

11TH PACIFIC SCIENCE INTERCONGRESS

2EME ASSISES DE LA RECHERCHE FRANÇAISE DANS LE PACIFIQUE

Mathias Chauchat, professeur des universités, agrégé de droit public (mathias.chauchat@univ-nc.nc), directeur du Laboratoire de Recherches Juridiques et Economiques (LARJE) de l'Université de la Nouvelle-Calédonie (<http://larje.univ-nc.nc>)

Intégrité et transparence dans les administrations publiques

Une expérience australienne

Bonne gouvernance et développement sont étroitement liés. L'intégrité et la transparence des politiques publiques, comme l'efficacité des services publics, demeurent des objectifs permanents.

La France a une tradition de contrôle interne à l'administration par de grandes inspections centrales, par les collègues de même rang en matière disciplinaire, ou externe par le juge administratif ou financier. Contrairement aux pays anglo-saxons, elle n'a pas développé de contrôle non juridictionnel indépendant du pouvoir exécutif.

Les USA ont expérimenté la fonction de procureur spécial (« *special prosecutor* »), devenu par la suite « conseiller indépendant » (« *independent counsel* »). Recrutés par le Ministre de la Justice ou par le Congrès, ils ont pour charge d'enquêter sur les fautes professionnelles commises par les agents d'autorité.

L'Australie s'est inspirée de cette tradition plus large des « *watchdogs* » et l'Etat du Queensland (Australie) a mis en place en 2002, sous le contrôle de son Parlement, une commission permanente et indépendante, la CMC « *Crime and Misconduct Commission* » qui contrôle le secteur public. Sa juridiction est si large qu'au delà des administrations publiques classiques, elle couvre la police, les prisons, les établissements publics, les universités, les tribunaux comme les élus.

Loin de se limiter à une fonction répressive, la CMC encourage les politiques de prévention, rédigeant à l'intention des administrateurs comme des citoyens des manuels de comportement. Ils permettent d'identifier les conflits d'intérêts. Ils fixent des limites très concrètes entre les cadeaux acceptables et les rétributions. Ils définissent les limites de la faute professionnelle et de l'engagement de poursuites pénales. Les citoyens sont informés et leur vigilance est sollicitée. Il existe à leur intention un manuel de révélation (« *A guide to whistleblowing* ») qui explique les réactions utiles à l'intérêt public.

Cette étude s'appuie sur l'expérience de la CMC de l'Etat du Queensland et s'interroge sur une possible adaptation aux Îles françaises du Pacifique.

Intégrité et transparence dans les administrations publiques

Une expérience australienne

Le Queensland a souvent été caricaturé en Australie pour être le pays des excentricités et des extrêmes¹. Et pas seulement par ses dimensions de 3 fois la France. Si les habitants du Queensland se sont établis sous les tropiques, les tropiques ont déteint sur eux ! En août 1968, un homme qui avait passé 15 ans de sa vie dans une station rurale de l'Etat, va devenir « *Premier* » [Ministre] du Queensland. Johannes BJELKE-PETERSEN, fils d'un pasteur d'origine danoise et luthérienne, périphérique du cœur anglo-saxon du pays, a toujours considéré qu'un travail dans une ferme rurale valait tous les diplômes d'Oxford. En cela, il rencontrait les convictions profondes des ruraux.

Mais, l'année 1968 est un moment particulier de l'histoire où les lignes politiques bougent profondément. BJELKE-PETERSEN va vivre en décalage total avec cette évolution. Défiant tous les changements, il va tenir une majorité conservatrice du *National Party* jusque 1987. Il s'oppose à toutes les revendications ; ses ennemis sont, pour résumer brutalement et en reprenant ses propres propos, les noirs (les aborigènes des organisations de lutte pour les droits civiques), les verts (toutes les associations de défense de la nature) et les rouges (qui incluent les travaillistes du *Labor Party*, pourtant si modérés).

L'économie du Queensland est mise en coupe réglée au profit des grandes sociétés forestières et minières. C'est là aussi que décolle *Gold Coast*, avec l'arrivée des riches retraités à qui on a promis la fin des droits de succession ! La répression des activistes est de plus en plus violente et Brisbane, particulièrement pendant les *Brisbane Commonwealth games of 1982*, connaît des manifestations géantes qualifiées de « terroristes » ! Le régime ne tient que par le soutien politique des milieux ruraux réactionnaires et la répression policière. C'est pourtant de là que l'effondrement va venir. La police est devenu un Etat dans l'Etat. En 1986, un journaliste de la chaîne ABC, Quentin DEMSTER, dénonce le système de corruption du *Sunshine State*. Un groupe d'officiers supérieurs de la police gère des activités illicites de jeux, de paris, de prostitution et de drogue... Le tout nouveau Vice-Premier Ministre Bill GUNN accepte l'idée d'une commission d'enquête présidée par Gerald FITZGERALD. Plus rien ne pourra l'arrêter.

FITZGERALD met en place une équipe qui atteindra 135 juristes, experts-comptables et policiers, avec l'objectif de démonter 10 années de mauvaise conduite. L'enquête dure 18 mois, auditionne plus de 400 témoins. En offrant l'immunité aux policiers de second rang, s'ils acceptent de dénoncer leurs supérieurs, l'enquête par un effet de domino fait tomber les plus hauts responsables.

Le *National Party* remplace BJELKE-PETERSEN le 26 Novembre 1987 qui démissionne et il nomme Michael AHERN comme *Premier* du Queensland. Sa modération et sa

¹ Sur l'histoire du Queensland, on se référera à Raymond EVANS, *A History of Queensland* (2007), Cambridge University Press, p. 219 et suivantes.

recherche du consensus sont un contraste insupportable pour les durs du parti national qui le remplacent dès septembre 1989 par le ministre rural de la police Russel COOPER. Dans la continuité de son prédécesseur, il s'engage pourtant à suivre deux des principales recommandations de la commission FITZGERALD : une réforme électorale et la création d'une commission permanente de lutte contre le crime. Mais aussitôt la mise en place de la *Criminal Justice Commission* (CJC), le gouvernement du Queensland ne cesse d'en dénoncer violemment l'activité et tente son asphyxie financière. Il la transforme en 1997 en *Crime Commission*, directement responsable devant le ministre.

Mais à l'occasion d'une élection partielle en 1998, le *Labor Party* prend la majorité avec un siège de majorité. Peter BEATTIE est nommé Premier Ministre². Il est un avocat zélé d'une commission permanente de lutte contre le crime. Ce sera la *Crime and Misconduct Commission*³ (2002) qu'on connaît aujourd'hui. L'institution essaiera au New South Wales avec *l'Independent Commission Against Corruption* (1988), et en Western Australia, la *Corruption and Crime Commission* (2003)⁴.

Ces institutions récentes et indépendantes représentent une innovation simple et pragmatique en réponse à une situation donnée. Leur autorité s'est installée assez vite dans le paysage institutionnel australien.

I – UNE STRUCTURE INDEPENDANTE ET BIPARTISANE

Le système de Westminster de démocratie parlementaire, qui demeure le standard politique australien, est basé sur quelques idées simples : les gouvernements, responsables devant le peuple, définissent les orientations politiques et les agents publics les mettent en application. Le rôle de la fonction publique est de fournir des conseils indépendants, impartiaux et avisés. Lorsque l'administration est politisée, sa capacité de conseil en est affectée et le mélange des considérations techniques et politiques pollue l'avis donné. Plus grave, les agents publics peuvent, petit pas par petit pas, franchir les limites de la légalité, de la faute professionnelle, voire délictuelle.

A – Les systèmes de régulation et de contrôle sont apparemment déjà nombreux ; pourtant l'espace existe pour une telle institution.

Le droit pénal paraît la première des réponses. Mais il est considéré comme difficilement adapté pour servir de guide ligne à des comportements publics qui introduisent dans le processus de prise de décision du parti-pris ou des motifs abusifs ou irréguliers comme la prise en compte d'intérêts privés. Il n'est pas conçu en effet pour fournir une éthique globale, même si la définition des infractions pénales, a moins pour les cas les plus graves, aide à fixer les limites en-deçà desquelles les autorités ne doivent jamais aller.

² Son mandat durera du 20 juin 1998 au 13 septembre 2007, lorsqu'il se retirera volontairement, sans avoir été battu électoralement, au profit d'Anna BLIGHT, *Premier* actuel du Queensland qu'il avait formée et préparée à cette tâche.

³ Crime and Misconduct Act 2001.

⁴ Pour une étude globale, on se reportera à Peter M HALL, *Investigating Corruption and Misconduct in Public Office : Commissions of Inquiry, Powers and Procedures*, Lawbook co, (2004).

L'action disciplinaire⁵ par l'autorité hiérarchique, soumise aux garanties de la « *natural justice*⁶ », est également une voie d'action utilisable. Mais elle a l'inconvénient de faire porter sur l'administration elle-même la répression et reste potentiellement soumise au reproche de corporatisme. La juridiction disciplinaire est, comme en France, très large dans son acception. Tout manquement est potentiellement réprimé, de l'absence à l'inefficacité, la paresse comme le manque d'éthique. Tout comportement, même privé, d'un agent public qui peut porter atteinte à la réputation du corps ou de l'administration auquel il appartient est susceptible de permettre une sanction disciplinaire. Mais la répression disciplinaire non plus ne fournit pas nécessairement un manuel d'action pour les agents publics et, parce que trop large, ne cerne pas les comportements les plus préjudiciables à l'action publique.

Parallèlement, le droit de la *Common Law*, dont l'application n'est pas exclue pour le secteur public, reconnaît le principe de la confiance légitime du public dans son administration ; mais là encore, ce principe ne fournit pas directement une éthique à laquelle se référer. Ce concept de confiance légitime est néanmoins déjà plus exigeant que les seules infractions pénales. La partialité par exemple, ou le conflit d'intérêts, qui sont parfois difficilement érigés en infraction pénale lors d'un procès, portent tous deux atteinte à ce principe de confiance et peuvent prouver un comportement fautif de la personne publique.

C'est pourquoi, malgré la multiplicité des voies de droit utilisables (pénale, disciplinaire ou même civile), une réflexion sur les questions d'éthique administrative a été jugée impérative et le choix a porté sur la création d'une autorité indépendante spécialisée. La Commission chargée « des Délits et de l'Inconduite⁷ », ou CMC, a été créée le 1^{er} janvier 2002 pour améliorer l'intégrité du secteur public du Queensland⁸. Elle suit les affaires « d'Inconduite officielle », définition plus étroite que la simple faute disciplinaire. Il s'agit principalement de viser les comportements de service des agents publics, qui se révèlent soit malhonnêtes, soit manquant d'impartialité, soit encore impliquant un rupture de la confiance du public, soit plus simplement autorisant un usage inapproprié d'informations privilégiées obtenues dans le service. Cette Inconduite doit encore représenter une faute d'une certaine gravité pour intéresser la CMC, soit qu'elle puisse

⁵ Public Service Act 1996, s 87.

⁶ Ou « *procedural fairness* » (impartialité procédurale) fournit traditionnellement les garanties des droits de la défense (« *the right to a fair hearing* ») et le droit à un traitement équitable (« *the right to an unbiased decision* »).

⁷ On peut aussi traduire plus étroitement par faute professionnelle. « *Official misconduct is conduct that could, if proved, be a criminal offence, or a disciplinary breach providing reasonable grounds for terminating the person's services, if the person is or was the holder of an appointment* », Crime and Misconduct Act 2001, s 15.

⁸ Elle est divisée en trois grandes divisions : *Crime, Misconduct and Witness protection*. Dans sa partie *Crime*, elle a pour charge de lutter contre certains délits majeurs (le crime organisé, la pédophilie, la pyromanie, le meurtre et le trafic de drogue principalement). Dans son activité de *Witness protection*, elle protège également les témoins. Ces aspects ne seront pas développés ici.

être qualifiée pénalement, soit qu'il s'agisse d'une faute disciplinaire suffisamment grave pour entraîner la révocation. On citera ainsi, à titre d'exemple, les faits de corruption, c'est-à-dire accepter de l'argent ou d'autres avantages pour éviter des poursuites, gagner un contrat ou obtenir une autorisation, le vol, l'agression ou encore la non révélation d'un conflit d'intérêts dans un but de profit personnel.

B - Le modèle d'indépendance de la commission est très spécifique et pour tout dire très anglo-saxon. Plutôt que de rechercher une indépendance abstraite, on la garantit par le soutien bipartisan.

La CMC est composée de 5 commissaires, dont un président, et fonctionne collégalement. Elle est désignée par le *Governor-in-Council*, c'est-à-dire sur proposition du gouvernement, après publicité et consultation de la commission parlementaire concernée, du *Leader* de l'Opposition et du président de l'Assemblée. Il est officiellement prescrit que la proposition qui sera faite au Gouverneur dispose d'un soutien bipartisan. Le président de la CMC est statutairement un magistrat issu, soit des Cours Suprêmes des Etats, soit des Cours fédérales⁹. Les membres sont choisis parmi les avocats australiens, impliqués dans la défense des libertés civiques, la criminologie, la sociologie ou l'administration publique. Chaque membre dépose une déclaration de patrimoine. Le mandat est de 5 ans.

La CMC est responsable devant les citoyens du Queensland par l'intermédiaire du Comité Parlementaire des Délits et de l'Inconduite (PCMC « *Parliamentary Crime and Misconduct Committee* ») dont la gestion est bipartisane. Il en contrôle l'activité et reporte à l'Assemblée. Le comité dispose de pouvoirs réels de convocation et d'information. Il a le droit d'exiger une enquête particulière de la CMC, dès lors que cette demande a un soutien bipartisan.

Le champ de compétence et de contrôle de la CMC est extrêmement large. Conçue pour améliorer l'intégrité du secteur public du Queensland, sa juridiction s'étend à tout ce qui peut être pragmatiquement qualifié « d'unité administrative »¹⁰. Cela ne vise pas seulement l'exécutif; on y trouve *les trois pouvoirs constitutionnels* : l'assemblée parlementaire comme les services parlementaires, le conseil du gouvernement de l'Etat ainsi que les juridictions de l'Etat. Les fonctionnaires comme les élus. On y rencontre bien entendu les services classiques de l'exécutif, prenant la forme des départements de l'administration, mais aussi la police, les prisons, les services locaux ou communaux, et plus généralement tout établissement ayant la capacité de collecter des ressources publiques, ainsi que toute structure même informelle qui bénéficie de fonds publics. Même l'Université si indépendante n'échappe pas à la vigilance de la CMC.

Ses pouvoirs sont réels et la CMC ne recherche pas systématiquement la répression. Son rôle en matière de prévention et d'éducation, comme d'édition de normes déontologiques de comportement, est aussi important qu'original.

⁹ Il est issu de la cour Suprême du Queensland, de celle d'un autre Etat ou de la *Federal Court of Australia* ou de la *High Court of Australia*.

¹⁰ « *Units of public administration* », Crime and Misconduct Act 2001, s 20.

II – DES POUVOIRS DE PREVENTION ET DE REPRESSION

La CMC a deux fonctions complémentaires : *enquêter* en donnant une réponse rapide aux services comme au public, et *prévenir* en informant et en édictant des codes de conduite ou de déontologie. C'est en cela qu'elle est efficace. Mais elle ne fait pas tout ; elle n'est pas un tribunal et elle ne se substitue pas aux différentes instances répressives ou disciplinaires.

A - La CMC s'emploie à contenir les cas les plus sérieux de délits et d'Inconduite dans le secteur public du Queensland en lançant des enquêtes sur toute question se rapportant à ses fonctions, en recueillant et analysant les informations propres à appuyer les enquêtes et à constituer une base de données du Renseignement, et au-delà, en protégeant efficacement les personnes qui se trouvent en danger pour avoir aidé à la révélation des faits.

L'Acte qui régit la CMC lui donne le pouvoir¹¹ de :

- tenir audience, soit dans ses bureaux, soit dans les services,
- exiger des chefs de service comme des personnes interrogées de communiquer des informations pertinentes et de fournir la collaboration nécessaire,
- exiger la présentation de dossiers et de pièces pertinentes et en prendre copie,
- effectuer des perquisitions,
- saisir des pièces à conviction,
- utiliser des systèmes de surveillance.

Les éventuels refus sont pénalement sanctionnés.

La CMC est toutefois soumise au contrôle judiciaire pour l'utilisation de ses pouvoirs les plus attentatoires à la liberté individuelle. C'est une garantie nécessaire, car il ne doit pas y avoir de pouvoir sans contrôle, même dans les institutions de contrôle ! C'est ainsi à la Cour Suprême de l'Etat du Queensland qu'elle doit demander l'autorisation d'exercer certains de ses pouvoirs, particulièrement les demandes de mandats de perquisition (« *search warrants* »), d'écoutes administratives (« *surveillance warrants* ») ou de communications d'informations privatives et confidentielles par des tiers (« *monitoring orders* »).¹².

Ses limites d'action dans sa fonction répressive sont tout aussi réelles. La CMC n'est pas un tribunal. Elle ne peut pas établir la culpabilité ou l'innocence des personnes, ou punir directement qui que ce soit. Son rôle consiste à enquêter, auditionner, découvrir, saisir

¹¹ Crime and Misconduct Act 2001, s 73. Certaines questions échappent naturellement à son champ de compétences : les questions concernant le secteur privé, à moins que le problème n'ait un rapport avec le secteur public, les problèmes survenant dans d'autres États ou Territoires, les services ou organismes parlementaires fédéraux.

¹² Crime and Misconduct Act 2001, s 85 et suivants.

les preuves et obtenir les témoignages, pour ensuite déférer l'affaire au ministère public en vue de poursuites pénales, ou au Directeur général concerné en vue de mesures disciplinaires. Il y a donc une séparation saine entre l'institution qui enquête et celle qui sanctionne. C'est aussi en cela qu'une adaptation au système français serait raisonnable et possible.

La CMC est également elle-même soumise au contrôle juridictionnel (« *Judicial review of Commission's activities in relation to official misconduct* »¹³) de la *Supreme Court of Queensland* et, même si nécessaire sur appel, au contrôle de la *High Court of Australia*.

Concrètement, comment une affaire se déroule-t-elle ? Une suspicion de mauvaise conduite administrative peut venir à la connaissance de la CMC par différents canaux : ce peut être par des articles de presse, par les administrés ou les élus, de sa propre action (auto-saisine), mais encore par les agents publics eux-mêmes ou le public dont la collaboration est ouvertement sollicitée. Les dénonciations, anonymes ou pas, restent un moyen privilégié. Les directeurs de service (CEO, « *Chief Executive Officers* ») ont l'obligation statutaire de signaler un comportement suspect à la CMC¹⁴. Cette obligation les préserve des accusations d'indifférence ou de tolérance. Le système est souple et pragmatique.

Suivant le sérieux et la gravité de la plainte enregistrée, la CMC va transmettre à l'administration concernée ou faire, par elle-même ou en collaboration avec le service, les investigations nécessaires. Lorsque la suspicion de commission de délits est sérieuse, elle peut signaler l'affaire à la police pour obtenir une enquête policière parallèle. La CMC recherche une collaboration préférentielle avec le service et le directeur concernés.

Son premier souci est d'obtenir du service qu'il protège la source de l'information, préserve les preuves potentielles et conserve la confidentialité de l'affaire pour permettre l'identification de complicités éventuelles. La confidentialité pose de redoutables problèmes juridiques, notamment en matière de droits de la défense. La CMC insiste sur le fait qu'on ne peut promettre une confidentialité indéfinie à la source, puisqu'à un moment, elle aura à témoigner dans une procédure pénale ou disciplinaire. Mais les principes de « *natural justice* » ne vont pas jusqu'à obliger d'informer la personne suspectée d'Inconduite préalablement à toute investigation.

Une fois ces éléments acquis, les entretiens commencent, d'abord avec le plaignant s'il existe, les témoins ainsi que les personnes mises en cause. L'usage est que la personne qui est visée par la plainte soit entendue la dernière. Ces entretiens sont successifs et séparés pour permettre les recoupements d'information et empêcher les concertations. Toutes ces *interviews* sont sujettes au respect du principe de « *natural justice* » ou « *procedural fairness* », traduisons par référence « les droits de la défense ». A sa clôture, le dossier est transmis à l'autorité administrative ou juridictionnelle finalement retenue pour les poursuites.

¹³ Crime and Misconduct Act 2001, s 332.

¹⁴ Crime and Misconduct Act 2001, s 38.

B – La CMC cherche surtout à prévenir. Plutôt que de se limiter à la résolution des cas particuliers qui lui sont soumis, elle en tire des règles générales sous la forme de recommandations publiées et diffusées aux administrations publiques et dans le public. On citera particulièrement les Guides pratiques¹⁵ qui analysent concrètement tous les comportements humains et permettent d'identifier les conflits d'intérêts. Ils fixent des limites très concrètes entre les cadeaux acceptables et les rétributions¹⁶. Ils définissent les limites de la faute professionnelle et de l'engagement de poursuites pénales. Les citoyens sont informés et leur vigilance est sollicitée. Il existe à leur intention un manuel de révélation¹⁷ qui explique les réactions utiles à l'intérêt public. On développera sommairement ces différents aspects.

A CMC guide to whistleblowing in Queensland : Pour des raisons qui tiennent à un mélange de considérations historiques, qui vont sans doute d'une valorisation excessive du droit à la résistance contre l'oppression, au souvenir des conséquences des lettres anonymes pendant l'Occupation ou à la tradition clanique méditerranéenne et latine, l'opinion française est rétive à la dénonciation ; pourtant le mot utilisé par les Anglo-saxons n'a pas le même impact négatif. « *Whistleblowing* », c'est siffler l'alarme... Et cette attitude est valorisée et protégée, dès lors qu'elle s'exerce dans un but d'intérêt public. La corruption, l'illégalité, le conflit d'intérêts sont toujours chèrement payés par le citoyen, que ce soit sous forme d'impôts, de dommages à la santé, ou à l'environnement ; l'argent public, au lieu de n'être celui de personne, appartient bien à chaque citoyen. Il existe ainsi une protection spécifique donnée par la loi à quiconque a révélé des faits dans un but d'intérêt général¹⁸. La CMC ne détient d'ailleurs aucun monopole pour recueillir une révélation : le citoyen peut « sonner l'alarme » dans de nombreuses institutions publiques, à commencer par les parlementaires, le médiateur (« *Ombudsman* »), tout département administratif, ainsi qu'auprès de nombreuses commissions et agences indépendantes spécialisées¹⁹.

La question de la dénonciation anonyme est récurrente. Elle n'est pas formellement découragée, mais le guide met en garde le citoyen sur la plus grande difficulté qu'il y a à enquêter sur une révélation anonyme et sur la possibilité de voir quand même son identité finalement découverte lors des investigations. Le guide préfère insister sur les protections fournies, la qualité éthique et la finalité d'utilité sociale d'une action à découvert.

¹⁵ *Fraud and Corruption control ; guideline for best practice* (CMC 2005).

¹⁶ *Receiving gifts and benefits ; managing the risk* » (CMC 2008).

¹⁷ *Exposing wrongdoing : A CMC guide to whistleblowing in Queensland* (CMC 2008).

¹⁸ *Whistleblowers Protection Act 1994* (WP Act) ; protection juridique contre d'éventuelles représailles matérielles ou judiciaires, aide judiciaire pour les procès éventuels en diffamation, droit à l'information sur les suites qui ont été données à la révélation ainsi que sur les mesures prises, droit si nécessaire au régime de protection des témoins, etc.

¹⁹ Par exemple, *the Office of the Public Service Commissioner, the Health Quality and Complaints Commission, the Queensland Anti-Discrimination Commission, the Environmental Protection Agency, the Queensland Audit Office, the Disability Service Queensland, the Commission for Children and Young People and Child Guardian, the Adult Guardian*, etc.

Le guide fournit alors sous forme d'une *check list* la méthode d'action à retenir : choisir le destinataire de la révélation, vérifier l'intérêt public de l'action, collecter et vérifier les éléments de preuve détenus, mesurer la protection dont on peut bénéficier, se préparer à l'état psychologique nécessaire pour affronter une enquête, être conscient de la probabilité de devoir révéler ses propres sources, connaître les moyens de maintenir la confidentialité, comme les moyens de se protéger soi-même. L'esprit est très pratique et fournit au « sonneur » un guide des représailles administratives les plus courantes (technique du « placard » « *redundancy* », du bouc émissaire « *scapegoating* », de l'isolement « *destabilising your support base* », et de la culpabilisation « *making you the issue* »). Il donne aussi les parades habituelles de résistance ! Très concrètement, la loi offre la possibilité d'enregistrer des conversations dont on est partie ou de faire enregistrer une conversation dont on n'est pas partie par un membre consentant, sans pour autant violer la vie privée « *the Invasion of Privacy Act 1971* ». Il explique comment bénéficier des droits à la communication et à l'information « *Freedom of Information Act 1992* » et résister en matière disciplinaire « *Discipline Guidelines* » under the *Public Service Act 1996 (office of the Public Service Commissioner)*.

Fraud and Corruption control; guideline for best practice : Ce guide destiné principalement aux administrations fournit d'abord les éléments clés d'une évaluation des risques de fraude et de corruption dans une administration, les éléments de définition d'une politique de prévention, ainsi que les bases des contrôles internes et externes à mettre en place ou solliciter. Il encourage la mise en place d'un code de conduite dans chaque administration. La législation de l'Etat du Queensland²⁰ oblige déjà chaque unité administrative ainsi que les administrations locales à disposer d'un tel code. Le code incite aussi à la mise en place d'actions de sensibilisation et de formation des personnels, comme des cocontractants de l'administration ou le public à ces thèmes éthiques.

La CMC tente par ailleurs de populariser les questions d'éthique, à partir d'une législation sur l'éthique dont dispose l'Etat du Queensland, le « *Public Sector Ethics Act 1994* ». Les 6 principes fondamentaux y sont simples et concis : respect de la loi et du système de gouvernement, respect des personnes, intégrité, attention, efficacité et économie. Chaque principe est développé avec retenue laissant tant au juge qu'au pouvoir disciplinaire une large capacité d'interprétation.

Receiving gifts and benefits; managing the risk » : Ce guide est un modèle de ce qu'il convient de faire. Il explique en termes simples ce que sont les « cadeaux et avantages » qu'un fonctionnaire est susceptible de recevoir dans sa vie professionnelle, depuis les billets gratuits pour les spectacles, les invitations au restaurant, les bouteilles et chocolats de fin d'année, les voyages, les promesses, etc. Ils sont classés par valeur cumulée sur l'année, partant de moins de 100 Au\$ et jusqu'à plus de 350 Au\$. La règle est assez simple. Au-delà de 100 Au\$, tous les cadeaux doivent être répertoriés et inscrit à l'inventaire des biens administratifs. C'est le service qui en affecte alors l'usage. Le

²⁰ *Public Sector Ethics Act 1994*, s 12 et suivants.

guide explique également comment refuser et pourquoi, dès lors que le cadeau rend la neutralité dans le processus de décision plus difficile ou même risque simplement de laisser le public ou un administré suspecter un tel parti-pris. Le guide se conclut par des cas pratiques et les questions les plus fréquemment posées à l'institution. Il explicite aussi clairement les risques pénaux et disciplinaires à enfreindre ces règles.

Enfin, la CMC intervient également au *débat public* en interpellant les élus comme l'opinion. On prendra deux exemples significatifs récents :

- La CMC a co-organisé, aux côtés de *l'Independent Commission Against Corruption* (ICAC, NSW), et en Western Australia, la *Corruption and Crime Commission* (CCC), une conférence bisannuelle sur la corruption. La dernière s'est tenue en juillet 2009 à Brisbane « *the second ASPAC Conference (Australia's leading anti-corruption conference) : taking responsibility, fighting complacency*. Ce type de réunion est très utile pour interpeller l'opinion publique et maintenir une sensibilisation, voire une pression permanente, aux problèmes d'éthique administrative
- La CMC n'hésite pas à interpeller les pouvoirs publics et solliciter des réformes. Son autorité dans le débat vient indéniablement de son soutien bipartisan. A la suite d'un fait divers de pantouflage en 2006 (c'est-à-dire de passage du public au privé dans des conditions suspectes), affaire qui avait déclenché une procédure de commission d'enquête parlementaire et même pénale et avait eu un retentissement médiatique²¹, la CMC a sommé, en décembre 2008, le gouvernement du Queensland d'instaurer une période de quarantaine d'au moins 18 mois pour ce type de recrutement. La proposition avait aussitôt obtenu le soutien de l'opposition. Le *Premier* du Queensland, Anna BLIGH s'est engagée à faire passer la réforme en 2009.

TRANSPOSER INTELLIGEMENT

La question de la corruption est récurrente dans les îles françaises du Pacifique. Le système politique, par sa faiblesse interne comme par sa dimension humaine limitée, est propice à la confusion des genres et l'administration est fréquemment mise au service des *lobbies* (promoteurs et défiscaliseurs aujourd'hui, mais plus traditionnellement aussi les importateurs, distributeurs, entrepreneurs ou agriculteurs...). L'intérêt général dans la prise de décision se confond souvent avec les intérêts privés. Et il ne s'agit pas seulement de défaillances individuelles.

²¹ L'affaire Flavell. Ce directeur général du travail et de la formation continue du gouvernement Beattie avait utilisé les ressources de son département pour aider un chef d'entreprise à la constitution d'une entreprise privée de formation professionnelle (*Careers Australia Group*) dont il va devenir ensuite directeur général en octobre 2006 à sa sortie du service public. La poursuite sera finalement abandonnée, faute de charges suffisantes en l'état du droit. Source : *The Courier Mail*, 18 December 2008, by Craig Johnstone : « *Lobbying government crackdown urged by CMC* ».

L'apport d'argent facile, issu de défiscalisation, de transferts d'Etat non maîtrisés et de la bulle immobilière dans la période récente d'exceptionnelle croissance du crédit, a corrompu les sociétés insulaires du Pacifique et les a profondément déstabilisées. Le travail a été dévalorisé ; la notion de « coup » tient lieu de réflexion économique. Les cours du nickel ont aveuglé sur la richesse réelle. Tous les repères, y compris dans les domaines des prix ou des salaires, ont été perdus.

Ces sociétés ne se reconstruiront pas sans effort. Le droit pénal a sa place. Il serait temps qu'on découvre l'existence du droit pénal des affaires dans le Pacifique. Le contrôle fiscal, encore sporadique, a également sa place. Le contrôle de la Cour des Comptes, joint à l'action disciplinaire, comme à celle du tribunal administratif, n'est pas inutile. La presse a aussi son rôle. Mais tout cela reste incantatoire si l'étincelle n'a pas lieu. C'est en cela que l'action des *watchdogs* indépendants est irremplaçable.

Le système des pouvoirs doit être rééquilibré au profit du congrès ou de l'assemblée territoriale, en reprenant la tradition de Westminster et en prenant des distances vis-à-vis du modèle français, trop centré sur l'exécutif. Il existe ainsi des systèmes de contrôle dépendant de l'exécutif. Il en est d'autres juridictionnels. Il n'y en pas en réalité dépendant du pouvoir législatif ou délibératif local. C'est de la concurrence entre ces institutions d'enquête, comme des pouvoirs constitutionnels de rattachement, que naîtra l'étincelle. Il serait ainsi assez aisé de transposer l'institution dans le cadre d'une *autorité administrative locale indépendante* de déontologie administrative et de lutte contre la corruption, dont le rôle réside à faire des investigations et à sensibiliser. Nul besoin d'empiéter sur les compétences législatives, réglementaires ou juridictionnelles des uns et des autres. Il lui faut simplement, *sous le contrôle du congrès qui lui donne son budget et à qui elle rend des comptes*, des pouvoirs d'investigation et d'enquête administrative, le droit d'auto-saisine et la capacité à saisir le procureur, le juge, l'autorité administrative et l'opinion des faits révélés. La difficulté pourrait résider dans la construction d'une tradition d'indépendance. Sans doute, le choix à une majorité renforcée des 3/5^{ème}, d'un magistrat professionnel, nommé par le congrès pour une durée fixe et non renouvelable dans chaque pays ou territoire français du Pacifique, et qui sélectionne librement son équipe, pourrait concrétiser un premier pas.