



La Lettre de Transparence

n°39 — Décembre 2008

www.transparence-france.org

EDITORIAL

Transparency International : nos valeurs au cœur des réponses à la crise financière

Transparency International a été fondée en 1993 avec l'objectif de promouvoir l'intégrité, la transparence, la bonne gouvernance dans la vie publique, dans le monde de l'entreprise, dans les relations internationales comme dans la vie sociale au quotidien. La lutte contre la corruption et les autres formes de la délinquance financière s'inscrit au cœur de notre combat.

Dans la crise financière d'une ampleur et d'une gravité sans précédent que nous traversons, nos analyses et nos propositions rencontrent un immense écho partout dans le monde. La nécessité d'intégrer dans le champ de la régulation, de la surveillance et de la transparence, les acteurs, les marchés et les produits de la finance qui y échappent – fonds spéculatifs, marchés de gré à gré, produits dits structurés – semble progressivement faire l'objet d'un consensus.

De même, on s'accorde de plus en plus pour reconnaître qu'il ne peut pas y avoir de système financier solide et juste si l'on ne reprend pas le contrôle des centres financiers offshore et des paradis fiscaux et judiciaires qui constituent autant de zones d'opacité et de non coopération.

On comprend également que le monde de la finance ne regagnera la confiance du public que s'il retrouve ses valeurs de base qui ont pour nom intégrité, prévention des conflits d'intérêt, primauté de l'intérêt collectif sur la recherche éperdue de l'enrichissement personnel à court terme.

Notre mouvement et en particulier sa section française continueront dans les semaines et les mois à venir à apporter, sur tout ces sujets, des éléments de réponse avec la conviction que de la crise doit émerger un monde meilleur.

Daniel Lebègue
Président de TI France

DANS CE NUMÉRO

- Dossier : « Le juge anti-corruption et le secret défense ».....1
 - Rapport sur le secret défense : propositions de réformes.....2
 - Limites du secret défense : l'affaire des frégates de Taïwan.....3
 - Les frégates, Elf et l'affaire Clearstream.....3
 - Renforcement de la procédure de déclassification : TI France exprime ses inquiétudes.....4
- La transparence du financement des organisations professionnelles..5
 - Interview de Gérard Lejeune, commissaire aux comptes.....5
 - Le point de vue des syndicalistes.....5
- Transparency International prend des résolutions.....6
- Brèves, décisions judiciaires.....7
- TI France dans les médias.....8
- Agenda.....8

DOSSIER

Le juge anti-corruption et le secret défense

Non-lieu dans l'affaire des frégates de Taïwan, clôture de l'enquête Al Yamamah visant BAE Systems au Royaume-Uni : en France comme à l'étranger, l'instruction d'enquêtes anti-corruption dans le secteur de la défense bute souvent sur des considérations de sécurité nationale. En France, le secret de la défense nationale est le principal rempart contre la violation des intérêts supérieurs de la Nation. Le Code Pénal punit la divulgation de données classées comme telles, sachant qu'il n'existe pas de définition matérielle du secret défense : en théorie, il s'applique à tous les domaines dans lesquels peut intervenir une menace pour la sécurité nationale. Chaque ministère est ainsi responsable de la protection des informations mettant en jeu les intérêts supérieurs de la Nation.

En matière de défense, l'invocation du secret défense peut intervenir à tous les niveaux. Les données sont secrètes dès lors que le ministère de la Défense ou les services spéciaux liés à la défense les ont déclarées comme telles. Aux données relevant de la recherche et de la fabrication des produits de défense, s'ajoutent encore les informations relatives à la vente des matériels dans ses aspects industriels, commerciaux et diplomatiques. Les entreprises du secteur – à travers leur « officier de sécurité » – ont par ailleurs la compétence pour classer elles-mêmes les données qui ont trait à la conception, à la promotion et à la vente d'armes, sans que l'administration n'exerce de contrôle a

priori sur ces décisions.

Ce champ d'application très large du secret défense n'est pas sans poser des questions pour l'exercice du contrôle démocratique. Surtout lorsque l'on sait que l'armement compte parmi les secteurs d'activité généralement considérés comme les plus vulnérables à la corruption, à côté des travaux publics, de la grande ingénierie et des industries extractives. Dans ce secteur, les contrats portent sur des montants extrêmement élevés, les prix ne sont pas fixes – ils peuvent varier d'un client/pays à un autre – et l'information sur les ventes réalisées ne circule qu'imparfaitement. Ces différents éléments expliquent que le secteur de l'armement ait donné lieu depuis une quinzaine d'années, en Europe occidentale, à des affaires de corruption d'une ampleur considérable, impliquant directement le gouvernement du pays d'exportation et provoquant des scandales politiques majeurs. Ne citons pour la France que l'affaire des frégates de Taïwan, l'Angolagate ou encore la mise en cause de Thales par l'un de ses anciens dirigeants.

En France, le refus, opposé aux magistrats anti-corruption, de déclassifier des informations marquées du sceau du secret défense ne fait que renforcer la suspicion. Le non-lieu rendu dans le procès sur les

frégates de Taïwan en est l'un des meilleurs exemples. Les juges Renaud Van Ruymbeke et Xavière Simeoni n'ayant pu accéder aux dossiers touchant aux opérations commerciales – et notamment aux commissions versées –, ils n'ont pu confirmer les soupçons portant sur le versement de rétro-commissions en France. Or c'est la révélation même de l'existence de rétro-commissions qui aurait permis d'apporter la preuve de pratiques de corruption.

Alors qu'un article du projet de loi de programmation militaire prochainement discuté au Parlement vise à renforcer encore la protection du secret défense, TI France entend manifester son scepticisme et son inquiétude vis-à-vis des implications de cette proposition. L'affaire des frégates vient de montrer les conséquences que peut avoir la procédure de déclassification sur le déroulement d'une instruction judiciaire. La renforcer encore présente un réel danger pour l'action de la justice dans le domaine de la lutte anti-corruption.

Dans ce dossier, TI France revient sur ces différents points et présente ses recommandations pour une réforme positive de cette procédure qui, si elle est maintenue, doit mettre un terme à l'amalgame entre préoccupations légitimes de sécurité et dissimulation de pratiques commerciales répréhensibles.

Rapport du groupe de travail de TI France sur le secret défense : propositions de réformes

Le rapport est téléchargeable sur le site de TI France [Que faisons-nous?/Groupes de travail](#)

En 2006, TI France a constitué un groupe de travail sur le secret défense et sur les moyens de mieux en contrôler l'usage. Ce groupe de travail était constitué de spécialistes issus d'horizons divers : Jean-Georges Betto, avocat au barreau de Paris, le Vice-amiral Christian Huet, Jean-Claude Roqueplo, contrôleur général des armées, Philippe-Jean Terrasse, consultant, Bertrand Warusfel, professeur agrégé à l'Université de Lille II et avocat au barreau de Paris et enfin, Jacques Terray, vice-président de TI France.

Après un tour d'horizon des questions posées par l'existence du secret défense et ses implications pour le travail des juges, le rapport élaboré par le groupe de travail fournit quelques éléments de réponse quant à une amélioration possible de son usage. Ces recommandations concernent tant la procédure de classification en elle-même que le rôle de la Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale (CCSDN).

Créée en 1998 dans un climat de suspicion croissante vis-à-vis des procédures de déclassification, la CCSDN a pour principale mission de donner au ministre compétent un avis sur la décision de lever ou non le secret lorsque les juges le demandent. La CCSDN est composée de

magistrats et de parlementaires. La commission n'ayant qu'un rôle consultatif, c'est le ministre qui prend la décision finale. Depuis sa création, les ministres dépositaires du secret ont, sauf rares exceptions, toujours suivi ses avis, ce qui renforce son autorité.

Son indépendance en revanche n'est pas forcément reconnue par tous. Les médias et les arbitres internationaux soulèvent souvent cette question lorsqu'une affaire met en cause les intérêts de l'État ou d'une grande entreprise. Par exemple, dans l'affaire des frégates de Taïwan, trois ministres des Finances successifs ont refusé la levée du secret, s'abritant derrière les avis de la CCSDN (lire article sur les frégates).

Cet exemple parmi d'autres montre que le risque est grand que soient couvertes par le secret des informations de nature purement économique que le juge devrait pouvoir connaître. Que l'élaboration des systèmes d'armes, la recherche et développement s'y rapportant, l'état exact des capacités de défense soient des domaines à protéger est une chose. Mais que les informations se rapportant aux opérations commerciales puissent s'en prévaloir également, alors même que c'est en leur sein que se logent les pratiques de corruption, n'est pas acceptable.

Pour permettre la révélation de ces pratiques lors des investigations et la sanction des coupables, la procédure du secret défense doit évoluer. Une telle réforme correspondrait au renforcement des organes d'investigation et de poursuites engagé ces dernières années en France. Elle permettrait par ailleurs de contribuer à l'amélioration progressive de l'image de la France, quatrième exportateur d'armes mondial, aux yeux de l'opinion publique internationale.

Les changements doivent notamment aller dans deux directions :

1. Encadrer plus rigoureusement la procédure de classification

- L'administration doit être au centre de la procédure de classification. Aujourd'hui, le champ d'initiative laissé aux entreprises exportatrices – habilitées à classer elles-mêmes des informations – est trop vaste et leur responsabilité trop mal définie. Il est ainsi plus facile pour elles de recouvrir du secret l'ensemble d'une opération commerciale même si seul un élément le justifie. Cela doit également passer par l'élaboration d'un code de bonne conduite à l'usage des officiers de sécurité précisant leurs relations avec le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN) et les règles à respecter pour appliquer le classement secret

défense à bon escient.

- La décision finale doit être prise par l'autorité administrative. Dans le cas d'une annexe de sécurité – partie du contrat –, l'autorité administrative doit exercer un contrôle *a posteriori*, en viser la motivation et en assurer le suivi.

- La classification doit être déterminée pour une certaine durée afin d'assurer un glissement automatique du degré de secret du rang supérieur au rang inférieur, sauf dérogation dûment justifiée.

2. Doter la CCSDN d'un pouvoir de décision afin de renforcer l'impartialité de la procédure de classification

La décision de lever ou non le secret doit être prise dans des conditions d'impartialité indiscutables, ce qui ne peut être assuré que si la décision de lever le secret est rendue par un organisme indépendant de l'exécutif. Pour cela, cet organe, en l'occurrence la CCSDN, doit être doté du pouvoir de trancher et non plus de donner seulement un avis.

De là doit découler la possibilité de contester la décision de la commission. Des demandes de recours doivent pouvoir être portées devant une juridiction de droit commun. Il pourrait s'agir d'une formation spéciale de la Cour d'appel de Paris, composée de magistrats habilités et selon des dispositions précises pour faire effectivement respecter le se-

cret de l'instruction. De tels aménagements permettraient en outre à la commission d'atteindre les objectifs ayant présidé à sa création, à savoir le renforcement dans l'opinion internationale de l'indépendance de la procédure de déclassification.

Afin de lever les réserves que peuvent susciter ces propositions, du fait qu'elles empiètent sur ce qui a été jusqu'ici du ressort de l'exécutif, le groupe de travail propose de procéder en deux temps : le pouvoir de décision donné à la CCSDN est limité aux données classifiées par les entreprises. Pour les informations classées secret défense par l'exécutif, la CCSDN conserve, pour une période à déterminer, son rôle consultatif.

Limites du secret défense : l'exemple des frégates de Taïwan

L'affaire des frégates de Taïwan s'est soldée le 1^{er} octobre 2008 par une ordonnance de non-lieu. Plus de 10 ans pourtant que la justice française enquête sur cette affaire liée à des contrats de ventes d'armes sur fond de commissions et de soupçons de rétro-commissions. Une affaire aux nombreuses ramifications en lien avec les dossiers Elf et Clearstream (cf. encadré).

L'affaire trouve son origine à la fin des années 1980 avec des premiers échanges entre la marine taïwanaise et la Direction des Constructions Navales (DCN) pour la conclusion d'un contrat portant sur la vente de navires français. Mais en 1988, François Mitterrand, par l'intermédiaire de son ministre des Affaires étrangères Roland Dumas, oppose son veto afin de préserver les relations franco-chinoises. Début 1990, l'autorisation d'exportation est retirée. Pour contourner ce veto, l'opération Bravo se met en place avec pour objectif de faire passer le contrat de la sphère publique à la sphère privée. Du côté français, la DCN se retire au profit de Thomson-CSF – leader d'une offre proposée conjointement avec la DCN et la Direction des Constructions Navales - International (DCN-I). Du côté taïwanais, la China Shipbuilding Corporation (CSBC) prend la place de l'Etat taïwanais. Les négociations aboutissent le 31 août 1991 et un contrat portant sur la vente de six frégates « La Fayette » est signé pour un montant supérieur à 2,5 milliards de dollars. A l'article 18 de ce contrat, une clause stipule l'interdiction de recourir à tout intermédiaire extérieur et à toute commission. De nombreux éléments montreront que cette clause est loin d'avoir été respectée.

L'instruction de l'affaire commence le 20 juin 2001 avec la transmission par la justice suisse aux autorités judiciaires françaises d'une note indiquant l'existence de commissions sans doute liées à la vente des frégates, évaluées alors à 100 millions de dollars. Principal bénéficiaire de ces sommes, Andrew Wang, intermédiaire attitré de Thomson depuis les années 1970 et proche de l'ancien dirigeant de Thomson, Alain Gomez. Il aurait eu pour mission de distribuer des commissions à divers protagonistes, notamment à des hauts fonctionnaires taïwanais. En 1998, Roland Dumas confirme ces soupçons en affirmant, dans une interview au Figaro, l'existence de 500 millions de dollars de commission. Plus tard, en 2006, l'ancien ministre de la Défense, Alain Richard, déclare sur France Info qu'une partie de ces commissions aurait été reversée en France.

Le 22 juin 2001, une information judiciaire est ouverte à Paris sous les chefs d'abus de biens sociaux et de recel. A l'époque des faits, la convention de l'OCDE sur la corruption des agents publics étrangers n'est pas encore en vigueur. Deux magistrats, Renaud Van Ruymbeke et Xavière Simeoni, sont chargés de l'enquête. L'objet de cette information judiciaire est d'identifier les éventuelles rétro-commissions,

Les frégates, Elf et l'affaire Clearstream

Une première enquête liée aux frégates est lancée en 1997 par le dépôt par Thomson-CSF d'une plainte pour « tentative d'escroquerie » à l'encontre d'une société suisse, Frontier AG, prêtre-nom pour certains des acteurs de l'affaire Elf, Alfred Sirven, Christine Deviers-Joncour et son ancien compagnon, Gilbert Miara. Ces deux sociétés avaient conclu un accord selon lequel la société suisse devait faire du lobbying auprès des diplomates français et chinois pour faire accepter le contrat. En cas de réussite, elle devait obtenir 1% du contrat. Face au refus de Thomson-CSF de respecter cet accord, les deux sociétés saisissent un tribunal arbitral suisse. Le 31 juillet 1996, ce tribunal condamne Thomson-CSF à verser au « réseau Elf » plus de 25M\$ et 12,6MFF, plus les intérêts légaux. Cet arbitrage défavorable décide Thomson à porter plainte auprès de la justice française. La plainte ayant été versée au dossier des frégates, le non-lieu vaut également pour ce dossier. Les détenteurs de Frontier AG pourraient maintenant se manifester et réclamer les sommes prévues dans l'arbitrage de 1996. Si Christine Deviers-Joncour, ayant déjà reçu une avance de 6,8M€ – qu'elle avait dû restituer dans le cadre du procès Elf – ne devrait rien demander, Gilbert Miara et les ayants droit d'Alfred Sirven pourraient, eux, réclamer 50M€.

Dans le dossier Clearstream, les frégates de Taïwan sont également au premier plan. Les listes falsifiées des comptes Clearstream portent en effet sur les prétendus bénéficiaires des rétro-commissions. L'impossibilité pour le juge Van Ruymbeke d'accéder aux dossiers en obtenant la levée du secret défense expliquerait sa rencontre avec Jean-Louis Gergorin, alors vice-président de EADS. Celui-ci lui aurait certifié pouvoir lui livrer la liste des bénéficiaires des commissions.

seules susceptibles de caractériser des infractions pénales sous la qualification d'abus de biens sociaux.

La justice française enquête à Taïwan et établit l'existence de faits de corruption impliquant le réseau de M. Wang. Elle recueille également plusieurs éléments attestant qu'une partie des commissions était destinée à d'autres bénéficiaires. Pour identifier les destinataires de ces fonds – les fameuses rétro-commissions –, les magistrats instructeurs ont besoin d'accéder à certains documents classés secret défense. A trois reprises, les juges demandent la levée du secret et à trois reprises, ils essuient un refus. Suivant les avis défavorables de la CCSDN, trois ministres des Finances successifs, de droite comme de gauche – Laurent Fabius en 2001, Francis Mer en 2002 et Thierry Breton en 2006 – refusent la déclassification

parce qu'elle serait « de nature à nuire de la façon la plus grave aux intérêts fondamentaux de la Nation ainsi qu'au respect des engagements extérieurs du pays ». La demande des juges ne visait pourtant que les informations relatives à l'opération commerciale, non les secrets militaires.

Sans accès aux documents, les juges ne peuvent établir l'existence formelle de rétro-commissions et définir l'identité des bénéficiaires. Dans l'impossibilité de faire condamner les responsables, l'enquête ne peut aboutir. En toute logique, le parquet préconise un non-lieu, un réquisitoire suivi par le juge Van Ruymbeke.

Mais bien que le dossier des frégates de Taïwan soit définitivement clos en France, il ne l'est pas à l'étranger. En Suisse, l'enquête pour blanchiment de capitaux se poursuit. Les

500 millions de dollars de commissions y sont toujours bloqués. Cette somme est réclamée tant par M. Wang que par l'Etat taïwanais. Une procédure d'arbitrage y est également en cours depuis 2001, Taïwan réclamant le remboursement de 520 millions de dollars, estimation du préjudice subi, augmentés des intérêts légaux et d'une indemnisation chiffrée à 99 millions de dollars. La suite dépendra donc de la décision de la justice suisse. Si elle débloque les fonds en faveur de Taiwan, la procédure d'arbitrage devrait s'arrêter, dégageant la responsabilité de Thales et de l'Etat français. En revanche, si la Suisse donne raison à M. Wang, c'est l'Etat français qui pourrait être condamné à verser des centaines de millions d'euros à Taipei. Si efficace pour clore la procédure française, le secret défense n'est, sur ce point, d'aucun secours.

Renforcement de la procédure de déclassification : TI France exprime ses inquiétudes

Dans le projet de loi de programmation militaire, qui sera discuté début 2009 au Parlement, un article se rapporte à la protection des informations classées secret défense. Cet article traite ainsi la question jusqu'ici ouverte des perquisitions effectuées par les juges d'instruction, ou à leur demande, lorsqu'elles rencontrent des renseignements couverts par le secret défense. Les juges estimaient que seule la prise de connaissance du contenu de ces pièces était l'objet du secret. Pour éviter la disparition du renseignement en question, ils en ordonnaient la mise sous séquestre jusqu'à la levée éventuelle du secret par le ministère compétent.

La Commission Consultative du Secret de la Défense Nationale (CCSDN) avait attiré l'attention dans un de ses rapports annuels sur cette lacune du texte, et sur l'absence de base légale pour trancher le conflit entre la mission du juge (et la sauvegarde des preuves) d'une part, et la préservation du secret d'autre part. Les saisies opérées dans l'affaire Clearstream, notamment, avaient provoqué une certaine émotion dans les cercles de l'exécutif.

Le projet de loi présenté au Parlement tranche le conflit en faveur de l'exécutif, par une extension importante des pouvoirs de la CCSDN. Désormais, si le projet est adopté dans sa forme actuelle, le juge d'instruction qui perquisitionne dans un lieu où se trouve un secret de la défense nationale doit suspendre ses investigations, informer le président de la CCSDN et lui indiquer la nature de l'infraction poursuivie, les raisons de la perquisition et l'objet de sa recherche.

Autant dire que cette suspension imposée au juge laisse tout le temps nécessaire aux occupants des lieux pour faire disparaître une pièce compromettante ou l'adjoindre aux documents classifiés qui s'y trouvent. L'effet de surprise recherché est supprimé. Le juge se voit quant à lui contraint de dévoiler, au moins en partie, l'état de ses investigations et d'indiquer ce qu'il recherche alors qu'il n'en a pas nécessairement une idée précise. Informations par ailleurs transmises au ministre compétent, puisque c'est à lui que revient la décision de lever ou non le secret.

Le projet de loi envisage trois types de situations :

1) Certains lieux sont en eux-mêmes des lieux classifiés. Dans ce cas, le magistrat doit prendre une décision écrite motivée, et la CCSDN va rendre un avis de déclassification que le ministre compétent va ou non confirmer.

2) D'autres lieux ont été déclarés à la CCSDN comme « susceptibles » d'abriter des secrets. Il peut s'agir de locaux appartenant au secteur privé aussi bien qu'au secteur public. La même procédure écrite va s'appliquer que dans le 1^{er} cas.

3) Si le lieu de la perquisition n'a pas été au préalable signalé comme susceptible d'abriter un secret, mais qu'il s'en trouve être un quand même, le président de la CCSDN est informé, et il doit assister à la perquisition. La seule différence avec les deux cas précédents, c'est l'absence de décision écrite du juge.

Une fois les objets saisis, la loi prévoit leur mise sous scellés à la garde du président de la CCSDN, le procès-verbal du contenu de la saisie n'étant pas joint au dossier de procédure du juge. L'éventuelle déclassification ultérieure permet alors seulement au juge de consulter les pièces concernées.

Dans le rapport du groupe de travail sur le secret défense, nous avions noté la défiance vis-à-vis des juges qui distingue le système français de celui des Etats anglo-saxons. Dans ces pays, le juge doit apprécier lui-même si la protection des intérêts supérieurs de l'Etat justifie ou non que l'on soustraie des informations au débat judiciaire. Le projet de loi accentue encore cette défiance, au moment même où le secret défense a pu être invoqué dans des affaires de vente d'armes où la sécurité de la nation ne semblait pas engagée.

Pour TI France, ce projet suscite quelques inquiétudes. Or selon l'association, il devrait être possible d'aménager le texte d'une manière qui n'entrave pas la liberté d'investigation du juge, par exemple en accordant à la CCSDN un recours contre les actes de saisie du juge une fois accomplis et en confiant à la CCSDN la garde des objets saisis.

La transparence du financement des organisations professionnelles

Le 6 novembre 2008, TI France a organisé une conférence sur la transparence financière des organisations professionnelles au cours de laquelle sont intervenus deux professionnels de la comptabilité – Gérard Lejeune, commissaire aux comptes, et Pierre Marcenac, associé chez KPMG – ainsi que Thierry Bettencourt, trésorier adjoint de la CFDT, et Gérard Orsini, vice-président de la CGPME 75. Pour La Lettre de Transparence, Gérard Lejeune revient sur le contenu de son intervention.

LLT : La loi sur la démocratie sociale adoptée le 20 août 2008 est-elle la première se rapportant à la transparence financière des organisations professionnelles ?

Des dispositions comptables et de contrôle applicables aux associations ont été mises en œuvre au début des années 80 afin d'améliorer leur transparence financière. La loi Badinter de 1984 a introduit des obligations pour les organisations ayant une activité économique et remplissant certains critères – ressources supérieures à 3,1M€, bilan supérieur à 1,55 M€, effectif supérieur à 50 salariés. Pour les organisations professionnelles sous forme associative, la loi Sapin a introduit en 1993 une obligation de commissariat aux comptes pour les associations percevant plus de 153 000€ de subventions publiques. Dans les faits ces dispositions ne s'appliquaient pas aux organisations professionnelles – syndicats de la loi de 1884 ou associations loi 1901.

LLT : Les syndicats n'étaient donc pas transparents ?

Malgré l'absence d'obligation, certains syndicats ont choisi volontairement de se doter d'un commissaire aux comptes. La CGPME fait certifier ses comptes depuis 7 ans, de même que la Fédération des Banques Françaises. Car les syndicats ont un intérêt à être transparents. En effet, la faiblesse du taux de syndicalisation, et donc des cotisations, entraîne le recours à d'autres sources de financement, telles que les aides de l'Etat et des entreprises, ce qui peut remettre en cause leur autonomie. Assurer la transparence de leur financement leur permet de montrer la répartition réelle de leurs ressources, et surtout que les cotisations de leurs membres demeurent leur plus grande source de recettes.

LLT : L'affaire de l'UIMM montre que tous les syndicats n'ont pas engagé cette démarche proactive. Peut-on voir dans cette affaire la raison de l'adoption de la loi du 20 août 2008 ?

La révélation de l'affaire de l'UIMM a effectivement mon-

tré que les mécanismes de financement des syndicats devaient être modernisés. Mais déjà en 2006, le rapport Hadas-Lebel sur la représentativité et le financement des organisations professionnelles avait mis en lumière le manque de transparence dans le financement des syndicats.

LLT : Quelles sont les dispositions qui se rapportent à la transparence financière des syndicats ?

L'article 10 de la nouvelle loi instaure cinq obligations pour les syndicats. Il s'agit tout d'abord de l'obligation d'établir des comptes annuels, composés du bilan annuel, du compte de résultat et des annexes. Une obligation ensuite de consolidation des comptes pour les syndicats qui contrôlent une ou plusieurs personnes morales. A défaut, le syndicat devra joindre à ses comptes, les comptes certifiés des entités contrôlées. Troisième obligation, la publicité des comptes. Quatrièmement, une obligation de certification des comptes à partir d'un certain un seuil de ressources qui sera fixé par un décret à venir. Cette idée de seuils existe par exemple pour les associations : un million d'associations existent en France, mais seules 40 000 ont l'obligation de faire certifier leurs comptes. Enfin, les comptes devront être arrêtés par l'organe de direction et approuvés par l'assemblée générale des adhérents.

LLT : Ces dispositions s'appliquent-elles dès aujourd'hui ?

Non, le calendrier de mise en application est progressif. A partir de 2009, les obligations d'établir des comptes annuels, consolidés et combinés entrent en vigueur. Les syndicats ont jusqu'en 2010 pour mettre en place l'arrêté et l'approbation des comptes au niveau confédéral et fédéral, jusqu'en 2011 au niveau régional et départemental et 2012 à tous les niveaux. En cas de non respect des obligations, des sanctions pénales sont prévues : une amende de 3 750€, voire la dissolution du syndicat par le Procureur de la République. La récidive est punie d'un an de prison et 7 500€ d'amende.

Le point de vue des syndicalistes : Thierry Bettencourt et Gérard Orsini témoignent

En 1989, la CFDT a décidé d'être transparente sur le nombre de ses adhérents afin de montrer que ses principales ressources proviennent des cotisations. Les comptes ont été présentés publiquement pour la première fois en 2000. Cette présentation intervenait dans un contexte politique particulier avec le vote de la loi sur le financement des partis politiques et la discussion d'un projet de loi sur le financement des syndicats – projet finalement rejeté. Il s'agissait aussi de montrer que les deniers publics n'étaient pas essentiels au fonctionnement du syndicat – bien que cette source de financement soit justifiée par la mission d'intérêt général accomplie par les syndicats. Enfin, un cabinet d'experts-comptables a été nommé en 2003 afin de vérifier le respect de la

charte financière, votée lors de chaque congrès.

Pour la CGPME, la transparence découle d'autres réalités. En raison d'un nombre restreint d'adhérents – les entreprises – qui n'ont pas tous les mêmes intérêts, la transparence est une obligation : les adhérents doivent savoir les actions engagées avec leurs cotisations. La transparence financière permet donc de diminuer les risques de conflictualité. Les comptes de l'organisation étant certifiés depuis 2000, la CGPME semble en phase avec les dispositions de la nouvelle loi.

Une disposition suscite cependant l'inquiétude des deux organisations : l'obligation de publicité des comptes. Pour un syndicat, il n'est pas souhaitable que l'ensemble de ces informa-

tions soit livré aux médias qui pourraient les utiliser contre leurs membres. La CGPME doit par ailleurs faire face à une autre difficulté : les nouvelles obligations ne prennent pas en compte la complexité de l'organigramme patronal : comment établir une règle comptable pour une entité appartenant à la fois au MEDEF et à la CGPME ?

Dès lors, les deux syndicats soulignent que, à côté de la volonté politique, une réelle volonté technique doit exister. L'application de ces nouvelles obligations ne pourra se faire sans un effort d'accompagnement et d'encadrement. Seules des mesures dans ce sens permettront d'éviter le retour de pratiques d'opacité qui ont permis dans le passé l'irrégularité des comptes.

Transparency International prend des résolutions

L'Assemblée Générale annuelle de TI s'est tenue à Athènes du 26 au 30 octobre dernier. Occasion d'aborder différentes questions dont la stratégie globale du mouvement, ce rassemblement permet également à TI de prendre position sur des sujets qui ont marqué l'actualité internationale.

Crise financière

L'Assemblée Générale (AG) de TI intervenant en plein débat sur la refondation du système financier international, le mouvement a présenté ses recommandations sur les solutions à apporter à la crise financière.

Alors que la crise financière a des conséquences directes dans le domaine humanitaire, TI appelle les dirigeants du G20 – qui représentent 85% du PIB mondial – à reconnaître que cette crise résulte d'une mauvaise gestion par les institutions financières des fonds qui leur ont été confiés. Cette crise est également le résultat de l'incapacité des autorités publiques à contrôler les banques et à assurer ainsi l'intégrité et la stabilité du système.

Transparence, intégrité, obligation de rendre des comptes, tels sont les principes qui doivent présider à la reconstruction du système financier international. Dans ce processus de réforme, la société civile doit être un acteur reconnu et un partenaire de dialogue privilégié.

Au total, TI a présenté sept recommandations qui sont autant de voies possibles pour porter remède à la situation engendrée par la crise financière :

1. Régulation internationale des institutions financières et transparence en leur sein : restaurer la confiance du public et des marchés ;

2. Mise en œuvre transparente des plans de sauvetage : donner la possibilité aux contribuables de contrôler l'usage des fonds publics dédiés à l'amélioration du fonctionnement des institutions financières et des marchés ;

3. Encadrement des paradis fiscaux et judiciaires : mettre un terme à l'évasion fiscale et aux activités illicites permises par l'utilisation des centres offshore et s'assurer de leur coopération pleine et entière avec les autorités étrangères en matière d'échange d'information ;

4. Obligation de rendre des comptes : renforcer la gouvernance, notamment en matière de rémunération des dirigeants, de gestion du risque et de transparence des produits financiers ;

5. Prévention des conflits d'intérêt : assurer l'impartialité des agences de crédit et d'audit dans leurs activités avec les sociétés financières et le secteur public ;

6. Lancement d'investigations et sanctions contre les auteurs d'actes de corruption et de délits d'initié ;

7. Renforcement de l'aide aux pays en développement : prévenir les risques d'accroissement de la pauvreté à l'échelle mondiale tout en favorisant la bonne gouvernance.

Echec de la Grande-Bretagne à appliquer la convention anti-corruption de l'OCDE

La Chambre des Lords, plus haute juridiction britannique, a validé l'arrêt de l'enquête sur l'affaire Al Yamamah, du nom du contrat d'armement conclu entre BAE Systems (anciennement British Aerospace) et l'Arabie Saoudite. Cette décision est en totale contradiction avec les dispositions de la Convention de l'OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Face à ce recul manifeste de la lutte anti-corruption en Grande-Bretagne, l'AG de TI a adopté une résolution déplorant « la sérieuse défaillance du Royaume-Uni pour se conformer à ses obligations internationales découlant de la Convention de l'OCDE ». Le Royaume-Uni n'a en effet fourni aucune excuse valable expliquant sa décision. Depuis neuf ans, ce pays a échoué à tenir ses promesses réalisées dans le cadre de la convention OCDE. Des raisons qui expliquent que le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption ait publié le 16 octobre 2008 un rapport accablant sur la situation britannique.

Le comportement du Royaume-Uni menace en effet l'intégrité de la Convention et son rôle de principal instrument de lutte contre l'offre de corruption. Les Etats rompant avec leurs obligations internationales doivent être tenus publiquement responsables, le Royaume-Uni n'y faisant pas exception.

TI appelle non seulement le Royaume-Uni à agir rapidement

pour mettre effectivement en œuvre les recommandations du Groupe de travail, mais également les autres Etats parties à la Convention à maintenir la pression afin que ce pays se conforme à ses engagements.

Sécurité des militants anti-corruption

En 2008, des menaces physiques et autres tentatives d'intimidation ont été exercées à l'encontre de plusieurs sections nationales de TI. En Bosnie-Herzégovine, l'intensification des attaques publiques portées par le Premier ministre de la République Serbe de Bosnie a conduit à la suspension en juillet des activités de la section de TI dans le pays. Au Sri Lanka, c'est une attaque à la grenade le 27 septembre dernier qui a bien failli ôter la vie au directeur de TI Sri Lanka et à sa famille.

L'AG à Athènes a sévèrement condamné ces attaques et, plus globalement, l'augmentation de l'hostilité à l'égard des défenseurs de la lutte anti-corruption. Le mouvement entend bien adopter toutes les mesures nécessaires permettant d'assurer leur protection à un niveau national et international et mettre ainsi un terme à cette violation des droits humains fondamentaux.

L'organisation, ne pouvant à elle seule assurer la sécurité de ses militants à travers le monde, appelle tous les gouvernements à respecter leurs engagements en matière de droits de l'homme, notamment la Déclaration des Nations Unies sur la protection des défenseurs des droits de l'homme et à veiller à l'application de l'article 13 de la Convention des NU contre la corruption portant sur la promotion de la participation de la société civile à la prévention et la lutte contre la corruption. Ces gouvernements doivent également veiller à ce que des enquêtes et des poursuites judiciaires soient effectivement menées pour s'assurer que les auteurs de ces actes ne restent pas impunis.

Pour TI, il est essentiel que des instruments, des processus et des garanties institutionnelles soient développés afin de permettre aux militants anti-corruption de mener leurs activités dans un environnement sûr.

Union Européenne

● Pas d'obligation de soupçon pour les avocats français

Dans une lettre datée du 15 octobre, adressée au bâtonnier et diffusée à l'Ordre des avocats de Paris, Nicolas Sarkozy a garanti que la décision du Conseil d'Etat du 10 avril 2008, relative à la 3^{ème} directive anti-blanchiment, sera respectée. Cette disposition exonérant les avocats de l'obligation de déclaration de soupçon est inscrite dans la directive qui devrait bientôt être transposée dans le droit français.

● Eurobaromètre sur la corruption

A l'occasion de la conférence internationale anti-corruption à Athènes début novembre, la Commission Européenne a présenté une étude intitulée « *L'attitude des Européens vis-à-vis de la corruption* » dont les résultats sont plutôt alarmants. En Grèce, 80% de la population considère la corruption comme un problème national majeur. Ce chiffre s'établit autour de 75% au Portugal, en Roumanie, en Hongrie et en Bulgarie. Il ressort de l'étude que les hommes politiques et les fonctionnaires en charge des marchés publics et des permis de construire sont perçus comme les plus corrompus ; que le crime organisé est considéré comme le facteur majeur de corruption ; que 32% des Européens considèrent que les auteurs de faits de corruption ne sont pas suffisamment inquiétés ; et enfin, que 2 Européens sur 3 pensent que les institutions européennes sont corrompues.

● L'OLAF et Eurojust renforcent leur coopération

Un accord de coopération a été conclu le 8 octobre dernier entre l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et Eurojust. Cet accord pratique doit permettre d'accroître leur coopération en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre infraction pénale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne. Cette coopération renforcée passera notamment par l'échange d'informations et de données personnelles.

● La Bulgarie sanctionnée

La Bulgarie s'est vue privée de 220M€ de fonds européens pour ne pas avoir lutté assez efficacement contre la corruption. Il s'agit de la première fois que la Commission Européenne prend une telle décision à l'encontre de l'un des pays mem-

bres. Parallèlement, la justice bulgare a condamné un ancien dirigeant du Fonds bulgare d'infrastructures routières à 5 ans de prison pour avoir exigé 25 000€ de pots-de-vin. Son intermédiaire, responsable du programme bulgare d'utilisation des fonds européens, a lui écopé d'un an avec sursis. Ce scandale avait en partie motivé le gel en juillet par la CE de 825M€ de fonds de pré-adhésion, dont 144M€ destinés aux infrastructures routières.

International

● Renforcement de la lutte anti-corruption à la Banque Mondiale

Le Conseil consultatif indépendant pour la lutte contre la corruption de la Banque Mondiale a été mis sur pied en septembre 2008. Ce Conseil donnera des avis à différentes instances de la Banque sur les mesures à envisager pour lutter contre la corruption. Il jouera également un rôle consultatif sur la mise en œuvre des recommandations du rapport Volcker. Un rapport d'ailleurs à l'origine de la création de ce nouvel organe.

● Création d'une école anti-corruption

Interpol et l'Office des Nations unies contre le crime et la drogue (ONUDC) ont créé une Académie Internationale Anti-Corruption qui verra le jour à l'automne 2009. Cette école organisera des stages de formation à la lutte contre la corruption qui devrait bénéficier à un millier de responsables gouvernementaux par an, issus en particulier de pays en développement. L'objectif est qu'à l'issue de ces stages, ces responsables transmettent leurs connaissances aux policiers et douaniers de leurs pays respectifs.

● La Suisse adapte sa législation anti-corruption

La Suisse vient de finaliser l'adaptation de son droit aux dernières recommandations du GAFI. Parmi les principales avancées, on note l'extension du champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent au financement du terrorisme, l'amélioration de la communication des opérations suspectes et le renforcement de la protection des déclencheurs d'alerte par la garantie de leur anonymat.

● L'OCDE et la transparence des marchés publics

L'OCDE a adopté 10 nouveaux principes devant renforcer l'intégrité dans les marchés publics. Ils doivent permettre la transparence dans l'ensemble du cycle de passa-

tion des marchés publics, une gestion budgétaire plus efficace, la prévention des pratiques de fraude et de corruption et la facilitation du règlement des différends. Ils prévoient également une obligation de rendre compte auprès des médias et de la société civile. Les pays de l'OCDE feront état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces principes en 2011.

DÉCISIONS JUDICIAIRES

France

- **Novembre 2008** : La Cour d'appel de Paris a confirmé la condamnation de Jean-Paul Huchon, président de la région Ile-de-France pour prise illégale d'intérêt. Il avait été condamné en février 2007 à six mois de prison avec sursis pour avoir contracté des marchés publics avec des entreprises qui employaient son épouse Dominique Le Texier. La privation des droits civiques, entraînant son inéligibilité, a cependant été annulée par la Cour d'appel.

International

- **Novembre 2008** : Johannes Feldmayer, ancien membre du directoire de Siemens, a été condamné à deux ans de prison avec sursis et 28 800€ d'amende pour avoir versé 30,3M€ au syndicat AUB. Ce versement avait pour but de rendre cette organisation favorable à la direction et de réduire ainsi l'influence d'IG Metall, syndicat majoritaire au sein de Siemens.

- **Novembre 2008** : Takemasa Moriya, ancien vice-ministre de la défense japonais, a été condamné à deux ans et demi de prison et 125 400\$ d'amende pour avoir perçu des pots-de-vin entre 2003 et 2007 en échange de son soutien à des entreprises d'armement pour des contrats avec l'Etat japonais. Moriya a fait appel et a été libéré sous caution.

- **Octobre 2008** : Un tribunal de Jakarta a condamné l'ex-gouverneur de la banque centrale d'Indonésie, Burhanuddin Abdullah, à cinq ans de prison et 23 500\$ d'amende pour des détournements de fonds portant sur plus de 10M\$ de pots-de-vin. Deux autres responsables de la banque centrale également mis en cause ont été condamnés à quatre ans de prison et une amende de 18 600\$. Une partie de cette somme aurait été versée à des parlementaires afin d'obtenir l'adoption de la loi de finance alors en discussion au Parlement.

TI France dans les médias

Ces deux derniers mois, l'action de TI France a bénéficié d'un large écho dans les médias tant sur le thème des paradis fiscaux et judiciaires que sur la plainte pour recel de détournements d'argent public déposée le 2 décembre à l'encontre des chefs d'Etat gabonais, congolais et équato-guinéen. Des résultats très positifs au regard de l'un des objectifs de l'association, à savoir la sensibilisation du grand public .

Crise financière : la question des paradis fiscaux

Sur ce sujet, TI France et les autres organisations membres de la plateforme « Paradis fiscaux et judiciaires » ont pu largement exposer leurs recommandations.

- **Les hedge funds sont le trou noir de la finance mondiale, Le Monde Economie, 23/09/08**

Daniel Lebègue, président de TI France : « *Les hedge funds, sont de loin les plus inquiétants. (...) Basés en grand majorité dans des centres offshore, ils sont, selon moi, le trou noir du système financier mondial. (...) Il n'y aura d'issue à la crise que si l'on construit un système de contrôle qui inspire et rétablit la confiance.* »

- **Peut-on faire disparaître les paradis fiscaux ?, La Tribune, 16/10/2008**

Daniel Lebègue : "Oui. L'Europe, qui en recense près de la moitié, est en première ligne"

« *Ce que l'Europe peut et doit faire disparaître, ce sont les zones de non-droit, de non-transparence et de non-coopération. Je propose cinq mesures simples pour aller dans ce sens. Tout d'abord, fermer, évidemment, l'accès des plans de sauvetage et de garantie aux banques domiciliées dans les paradis fiscaux. Ensuite interdire, dès à présent, la distribution des hedge funds qui ne fourniraient pas une information complète sur leur gestion. Il convient également de créer un registre international des sociétés offshore, d'exiger des banques cotées une information sur leurs filiales basées dans les paradis fiscaux et, enfin, d'étendre la directive européenne sur l'épargne des non-résidents aux personnes morales. Il faudra aller plus loin et instaurer une liste noire des États non coopératifs en matière fiscale et judiciaire. Le procédé s'était montré très efficace dans la lutte contre l'argent sale.* »

- **Et les paradis fiscaux français ?, Marianne.fr, 23/10/08**

Jacques Terray, vice-président de TI France : « *Nous demandons que le Luxembourg adhère à la directive épargne de l'Union Européenne parce, que pour l'instant, il échappe à l'obligation d'échanges d'informations fiscales vis à vis des autres pays européens* ».

- **La finance clandestine, une grave menace, selon Daniel Lebègue, Les Echos, 21/10/08**

- **Daniel Lebègue : « Les paradis fiscaux : un risque considérable pour le système financier », Capital, 18/11/08**

- **Daniel Lebègue : « Les banques devront faire moins de place aux activités à risque », La Croix, 13/11/2008**

- **Lutte contre la corruption - « Il faut d'urgence une liste noire des paradis fiscaux », Le Parisien, 21/10/08**

- **« Un nouvel état d'esprit dans la lutte contre les paradis fiscaux », L'Express.fr, 22/10/2008**

A la télévision et à la radio :

- Journal de Michel Field sur LCI le 15/10/08

- Sujet du 19/20 sur France 3 le 21/10/08

- Journal de 13h sur France 2 le 21/10/08

- Journal de 14h sur TV5 le 21/10/08

- France Info, France Culture et RFI le 21/10/08

- France Inter le 23/10/08 et le 13/11/08

Action en justice de TI France

- **Des chefs d'Etat africains visés à Paris par une nouvelle plainte, Le Monde, 02/12/08**

Daniel Lebègue : « *Nous avons décidé de nous placer plus résolument aux côtés des victimes de la corruption. La solide enquête déjà menée ne peut rester sans suite. Mais notre but n'est pas de régler des comptes. Ce que nous visons c'est la restitution aux populations des biens mal acquis.* »

- **Trois chefs d'état sur la sellette, La Tribune, 03/12/08**

- **La traque des biens de la Françafrique relancée, Libération, 03/12/08**

- **Nouvelle plainte visant le patrimoine français de 3 chefs d'Etat africains, AFP, 02/12/08**

- **Plaintes, menaces: l'enquête qui affole Omar Bongo et d'autres dirigeants africains, Mediapart, 08/12/08**

Agenda

• **27 et 28 janvier** : 4^{ème} conférence européenne anticorruption organisée par le C5 à Francfort, Allemagne

• **2 au 4 février** : Sommet britannique anti-corruption, organisé par Ethical Corporation à Londres, Royaume-Uni

• **16 au 18 février** : 4^{ème} conférence de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (EITI) à Doha au Qatar

« **La Lettre de Transparence** » n°40 paraîtra en mars 2009

La Lettre de Transparence

Publication trimestrielle de
Transparence-International (France)
2bis rue de Villiers, 92 300 Levallois
Tel/Fax: 33 (0)1 47 58 82 08

transparence@free.fr

www.transparence-france.org

Directeur de la publication : Daniel Lebègue

Imprimerie LFT

7-9 avenue Faidherbe, 93 100 Montreuil

Bulletin d'abonnement à renvoyer à Transparence-International (France), 2bis rue de Villiers, 92 300 Levallois

Nom et prénom :

Adresse : Signature :

Tél. :

E-mail :

Abonnement pour un an (4 numéros), en un chèque ci-joint à l'ordre de Transparence-International (France)