

Les mains sales

Interview avec Yann Baden, président de Transparency International-Luxembourg

En 2005, vous avez interrompu vos activités d'avocat pour devenir, trois ans durant, commissaire de police. Cette expérience a-t-elle marqué votre engagement dans Transparency International (TI)?

Yann Baden : Je ne crois pas que mon expérience en tant que membre du cadre supérieur de la police grand-ducale et en particulier en tant qu'enquêteur au sein du Département économique et financier du Service de police judiciaire ait marqué mon engagement dans TI.

Je crois que c'est plutôt en sens inverse que mon interruption d'activité d'avocat doit se comprendre. En effet, j'ai depuis toujours critiqué, sans agir, ceux qui, occupant une fonction dans laquelle ils gèrent l'intérêt général, profitent de leur fonction afin de s'enrichir personnellement, et ce, au détriment de l'intérêt général qu'ils sont censés gérer. En matière de corruption et de trafic d'influence, il faut bien comprendre que c'est la généralité de la population qui supporte en définitive les dommages causés par les agissements d'une très petite minorité. C'est en partie pour cette raison que j'ai voulu mettre mes services à disposition de la police grand-ducale. À mon retour au barreau, j'ai décidé de devenir actif au sein de TI en créant, avec d'autres, le chapitre luxembourgeois de TI.

Vous êtes actuellement avocat spécialisé en droit des affaires. N'y voyez-vous pas de contradiction avec le fait d'être président de TI-Luxembourg?

Y. B. : Je ne crois pas que la fonction de président de TI Luxembourg soit incompatible avec des fonctions qu'on peut exercer dans le cadre du monde des affaires. Bien au contraire, on ne peut agir efficacement dans le cadre d'une ONG, et en particulier d'une ONG qui traite d'un sujet aussi complexe que le fait TI, que si on connaît le monde des affaires.

Dès lors qu'un député siège au sein d'un conseil d'administration d'une entité de droit privé, il doit se retirer des débats et du vote sur les décisions ayant une incidence sur cette entité.

Il ne faut pas oublier que dans un pays comme le nôtre, où le niveau de vie de la population générale est élevé, la corruption (sous ses différentes formes, dont le trafic d'influence et les conflits d'intérêts) revêt une forme plus subtile, plus cachée. Cette subtilité en fait un sujet souvent hautement technique et difficile à aborder. C'est pour cette raison qu'un chapitre de TI ne peut, dans des pays développés, être efficace que si les personnes en charge du chapitre disposent des connaissances et des expériences requises afin de connaître et de circonscrire le phénomène auquel TI s'attaque dans cette société en particulier.

Le conseil d'administration de TI est composé de trois avocats et d'un réviseur d'entreprise. Pourquoi ne vous êtes-vous pas davantage ouvert à la société civile, à l'instar d'une

organisation comme Amnesty International? Et quels critères faut-il remplir par rapport à la centrale berlinoise de TI pour s'organiser en branche nationale de leur réseau?

Y. B. : Le conseil d'administration actuel de TI Luxembourg est composé de ses fondateurs originaires. Le fait que ces quatre membres aient des professions bien déterminées n'est pas le signe d'une fermeture à l'égard de la société civile, voire même d'un sentiment élitiste. C'est simplement le résultat de ce que les initiateurs ont cherché des personnes susceptibles de participer à une aventure comme celle de TI Luxembourg. Naturellement, les initiateurs vont choisir ces personnes parmi leurs connaissances. Il est un fait que si on travaille dans une certaine profession, on a probablement plus de connaissances au sein de cette même profession plutôt que dans d'autres. La composition actuelle du conseil d'administration est dès lors uniquement le reflet de cette « coïncidence ».

Loin d'être élitiste, nous accueillons toute personne désireuse de devenir membre. Le seul critère d'incompatibilité comme membre du conseil d'administration est le fait de disposer d'un mandat public. Cette restriction a été prévue afin d'éviter des conflits d'intérêts réels ou apparents, puisque nous ne voyions pas TI Luxembourg être mené par un député, un ministre ou un bourgmestre.

Si j'ai dit que la matière de la corruption dans notre pays peut parfois être technique

Les mains propres

Transparency International (TI) a été créée en 1993 par l'Allemand Peter Eigen, ex-cadre de la Banque mondiale, afin de (comme le formule le site Internet de TI) « raise awareness and diminish apathy and tolerance of corruption, and devise and implement practical actions to address it ».

Aujourd'hui, TI compte plus de 90 sections nationales. L'organisation est surtout connue pour la publication annuelle de l'Indice de perception de la corruption (IPC) qui, depuis 1995, classe les pays en fonction du degré de corruption « ressentie » par la population envers les administrations et les hommes politiques. Il s'agit donc plus d'une question de perception que d'une méthode basée sur des faits. TI s'en explique : « Over time, perceptions have proved to be a reliable estimate of corruption. Measuring scandals, investigations or prosecutions, while offering 'non-perception' data, reflects less on the prevalence of corruption in a country and more on other factors, such as freedom of the press or the efficiency of the judicial system. » Selon cet indice, la Nouvelle-Zélande, le Danemark et la Finlande seraient les trois pays les moins corrompus tandis que la Corée du Nord, la Somalie et la Birmanie se retrouvent en bas de la liste (le Luxembourg se situerait à la 11^e place entre le Canada et Hong-Kong).

TI est parfois critiquée¹ pour sa proximité personnelle et financière avec des grandes entreprises industrielles américaines et allemandes ainsi qu'avec des groupes de lobbying pro-business. Daimler, Lufthansa, Hochtief et BASF comptent ainsi parmi ses « membres personnes-morales » (qui s'engagent à « ne pas participer sciemment, de façon directe ou indirecte, à tout acte de corruption »), tandis que Lockheed, Boeing, IBM, General Motors, Exxon, General Electric, Texaco, ExxoMobil et Shell comptent parmi ses donateurs. Ceci pose la question des liens de dépendance : les entreprises-membres dépendent-elles de TI pour sauvegarder leur réputation ou serait-ce TI qui dépend des entreprises pour assurer son financement ? Probablement un peu des deux. Le fondateur de TI semble en tout cas ne pas y voir de contradiction. Ainsi, il décrit la génération des fondateurs de TI comme un groupe de vieux messieurs respectables et, surtout, pragmatiques : « Wir waren alle keine langhaarigen Weltverbesserer oder Revolutionäre in zerrissenen Jeans, sondern gestandene Professionelle, Anwälte, Politiker und Bankmanager. Wir hatten auch nicht vor, uns an Werkto-

zu ketten oder in Schlauchbooten vor Ölbohrinseln zu kreuzen. Im Gegenteil: Von Anfang an wollten wir uns mit den traditionellen Akteuren dieser korrupten Welt an einen Tisch setzen und gemeinsame Lösungen finden. Wir wollten das System der Korruption anprangern, nicht diejenigen, die durch jahrelange Praxis im Kreislauf der Bestechung gefangen waren. »²

Reste que depuis qu'un scandale de corruption massive chez Siemens (membre de TI depuis 1998) en 2004 puis, à nouveau, en 2006 a ébranlé l'industrie allemande, TI semble être devenue plus critique à l'égard des acteurs économiques. Ainsi, TI a retiré le statut de membre à Siemens fin 2006 et, récemment encore, a accusé 57 firmes allemandes (dont Siemens et Daimler Chrysler) d'avoir versé des pots de vin à des responsables irakiens pour s'attribuer des marchés dans le cadre du programme « Food for Oil ».

Transparency International Luxembourg (TI-L) a été fondée en 2009 sous le nom de « Association Pour la Promotion de la Transparence a.s.b.l. », par des avocats à la Cour et un réviseur d'entreprises. En 2010, l'ASBL a été acceptée comme chapitre luxembourgeois de l'organisation Transparency International. En 2011, TI-L a lancé une *hotline* anticorruption qui peut être jointe respectivement via le numéro de téléphone 26 38 99 29 et via le site Internet www.corruption.lu. ♦

¹ En mai 2001, Bernard Cassen s'était ainsi interrogé sur « la portée réelle des multiples initiatives internationales contre la corruption et sur les véritables motivations de leurs inspirateurs, à l'avant-garde desquels se trouvent les Etats-Unis » et décrivait TI comme une sorte de bras médiatique du projet néolibéral : « la diplomatie américaine canalise [...] l'indignation que suscite la corruption au service des intérêts de ses grands groupes nationaux en désarmant leurs concurrents commerciaux [...] Au-delà des discours moralisateurs, l'objectif est de faire de la lutte contre des pratiques délictueuses le fer de lance d'un projet beaucoup plus vaste : l'imposition de leur modèle aux pays en voie de développement ou en "transition" [...] » (Bernard Cassen, « Les arrières-pensées dans la lutte anticorruption », *Le Monde diplomatique*, mai 2001)

² Peter Eigen, *Das Netz der Korruption: Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft*, Campus Verlag, 2003, p. 15

et complexe, je crois qu'il est opportun que certains membres du conseil puissent disposer de connaissances et d'expériences en la matière. Ceci n'exclut évidemment pas que d'autres membres qui ne disposent pas de ce type de connaissances ou d'expériences puissent contribuer utilement aux objectifs de l'association. L'actuel conseil désire s'adjoindre une représentation plus diversifiée.

Les critères à remplir par rapport à la centrale berlinoise sont essentiellement des critères d'intégrité, d'honnêteté et de stratégie d'action. Il y a un certain nombre de critères formels comme la prévision de principes de bonne gouvernance au niveau des statuts, de principes de révision des comptes et de principes de gestion de conflits d'intérêts. Par ailleurs, cette affiliation à TI se fait en plusieurs phases, portant sur un certain nombre d'années et donnant à la centrale berlinoise l'opportunité de voir l'activité et l'engagement des chapitres nationaux. Nous gardons cependant toute notre indépendance par rapport aux moyens à mettre en œuvre.

TI Luxembourg est actuellement un chapitre en formation, de sorte qu'elle ne dispose pas encore d'un droit de vote au sein de l'assemblée générale de TI. Nous espérons que cette dernière étape pourra être franchie au courant de l'été de cette année.

La Chambre des députés est en train d'élaborer un code de conduite. Pour l'instant, il n'est pas encore clair si celui-ci s'appliquera uniquement aux députés ou s'il s'étendra aux ministres et fonctionnaires publics, voire aux élus communaux. Qu'attendez-vous de cette nouvelle réglementation ?

Y. B. : TI Luxembourg avait milité pour l'adoption d'un tel code depuis sa création au milieu de l'année 2009 et avait émis un communiqué de presse en ce sens en septembre 2011. TI Luxembourg avait également tenu une conférence de presse le 9 décembre 2011 sur ce même sujet. Nous souhaitons voir le Luxembourg légiférer par une loi unique et d'ensemble (tout en respectant la séparation des pouvoirs) en matière de conflits d'intérêts et de probité publique. La législation doit être applicable aux élus (députés, bourgmestres,



Selon l'Indice de perception de la corruption publié annuellement par TI, la Corée du Nord serait la nation la plus corrompue du monde.

échevins et conseillers communaux), aux ministres du gouvernement ainsi qu'aux fonctionnaires et employés étatiques et communaux, et au personnel des établissements publics.

Une telle législation doit comprendre, outre une définition du conflit d'intérêts, l'obligation d'une déclaration d'intérêt et d'activité publique pour tous les élus et

Le pragmatisme [...] peut et doit être complètement délié du phénomène de corruption pour qu'il soit à l'avantage des opérateurs économiques.

membres du gouvernement, une déclaration non publique de composition du patrimoine pour tous les élus, l'institution d'un déontologue/d'une commission d'éthique et de déontologie publique, une réglementation des cadeaux, une réglementation des incompatibilités entre mandat public et activité professionnelle privée pendant l'exercice du mandat et à l'expiration de celui-ci, une réglementation des incompatibilités entre mandat public et mandat privé ainsi qu'un registre publié sur Internet reprenant les mandats publics dans le secteur privé.

L'intérêt d'un tel code est multiple. D'une part, il permet aux institutions et à la société civile (dont les ONG) de suivre et de comprendre plus en détail le processus décisionnel et les conflits existants. Le cas échéant, l'existence d'un conflit ouvertement annoncé permettra plus facilement au décideur politique de se retirer d'une décision. D'autre part, un tel code doit également contenir un ensemble de règles

qui permettent à l'élu ou au fonctionnaire de savoir exactement ce qui est attendu de sa part.

Il existe un troisième intérêt moins direct, qui est celui d'adopter une attitude de transparence et d'intégrité pouvant servir de modèle à d'autres pays. Si le Grand-Duché de Luxembourg est souvent attaqué par certains pays étrangers en raison du secret bancaire et du concept souvent mal compris de paradis fiscal, il doit de son côté montrer les avantages d'un petit pays. Parmi ces avantages, il faut compter la possibilité de trouver rapidement un consensus pour faire avancer les choses. Tant le gouvernement que certains députés ont contacté TI Luxembourg dans le cadre de l'élaboration de projets de code de conduite et nous espérons qu'un projet d'ensemble puisse rapidement voir le jour, reprenant les principes essentiels défendus par TI.

Les députés siégeant dans des conseils d'administration ont été ces derniers mois sous le feu de la critique à cause de potentiels conflits d'intérêts entre mandat politique et intérêts financiers personnels. Concrètement, pensez-vous qu'un député qui siège par exemple dans des conseils d'administration d'assurances privées (comme Michel Wolter) devrait s'abstenir du débat et du vote sur la réforme des retraites ?

Y. B. : Si l'on souhaite traiter la matière des conflits d'intérêts au niveau des autorités étatiques, il ne faut pas perdre de vue que certaines législations spécifiques traitent déjà la matière du conflit d'intérêts. Tel est le cas par exemple des législations sur les sociétés commerciales ou encore sur certaines professions. Le conflit d'intérêts est



Pieter Bruegel, détail du tableau *La chute des anges rebelles* (1562)

un sujet extrêmement important, parce que la personne qui prend une décision et qui est en situation de conflit d'intérêts risque de pervertir la motivation d'un intérêt au profit d'un autre. Ce risque peut s'avérer réel, auquel cas une entité profite d'une décision au détriment de l'intérêt général, ou s'avérer de nature apparente uniquement, auquel cas la décision elle-même n'est pas perçue comme décision prise dans l'intérêt général ou au-dessus de tout doute, elle risque dès lors de ne pas être soutenue par l'ensemble de la population.

Dans le monde des affaires, l'apparence de tels conflits risque d'envoyer un mauvais message à l'attention des décideurs économiques (dont les dirigeants de sociétés susceptibles de s'installer au Luxembourg). Dans cette hypothèse, la fiabilité du système de prise de décision politique est en jeu et risque de laisser apparaître un système de décisions arbitraires. Il est dès lors extrêmement important que le conflit d'intérêts réel ou apparent puisse être évité. TI Luxembourg n'est pas d'avis que les hommes/femmes politiques du Luxembourg sont plus exposé(e)s que d'autres politiques étrangers et espère qu'il n'y a pas beaucoup de conflits d'intérêts réels qui se rencontrent. Néanmoins, l'apparence d'un conflit d'intérêts est un poison pour le fonctionnement normal d'un pays démocratique, surtout en temps de crise financière ou économique.

TI Luxembourg croit dès lors qu'un député qui siège au sein d'un conseil d'administration d'une entité de droit privé doit

se retirer des débats et du vote sur les décisions ayant une incidence sur cette entité.

Nous sommes d'ailleurs plus fondamentalement d'avis que les élus publics (députés et élus locaux), les membres du gouvernement ainsi que les fonctionnaires et employés publics ne doivent siéger dans des organes dirigeants d'entités privées que dans deux hypothèses. La première est celle où l'entité appartient en exclusivité ou en majorité à l'élu ou au fonctionnaire en question, auquel cas il s'agit simplement de l'exercice de sa profession ou de la mise en valeur de son patrimoine privé. L'autre hypothèse est celle où l'élu ou le fonctionnaire devient dirigeant d'une entité privée en tant que représentant physique d'une collectivité publique (État ou commune). Dans cette dernière hypothèse, le processus décisionnel du représentant physique, le sort de ses rémunérations ainsi que la façon dont il rapporte à la collectivité publique et au public doivent être retenus dans un code.

Pour empêcher une politique des « portes tournantes » qui voit transiter des hauts fonctionnaires dans le secteur privé, l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la fonction publique stipule à l'article 22 : « [...] Il est interdit au fonctionnaire d'utiliser ou de divulguer des informations confidentielles obtenues en sa qualité d'agent. Il en est de même du fait de donner à quiconque des conseils fondés sur des programmes, des politiques ou des informations concernant l'Etat et non disponibles au public. » Cet article constitue-t-il une réponse adéquate aux pra-

tiques de « pantouflage » ? Ne faudrait-il pas, à l'instar de la Commission européenne, prévoir une période de cooling-off ?

Y. B. : Il est un fait qu'il faut obligatoirement réglementer la pratique du « pantouflage » et que le *cooling-off* est une réponse possible. La solution à adopter doit cependant s'appliquer non seulement aux fonctionnaires, mais également aux élus et aux membres du gouvernement. Il reste que la matière est difficile à réglementer, alors que, dans un État démocratique, il faut que les personnes dont les fonctions ou le mandat viennent de cesser puissent de nouveau gagner leur vie et s'établir. Il ne faut pas non plus oublier que la contrepartie du *cooling-off* est la continuité de la rémunération. Or, nous avons vu à travers le récent exemple du président en Allemagne et des questions portant autour du Ehrensold que la continuité de cette rémunération soulève également des questions importantes de déontologie et d'éthique.

Nous connaissons d'autres exemples en politique nationale ou étrangère d'anciens élus qui acceptent un poste au sein d'un conseil d'administration d'une société privée ; fonction pour laquelle cet ancien élu n'apporte aucune plus-value si ce n'est celle d'être un représentant reconnaissable et surtout de disposer d'informations et de contacts privilégiés.

Le Luxembourg défraie souvent la chronique de la presse internationale : d'Angolagate aux rétrocommissions pakistanaises, en passant par Bernard Madoff. La cellule du renseignement financier du Parquet est-elle assez équipée pour démanteler ce genre de montages financiers ou s'agit-il d'un problème structurel lié à l'organisation et au fonctionnement de la place financière ?

Y. B. : La situation de la place financière au Luxembourg est particulière. Il faut se rendre compte que le niveau de vie élevé luxembourgeois est aujourd'hui le fruit de la place financière luxembourgeoise. Aucune profession n'y échappe, même les professions qui n'en font pas directement partie.

Il faut également être conscient de ce que le Luxembourg n'est pas la seule place financière au monde et que toutes les places

financières sont utilisées par des personnes malhonnêtes. Ce n'est donc pas la place financière en soi qui est problématique, mais certaines pratiques.

Ce qui, au niveau de la répression des crimes et délits, distingue cependant fondamentalement le Grand-Duché de Luxembourg d'autres pays aux places financières importantes, c'est la disproportion entre la taille du pays et, partant, de ses ressources – dont les ressources humaines – et la taille de la place financière. Ainsi, la cellule de renseignements financiers, le nombre de juges d'instruction et les effectifs spécialisés du Service de police judiciaire demeurent peu importants par rapport à la taille de la place financière. Il en est de même, encore qu'il y ait eu un recrutement important ces dernières années, sur le plan des effectifs du régulateur de la place financière, la CSSF.

S'ajoute à cela que la criminalité financière est extrêmement complexe, non seulement par ses montages, mais également par le fait qu'il s'agit d'une criminalité souvent transfrontalière. La répression de cette criminalité transfrontalière est difficile parce qu'elle requiert une coopération transfrontalière qui, par le fait des choses, n'est pas à même de soutenir le rythme accéléré des opérations.

Il est donc indéniable que les ressources humaines mises à disposition par les autorités luxembourgeoises en vue de combattre certaines formes de criminalité financière sont insuffisantes en nombre et en qualification. TI Luxembourg est d'avis que les autorités luxembourgeoises devront nécessairement accélérer le rythme des recrutements à ce niveau, mais également qu'une meilleure organisation de ces services est requise.

La branche luxembourgeoise de TI a-t-elle un rôle particulier à jouer dans ce contexte économique ?

Y. B. : TI Luxembourg a effectivement son rôle à jouer, parce que TI Luxembourg peut recourir à l'aide, à l'assistance et au savoir-faire d'autres chapitres de TI. Il peut dès lors mettre à disposition des autorités étatiques ces expériences et ce savoir-faire. La *hotline* anticorruption que

nous venons de mettre en place sur base de la nouvelle législation *whistleblowing*, entrée en vigueur en février 2011, peut également être utile pour identifier des pratiques illégales ou suspectes.

Les responsables politiques se réfèrent souvent à une « culture luxembourgeoise du pragmatisme » (kuerz Amtsweeër) en matière économique et financière présentée comme un avantage de compétitivité. Ce que vous appelez « corruption » n'est-il pas juste une manière de « fluidifier » les relations sociales et économiques ?

Y. B. : Je crois que le concept de rapidité de la prise de décisions et le phénomène de corruption sont deux choses fondamentalement différentes. Le pragmatisme, voire la possibilité (souvent théorique, alors que d'autres pays limitrophes sont aujourd'hui capables de réagir plus rapidement que les autorités luxembourgeoises) de rapidité du processus décisionnel peut et doit être complètement délié du phénomène de corruption pour qu'elle soit à l'avantage des opérateurs économiques.

Car ce que les opérateurs économiques sérieux ne recherchent absolument pas, c'est une attitude d'arbitraire ou de discrétionnaire et donc d'incertitude. Au contraire, ils recherchent une approche constante, justifiée et objective. Le phénomène de corruption fait simplement de la décision politique un arbitraire et non pas la constance objective recherchée par beaucoup d'opérateurs économiques.

Le Luxembourg disposant de moins de ministres et de députés, il doit justement profiter d'une administration allégée afin de prendre rapidement des décisions objectives et justifiées, de sorte à fixer rapidement les opérateurs économiques.

En 2011, une loi a été votée renforçant la protection accordée par le Code du travail aux whistleblowers, ces employés privés ou publics qui dénoncent des faits de corruption à leur supérieur hiérarchique ou à la justice. Un an après le vote, quel bilan en faites-vous ?

Y. B. : TI Luxembourg se réjouit d'abord de l'existence de cette loi, même si le législateur n'est pas allé suffisamment loin. Ainsi, TI Luxembourg avait proposé, et le

gouvernement l'avait accepté, que les personnes puissent être protégées si elles portaient leurs informations non pas à l'attention de leur supérieur hiérarchique ou du Parquet, mais à une organisation tierce comme TI Luxembourg. La commission juridique du Parlement n'a pas voulu retenir cette modification gouvernementale proposée à l'initiative de TI Luxembourg. Il est dès lors probable que nous demandions à l'avenir des modifications à cette loi. Ainsi, plusieurs entités nationales de TI procéderont au cours de cette année à une étude sur les législations dites du *whistleblowing* en vue d'induire certaines modifications au niveau législatif.

Ce qui est à déplorer, c'est que les autorités étatiques n'aient pas cru utile, malgré les demandes en ce sens de TI Luxembourg, de promouvoir activement l'intérêt de cette loi. Il faut comprendre que la corruption est une des rares infractions qui, en règle générale, ne connaît pas de victimes directes, mais uniquement indirectes : la société luxembourgeoise et les finances publiques (et, partant, chaque individu dont les impôts sont gaspillés par la corruption). Les intérêts de la population et des finances publiques ne peuvent être protégés que par des individus qui, en ayant connaissance de certains pratiques, ont le courage de les signaler.

Combien de plaintes ont été déposées jusqu'ici ?

Y. B. : Un an après le vote, nous devons cependant arriver à la conclusion que cette loi n'a jusqu'à ce jour pas servi à accroître le nombre de plaintes déposées auprès du Parquet ou signalées à la hotline anticorruption de TI Luxembourg. Un véritable travail reste donc à faire non seulement pour améliorer la protection du *whistleblower*, mais également pour faire prendre conscience à tous les opérateurs (politiques et économiques) et à la population que la lutte contre la corruption est devenue importante, nous concerne tous et requiert l'engagement de nous tous. ♦

(Entretien mené par courriels entre le 19 mars et le 19 avril 2012/BT)