats standards et d'autres instruments de réglementation souple (art. 213 du Code des marchés publics).

Cependant, l'ANAC et l'ensemble des institutions œuvrant dans ce domaine restent confrontées à des difficultés telles que l'attitude purement bureaucratique qui préside à la mise en œuvre des plans et stratégies de prévention de la corruption et d'amélioration de la transparence, les problèmes que pose la reconnaissance de l'action des donneurs d'alerte dans le système juridique italien, la taille de l'administration nécessaire pour superviser et contrôler les tâches et obligations des services publics dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie anticorruption.

La lutte contre la corruption ne peut être menée de manière isolée, comme le démontrent les multiples efforts déployés au niveau international dans ce domaine. Les organes anticorruption ont besoin de coordination et de législations harmonisées pour combattre l'emprise transnationale de la corruption. À cet effet, l'Italie considère cependant qu'il est important, du point de vue européen, de poursuivre les efforts afin de parvenir aux résultats suivants :

- l'harmonisation des règles et normes nationales et régionales et leur application uniforme dans chaque pays par des instances institutionnalisées qui coopèrent entre elles ;
- l'établissement d'un réseau d'autorités nationales dont le but serait de fixer les modalités de leur coopération, de créer des groupes de travail pour développer leurs fonctions, d'élaborer des positions et normes communes découlant des enseignements tirés de la pratique et des difficultés rencontrées dans les différents pays ;
- l'institution, dans le cadre du Conseil de l'Europe ou d'un contexte plus intégré, comme l'Union européenne, d'une autorité européenne de prévention de la corruption qui prendrait la forme d'un système administratif intégré (établi au niveau européen et à celui des différents pays).

Séance de clôture

par Gabriela Battaini-Dragoni, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe

Merci à tous les participants à cet atelier technique qui revêt une grande importance en dépit de son caractère restreint et dont l'objectif est double :

- i. examiner et analyser les rapports entre la qualité de la gouvernance, l'État de droit et les tendances actuelles de la corruption ;
- ii. passer en revue un vaste échantillon de pays dont les dispositifs de lutte contre la corruption peuvent fournir de « bons exemples » afin d'en identifier les paramètres principaux, les développements récents et les lacunes.

L'examen conjoint de ces deux aspects permettra d'alimenter l'important rapport sur la corruption en préparation à l'APCE et contribuera à une meilleure compréhension des problèmes que les récentes tendances de la corruption posent pour la bonne gouvernance dans les pays membres du Conseil de l'Europe. Espérons que cela permettra aussi de trouver des solutions à ces problèmes.

Je suis fermement convaincue que le Conseil de l'Europe a vraiment quelque chose à apporter, notamment sous l'impulsion politique de l'APCE et de sa plateforme anticorruption et grâce au monitoring réalisé par le GRECO et aux activités de coopération contre la criminalité économique.

C'est la première fois qu'un petit groupe d'experts, assisté par les services spécialisés du Secrétariat, se réunissait pour réfléchir à des problèmes qui sont au centre de l'attention de nombreuses structures, comme le GRECO, MONEYVAL, le GAFI, le G20, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne. C'est pourquoi cette réunion présentait un tel intérêt pour nous tous.

Le GRECO, qui est l'organe de monitoring du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption et dont l'action porte sur les 47 pays membres du Conseil de l'Europe plus le Bélarus et les États-Unis, achève son 4^e cycle d'évaluation, consacré à la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Je peux déjà vous révéler quelques-unes de ses conclusions sur les grandes tendances observées à ce sujet en 2016, ainsi que sur les problèmes et les bonnes pratiques constatés dans les États membres :

- Ainsi, les mesures de prévention de la corruption ne sont pas toujours traitées avec toute l'attention et l'importance qu'elles méritent. Les pays tendent à s'en remettre trop largement aux aspects répressifs de la lutte contre la corruption et sous-estiment trop souvent la force et l'efficacité des mécanismes de prévention, qui sont donc négligés voire totalement inexistantes. De plus, plusieurs problèmes ne sont pas suffisamment traités ou considérés dans la durée entre les différents pays, comme les avoirs détenus à l'étranger ou les intérêts détenus indirectement au moyen de structures intermédiaires.
- Les politiques de prévention présentent de réels avantages. Elles garantissent objectivement l'impartialité et l'intégrité et renforcent la confiance dans les institutions politiques et autres chargées d'exécuter les fonctions essentielles de l'État. Elles traitent les situations problématiques avant qu'elles basculent dans l'infraction pénale. De plus, elles aident les autorités répressives et de poursuite dans l'instruction de certaines affaires pour établir l'intention et l'infraction criminelles.
- Les indicateurs de réforme et de conformité aux recommandations du GRECO montrent que les résultats sont de plus en plus lents ou moins tangibles. Alors que le taux de mise en œuvre des recommandations du GRECO dépassait les 98 % pour les deux premiers cycles, il est en baisse pour les troisième et quatrième cycles d'évaluation, qui portaient respectivement sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales et sur la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Ce rythme de mise en œuvre plus lent que prévu peut s'expliquer par la complexité croissante des questions examinées et par le fait que de nombreux gouvernements aient laissé l'initiative à d'autres acteurs.

Le cinquième cycle d'évaluation du GRECO, qui sera lancé à la mi-2017, portera sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, et s'intéressera donc à deux piliers du pouvoir exécutif qui constituent la pierre angulaire de la lutte contre la corruption.

Nos programmes de coopération continuent de soutenir les pays concernés dans la mise en œuvre des réformes qui découlent des recommandations du GRECO ou de Moneyval ainsi que des critères des politiques d'élargissement et de voisinage de l'Union européenne, et qui correspondent à leurs propres objectifs et priorités politiques. Nous sommes cependant tous témoins que la corruption, le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et l'utilisation des produits du crime sont des phénomènes particulièrement tenaces.

Les liens entre les mesures de lutte contre la corruption et contre le blanchiment de capitaux et la récupération d'actifs sont aujourd'hui évidents. Ces vingt dernières années, le droit international des traités, dont relève les conventions des Nations Unies et celles du Conseil de l'Europe, ont codifié des normes, offert une base de coopération entre différentes autorités et débouché sur une multiplicité de protocoles d'accord bilatéraux et multilatéraux. Dans la pratique, les approches de la coopération transfrontalière sont cependant très variables.

Le Conseil de l'Europe a accumulé une expérience considérable dans l'analyse de ces liens pour prévenir et combattre la criminalité économique et organisée, en attirant particulièrement l'attention sur la nécessité d'accroître l'impact des mesures de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux ainsi que pour la récupération des avoirs, tout en renforçant la coopération internationale et régionale et en assurant la promotion des bonnes pratiques auprès des États membres et non membres. L'un des enseignements tirés de ce travail est que l'amélioration de la coopération dépend de la régularité des contacts, des échanges d'informations et de la mise en commun des pratiques, sans occulter les différences qui existent entre les pays.

Dans toute l'Europe et au-delà, les partis populistes ont le vent en poupe, notamment en raison de la pression migratoire croissante et des menaces terroristes. Dans certains pays, cette situation conduit à l'émergence de grandes coalitions entre la gauche, le centre et la droite, ce qui peut, à terme, comme l'histoire nous l'a montré, faire monter davantage la colère, les dirigeants étant perçus comme corrompus (le syndrome « ils sont tous pareils »), et conduire à une nouvelle flambée de populisme.

Il est clair qu'il faut une nouvelle impulsion, une espèce d'appel au « réveil » pour que les normes soient mieux appliquées et pour que la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que la récupération des avoirs criminels produisent des résultats tangibles. Le problème majeur est que tout effort en ce sens ne peut aboutir qu'au prix d'un rude combat puisqu'il y faut l'accord de tous les États membres du Conseil de l'Europe ; en clair, les élites politiques devront approuver des mesures aux conséquences incertaines et dérangeantes pour elles.

Je vous remercie pour toutes ces nouvelles idées et les enseignements que nous pouvons en tirer. Je continuerai à appuyer des initiatives telles que cette réunion car elles ne peuvent que nous encourager à aller de l'avant.