



Conseil économique
et social

Distr. GENERALE

E/CN.15/1996/5

11 avril 1996

FRANÇAIS

Original : ANGLAIS

COMMISSION POUR LA PREVENTION DU CRIME
ET LA JUSTICE PENALE

Cinquième session

Vienne, 21 - 31 mai 1996

Point 3 de l'ordre du jour provisoire *

EXAMEN DES THEMES PRIORITAIRES

Lutte contre la corruption

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1 - 3	2
I. RECENTES INITIATIVES INTERNATIONALES CONTRE LA CORRUPTION	4 - 11	2
II. OBSERVATIONS DES ETATS CONCERNANT LE PROJET DE CODE DE CONDUITE INTERNATIONAL POUR LES AGENTS CHARGES D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC	12 - 27	4
III. MESURES QUE LA COMMISSION DEVRAIT PRENDRE	28 - 30	8
<i>Annexe. Projet de code de conduite international pour les agents de l'Etat</i>		10

* E/CN.15/1996/1.

INTRODUCTION

1. Conformément à la résolution 49/157 de l'Assemblée générale, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale a examiné à sa quatrième session les recommandations du neuvième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu au Caire du 29 avril au 8 mai 1995. La Commission était saisie d'un document de travail sur la lutte internationale contre la corruption établi par le Secrétariat et dans lequel figurait le projet de code de conduite international pour les agents de l'Etat (A/CONF.169/14, annexe I). Ce projet de code avait été établi en application de la résolution intitulée "Corruption dans l'administration" adoptée par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants¹, tenu à La Havane du 27 août au 7 septembre 1990. Le projet de code a été soumis pour examen et observations à la Commission à sa quatrième session. La Commission a estimé que le projet de code, une fois arrêté définitivement, pourrait constituer un outil important au service des activités opérationnelles du programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale ainsi que des Etats désireux de se doter de codes analogues pour prévenir et combattre la corruption².
2. Sur recommandation de la Commission, le Conseil économique et social a adopté la résolution 1995/14, dans laquelle il a prié le Secrétaire général de poursuivre ses consultations avec les gouvernements afin de continuer de modifier le texte du projet de code de conduite international pour les agents de l'Etat, joint en annexe à cette résolution, et de le présenter à la Commission à sa cinquième session.
3. Le Secrétaire général a donc demandé aux gouvernements de lui faire connaître leurs vues et leurs observations au sujet du projet de code. 36 Etats ont répondu*. Une version révisée du projet de code de conduite international pour les agents de l'Etat qui tient compte des réponses reçues est jointe en annexe au présent rapport.

I. RECENTES INITIATIVES INTERNATIONALES CONTRE LA CORRUPTION

4. Au niveau international, la question de la corruption et de ses incidences sur la fonction publique et les institutions de l'Etat a suscité brusquement une attention considérable. Parallèlement à ce qui était fait à l'échelon national, on s'est efforcé au niveau international de développer une culture de la bonne administration des affaires publiques et de renforcer des institutions et de nationaliser les mesures législatives pour empêcher la corruption et lutter contre son extension. Divers organismes internationaux se sont attaqués à cette tâche en faisant des propositions dans le sens d'une coopération internationale pour la lutte contre la corruption. Certaines des activités entreprises au niveau international sont décrites ci-après.
5. A la Banque mondiale, c'est le Département de la politique opérationnelle qui est chargé de coordonner la lutte contre la corruption. Il a pour mission d'harmoniser les politiques et les mécanismes opérationnels de la Banque et sert aussi de centre de référence pour ce qui touche à la bonne conduite des affaires publiques et à l'administration publique.
6. Le Centre du commerce international de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement/Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce a publié en 1993 un guide pour améliorer les mécanismes d'achats publics qui comprend un chapitre consacré aux mesures de lutte contre la corruption. Le combat contre la corruption y est décrit comme indispensable pour améliorer l'exercice des responsabilités financières en vue d'une bonne administration des affaires publiques. Les mesures d'appui

* Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Bélarus, Bolivie, Canada, Chili, Chine, Croatie, Cuba, Danemark, Egypte, Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, France, Iran (République islamique d'), Iraq, Japon, Jordanie, Luxembourg, Malaisie, Malte, Maurice, Mexique, Oman, Panama, Philippines, Qatar, République de Corée, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Saint-Siège, Singapour, Slovaquie et Turquie.

politique et les mesures de prévention sont considérées comme capitales pour la lutte contre la corruption dans la fonction publique.

7. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a créé en 1994 un groupe de travail sur la corruption dans les opérations financières internationales. Le groupe de travail a surtout fait le bilan des mesures prises par les Etats membres de l'OCDE pour appliquer les recommandations faites à ce sujet par cette Organisation et a analysé en profondeur des questions prioritaires particulières liées à la corruption, par exemple la pénalisation de celle-ci, la définition de normes comptables et la suppression de la déductibilité d'impôt des paiements illicites effectués dans des pays tiers. Les 13 et 14 mars 1995, l'OCDE a convoqué à Paris un colloque sur la corruption et la bonne conduite des affaires publiques qui a mis en relief un certain nombre de questions, y compris le risque de corruption à l'occasion de marchés publics et le versement de paiements illicites pour l'obtention de contrats financés par une aide internationale. L'érosion de la confiance de l'opinion dans l'administration publique a décidé l'OCDE à faire une enquête sur l'application des règles éthiques dans certains de ses Etats membres. Au titre de son programme de coopération avec les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, l'OCDE a lancé des projets concernant la gestion des dépenses, la surveillance administrative, le développement de la mise en valeur des ressources humaines et la réforme de la réglementation. Elle projette d'organiser en 1996, à l'intention des fonctionnaires, des séminaires sur les moyens de lutter contre le blanchiment de l'argent et la corruption dans la fonction publique.

8. L'Organisation des Etats américains a organisé à Caracas, du 27 au 29 mars 1996, une conférence spécialisée chargée d'adopter le projet de convention interaméricaine contre la corruption établi par son groupe de travail sur l'intégrité et l'éthique publique.

9. Le Conseil de l'Europe a créé, à la Direction des affaires juridiques, un groupe pluridisciplinaire sur la corruption qui dépend du Comité européen pour les problèmes criminels et du Comité européen de la coopération juridique et qui est chargé d'examiner les mesures qui pourraient être incluses dans un programme d'action international contre la corruption. Le mandat du groupe a été établi par le Comité ministériel à une réunion tenue en 1994. Le groupe a tenu ses deux premières réunions en 1995 et adopté un projet de programme d'action contre la corruption. En mars 1996, il s'est réuni pour apporter la dernière main au programme d'action et établir un projet préliminaire de convention sur la corruption ainsi qu'un projet préliminaire de convention-cadre. Le groupe doit en priorité continuer non seulement à étudier ce projet de convention et de convention-cadre, mais aussi étudier la définition de la corruption et réfléchir à la possibilité d'adopter une convention internationale sur les recours civils en cas de corruption. Le groupe travaillera à un code européen de conduite dans la fonction publique ainsi qu'à une étude sur la corruption des fonctionnaires internationaux et des représentants élus, une étude sur la question du blanchiment du produit de la corruption et l'évaluation des instruments existants de coopération internationale contre la corruption.

10. L'Union interparlementaire (UIP) a tenu sa quatre-vingt quatorzième Conférence interparlementaire à Bucarest en octobre 1995. Les 565 parlementaires de 188 pays ont adopté, entre autres, une résolution sur les mesures parlementaires de lutte contre la corruption et la nécessité d'une coopération internationale dans ce domaine. Dans cette résolution, la Conférence interparlementaire, rappelant des travaux de l'ONU, du Conseil de l'Europe, du Groupe spécial d'action financière et de l'OCDE dans ce domaine, s'est déclarée résolue à créer un groupe de travail qui serait chargé de mettre à jour le projet de convention sur les mesures à prendre dans le domaine international contre les agents de l'Etat coupables d'enrichissement frauduleux préjudiciable à l'intérêt public, adopté en 1962 par la cinquante et unième Conférence interparlementaire, afin de soumettre le projet de convention pour examen à l'ONU.

11. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement est chargée de favoriser la transition vers une économie ouverte, orientée sur le marché ainsi que les initiatives privées et l'esprit d'entreprise dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. Ce faisant, elle cherche à faire en sorte que le climat d'investissement dans les pays où elle exerce ses activités ne soit pas assombri par la corruption. En 1995,

le cabinet du conseiller général de la Banque a donné une forme définitive à un document sur la corruption et le blanchiment de l'argent dans le contexte des opérations de la Banque. Ce document énumérait les règles, les modalités et les pratiques qui servaient à la Banque à lutter contre tout ce qui était lié à la corruption et au blanchiment de l'argent, le détecter et y porter remède. Il prenait note aussi de l'approche adoptée par d'autres institutions financières internationales et décrivait certaines initiatives prises internationales et régionales récentes visant à lutter contre la pratique de la corruption et le blanchiment de l'argent, faisant le bilan de l'approche de la Banque à de tels problèmes et recommandant des améliorations aux règles, méthodes et pratiques qu'elle suit.

II. OBSERVATIONS DES ETATS CONCERNANT LE PROJET DE CODE DE CONDUITE INTERNATIONAL POUR LES AGENTS CHARGES D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

12. Conformément à la résolution 1995/14 du Conseil, le Secrétaire général a poursuivi ses consultations avec les gouvernements afin de continuer de modifier le projet de code de conduite international pour les agents chargés d'une mission de service public. Les réponses communiquées sont analysées ci-après. Certaines concernent le cadre général du projet de code, alors que d'autres portent à la fois sur la structure et certains des articles ou leur totalité *. Pour plus d'uniformité et pour faciliter les reports, la présente analyse a été établie d'après le texte original du projet de code tel qu'il figure dans l'annexe à la résolution 1995/14 du Conseil, compte tenu des observations reçues au sujet de chaque article. Une version révisée du projet de code, tenant compte des observations formulées par les Etats, est présentée en annexe au présent rapport.

13. 18 Etats ont manifesté une attitude positive à l'égard des principes sur lesquels repose le projet de code, estimant que son texte était plus complet et que la terminologie juridique était améliorée. Certains Etats ont estimé qu'une fois adopté, le projet serait utile à la lutte contre la corruption et favoriserait l'intégrité dans les institutions publiques. Certains Etats ont communiqué des extraits de leur propre législation anticorruption qui confirment que le projet de code reprend les principes juridiques déjà existants dans plusieurs systèmes de droit. Un Etat a considéré que le code risquait de ne pas suffire s'il n'était pas accompagné de mesures administratives préventives, notamment de règles de recrutement équitables et adaptées, d'une formation théorique et en cours d'emploi des agents de l'Etat et d'une juste rémunération, dans le cadre d'un plan d'action international plus général visant une stratégie plus efficace. Un autre Etat a jugé que la rédaction d'un tel code était souhaitable et instructive et qu'elle pouvait encourager les Etats à envisager l'élaboration de leurs propres codes ou à améliorer ceux dont ils disposent déjà.

Section I. Principes généraux

14. 14 Etats ont formulé des observations au sujet de la section I du projet de code.

15. Au sujet de l'article premier du projet de code, les principales observations ont porté sur les mots "agents chargés d'une mission de service public". Un Etat (le Japon) a proposé de remplacer ces mots par "agents de l'Etat" ou de laisser le soin de les interpréter à chaque pays; un autre (le Canada) a proposé a) que l'on adopte deux définitions, l'une des mots "agents chargés d'une mission de service public", l'autre des mots "mission de service public", la première englobant aussi les personnalités politiques, et b) que l'on conserve les mots "agents chargés d'une mission de service public". Des observations ont été faites par trois autres Etats (l'Allemagne, la Chine et le Royaume-Uni) au sujet de la deuxième partie de l'article premier. Ces pays ont proposé de supprimer toute référence au système de gouvernement et à la partie qui traitait des services publics, étant donné que les fonctionnaires avaient un devoir de loyauté seulement envers le gouvernement légalement constitué et non pas ses services ou toute autre forme de manifestation de l'intérêt

* En plus de formuler des observations sur le fond, la Chine, l'Espagne, la Jordanie et Qatar ont proposé des améliorations à la traduction du projet de code international en arabe, en chinois et en espagnol.

public. En raison des effets nuisibles de la corruption des personnes ou entités étrangères sur la stabilité politique et économique, un Etat (les Etats-Unis d'Amérique) a suggéré que le code de conduite dise expressément que les agents de l'Etat n'avaient pas à être loyaux envers des personnes ou entités, qu'elles soient du pays ou étrangères. Enfin, un Etat (l'Espagne) a suggéré que l'on renforce la définition de la "mission de service public" en proposant qu'il soit fait référence aux lois et principes moraux universels et au devoir de fidélité absolue qui incombe à tous ceux qui agissent au nom de l'Etat. Un autre Etat (le Canada) a proposé de remplacer par "absolue" l'adjectif "exemplaire", qui semblait réduire la mesure dans laquelle les agents de l'Etat sont redevables de leurs actes à leurs supérieurs.

16. La plupart des observations concernant l'article 2 ainsi que l'article 2 *bis*, qui avait été placé entre crochets, ont concerné les droits et obligations des agents chargés d'une mission de service public et leur devoir d'exécuter ou de refuser d'exécuter des ordres qui ne sont pas conformes à la loi. Au sujet de l'article 2, il a été suggéré (par le Canada et le Saint-Siège) que le code de conduite insiste sur la nécessité pour ces agents de faire preuve de diligence, de sens des responsabilités, d'efficacité et d'honnêteté et pour l'administration publique d'être impartiale et efficace. Certains Etats ont proposé de supprimer l'article 2 *bis*, qui était selon eux trop détaillé pour pouvoir être appliqué universellement, d'autant qu'il évoquait la question de l'exécution d'ordres contraires à la loi. Ces Etats ont estimé que cette question ne relevait pas de normes internationales, mais devait être réglée par la législation nationale. D'autres Etats se sont déclarés prêts à accepter l'article 2 *bis* à condition qu'on en modifie le libellé pour prévoir des garanties à l'intention des agents chargés d'une mission de service public contraints d'obéir à de tels ordres. De telles garanties pouvaient consister dans l'obligation de confirmer l'ordre par écrit. Néanmoins, certains de ces Etats ont dit sans ambiguïté qu'on ne devait pas exécuter les ordres contraires au droit pénal.

17. L'article 3 traite, entre autres, de l'abus de pouvoir. Certains Etats ont jugé nécessaire d'ajouter un nouvel article ou, au moins, de préciser ce dont il s'agissait. Néanmoins, aucune suggestion n'a été faite. D'autres Etats ont accordé toute leur attention au principe de l'égalité devant la loi comme fondement juridique des dispositions de l'article 3. De l'avis de l'un d'entre eux (le Saint-Siège), il était possible de renforcer l'article 3 en prévoyant l'obligation d'ouvrir la fonction publique sans discrimination à tous, d'interdire tout traitement préférentiel et d'obliger les fonctionnaires à ne pas intervenir dans les décisions portant sur des questions qui les concernent personnellement ou qui présentent un intérêt quelconque pour eux. Le développement de politiques de la discrimination positive a été jugé utile par un Etat (le Canada) qui a proposé d'enlever les crochets de la dernière phrase de l'article 3.

Section II. Conflits d'intérêt et d'exclusion

18. 18 Etats ont formulé des observations au sujet de la section II du projet de code. Parmi ceux qui l'ont fait au sujet de l'article 4, trois (la Chine, les Etats-Unis et le Royaume-Uni) ont estimé qu'empêcher des agents chargés d'une mission de service public de défendre des intérêts qui étaient de nature légitime ou qui résultaient d'une politique officielle constituait une discrimination. Afin d'éviter une formulation trop large, un Etat (les Etats-Unis) a proposé de remplacer les mots "en aucune façon" par le mot "pas" et de supprimer les mots "personnels ou". Deux autres Etats (l'Australie et le Saint-Siège) ont suggéré toutefois que l'on renforce cette disposition en demandant aux agents chargés d'une mission de service public de s'abstenir de toute action qui pourrait être considérée comme incompatible avec leurs fonctions et en précisant si l'exercice des pouvoirs qui leur étaient conférés pouvait représenter un avantage pour le parti politique ou le groupe auquel ils appartenaient. Un Etat (la France) a indiqué que cette disposition était conforme à sa propre législation et un autre (la Croatie) a suggéré que des dispositions analogues soient encore renforcées concernant les membres de la police. Un Etat (l'Espagne) a proposé que l'on conserve l'adjectif "improper", qui avait été supprimé de la version anglaise du texte initial, au sujet de la défense des intérêts des agents chargés d'une mission de service public, cette suppression risquant d'avoir l'effet contraire à celui qui était recherché.

19. Les observations faites au sujet de l'article 5 ont visé principalement à renforcer la transparence et, par là, la démocratie dans l'administration publique. Deux Etats (l'Argentine et le Mexique) ont jugé souhaitable

d'éliminer la possibilité de dérogation à l'obligation faite aux agents chargés d'une mission de service public de déclarer leurs intérêts personnels dans une question liée aux fonctions de leur charge. Selon ces Etats, les informations disponibles concernant l'intéressé devaient pouvoir être examinées publiquement et la formulation actuelle risquait de prêter à confusion puisqu'elle semblait impliquer un pouvoir discrétionnaire de l'intéressé. Deux autres Etats (l'Allemagne et la France) ont suggéré qu'il soit interdit aux fonctionnaires d'exercer toute autre fonction, à l'exception d'activités intellectuelles, artistiques et, dans certains cas, universitaires ou que, dans les cas où il pouvait y avoir un conflit d'intérêt, les agents chargés d'une mission de service public demandent à leur supérieur hiérarchique de les tenir à l'écart de toutes les décisions. Trois Etats (Etats-Unis d'Amérique, Royaume-Uni et Turquie) ont aussi suggéré, soit de modifier le libellé de l'article 5, soit de le fondre avec l'article 8, les deux articles restreignant le principe de la protection de la vie privée. L'un des Etats (les Etats-Unis) a suggéré que, dans ce cas, on ne conserve que la troisième phrase de l'article 5, qui serait libellée comme suit : "En cas de conflit d'intérêt éventuel ou apparent entre les devoirs des agents chargés d'une mission de service public et leurs intérêts privés, ils doivent si possible s'exclure eux-mêmes de tout processus de prise de décisions liées à ce conflit d'intérêt." Enfin, un Etat (le Canada) a fait valoir que les personnalités politiques ne devaient pas être empêchées d'avoir des intérêts extérieurs ou de participer activement à la vie de la collectivité, cette participation étant indispensable à une démocratie parlementaire saine.

20. Au sujet de l'article 6, deux observations ont été faites. Les Etats (le Canada et le Royaume-Uni) ont estimé que le libellé actuel était trop général et semblait englober des informations qui risquaient d'être du domaine public. Ils ont proposé de le modifier en employant le libellé suivant : "utiliser les biens et services publics ou exploiter à tort les informations...". L'adoption d'un nouveau paragraphe traitant de l'utilisation de l'information, en tant que distincte de l'utilisation de services ou de biens, a aussi été proposée par l'un de ces Etats (le Canada).

21. Les observations concernant l'article 7 ont porté sur deux questions soulevées par celui-ci. Avant tout, trois Etats (le Canada, l'Espagne et Oman) ont estimé qu'il fallait définir, au milieu de la première phrase, le délai qui devait s'écouler après la cessation de fonction. Ils ont estimé respectivement à un et deux ans le délai minimum requis entre la cessation de fonction et l'acceptation d'un emploi ou de fonctions de consultant dans une entreprise ayant des liens financiers avec le service ou l'organisme public dans lequel l'intéressé était auparavant employé. Deux Etats (l'Argentine et les Etats-Unis) ont craint qu'une telle disposition n'exclue injustement les agents chargés d'une mission de service public du marché du travail et ont suggéré que l'acceptation d'un nouvel emploi soit subordonnée à l'autorisation de l'Etat uniquement lorsqu'il existait un lien direct entre la nature des fonctions que l'intéressé avait quittées et le travail qui allait lui être confié. Un Etat (la France) a fait observer que son Code pénal était conforme à cette disposition et que les anciens agents chargés d'une mission de service public devaient demander une autorisation pour accepter de nouveaux emplois de ce genre. Le droit français avait créé une commission administrative spéciale chargée de ces cas, dont les délibérations ne s'imposaient cependant pas aux tribunaux en cas de violation du Code pénal. Un Etat (le Mexique) a suggéré de remplacer les mots traduisant "position of defined responsibility" par "postes importants" et a proposé deux nouveaux articles pour empêcher les agents chargés d'une mission de service public d'abuser manifestement de leurs fonctions en intervenant dans des décisions concernant des questions présentant un intérêt personnel pour eux. Le même Etat a suggéré aussi que l'on définisse les postes et les horaires de travail incompatibles. La nécessité de principes précis a été mise en avant par un Etat (le Canada) qui, en proposant un autre libellé de l'article 7, a suggéré que les Etats définissent les mesures auxquelles les fonctionnaires doivent se conformer une fois qu'ils ont quitté leur poste afin de réduire le plus possible les risques de conflits d'intérêt, de traitement préférentiel ou d'avantage inéquitable, sans toutefois empêcher indument les anciens agents de chercher un emploi.

Section III. Déclaration de biens

22. 16 Etats ont formulé des observations au sujet de l'article 8. Certains se sont déclarés favorables à cet article en faisant état de leur législation qui comportait des dispositions analogues. Des modifications ont été proposées : il s'agissait de préciser la périodicité des déclarations, un seuil en deçà duquel aucune

déclaration n'était nécessaire et les destinataires de l'information. D'autres Etats, dont la législation ne comportait pas de telles dispositions, ont craint que ces déclarations n'apparaissent comme une violation injustifiée de la vie privée. Dans ce sens, il a été proposé que l'obligation de déclaration soit limitée à des secteurs sensibles de la fonction publique ou aux cas où un abus de pouvoir serait à craindre et que la dernière phrase soit remplacée par le texte suivant : "Toutes les informations fournies sont considérées comme confidentielles mais peuvent être communiquées à la discrétion d'un pays selon des procédures spéciales". Les suppressions au texte initial du projet de code ont été souhaitées par un Etat (l'Espagne). Un autre (le Canada) a proposé que l'on modifie le libellé de l'article et qu'on le fasse figurer à la section II, qui traite des mesures concernant les conflits d'intérêt.

Section IV. Acceptation de dons ou d'autres faveurs

23. Il existait deux formulations de l'article 9. 10 des 16 Etats qui ont communiqué des observations au sujet de cet article ont suggéré que l'on adopte les mots figurant entre crochets, considérant leur sens plus concret et obligatoire et non permissif. Le premier libellé de l'article 9 semblait laisser aux agents chargés d'une mission de service public trop de latitude pour décider si les dons pouvaient ou non être acceptés. Deux Etats (l'Espagne et Oman) ont proposé d'adopter un texte proche de la formulation entre crochets, tandis qu'un autre (les Etats-Unis d'Amérique) a proposé une clause qui permettrait aux gouvernements d'autoriser l'acceptation de dons dans les cas où leur refus serait offensant ou gênant. Un Etat (la République islamique d'Iran) a estimé que, dans la première formulation de la version anglaise, si le mot "shall" était remplacé par "must", il n'était pas nécessaire d'adopter la deuxième formulation entre crochets. Deux Etats (le Danemark et la Malaisie) ont joint leurs propres textes législatifs à leurs observations. L'un de ces textes considère comme une infraction pénale le fait d'accepter des dons ou d'autres faveurs d'une valeur pécuniaire quelconque si le but est de hâter une opération. L'autre contient des dispositions qui vont dans le sens du deuxième libellé. Un Etat (le Canada) a été d'avis qu'aucune des deux formulations ne traitait de la question importante des conflits apparents d'intérêt; il a soumis un autre libellé, selon lequel les fonctionnaires ne devraient pas solliciter ou accepter de dons et d'avantages quelconques si ceux-ci risquaient de les influencer ou pouvaient être considérés comme les influençant dans l'exercice de leurs fonctions, dans la formulation de leur décision ou dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Section V. Informations confidentielles

24. Six Etats ont fait des observations au sujet de l'article 10. Certains ont dit que l'on pouvait renforcer les dispositions contenues dans cet article en les étendant à toutes les informations dont les agents chargés d'une mission de service public pouvaient avoir connaissance en raison de leurs fonctions ou de leur poste, et non pas seulement les informations de caractère confidentiel. Un Etat (le Royaume-Uni) a fait valoir qu'il n'était pas possible de considérer que les "besoins de la justice" ne pouvaient pas vouloir dire que c'était à l'intéressé de déterminer si ces besoins nécessitaient la divulgation. Un autre Etat (les Etats-Unis) a fait observer que, dans certains pays, seule la divulgation de certaines catégories d'informations considérées comme névralgiques était interdite; selon lui, c'était à la législation nationale qu'il incombait de définir ce qui devait être confidentiel et ce qui ne l'était pas. Le texte législatif joint par un Etat (la Malaisie) contenait des dispositions faisant une infraction pénale de la divulgation d'informations confidentielles par un agent chargé d'une mission de service public. Un autre Etat (la République islamique d'Iran) a aussi suggéré de renforcer les dispositions de l'article 10 en ajoutant à la fin du paragraphe les mots "et il incombe aux agents chargés d'une mission de service public de respecter cette disposition."

Section VI. Activité politique

25. Les cinq Etats qui ont communiqué des observations au sujet de l'article 11 ont suggéré des modifications ou un nouveau libellé pour renforcer ses dispositions en élargissant l'éventail des activités ou des actes politiques incompatibles avec la fonction ou qui risquaient de nuire à la confiance du public dans l'administration. Un Etat (le Canada) a considéré que si l'on étendait la définition des "agents chargés d'une

mission de service public" pour qu'elle englobe les personnalités politiques, il fallait tenir compte dans l'article 10 de ce que ces personnalités participaient tout naturellement à des activités politiques.

Section VII. Notification, mesures disciplinaires et mise en oeuvre

26. A la quatrième session de la Commission, l'article 12 a fait l'objet de vastes débats. Il a été jugé bon de le placer entre crochets pour permettre aux gouvernements d'apporter d'autres éléments. Huit des 19 Etats qui ont communiqué des observations au sujet de la section VII du projet de code ont proposé que l'on supprime l'article 12, car il risquait de poser des problèmes en raison du principe de plus grande utilité appliqué dans certains Etats. Un Etat (l'Espagne) a aussi proposé un texte qui permettait les contrôles recherchés dans la disposition de l'article 12, évitait l'impunité et encourageait la notification. Un Etat (la France) s'est prononcé pour le maintien de l'article 12.

27. La formule 1, remplaçant les articles 13 et 14 par un seul, a été considérée comme plus générale. La grande majorité des Etats qui ont fait des observations sur ce point l'ont préféré. Cependant, certains Etats ont estimé qu'il était possible d'apporter des modifications à cette partie du projet de code. Un Etat (l'Allemagne) a proposé de remplacer l'article 13 par la formule 1 et de supprimer l'article 14 pour donner à chaque pays une latitude législative suffisante dans ce domaine. Deux Etats (la République islamique d'Iran et la République de Corée) ont suggéré que l'on adopte la formule 1 pour l'ensemble de la section; l'un des Etats a aussi proposé que l'on supprime le mot "notification" du titre de la section VII. Un Etat (l'Argentine) a suggéré que l'on adopte la formule 1 mais, en même temps, a estimé qu'il fallait inclure une clause protectrice concernant la nécessité d'indemniser les tiers lésés à la suite d'une violation. Un Etat (le Royaume-Uni) a proposé que l'on adopte la formule 2, à condition que le code spécifie les infractions aux règles de conduite prévues dans les conditions d'emploi. Un Etat (la Chine) a estimé nécessaire d'examiner plus avant les articles 13 et 14. Un Etat (le Canada) a dit que compter sur le droit pénal et d'autres sanctions n'était pas nécessairement le meilleur moyen de favoriser l'intégrité dans l'administration en les associant à un code de conduite et qu'il était aussi important de recourir à l'éducation et à la consultation, sur lesquelles il fallait insister.

III. MESURES QUE LA COMMISSION DEVRAIT PRENDRE

28. A sa quatrième session, la Commission a appuyé en principe le projet de code de conduite international pour les agents de l'Etat. Cet appui a été renouvelé par la majorité des Etats qui ont répondu à la demande que leur avait adressée le Secrétaire général de faire connaître leurs observations. En communiquant celles-ci, les Etats ont formulé de nombreuses suggestions de fond en vue d'améliorer le projet de code. Nombre d'entre eux ont présenté des informations supplémentaires et des textes législatifs qui ont montré que le projet de code était utile et venait en temps opportun. Pour renforcer l'action internationale contre la corruption et améliorer la fourniture d'une assistance concrète dans ce domaine aux Etats qui le demandent, il faut des moyens pratiques de grande qualité adaptés aux efforts déployés par les Etats au niveau national. Compte tenu de ce qui précède, la Commission voudra peut-être adopter le projet de code de conduite des agents de l'Etat, en incitant les Etats à en suivre les dispositions dans leur lutte pour empêcher et réduire la corruption, rendre leurs agents davantage redevables de leurs actes et favoriser la transparence.

29. Compte tenu des débats qui ont eu lieu à la troisième et à la quatrième session de la Commission et des résultats de la séance plénière consacrée à la corruption au neuvième Congrès, la Commission voudra peut-être accorder son attention aux modalités qui permettraient de développer les activités d'assistance technique de la Division de la prévention du crime et de la justice pénale pour ce qui est de prévenir et combattre la corruption. La Commission voudra peut-être, en adoptant le projet de code de conduite, envisager d'élaborer un plan d'action international structuré contre la corruption incluant éventuellement des lignes directrices que l'ONU pourrait suivre dans ce qu'elle fait pour favoriser la bonne administration des affaires publiques et prévenir et combattre la corruption dans les institutions publiques et les entreprises privées.

30. La Commission voudra peut-être prier le Secrétaire général de demander aux Etats Membres de communiquer des textes législatifs et réglementaires concernant la prévention de la corruption et la lutte contre elle. A partir d'un tel ensemble de textes et d'autres informations communiquées par les Etats Membres, la Commission voudra peut-être considérer s'il convient de prier le Secrétaire général de préparer un modèle de mesures législatives et réglementaires contre la corruption, ainsi que des compilations au sujet des méthodes qui permettent le mieux de prévenir, de détecter et de combattre les activités liées à la corruption. Ces moyens, qui seraient revus pour être adaptés au système de droit et aux pratiques de chaque pays, pourraient servir aux niveaux régional et national et constituer le fondement d'activités communes avec d'autres organisations internationales intéressées.

Notes

- 1 *Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 septembre 1990 : rapport établi par le Secrétariat* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.91.IV.2), chap. Ier, sect. C.7.
- 2 *Conseil économique et social, Documents officiels 1995, Supplément n° 10 (E/1995/30), par. 69.*

Annexe

**PROJET REVISE DE CODE DE CONDUITE INTERNATIONAL
POUR LES AGENTS DE L'ETAT ^a**

I. PRINCIPES GENERAUX

1. Une mission de service public, telle que définie par la législation nationale, est un poste de confiance, impliquant le devoir d'agir dans l'intérêt du public. C'est pourquoi les agents de l'Etat doivent faire preuve d'une loyauté exemplaire [absolue] avant tout vis-à-vis des intérêts publics de leur pays, tel qu'il est personnifié par les institutions [démocratiques] nationales, et non vis-à-vis de personnes, de partis politiques, de services [ou d'entités] [ou d'organismes publics particuliers] nationaux ou étrangers.
2. Les agents de l'Etat doivent veiller à s'acquitter de leurs [obligations et] fonctions correctement et efficacement [avec diligence, honnêteté, le sens des responsabilités] et efficacement [et avec intégrité]. Ils doivent à tout moment s'assurer que les biens de l'Etat dont ils sont responsables sont gérés de la façon la plus utile et la plus efficace.
3. Les agents de l'Etat doivent faire preuve de vigilance, d'équité et d'impartialité dans l'accomplissement de leurs fonctions et, notamment, dans leurs relations avec le public. Ils ne doivent à aucun moment accorder un traitement préférentiel indu ou faire preuve de discrimination à l'égard d'un groupe ou d'un individu en particulier, ni utiliser abusivement le pouvoir et l'autorité dont ils sont investis. [Cette disposition ne doit pas être interprétée comme excluant toute discrimination positive officiellement approuvée visant à aider les groupes désavantagés.]

II. CONFLITS D'INTERET ET EXCLUSION

4. Les agents de l'Etat ne doivent [pas], en aucune façon, utiliser [abusivement] l'autorité que leur confère leur fonction pour servir leurs intérêts personnels ou financiers [illégitimes] ou ceux de leur famille. Ils ne doivent opérer des transactions, assumer une position ou une fonction ou avoir des intérêts financiers ou commerciaux ou d'autres intérêts comparables qui soient incompatibles avec la nature et l'accomplissement de leurs fonctions, charges et devoirs.
5. Tous les agents de l'Etat désignés ainsi dans la législation nationale doivent, à moins qu'ils n'en soient exemptés, déclarer leurs intérêts commerciaux et financiers ou leurs activités entreprises à des fins lucratives au moment de leur entrée en fonction. Ces informations doivent être mises à jour régulièrement. En cas de conflit d'intérêt éventuel ou apparent entre les devoirs des agents de l'Etat et leurs intérêts privés, ils doivent s'exclure eux-mêmes de tout processus de prise de décisions ayant un rapport avec ce conflit d'intérêt.
6. Les agents de l'Etat ne doivent à aucun moment utiliser les biens et services publics ou [exploiter à tort] les informations auxquelles ils ont accès dans l'exercice de leurs fonctions officielles, ou résultant de leurs fonctions officielles, pour des activités autres que celles relevant de leur mandat.
7. Après la cessation de leurs fonctions officielles, les agents de l'Etat qui occupent des postes importants doivent dans un [le] délai déterminé [d'un/de deux ans], dans le cadre de la législation nationale, obtenir l'autorisation de l'Etat avant d'accepter un emploi ou un poste de consultant dans une entreprise commerciale ou dans toute autre entreprise privée ayant des liens financiers [directs] avec le service ou l'organisme public

a Le soulignement indique une modification apportée en raison des observations communiquées. Les mots entre crochets représentent des formulations nouvelles ou de remplacement proposées par les Etats.

qui les employait précédemment. Ces agents doivent également obtenir, dans les délais fixés, cette même autorisation avant de s'engager dans des activités commerciales ou d'autres activités privées relevant ou dépendant [directement] du poste qu'ils occupaient précédemment dans l'administration publique ou qui en relèvent.

III. DECLARATION DE BIENS

8. Les agents de l'Etat qui occupent des postes de haut niveau ou entraînant des responsabilités, tels que prévus dans la législation nationale ou en conformité avec les procédures établies par celle-ci, doivent déclarer [à une autorité définie et dans des délais spécifiés] tous les biens, valeurs et avoirs qu'ils possèdent [et qui dépassent une valeur minimale précisée], ainsi que ceux de leur épouse et/ou des autres personnes à leur charge. Ces agents sont également tenus de fournir des informations détaillées sur l'origine des biens ou avoirs qu'ils ont acquis après avoir été nommés à un poste important. Toutes les informations fournies sont considérées comme confidentielles [et ne peuvent être communiquées que dans le cadre de procédures spéciales] [mais peuvent être communiquées à la discrétion d'un pays selon des procédures spéciales].

IV. ACCEPTATION DE DONNS OU D'AUTRES FAVEURS

9. Les agents de l'Etat doivent, par principe, refuser tout don qui peut avoir une influence sur l'exercice de leurs fonctions, l'accomplissement de leurs devoirs ou l'exercice de leur jugement.

V. INFORMATIONS CONFIDENTIELLES

10. Les informations confidentielles détenues par des agents de l'Etat seront tenues confidentielles, à moins que l'accomplissement de leur devoir ou les besoins de la justice n'exigent qu'il en soit autrement. Ils sont tenus de respecter ces consignes même lorsqu'ils ont cessé d'exercer leurs fonctions officielles.

VI. ACTIVITE POLITIQUE

11. L'activité politique des agents de l'Etat ne doit pas être de nature à saper la confiance du public dans la capacité desdits agents de s'acquitter de leurs fonctions et de leur mandat de façon impartiale.

VII. NOTIFICATION, MESURES DISCIPLINAIRES ET MISE EN OEUVRE

12. Les agents de l'Etat qui violent les dispositions du présent code feront l'objet de mesures disciplinaires, administratives ou pénales appropriées, telles que déterminées par les principes et procédures juridiques nationaux.