



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE
E/CN.15/1997/3
5 mars 1997
FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION POUR LA PRÉVENTION DU CRIME
ET LA JUSTICE PÉNALE
Sixième session
Vienne, 28 avril-9 mai 1997
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

**PROMOTION ET MAINTIEN DE L'ÉTAT DE DROIT ET DE LA BONNE GESTION
DES AFFAIRES PUBLIQUES : LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Lutte contre la corruption et les actes de corruption

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1 - 10	2
I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	11 - 26	4
A. Actes de corruption	13 - 14	5
B. Fraude	15	5
C. Autres paiements illicites	16 - 17	6
D. Achat et manipulation de voix	18 - 19	6
E. Financements politiques illicites	20	6
F. Abus de pouvoir et de confiance	21 - 23	6
G. Détournement de fonds publics	24	7
H. Conflit d'intérêts	25	8
I. Autres formes de coopération interdites	26	8

*E/CN.15/1997/1.

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
II. CAUSES DE LA CORRUPTION ET DE SON DÉVELOPPEMENT	27 - 42	8
III. INITIATIVES INTERNATIONALES	43 - 71	11
A. Banque mondiale	43 - 46	11
B. Secrétariat du Commonwealth	47 - 48	12
C. Conseil de l'Europe	49 - 52	13
D. Union européenne	53 - 55	13
E. Organisation de coopération et de développement économiques	56 - 63	14
F. Organisation des États américains	64 - 67	16
G. Évaluation des initiatives internationales	68 - 71	16
IV. ACTIVITÉS DE LA DIVISION DE LA PRÉVENTION DU CRIME ET DE LA JUSTICE PÉNALE	72 - 87	17
A. Application globale et suivi de la résolution 1995/14 du Conseil économique et social et des résolutions 51/59 et 51/191 de l'Assemblée générale	72 - 77	17
B. Coopération technique	78 - 87	18
V. CONCLUSION	88	20

INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 1995/14 sur la lutte contre la corruption, adoptée sur recommandation de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa quatrième session, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général de faire rapport à la Commission sur l'application de cette résolution. Dans la même résolution, le Conseil a demandé instamment aux États Membres d'élaborer et d'appliquer des mesures de lutte contre la corruption, de renforcer leur capacité de prévention et de réprimer comme il convient la pratique de corruption, ainsi que d'améliorer la coopération internationale dans ce domaine. Le Conseil a aussi prié le Secrétaire général, entre autres, de réviser et développer le manuel sur les mesures pratiques contre la corruption¹, de coopérer et de coordonner son action avec les autres entités du système des Nations Unies et les organisations internationales compétentes, dans la lutte anticorruption, et de revoir régulièrement la question de la lutte contre la corruption.

2. Conformément à la recommandation énoncée par le Conseil dans sa résolution 1996/8, adoptée sur recommandation de la Commission à sa cinquième session, l'Assemblée générale, dans sa résolution 51/59, a adopté le Code de conduite international pour agents publics, joint en annexe à la résolution, et recommandé aux États Membres de se guider sur ce code dans leur lutte contre la corruption. L'Assemblée a prié le Secrétaire général de distribuer le Code de conduite à tous les États et de le faire figurer dans le manuel sur les mesures pratiques contre la corruption qui doit être révisé et développé conformément à la résolution 1995/14 du Conseil économique et social. L'Assemblée a prié également le Secrétaire général, en consultation avec les États et les organisations pertinentes, d'élaborer un plan d'action contre la corruption et de le soumettre à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa sixième session, en même temps que son rapport présenté à la Commission en application de la résolution 1995/14 du Conseil. L'Assemblée a prié également le Secrétaire général de continuer à recueillir des informations et à rassembler des textes législatifs et réglementaires provenant d'États et d'organisations internationales compétentes, dans le cadre de son étude permanente du problème de la corruption.

3. L'Assemblée générale, par sa résolution 51/191, a adopté la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales, jointe en annexe à la résolution, et a prié la Commission : a) d'examiner les moyens, grâce notamment à des instruments internationaux légalement contraignants, d'encourager l'application de la résolution et de la Déclaration, de façon à criminaliser la corruption et les pots-de-vin dans les transactions commerciales internationales, sans pour autant exclure, empêcher ou retarder l'application des mesures déjà prises aux niveaux international, régional ou national; b) de continuer à examiner régulièrement la question de la corruption dans les transactions commerciales internationales; c) d'encourager l'application effective de la résolution.

4. Les faits récents ont démontré que la corruption n'était le monopole d'aucun type de société ou de gouvernement particulier et suscitait de plus en plus de discussions et de préoccupations. De nombreux organismes gouvernementaux et non gouvernementaux ainsi que des institutions nationales, régionales et internationales examinent de près les politiques et les mesures qu'appelle le problème mondiale de la corruption. L'ONU consacre beaucoup d'énergie à élaborer des propositions concrètes que les États pourraient suivre et à aider ces derniers à concevoir et mettre en oeuvre des stratégies et des réformes. En 1989, la Division de l'administration pour le développement du Département de la coopération technique pour le développement et le Service de la prévention du crime et de la justice pénale du Secrétariat* ont organisé à La Haye un séminaire interrégional, en collaboration avec le Ministère des affaires étrangères et le Ministère de la justice des Pays-Bas. Le rapport de ce séminaire fait, entre autres, le bilan des ripostes que les États ont opposées à la corruption ainsi que des nouveaux problèmes et des mesures concrètes et énonce un ordre de priorité et des recommandations².

5. Le Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui s'est tenu à La Havane du 27 août au 7 septembre 1990, a recommandé aux États de revoir leurs mécanismes juridiques existants ou d'en concevoir de nouveaux pour prévenir toutes les formes de corruption et leur opposer une riposte³. Dans la même résolution, il a prié le Service de la prévention du crime et de la justice pénale de fournir aux États Membres qui en font la demande une assistance technique dans les domaines de la planification stratégique, des réformes législatives, de l'administration publique, de la formation des agents de l'État et des appels d'offres pour des projets d'aide internationale. À la suite des travaux et des recommandations de la Commission au cours de la période 1992-1994, la question de la corruption a été inscrite au programme du neuvième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui s'est tenu au Caire du 29 avril au 8 mai 1995, a consacré une session extraordinaire à la question et a invité les États Membres à améliorer la conception de leurs orientations, recourir davantage à des accords de coopération bilatérale ou multilatérale et consacrer des recherches plus vastes à la corruption**.

6. Il convient aussi de mentionner à ce sujet la Réunion de travail ministérielle régionale sur les suites données à la Déclaration politique de Naples et au Plan d'action mondial contre la criminalité transnationale organisée, tenue à Buenos Aires du 27 au 30 novembre 1995. Les ministres des États d'Amérique latine et des Caraïbes ont entrepris de favoriser la formulation de propositions intégrées de coopération internationale ainsi que le transfert des technologies nécessaires pour lutter contre la criminalité transnationale organisée et la corruption (E/CN.15/1996/2/Add.1).

7. L'ONU n'est pas seule à vouloir développer la coopération internationale et fournir une assistance aux États qui envisagent de réformer leurs orientations et leurs mesures ou d'en concevoir d'entièrement nouvelles. Entre

* Le Service de la prévention du crime et de la justice pénale a été transformé en Division, conformément à la résolution 40/214 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1995.

** Voir *Rapport du neuvième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Le Caire, 29 avril-8 mai 1995 (A/CONF.169/16/Rev.1, par. 245 à 261)*. Le rapport sera publié ultérieurement en tant que publication des Nations Unies destinée à la vente.

autres, la Banque mondiale, le Conseil de l'Europe, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation des États américains (OEA) et l'Union européenne, ont des activités dans ce domaine. Des organisations à but non lucratif et des groupes de réflexion participent aussi à cette tâche.

8. Tous ces organismes jouent un rôle important sous une forme ou sous une autre, et comme on sait parfaitement que la corruption est un phénomène complexe, on peut à juste raison se demander dans quelle mesure leur travail est similaire ou compatible. Vu la multiplicité des initiatives et des réformes, il est indispensable de veiller à ce que les mesures de lutte contre la corruption prises par divers États ou régions n'aillent pas à l'encontre les unes des autres. Pour cette raison, il est important d'examiner la diversité des qualifications selon les États. On pourra ainsi mieux évaluer la situation générale de la corruption dans l'ensemble du monde. Ceci aidera à comprendre l'intérêt manifesté actuellement au niveau mondial envers la lutte contre la corruption. La question est de savoir si cet intérêt est dû à ce que la corruption est plus répandue qu'auparavant, à ce qu'on en a davantage conscience, à ce qu'elle est moins tolérée maintenant que la guerre froide a pris fin ou à un peu de toutes ces causes. S'il apparaît que la corruption s'est développée, il sera semble-t-il nécessaire d'étudier les causes et les conditions qui la favorisent afin de concevoir plus profondément des politiques et tactiques nouvelles, ainsi que les réformes institutionnelles et juridiques aux conséquences durables. Il sera alors possible de mieux apprécier le rôle, les conséquences probables et le bien-fondé des mesures et des transformations radicales qui résultent d'initiatives internationales. Enfin, en examinant ce qui a été fait récemment, on devrait pouvoir extraire des enseignements utiles des résultats communs et déterminer ce qu'il reste encore à accomplir au-delà des frontières nationales et régionales. Il s'agit là d'un travail indispensable si l'on veut, en dernier lieu, proposer des mesures concrètes et mettre en oeuvre des plans d'action contre la corruption.

9. Le présent rapport est soumis à la Commission en application de la résolution 51/59 de l'Assemblée générale et de la résolution 1995/14 du Conseil. Il fait le bilan de plusieurs initiatives prises par des organismes internationaux compétents pour lutter contre la corruption et présente des éléments et des modalités qui pourraient servir à appliquer les résolutions de l'Assemblée mentionnées ci-dessus et promouvoir le Code international de conduite.

10. La Division de la prévention du crime et de la justice pénale du Secrétariat, avec l'assistance du Gouvernement argentin, a organisé une réunion d'experts de toutes les régions à Buenos Aires, du 17 au 21 mars 1997; il s'agissait pour les participants d'examiner les moyens de renforcer la coopération internationale dans ce domaine et de faire des suggestions au sujet de la révision et du développement du manuel. Ses conclusions et recommandations, qui présentent un projet de plan pour l'application du Code international de conduite, sont soumises à la Commission.

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

11. La prise de conscience de la gravité du problème posé par la corruption a suscité une volonté accrue de lui opposer une riposte internationale coordonnée. Cependant, la corruption reste un phénomène extrêmement complexe. Théoriquement, il est généralement admis qu'à la racine il y a une forme ou une autre d'abus de pouvoir. On pourrait donner une définition générale de la corruption en disant qu'elle résulte de l'abus des pouvoirs dus à une fonction publique à des fins personnelles, directes ou indirectes. Par fin personnelle indirecte, il faut entendre, entre autres, les avantages obtenus indûment pour le groupe organisé auquel appartient celui qui se laisse corrompre (par exemple, une société, un parti politique ou une organisation à but non lucratif). Pour comprendre les caractéristiques communes de la corruption et les types d'activités auxquelles il s'agit de mettre fin, il est utile de dresser une liste de plusieurs actes précis, douteux ou illicites, qui constituent un crime dans divers États. La liste n'est évidemment pas exhaustive. Cette approche empirique à l'analyse de la corruption tend à éviter les conceptions liées à telle ou telle culture, et donc à permettre d'arriver à des vues communes et à donner plus d'ampleur à la lutte.

12. À propos de toutes les infractions dont il est question ci-après, il existe souvent une différence selon que leur auteur occupe ou non un rang élevé dans la fonction publique. Des distinctions sont aussi faites selon la gravité de

l'infraction et les montants en jeu. La corruption systémique à grande échelle et à un niveau élevé est plus sévèrement punie. Néanmoins, il est nécessaire d'opposer une riposte égale à tous les types et tous les degrés de corruption, car l'effet cumulé de la petite corruption peut être tout aussi important en termes monétaires. En outre, elle entretient un esprit qui facilite la corruption, et qui fruste et décourage en permanence le public.

A. Actes de corruption

13. Le droit pénal de la plupart des pays interdit les actes de corruption par lesquels des fonctionnaires se voient offrir ou promettre des avantages pécuniaires ou autres pour modifier leurs décisions. Les diverses opérations qui aboutissent aux actes de corruption (tentative, promesse, octroi, demande ou acception d'un pot-de-vin) peuvent prendre diverses formes (corruption active et passive). L'extorsion de fonds consiste généralement en la demande d'un avantage par un agent de l'État. L'une des principales raisons pour lesquelles des actions ont été entreprises récemment au niveau mondial est la crainte que, dans de nombreux pays, les agents de l'État acceptent des paiements illicites ou d'autres avantages en échange de contrats ou d'offres de marchés à des sociétés particulières. Le législateur et la lutte internationale pourraient peut-être retenir le principe d'une pénalisation des offres directes ou indirectes ou de l'octroi effectif de quoi que ce soit de valeur à un agent de l'État pour qu'il aide une société dans ses activités internationales. Il ne s'agit pas là d'un type nouveau de crime, mais plutôt du résultat de l'extension de la législation interne concernant les actes de corruption à ceux qui sont commis à l'étranger. La logique reste la même : nul ne doit être amené ou autorisé à exercer une influence indue sur les décisions d'agents de l'État dans quelque pays que ce soit. La lutte contre les actes de corruption peut faire intervenir d'autres règles, par exemple celles qui concernent les activités commerciales déloyales ou la réglementation antitrust. Une entreprise ou un particulier qui obtient un contrat en échange de paiements illicites s'acquiert un avantage déloyal sur ses concurrents. Les règles relatives à la concurrence sur les marchés internes ou les marchés internationaux s'appliquent à ce problème.

14. Certains États pénalisent également celui qui offre et celui qui accepte les pots-de-vin ou autres paiements illicites. Dans certains États, l'infraction et la peine diffèrent, selon que des agents de l'État sont ou non en cause. Dans d'autres, ces distinctions n'ont pas de conséquence en droit. Également, certains États légifèrent au sujet du rôle des intermédiaires si l'avantage est accordé à un fonctionnaire par l'intermédiaire d'un intermédiaire ou d'un agent.

B. Fraude

15. La fraude est une autre méthode criminelle de paiement aux fins de corruption, particulièrement dans les opérations entre le secteur privé et le secteur public (par exemple, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord). Lorsqu'il est difficile ou impossible de prouver l'intention de corrompre, il peut être malgré tout possible de démontrer, sans doute légitime, que la surévaluation du prix d'un projet est due à ce que l'entreprise cherche à se rembourser du coût des pots-de-vin. Il en est de même lorsqu'un travail fourni est de qualité inférieure à ce que précisait le contrat, lorsque sont facturés des biens ou des services qui n'ont jamais été fournis, lorsque les spécifications ou la date d'achèvement sont modifiées, etc.

C. Autres paiements illicites

16. On "graisse la patte" d'agents de l'État, autrement dit on leur verse de l'argent pour qu'ils hâtent certaines décisions ou le cours d'opérations. Par là, les agents de l'État se voient accorder des avantages illicites pour faire précisément ce qu'ils doivent de toute façon. Dans certains cas, ces avantages sont accordés ou promis pour passer outre aux lenteurs administratives. Certains voudront peut-être justifier cette pratique en considérant qu'elle est utile et dans l'intérêt de la collectivité, mais ces paiements sont généralement interdits.

17. Il convient aussi de s'inquiéter des montants versés à des responsables politiques pour influencer non seulement leur vote au parlement ou dans les commissions dont ils sont membres, mais aussi pour poser des questions ou soulever des problèmes particuliers. Dans les sociétés démocratiques, ces pratiques sont considérées

comme contraires au principe "une personne, un vote", ainsi qu'aux règles d'égalité et d'impartialité - ceux qui n'ont pas les moyens de peser ainsi sur les mécanismes politiques ne sont pas suffisamment écoutés et leurs intérêts risquent de ne pas être correctement représentés. Il est possible de poursuivre les responsables de tels actes au motif qu'il s'agit de commerce d'influence, actuellement examiné par le groupe de travail chargé du droit pénal du Conseil de l'Europe.

D. Achat et manipulation de voix

18. Autre activité contraire au droit, et qui nuit aussi aux pratiques démocratiques, des voix sont achetées directement ou indirectement. Ceux qui peuvent et veulent payer des électeurs s'acquièrent un avantage injuste sur ceux qui respectent les règles et ne souhaitent pas ou ne peuvent pas recourir à de telles pratiques. Il est possible d'obtenir des voix non seulement par des paiements directs, mais aussi au moyen du clientélisme et de protections, par lesquels des avantages et des emplois ne peuvent être proposés qu'à ceux qui votent pour le responsable en place.

19. Il est possible de truquer un vote en acceptant des faveurs ou d'autres avantages d'un agent de l'État ou d'un représentant d'un parti et, en échange, en faisant en sorte que les électeurs sur lesquels on peut exercer une influence dans un endroit donné, une entreprise ou un autre organisme, se prononcent pour le candidat corrompu.

E. Financements politiques illicites

20. Certains États interdisent le financement de partis ou de candidats politiques, tandis que d'autres ne le font qu'à partir d'un certain montant ou lorsque les règles de publication des comptes ne sont pas respectées. Parfois, seuls les paiements émanant de certaines catégories de personnes (par exemple, d'étrangers) sont interdits. Si l'intention de celui qui accorde un financement est d'exercer une influence indue sur un parti ou un candidat politique, il est possible de l'interdire en vertu des lois anticorruption lorsqu'il n'existe pas d'autre loi plus précise.

F. Abus de pouvoir et de confiance

21. De nombreuses pratiques répréhensibles peuvent être considérées comme constituant des formes d'abus d'une fonction publique ou d'abus de pouvoir ou de confiance. Elles vont du favoritisme et de la discrimination illicite à l'utilisation abusive d'informations névralgiques ou confidentielles. Les agents de l'État peuvent extorquer de l'argent ou des avantages en échange d'un traitement de faveur ou, simplement, d'une absence de discrimination à l'égard d'un particulier. Ces avantages peuvent consister en paiements, en dons, ou en privautés.

22. Les abus de pouvoir sont possibles à l'occasion de la libéralisation économique dans certains pays, au moment où les entreprises d'État sont privatisées. Il est possible qu'au cours de ces privatisations, les agents de l'État sous-estiment intentionnellement le prix de la société, de sorte qu'elle soit vendue très bon marché à des capitaux privés. Il est aussi possible que la valeur de la société, et donc le prix de ses actions, augmente nettement sur une courte période. Les agents de l'État peuvent alors être rétribués de diverses façons. Ceux qui disposent d'informations privilégiées au sujet de décisions qui sont en attente ou n'ont pas encore été publiquement annoncées peuvent ainsi commettre des délits d'initiés en s'adonnant à des activités commerciales ou financières pour lesquelles ils exploitent sans autorisation et à tort des renseignements inconnus du public. Par exemple, ils peuvent acheter des parts de sociétés dont ils savent qu'elles obtiendront un contrat de l'État (le prix des actions a de grandes chances de monter lorsqu'une commande importante est annoncée publiquement et les agents de l'État corrompus peuvent alors vendre les actions avec un bénéfice substantiel). De telles opérations, là aussi, peuvent être le fait de parents, d'intermédiaires ou de sociétés fictives. Des personnes qui disposent de telles informations privilégiées peuvent aussi s'en servir pour faire connaître aux représentants de sociétés les détails secrets d'offres de concurrents concernant des travaux publics. La société ainsi informée peut alors établir sa propre proposition en tenant compte de ces informations et obtenir le marché. Dans ce cas, il est possible de faire jouer la législation concernant la concurrence déloyale. L'agent de l'État ainsi coupable de corruption peut recevoir quelque chose de valeur en échange. Certains observateurs ont parlé d'actes de corruption différée au sujet des actes contraires à la loi qu'il n'est

pas facile de pénaliser mais qu'il faut prendre en considération en raison de leurs effets nocifs. Il y a corruption différée simplement lorsque l'agent de l'État se voit confier un poste très bien rémunéré dans une société qu'il a favorisée pendant qu'il exerçait une fonction publique peu de temps avant d'avoir quitté celle-ci. Parce que les éléments constitutifs de l'acte de corruption sont difficiles à prouver dans de tels cas, certains États ont adopté ou envisagent d'adopter des textes de loi qui interdisent à leurs agents de travailler pour des entreprises auxquelles ils étaient chargés d'appliquer une réglementation ou qui avaient participé à des opérations avec l'administration dont ils dépendaient tant qu'ils étaient fonctionnaires de l'État. D'autres États définissent des délais d'attente - deux ans ou plus - pendant lesquels les ex-fonctionnaires ne peuvent pas exercer de fonctions pour des sociétés visées ci-dessus. Par de telles interdictions, l'État peut contribuer à renforcer la confiance de l'opinion dans l'intégrité de son administration et de ses agents.

23. Les agents de l'État dont dépendent des services du fisc ou des services sociaux ont la possibilité d'empêcher indûment le travail de ceux-ci. Ils peuvent orchestrer des campagnes contre des opposants politiques, des organismes ou des sociétés pour des raisons idéologiques ou par amour du lucre. Ils peuvent ordonner sélectivement des poursuites contre certains délinquants ou systématiquement fermer les yeux sur d'autres. Ils peuvent arbitrairement accroître ou diminuer le montant des droits et taxes sur les opérations commerciales au point de commettre des extorsions de fonds. Il est possible de poursuivre les agents de l'État qui cherchent à dissimuler ou masquer de telles activités illicites en aiguillant à tort les enquêteurs ou en détruisant les éléments de preuve en les accusant de faire obstruction à la justice. De telles manoeuvres sont souvent liées à l'exploitation d'entreprises et de marchés illicites - qui est généralement considérée comme relevant du crime organisé. Les activités criminelles les mieux organisées ont lieu dans la discrétion, sans risque de scandale ou d'alerte de l'opinion, et avec la collaboration d'agents de l'État. Partout où l'on soupçonne de graves trafics de drogues ou d'armes ou d'autres activités de contrebande à grande échelle, on peut s'attendre à ce qu'il y ait collusion avec des agents de l'État et enrichissement illicite de ces derniers. Face à cela, il peut être utile de recourir contre les agents de l'État coupables de corruption aux moyens juridiques qui servent contre les associations criminelles, par exemple la loi relative aux organisations de racket et de corruption aux États-Unis d'Amérique.

G. Détournement de fonds publics

24. La législation concernant l'abus de pouvoir et de confiance peut aussi servir à lutter contre, par exemple, contre la mauvaise utilisation et le détournement de fonds ou de biens publics. Les agents de l'État peuvent détourner des fonds publics à leur profit ou à celui de leurs associés. Certains chefs politiques autocratiques sont connus pour avoir systématiquement mis à sac leur pays. Pour lutter contre de telles activités, il est possible aussi d'appliquer la législation concernant l'appropriation de fonds et le vol, dont disposent la plupart des États Membres. Les éventuels régimes de restriction et de contrôle des changes peuvent servir à poursuivre les agents qui exportent le produit de leurs activités illicites. D'autres États peuvent recourir à la législation contre l'évasion fiscale, étant donné que ces revenus illicites ne sont ni déclarés, ni imposés. Si un agent de l'État n'est pas en mesure de justifier la valeur nette de ses dépenses et son niveau de vie, il est possible de trouver là un élément de preuve d'une évasion fiscale.

H. Conflit d'intérêts

25. Les agents de l'État ont le devoir de s'acquitter de leurs fonctions loyalement, impartialement et correctement. Dans de nombreux États, la législation n'interdit pas aux agents de l'État de prendre des décisions qui ont d'importantes incidences sur les sociétés dont ils sont actionnaires ou qu'ils dirigent. Ailleurs, ce cumul de fonctions est totalement interdit. Dans d'autres États, les agents de l'État doivent déclarer le cumul et s'abstenir de participer aux décisions concernant les domaines où il peut y avoir conflit d'intérêts. Dans d'autres encore, signaler simplement un tel conflit est jugé suffisant pour garantir que les agents de l'État ne décideront pas à tort. Dans ces cas, ne pas déclarer ces cumuls constitue une infraction punissable. Il en est de même du non-respect de l'obligation qui est faite couramment aux fonctionnaires de déclarer publiquement leurs avoirs (parfois, ceux aussi de leurs proches parents).

I. Autres formes de coopération interdites

26. Dans certains pays, un certain nombre d'infractions sont liées à la corruption en ce sens qu'elles facilitent soit les actes illicites ou l'utilisation de produits illicites, ou permettent de masquer l'activité criminelle initiale. Constituent, entre autres, des infractions le fait de gérer et d'utiliser des caisses noires, d'être complice d'infractions, de constituer des associations de malfaiteurs, de commettre des faux comptaibles, de falsifier des documents ou de fabriquer de faux documents, et de blanchir les produits illicites.

II. CAUSES DE LA CORRUPTION ET DE SON DÉVELOPPEMENT

27. Bien que la corruption ait toujours existé, la communauté internationale prend conscience actuellement de certains de ses traits marquants. Le cas de la Bank of Credit and Commerce International est l'exemple parfait de ce nouveau type de corruption qui transcende les frontières et est étroitement liée à d'autres activités criminelles. Des idées anciennes, partagées par l'opinion et les responsables politiques et selon lesquelles la corruption serait généralisée et systémique dans certaines situations économiques et sociales, sont apparues fausses. Des scandales d'ampleur et d'importance égales se sont produits dans les pays en développement et dans les pays développés. Surtout, à plusieurs reprises, les enquêtes et les jugements ont mis en évidence les liens entre la corruption et la criminalité organisée. Une étude de cas récents peut conduire à la conclusion générale que chaque système sociopolitique et économique produit sa version propre de la corruption et qu'aucun système n'est entièrement à l'abri de celle-ci.

28. Le regain d'intérêt pour la lutte contre la corruption au niveau tant national qu'international soulève plusieurs questions. Est-il dû à une plus grande fréquence de la corruption, à une amélioration de la détection ou à une moins grande tolérance de l'opinion, des pouvoirs publics et des milieux d'affaires ? Les éléments disponibles indiqueraient que la réponse est dans ces trois explications à la fois. Si l'on considère chacune séparément, il est plus facile de comprendre non seulement l'éruption de scandales, mais aussi l'explosion des sentiments anticorruption et comment ces deux phénomènes se renforcent l'un l'autre.

29. On a de bonnes raisons de penser que, dans un monde relativement agité à la suite des grandes mutations de l'après guerre froide, il existe des possibilités et des raisons nouvelles au développement de la corruption. Bien qu'on puisse considérer que certains traits individuels peuvent rendre plus enclin aux erreurs de conduite, le problème de la corruption concerne plus les systèmes et les institutions que les individus. Les racines structurelles de la corruption peuvent être considérées comme entrant dans quatre catégories apparentées.

30. Premièrement, il peut y avoir des situations monopolistiques ou oligopolistiques dans lesquelles une seule société ou quelques sociétés dominant un marché donné. L'État peut vouloir charger des entreprises privées de tâches ou de travaux publics particuliers ou de la fourniture de certains services. Dans la mesure où un très petit nombre seulement d'entreprises peut accomplir effectivement ce travail, la corruption est tentante (par exemple, ces entreprises peuvent demander un prix excessif, fournir du travail de mauvaise qualité ou le fournir trop tard). C'est ce qui peut se passer, par exemple, dans le domaine de la défense. De fait, en ce qui concerne les projets de défense, il peut être souhaitable que la situation soit celle d'un oligopole : nul ne veut voir proliférer certains types d'armes ou de technologies qui menacent la sécurité nationale et internationale. Dans ce domaine, alors, il est légitime de veiller de près sur les opérations et de charger des organes particuliers de les surveiller. Dans d'autres cas, les oligopoles peuvent résulter de règles qui obligent les entreprises à remplir certaines conditions ou qui accordent la préférence à certaines entreprises (par exemple, aux entreprises nationales sur les entreprises étrangères). On retrouve le même type de situation lorsqu'un parti ou un régime a le monopole du pouvoir et des décisions pendant très longtemps.

31. Deuxièmement, si certaines personnes ou certains organismes disposent de très vastes pouvoirs discrétionnaires, la corruption peut être tentante. Chaque fois que les mécanismes qui permettent les corrections et

le rétablissement de l'équilibre sont peu nombreux ou absents, les détenteurs de pouvoir ont pleinement l'occasion de tirer indûment parti de celui-ci. On trouve un tel terrain fertile pour la corruption dans les régimes autoritaires où les pouvoirs sont aux mains d'un très petit nombre de personnes. Un autre exemple est donné par le pouvoir que détiennent certaines personnes en raison de leurs connaissances et de leur savoir extrêmement spécialisés. Par définition, elles ne sont pas trop nombreuses et leurs pouvoirs sont donc, en grande partie, sans limites. Là aussi, on peut trouver des exemples concrets de cette situation dans le secteur de la défense. D'autres exemples d'un tel risque sont donnés par la physique, la médecine, etc.

32. Troisièmement, l'absence de transparence empêche en partie ceux qui en auraient le pouvoir de surveiller la situation. Elle peut résulter, par exemple, du secret bancaire ou aussi de l'existence d'un régime dictatorial qui interdit de contester les détenteurs du pouvoir. Le même problème se pose au sujet de ceux qui disposent de connaissances théoriques ou pratiques rares et spécialisées. Dans les faits, la transparence disparaît lorsqu'un ouvrage de travaux publics ou un navire de guerre spécial comportent des détails si complexes et incompréhensibles que seul un petit nombre de personnes peuvent appréhender la totalité du projet. Partout où la réglementation d'un secteur est imprécise, ambiguë et compliquée du point de vue technique, les journalistes, le public et les profanes risquent d'être totalement incapables d'exercer un contrôle effectif. La réglementation des subventions agricoles, le soutien des prix et les garanties de prêts dans de nombreux pays sont aussi responsables de ce problème.

33. Enfin, il est possible de comprendre comment la corruption naît en recourant au principe des asymétries. Les asymétries consistent dans des écarts ou des inadaptations au niveau juridique, administratif, culturel, économique ou politique. Elles peuvent être internes ou internationales, mais ces dernières sont plus graves pour la communauté mondiale. Les asymétries sont cause de corruption, directement et indirectement, parce qu'elles créent des marchés illicites qui fonctionnent particulièrement bien en cas de collusion avec les autorités.

34. Il est possible de trouver des exemples d'asymétrie juridique qui sont sources de problèmes dans les régimes bancaires et fiscaux de différents pays. Elles incitent de nombreuses personnes physiques ou morales à rechercher une autre juridiction qui leur convient mieux pour certaines transactions, même si celles-ci violent le droit interne. Elle constitue une protection contre la découverte de procédés de corruption. Un autre exemple est donné par les différences dans la façon de traiter les actes de corruption d'agents d'autres États. Ce qui constitue un crime grave dans certains pays correspond à un débours déductible d'impôt dans d'autres. Il est donc facile pour leurs auteurs de légitimer leurs activités corruptrices en les présentant comme des nécessités pour leur travail. Des asymétries administratives facilitent le versement d'argent "pour huiler les rouages" ainsi que la constitution de clientèle et de réseaux protégés. Lorsque certaines administrations travaillent mieux et plus vite que d'autres, les goulets d'étranglement et les frustrations ne manquent pas de créer des motifs et des justifications aux paiements illicites effectués pour que le travail soit fait ou pour éviter des retards coûteux et inutiles.

35. Les asymétries culturelles sont celles, par exemple, qu'il y a entre les pays ayant des richesses artistiques et les pays qui collectionnent les oeuvres d'art. Il peut en résulter des transferts illicites de trésors nationaux qui, de leur lieu d'origine, sont transférés dans des contextes artificiels, des musées et des galeries d'art. L'organisation sociale du vol des oeuvres d'art est tout à fait complexe et aussi bien les agents de l'État d'origine que ceux de l'État de destination peuvent y participer. Une conjugaison d'asymétries juridiques et d'asymétries culturelles permet éventuellement de dissimuler l'origine des oeuvres d'art volées en faisant transiter celles-ci par des pays dont la législation est laxiste, comme cela se passe pour le blanchiment de l'argent.

36. Les asymétries économiques et politiques peuvent frustrer systématiquement de larges secteurs de la population. Elles provoquent et alimentent l'exode des capitaux, ainsi que de l'introduction clandestine d'immigrants dans des pays où ils espèrent un avenir meilleur. D'une autre façon, ces asymétries favorisent des attitudes qui justifient la corruption comme étant fonctionnelle économiquement et redistribuant la richesse.

37. La mondialisation et la libéralisation des années 90 ont multiplié le nombre et les types d'asymétries de ce genre ou ont fait mieux percevoir leur existence. On peut donc s'attendre que l'effet criminogène s'accroisse dans les

années 90. Les asymétries dans le domaine de la détection et de la répression s'aggravent aussi, au moins temporairement, tandis que les frontières se redéfinissent ou sont renégociées dans différentes régions du monde. Les ambitieuses attentes que nourrissaient les pays à économie planifiée ont fait place à la déception et à la perte des illusions. La vague de privatisation offre d'immenses possibilités de conduite illicite et de corruption. Grâce aux progrès technologiques, les relations entre les pays sont plus faciles et plus rapides, et il peut en résulter des conflits de traditions ou de modes de vie, ainsi qu'un sentiment de dénuement relatif. Toutes ces raisons conduisent à penser que la corruption peut, de fait, poser maintenant un problème plus grand qu'auparavant.

38. La dynamique de la démocratisation et de la libéralisation économique favorise l'hostilité à la discrimination et aux distorsions du marché provoquées par la corruption. La perception accrue de ce fléau et une moindre tolérance à son égard, conjuguées à la multiplication escomptée des cas de corruption, expliquent l'intensité des débats qui lui sont consacrés et le grand nombre de ripostes. De nombreuses personnes se sont rendu compte de l'ampleur véritable de ses ravages. Cette évolution est d'autant plus prononcée dans les pays en développement, où la corruption a empêché les progrès nationaux, sociaux, économiques et politiques. Là où la corruption provoque un exode des capitaux, elle nuit gravement au développement économique. Par là, elle provoque l'instabilité politique et est responsable aussi du mauvais état des routes, des établissements d'enseignement et des services médicaux, de la mauvaise qualité de l'enseignement et de l'inachèvement des projets. Les fonds sont mal et illogiquement répartis; les citoyens honnêtes qui font leur travail sont découragés et la méfiance générale s'accroît. Ceci provoque la disparition d'une grande partie de l'aide extérieure, l'affaiblissement de la capacité de production, la dégradation de la qualité de l'administration ainsi que la perte de légitimité de l'ordre politique.

39. On retrouve les mêmes effets dans les pays industrialisés, avec toutefois une intensité moindre. Ceux qui veulent mener leurs affaires honnêtement sont découragés et perdent confiance dans l'État de droit. La corruption fait perdre toute confiance dans les institutions publiques, affaiblit les principes moraux en récompensant ceux qui ont l'envie et les moyens de verser des pots-de-vin et perpétue l'inégalité. La concurrence économique est déformée et les fonds publics gaspillés. Les réformes institutionnelles et commerciales peuvent ne plus convaincre le public et la démocratisation risque de se ralentir (alors qu'elle devrait, en définitive, réduire les inégalités et améliorer la transparence ainsi que l'exercice des responsabilités).

40. Parce que la corruption fait circuler chaque année des montants importants, le système financier international est aussi affecté. Ce que l'on risque, c'est, entre autres, ce que l'on a appelé la dérégulation concurrentielle, les pays qui veulent attirer les produits de la corruption relâchant leur réglementation et renforçant leurs dispositions concernant le secret bancaire. Le blanchiment de l'argent devient encore plus lucratif, et ses effets corrupteurs s'accroissent, provoquant à leur tour une plus grande dépendance des systèmes financiers à l'égard de ces fonds. Les risques de conflits et de tensions au niveau international s'accroissent, les États cherchant à rapatrier certains fonds et, pour cela, enquêtent à l'étranger au risque de heurter la fierté nationale d'autres États ou d'empiéter sur leur souveraineté, alors que d'autres risquent de se trouver contraints d'accroître les pressions sur certains États pour qu'ils modifient leur législation et leur accordent une entraide judiciaire dans les affaires de corruption.

41. Les risques mondiaux sont encore plus graves lorsque les liens entre la corruption et la criminalité organisée se précisent. Plusieurs exemples récents ont montré comment les relations illicites entre des associations de malfaiteurs et des agents de l'État pouvaient endommager gravement la structure socio-économique des États⁴. Il est indispensable de noter que les activités illicites graves et rentables - qu'elles concernent la sculpture ancienne, les matières nucléaires, les drogues, l'immigration clandestine ou la prostitution - supposent invariablement, à un moment ou à un autre, l'appui d'agents de l'État qui est obtenu par la corruption. Celle-ci est une condition nécessaire de la criminalité organisée. On court le risque, en raison des pouvoirs immenses dont disposent certains groupes, que les bandes de malfaiteurs acquièrent un pouvoir tel qu'elles mineront totalement et détruiront les institutions, avec des conséquences désastreuses pour la démocratie et l'État de droit.

42. Dans ce contexte, il est naturel et facile de comprendre que de nombreuses initiatives aient été prises au niveau international pour concevoir des instruments nouveaux qui empêchent et limitent ce problème grave.

III. INITIATIVES INTERNATIONALES

A. Banque mondiale

43. La Banque mondiale aide depuis longtemps les gouvernements à empêcher la corruption sur divers fronts. En favorisant la réforme des principes économiques, la Banque mondiale cherche à aider les gouvernements à entreprendre des réformes économiques, politiques et réglementaires qui dissuadent de recourir à la corruption et à la fraude. En réformant les régimes commerciaux et les codes d'investissement ainsi que le secteur financier, les États peuvent atténuer les effets de la recherche de rentes en remplaçant les mécanismes administratifs (par exemple, licences d'exportation, octrois de devises et de crédits bancaires) par des mécanismes du marché. En aidant les États à simplifier et renforcer leur système fiscal et à développer leurs moyens de collecte de l'impôt, la Banque mondiale contribue à réduire la corruption dans les services des douanes et du fisc. Par son appui à la réforme de leur réglementation, elle les aide à éliminer les contrôles des prix, simplifier la réglementation officielle et renforcer la réglementation des entreprises privées ou publiques qui exercent leurs activités sur des marchés non concurrentiels.

44. La Banque mondiale aide aussi beaucoup de pays en développement et de pays dont l'économie est en transition à gérer le transfert des avoirs publics à des propriétaires privés. Cette transition présentant des risques de corruption qui lui sont propres, la Banque mondiale coopère particulièrement étroitement avec les gouvernements pour faire que l'évolution soit ouverte et transparente. Les politiques concernant certains secteurs comme l'environnement et les services sociaux, peuvent, par leur conception, créer ou réduire les possibilités de corruption.

45. La Banque mondiale lutte aussi contre la corruption en édifiant des capacités institutionnelles à l'intérieur du secteur public et en dehors. Depuis quelques années, le nombre des pays qu'elle aide à moderniser l'établissement de leur budget, leur gestion financière ainsi que leurs systèmes de comptabilité et de contrôle des comptes croît rapidement. La Banque mondiale aide aussi les gouvernements qui réforment leur fonction publique. Pour les achats publics, elle oeuvre avec les gouvernements pour accroître la transparence et la concurrence en les aidant à rédiger de nouvelles lois et réglementations concernant les achats et à former des responsables de leur application.

46. Pour empêcher que ces projets ne donnent lieu à des actes de corruption, la Banque mondiale a défini des modalités d'achat, de décaissement, de communication de rapports et de contrôle des comptes inspirées des principes d'économie, d'efficacité et de transparence. Récemment, le Conseil des administrateurs a approuvé un nouveau document de prêt ainsi que des lignes d'orientation pour les achats. Selon celles-ci, la Banque mondiale peut annuler un prêt si elle constate que l'emprunteur ou le bénéficiaire s'est rendu coupable de corruption ou de pratiques frauduleuses pendant l'achat ou l'exécution du contrat, sans prendre de mesures opportunes et appropriées pour remédier à cette situation. Ces lignes directrices permettent aussi à la Banque mondiale d'inspecter les comptes et les dossiers des fournisseurs et des entrepreneurs concernant l'exécution du contrat et de confier un contrôle des comptes à des vérificateurs désignés par elle. Enfin, la Banque mondiale peut interdire que les contrats qu'elle finance soient accordés à certaines sociétés, soit indéfiniment, soit pour une période déterminée, si elle estime que celles-ci se sont adonnées à des pratiques corruptrices ou frauduleuses pour obtenir qu'un contrat financé par la Banque mondiale leur soit attribué ou pour l'exécuter. Pour garantir le respect des règles morales les plus strictes par ses fonctionnaires, la Banque mondiale met à jour et renforce continuellement les règles qu'elle a énoncées depuis longtemps au sujet des intérêts extérieurs et des mesures disciplinaires.

B. Secrétariat du Commonwealth

47. Les ministres de la justice du Commonwealth, réunis à Kuala Lumpur du 15 au 19 avril 1996, ont adopté une déclaration sur la prévention de la corruption dans laquelle ils ont reconnu la menace que celle-ci faisait peser sur les institutions démocratiques et la bonne conduite des affaires publiques. Ils ont souligné que ce qui faisait évoluer les sociétés démocratiques - un pouvoir judiciaire indépendant, une administration au grand jour suivant des modalités transparentes, des institutions démocratiquement constituées, une fonction publique rémunérée

correctement et des médias libres et responsables - devait être protégé et encouragé. Au sujet des effets économiques de la corruption, ils ont constaté que la corruption dans les opérations commerciales internationales et les projets d'aide extérieure pouvait faciliter la mise en oeuvre de projets inutiles ou le détournement de fonds et de ressources qui auraient autrement servi à des projets indispensables. Les ministres ont approuvé le travail accompli par l'OCDE en reconnaissant que les pots-de-vin payés par des entreprises étrangères, particulièrement celles de pays industrialisés, qui étaient souvent déductibles d'impôt dans leur pays d'origine, favorisaient des cultures corrompues. Ils ont reconnu les liens qui existaient souvent entre la corruption, le trafic des drogues et la criminalité organisée et ont souligné que l'entraide devait continuer d'être accordée et améliorée dans les enquêtes et les poursuites criminelles. Les ministres de la justice se sont déclarés collectivement résolus à lutter contre la corruption sur les fronts intérieurs et internationaux.

48. Les ministres de la justice ont invité le Secrétariat du Commonwealth, entre autres, à concevoir des stratégies modèles de lutte contre la corruption, y compris des lois types tenant compte du développement du rôle du secteur privé dans l'administration. Ceci devait conduire à élaborer des normes minimales à l'intention des membres du Commonwealth sous la forme d'un code type de l'intégrité.

C. Conseil de l'Europe

49. Le Conseil de l'Europe a constitué un groupe pluridisciplinaire chargé de la corruption qui a poursuivi ses travaux en 1996. Le groupe de travail chargé du droit civil travaille à l'élaboration d'une convention sur les recours civils en cas de dommage résultant d'actes de corruption.

50. Le groupe de travail sur le droit pénal est en train de rédiger un projet de convention sur la corruption. Le projet de convention-cadre contre la corruption⁵ servira de point de départ à une convention qui peut être d'une importance considérable, car elle tient compte des vues actuelles et futures de nombreux États et de nombreuses organisations.

51. L'article premier du projet de convention-cadre définit provisoirement la corruption comme étant constituée par des actes de corruption et tout autre comportement à l'égard de personnes qui sont chargées de responsabilités dans le secteur public ou le secteur privé et qui manquent aux obligations de leur charge publique ou de leur fonction de salarié privé, d'agent indépendant ou autre afin d'obtenir des avantages indus de quelque nature que ce soit pour elles-mêmes ou pour d'autres. Les États parties sont invités à prendre des mesures préventives et pénales aux niveaux national et international pour donner effet à la convention-cadre. L'article 6 prévoit que les États parties garantissent l'indépendance de leurs organes chargés des enquêtes et le caractère confidentiel des enquêtes, déterminent des sanctions pénales contre la corruption, organisent la saisie et la confiscation des produits de la corruption, veillent à ce que les entreprises ne servent pas à dissimuler des actes de corruption et limitent les cas où l'immunité peut empêcher les enquêtes. À l'article 7, les États s'engagent à apporter leur appui aux organes spécialisés d'enquête qui peuvent aussi collaborer avec leurs homologues dans d'autres pays. L'article 8 dispose qu'ils font en sorte que leur législation et leur pratique fiscale contribuent à prévenir et punir la corruption et ne permettent pas de déduire de l'impôt les pots-de-vin ou autres avantages économiques liés à la corruption. La convention favorisera aussi la transparence des achats publics et de l'administration, l'adoption de codes de conduite des agents de l'État, élus ou non ainsi que les règles d'audit et les mesures disciplinaires contre la corruption. En ce qui concerne les représentants élus, les États parties doivent surveiller leurs avoirs et ceux de leurs parents et amis proches, et veiller à ce que le financement des campagnes et des partis politiques soit parfaitement connu. La liberté de la presse, les mesures civiles contre la corruption, l'indemnisation des victimes, l'éducation du public, les recherches concernant la corruption et la formation de ceux qui luttent contre elle sont visées aussi par le projet de convention-cadre.

52. Le groupe de travail sur le droit pénal reconnaît aussi qu'il est nécessaire de renforcer la coopération internationale et l'entraide judiciaire, d'introduire des instances qui facilitent la confiscation du produit de la

corruption et de ne pas faire de la corruption un délit politique. Un groupe d'experts sera chargé d'examiner l'application des mesures par les États parties.

D. Union européenne

53. Des études ont montré qu'il existait des divergences regrettables entre les systèmes de droit des différents pays au sujet tant des définitions de la corruption que de la liste des personnes auxquelles doivent s'appliquer les mesures anticorruption. Pour cette raison et afin de protéger les intérêts de l'Union européenne, les États membres ont convenu du Protocole établi sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

54. Le Protocole établit une distinction entre la corruption active et la corruption passive (entre celui qui offre de corrompre et celui qui est corrompu). Par corruption passive, il entend le fait de demander, recevoir ou accepter la promesse d'avantages de nature quelconque, pour soi ou pour un tiers (art. 2). Dans la corruption active, des avantages sont donnés ou promis, directement ou indirectement, à un agent de l'État pour qu'il agisse ou s'abstienne d'agir contrairement à ses devoirs officiels, d'une manière qui risque de nuire aux intérêts financiers de l'Union européenne. Les États membres doivent veiller à ce que cette conduite soit considérée comme un crime par leur droit interne. Ils doivent aussi faire en sorte que leur législation concerne les actions commises tant par leurs ressortissants que par les agents de l'Union européenne, ou contre eux. Quelles que soient les sanctions disciplinaires déjà prévues, les États membres doivent prévoir des peines qui soient efficaces, proportionnées au crime et dissuasives (art. 5). Des peines privatives de liberté donnant lieu à extradition doivent être prévues à ce titre.

55. La compétence est fondée sur les principes de la territorialité, de la nationalité du criminel et de la nationalité de la victime. En outre, si le criminel est employé par une institution de l'Union européenne, l'État membre où cette institution a son siège est aussi compétent. Les différends entre les États membres concernant le Protocole sont réglés en première instance par le Conseil des ministres de l'Union européenne. Si aucune solution n'est trouvée dans un délai de six mois, les parties peuvent saisir la Cour de justice des Communautés européennes. Celle-ci règle aussi tous les différends entre les États membres et la Commission européenne. À la lumière des dispositions du Protocole, le Conseil des ministres de l'Union européenne a rédigé, en novembre 1996, un projet de convention relative à la lutte contre la corruption à laquelle sont mêlés des agents de la Communauté européenne ou d'agents des États membres de l'Union européenne. Ce projet de convention renforce ce que prévoyait déjà le Protocole concernant la corruption (deuxième protocole à la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes) en reprenant ses dispositions relatives aux aspects de fond de la corruption et aux mesures de lutte contre elle.

E. Organisation de coopération et de développement économiques

56. Le conseil de l'OCDE, dans sa recommandation sur les actes de corruption dans les opérations commerciales internationales, adoptée le 27 mai 1994, a recommandé que les États membres de l'OCDE prennent des mesures efficaces pour décourager, empêcher et combattre les actes de corruption des agents d'autres États à l'occasion d'opérations commerciales internationales. Il a recommandé aussi que les États membres examinent chacun leur droit pénal et, conformément à leur tradition juridique, prennent des mesures pour atteindre cet objectif. Il a donné à son Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales instruction, par l'intermédiaire du Groupe de travail sur la corruption dans les transactions commerciales internationales, d'examiner des questions particulières liées aux actes de corruption dans les opérations commerciales internationales, afin de les pénaliser.

57. Par ce que les procureurs peuvent avoir du mal à prouver certains des éléments liés à la recommandation, par exemple que le paiement avait pour objet d'influencer une opération commerciale, il a été suggéré de définir une infraction plus simple, et d'interdire par là à un agent de l'État d'offrir ou de recevoir un paiement indu. Si la loi invoquée dans les poursuites en cas de corruption active nécessite que, par l'acte de corruption, l'agent de l'État enfreigne les obligations qu'il a en droit, il est nécessaire d'inclure une référence au droit de l'État du destinataire.

Ceci peut éventuellement poser des difficultés, car il faut déterminer le droit des autres pays intéressés et interpréter leur législation.

58. Dans de nombreux États, les sociétés ne sont pas exposées à des sanctions pénales, mais elles peuvent l'être à des sanctions civiles et administratives. En l'absence d'une définition commune des mots "agent de l'État", il y a trois méthodes pour préciser ce que l'on entend par là : donner une définition de ce que sont des agents d'États tiers, se référer à la définition retenue par l'État du destinataire étranger ou utiliser une définition contenue dans un instrument international. Parce que l'approche territoriale ne convient pas pour les actes de corruption commis par les ressortissants d'un État s'ils le sont entièrement en dehors de celui-ci, les États qui adoptent ce principe peuvent convenir soit d'extrader leurs ressortissants pour qu'ils soient poursuivis à l'étranger, soit de les poursuivre eux-mêmes comme si les actes de corruption avaient été commis sur leur propre territoire (*aut dedere aut judicare*). Le Conseil de l'OCDE a approuvé aussi une nouvelle recommandation par laquelle il conviendrait de réexaminer les règlements fiscaux afin de ne plus permettre que les pots-de-vin versés à des agents d'États tiers soient déductibles de l'impôt. L'étude de la façon dont les actes de corruption d'agents d'États tiers sont considérés comme des crimes a conduit à estimer généralement qu'il était nécessaire de le faire de manière efficace et coordonnée.

59. L'OCDE a convoqué en mars 1995 un colloque sur le thème de la corruption et la bonne conduite des affaires publiques, qui a éveillé l'intérêt d'États non membres pour ses travaux (l'Argentine et la Bulgarie ont demandé à adhérer à la recommandation de l'OCDE). Dans le prolongement de ce colloque, l'OCDE a aussi constitué un réseau officieux par lequel des informations concernant les activités anticorruption seraient partagées par des organismes tels que l'ONU, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, le Conseil de l'Europe, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, l'Organisation des États américains, des banques de développement régionales, etc.

60. Un service de l'OCDE chargé de l'administration publique fait actuellement une analyse comparative de la façon dont les règles de déontologie et de conduite sont appliquées dans la fonction publique de certains États membres de l'OCDE. Le Centre pour la coopération avec les économies en transition de l'OCDE aide les États d'Europe centrale et d'Europe de l'Est ainsi que les États nouvellement indépendants à mettre en place des mécanismes facilitant la lutte contre la corruption.

61. L'OCDE continuera d'analyser des questions précises liées aux actes de corruption internationale, y compris la comptabilisation et la vérification des comptes, les modalités de pénalisation des actes de corruption de fonctionnaires étrangers, les marchés publics ainsi que le droit commercial et celui de la concurrence. Elle suivra aussi les résultats obtenus par ses États membres dans l'application de la recommandation de 1994 et de la nouvelle recommandation sur la déductibilité d'impôt, et continuera à s'adresser aux États non membres et au secteur privé.

62. La Commission de l'investissement international et des entreprises multinationales, par l'intermédiaire d'un de ses groupes de travail chargé de la corruption dans les opérations commerciales internationales, a achevé un premier examen des mesures qui pourraient servir à lutter contre des actes de corruption dans ces opérations. Cet examen a porté sur le droit pénal, le droit civil, le droit commercial et le droit administratif, les règles comptables, bancaires et financières et sur les lois et règlements concernant les subventions publiques et les contrats conclus dans les États participants. Bien que les informations soient seulement partielles, c'est là l'enquête la plus complète à ce jour. Il en ressort que le champ d'application potentiel des lois contre les actes de corruption d'agents d'États étrangers est plus vaste qu'on ne le pensait. Dans un certain nombre d'États, le droit existant, y compris le droit pénal, peut s'appliquer même s'il ne vise pas expressément les actes de corruption d'agents d'États tiers. Les États ont obtenu certains résultats dans l'application de la recommandation, mais il faut faire davantage. La plupart des États participants ont créé des organes interministériels chargés d'examiner la législation et la réglementation et beaucoup envisagent de modifier celles-ci de sorte que leur droit comporte des dispositions au sujet des actes de corruption internationale. On cherche, en particulier, à modifier des dispositions du droit pénal.

63. Un comité de l'OCDE chargé des questions fiscales a fait le bilan de ce qui se fait actuellement dans les États membres, examiné les principes fiscaux correspondants et analysé deux possibilités d'exploiter le droit fiscal pour lutter contre les actes de corruption d'agents d'États tiers : ne plus permettre que les pots-de-vin soient déductibles de l'impôt ou obliger à les annoncer, et utiliser les échanges d'informations fiscales d'un pays à l'autre pour découvrir et poursuivre les actes de corruption.

F. Organisation des États américains

64. La Convention interaméricaine contre la corruption (E/1996/99), adoptée par l'OEA le 29 mars 1996, considère ce problème sous l'angle plus institutionnel qu'individuel et fait de la lutte contre la corruption l'affaire de tous (États, secteur privé, société en général et communauté internationale). Les deux principaux objectifs sont les suivants : faciliter l'élaboration des mécanismes qui sont nécessaires pour prévenir et punir la corruption dans chacun des États membres, et promouvoir, faciliter et réglementer la coopération entre les États visant à prévenir, repérer et sanctionner les actes de corruption dans chacun d'eux. Il est reconnu que la répression seule n'est pas une solution et qu'il faut prévenir, entre autres, en modernisant les institutions et en éliminant les causes et les conditions favorables. La lutte contre la corruption est comprise comme devant être continue et coordonnée et non pas comme étant le résultat final d'actions indépendantes, isolées et sans rapport les unes avec les autres. La participation de toute la société est jugée nécessaire et celle de chacun est encouragée.

65. La Convention est le texte de droit le plus important des Amériques qui permette d'extrader ceux qui se sont adonnés à la corruption. Il est conçu pour aider les enquêteurs à passer outre au secret bancaire, et offrir un moyen terme entre la lutte de front et l'offre d'asile, le cas échéant : cependant, il ne faut pas que l'asile permette aux responsables d'actes de corruption d'échapper à la justice. L'utilisation à des fins politiques du produit de la corruption ne peut pas, en elle-même, justifier que l'infraction soit jugée comme d'ordre politique. Enfin, la Convention comprend des dispositions au sujet des actes de corruption dans les opérations commerciales internationales.

66. La Convention complète d'autres textes comme la Convention interaméricaine sur l'entraide judiciaire en matière pénale adoptée en mai 1992. Néanmoins, on a peu fait dans ce domaine, et l'application a été lente puisqu'en mai 1996, seul un État avait ratifié cette Convention. Vu l'importance capitale du blanchiment de l'argent pour les activités commerciales illicites, l'OEA a créé un groupe de travail chargé de rédiger une convention qui harmoniserait la législation des différents pays et la collaboration internationale à ce sujet.

67. L'OEA attache une grande importance à la coopération avec les organismes et services des Nations Unies, en particulier la Division de l'administration publique et de la gestion du développement, le Programme pour la prévention du crime et la justice pénale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Commission du droit international, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et l'OCDE.

G. Évaluation des initiatives internationales

68. Ce bref aperçu de ce qui a été entrepris au niveau international montre que la portée et la nature des mesures ainsi que les ordres de priorité varient.

69. C'est le Conseil de l'Europe qui a agi au niveau le plus large et le plus complet, l'OCDE s'occupant principalement des actes de corruption d'agents d'États tiers dans les opérations commerciales et l'Union européenne de la corruption de ses propres agents. L'OCDE et la Banque mondiale, conformément à leur mission et à leurs objectifs, financent des projets afin de réformer les institutions (celles de l'administration publique ainsi que celles des organes judiciaires et législatifs). Il semble que certaines mesures, par exemple l'échange de renseignements fiscaux, ne justifient pas un appui universel.

70. Néanmoins, ce bilan montre que des mesures communes commencent à être prises malgré l'absence de définition universelle et les difficultés que la corruption pose au niveau mondial. Bien que les diverses ripostes aient toutes une portée différente, leur objectif commun est d'interdire, de prévenir et de punir effectivement ceux qui minent le fonctionnement du système économique, la concurrence sur les marchés internationaux et les principes démocratiques d'égalité, de transparence et de responsabilité. Les États sont invités à faire un crime de toute une série d'actes particuliers, en fonction de leur système de droit et de leurs traditions propres. Les descriptions et les définitions sont conçues pour assurer la compatibilité et permettre les adaptations aux conditions de chaque pays. On a vu que même le droit existant pouvait être adapté et réinterprété sans grande difficulté pour s'appliquer aux violations survenant à l'étranger. Cette approche montre à quel point les questions de souveraineté et le respect des traditions dans les différentes régions du monde sont importants. Dans le même temps, elle prouve que les éléments communs se dessinent du fait que tous les États sans exception connaissent les mêmes problèmes dus à la corruption.

71. Les initiatives recommandent toutes, bien qu'avec une emphase différente, de conjuguer des mesures pénales, préventives, administratives, institutionnelles et civiles. En Amérique et en Europe, l'objectif est de comprendre les causes fondamentales de la corruption et de s'y attaquer. Tous les projets soulignent la nécessité d'une coordination et d'une collaboration internationales en ce qui concerne tant le traitement pénal que la prévention. Les pays s'accordent à vouloir interdire le recours à l'exception politique pour l'extradition des agents de l'État corrompus, à vouloir limiter le secret bancaire, à priver les agents corrompus du produit de la corruption par des amendes, à confisquer le produit illicite de la corruption, à inciter les citoyens à participer à la lutte et à garantir la liberté de la presse. Une assistance technique est proposée, particulièrement pour réformer les institutions et les moderniser. Elle est importante parce qu'elle souligne un autre thème commun : la lutte contre la corruption est un processus continu qui nécessite un suivi et des prolongements constants.

IV. ACTIVITÉS DE LA DIVISION DE LA PRÉVENTION DU CRIME ET DE LA JUSTICE PÉNALE

A. Application globale et suivi de la résolution 1995/14 du Conseil économique et social et des résolutions 51/59 et 51/191 de l'Assemblée générale

72. Conformément à la résolution 51/59 de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a porté à l'attention de tous les États Membres les dispositions de cette résolution ainsi que le Code international de conduite qui y est joint en annexe. Conformément à cette résolution et à la résolution 1995/14 du Conseil, la Division a distribué le manuel sur les mesures concrètes de lutte contre la corruption à toutes les organisations gouvernementales intéressées et leur a demandé de lui faire connaître leurs observations et les éléments qui lui permettent d'entamer les travaux requis pour la révision et l'augmentation du volume. À l'occasion de la onzième réunion annuelle de coordination des instituts qui font partie du réseau du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, tenue à Courmayeur, en Italie, en octobre 1996, la Division a informé les participants des dispositions des résolutions concernées et les a invités à participer à la révision et à l'augmentation du manuel.

73. La Division a coordonné ses travaux avec ceux du Département des services d'appui et de gestion pour le développement du Secrétariat pour rappeler à tous les États Membres la résolution 51/191 adoptée par l'Assemblée générale et la Déclaration des Nations Unies contre la corruption et les actes de corruption dans les opérations commerciales internationales, qui est jointe en annexe à cette résolution.

74. Cinq États (Autriche, Chypre, Espagne, Malaisie et Singapour) ont répondu à la note verbale du Secrétaire général en exprimant leur appui aux activités entreprises par l'ONU dans le domaine de la lutte contre la corruption. Chypre et la Malaisie ont communiqué les textes de leurs lois à ce sujet à la Division, qui les a ajoutés à sa collection de textes législatifs et réglementaires dans ce domaine. L'Autriche a indiqué que le Code international de conduite était, pour l'essentiel, repris dans sa législation, mais plutôt dans différents textes législatifs et réglementaires que dans une loi unique. En ce qui concerne le plan d'application, l'Autriche a estimé que le Secrétaire général devait indiquer les grandes lignes ou le cadre général d'un tel plan, pour que des observations et des ajouts puissent être

proposés. Elle est partie de l'idée que le plan devait largement dépendre des conditions que devaient respecter les États qui allaient appliquer le Code international de conduite. Étant donné qu'il existait un certain nombre de projets de coopération technique déjà définis concernant la lutte contre la corruption, il fallait veiller à en tenir compte dans le plan d'application, qui devait aussi prévoir la question des ressources. L'Autriche a estimé que le Secrétaire général devait présenter à la Commission, à sa sixième session, un calendrier pour l'élaboration du plan, en plus de ces grandes lignes ou de ce cadre. Selon Chypre, il fallait aussi que le Programme d'action contre la corruption, adopté par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, reconnaisse la nécessité d'adopter des codes de conduite des agents de l'État, et mentionne aussi que le Comité des ministres était en train d'élaborer une convention-cadre contre la corruption.

75. Le Bureau international du Travail, la Banque asiatique de développement, le Secrétariat du Commonwealth et le Conseil de l'Europe ainsi que l'OCDE ont communiqué à la Division des observations et de la documentation très utiles concernant le développement et la révision du manuel, et il en sera tenu compte dans les travaux en cours à ce sujet.

76. La Division coopère aussi étroitement avec l'Union interparlementaire afin de trouver une réponse aux questions communes et d'échanger des enseignements de l'expérience et des connaissances spécialisées, d'autant plus que l'Union interparlementaire s'intéresse particulièrement à la lutte contre la corruption et travaille dans ce domaine.

77. En outre, la Division a continué de coopérer avec les établissements scientifiques et les établissements de recherche qui s'occupent de criminologie, particulièrement la Société internationale de défense sociale, qui a tenu son treizième congrès international à Lecce, en Italie, du 28 au 30 novembre 1996, sur le thème de la défense sociale, de la corruption et de la protection de l'administration publique et de l'indépendance de la justice. Ce congrès a été l'occasion d'examiner en profondeur les diverses possibilités législatives, dans les domaines du droit pénal, du droit administratif et du droit constitutionnel, qui permettent de prévenir la corruption et de lutter contre elle ainsi que de garantir l'intégrité, l'équité et la justice dans le secteur public aussi bien que dans le secteur privé.

B. Coopération technique

78. Au cours de l'année écoulée, la Division s'est attachée à fournir ses services de coopération technique aux États qui le lui demandaient afin d'accroître leur capacité de concevoir et d'appliquer des règles et stratégies anticorruption et de lutter contre la corruption et les activités apparentées.

79. À ce sujet, la Division a envoyé un certain nombre de missions d'évaluation des besoins dans des États Membres qui le lui ont demandé (Angola, Gambie, ex-République yougoslave de Macédoine, Roumanie, Sénégal, Sierra Leone et Togo). Dans le prolongement de ces missions, elle a conçu cinq propositions de projets qui soit attendent d'être financés, soit ont commencé d'être mis en oeuvre.

80. Le premier projet doit renforcer la capacité institutionnelle de l'Angola à prévenir la corruption et à lutter contre elle. Il place au premier rang des priorités l'amélioration de la législation angolaise contre les activités liées à la corruption par l'adoption de mesures nouvelles et plus efficaces. Il prévoit la fourniture d'une assistance qui donnera à l'Angola des moyens accrus de coopérer au niveau international dans le domaine pénal, principalement en harmonisant davantage son code pénal avec celui d'autres pays dans la sous-région. En outre, il prévoit des mesures concrètes, par exemple la constitution d'une commission nationale contre la corruption qui sera chargée de coordonner les mesures et de créer une base de données.

81. Le deuxième projet prévoit la fourniture de services consultatifs et d'une formation pour aider le Gouvernement de l'ex-République yougoslave de Macédoine dans sa lutte contre la corruption. Il s'agit aussi d'élaborer une législation anticorruption et, éventuellement, d'adopter des principes de base d'organisation d'une police collective et, par la formation, d'apprendre aux services de police à mieux prévenir et contrôler les activités criminelles liées à la corruption.

82. Les projets en Gambie, en Guinée et au Sierra Leone visent à créer et renforcer les mécanismes institutionnels qui permettront aux États de prévenir et combattre la corruption, d'abord par l'adoption de nouveaux textes législatifs et par la constitution d'une commission nationale contre la corruption ainsi que d'un service interministériel chargé de coordonner les efforts nationaux et sous-régionaux de lutte contre la corruption. Au titre de ces projets, une assistance sera accordée à ces pays pour faciliter la coopération dans le cadre de la sous-région par la conclusion d'accords d'extradition et d'entraide judiciaire avec les États voisins. Ces projets prévoient aussi un programme de formation à l'intention des juges, des procureurs et des responsables des services de détection et de répression, ainsi que la fourniture d'une assistance technique pour la constitution d'une base de données centrale qui permettrait d'emmagasiner des informations concernant la corruption et de les restituer et qui serait administrée par le service interministériel. Enfin, les projets devraient renforcer l'échange d'informations et d'acquis d'expérience entre les États intéressés et les organismes internationaux.

83. Le projet prévu pour la Roumanie doit donner à celle-ci des moyens accrus d'empêcher et de combattre la corruption. Pour cela, il place au premier rang des priorités l'adoption d'une nouvelle législation et de nouvelles techniques de détection et de répression, y compris la création d'une commission nationale contre la corruption chargée de coordonner les politiques nationales dans ce domaine. Il fait aussi une large part à la fourniture d'une assistance pour un programme de formation et au développement des capacités d'échange d'informations et d'acquis d'expérience.

84. À la suite de la signature d'un mémorandum d'accord au sujet de la fourniture d'une assistance technique dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale entre la Division et le Ministère de la justice de Bosnie-Herzégovine, la Division, en coopération avec le Département des services d'appui et de gestion pour le développement, et le PNUD, a conçu un projet pour renforcer l'administration de la justice dans ce pays. L'un des principaux objectifs est de fournir une assistance consultative au sujet des stratégies de lutte contre la corruption et, par là, de renforcer les rouages de la justice pénale dans ce domaine particulier.

85. Le nouveau partenariat qui s'est institué entre la Division et le PNUD a abouti, entre autres, à la signature en 1996 d'un mémorandum d'accord avec le bureau régional pour l'Europe de l'Est et le Commonwealth d'États indépendants. Ce mémorandum offrira des occasions d'organiser des missions conjointes d'évaluation des besoins ainsi que des collectes de fonds et le financement ou le cofinancement de projets dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale, particulièrement axés contre la corruption.

86. Pour développer les moyens dont elle dispose de fournir une assistance concrète en temps utile, la Division, en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, a commencé d'élaborer une législation type contre la corruption. Revue et adaptée aux systèmes de droit, aux pratiques et aux traditions juridiques des différents États, la législation type pourrait venir s'ajouter au manuel revu et augmenté de mesures pratiques contre la corruption et au Code international de conduite des agents de l'État pour constituer la base d'activités communes avec d'autres organisations internationales intéressées. Le groupe d'experts dont il est question au paragraphe 10 du présent document devrait aussi fournir un apport aux travaux actuels de la Division dans ce domaine.

87. Étant donné les besoins croissants éprouvés par les États et la multiplication des demandes d'assistance technique qui en résulte, la Division a l'intention de continuer à développer ses activités opérationnelles dans ce domaine. Dans ce contexte, elle regroupera et analysera les renseignements concernant les stratégies anticorruption des différents pays afin d'élaborer des compilations des pratiques les meilleures et de concevoir, à partir de là, des programmes de formation. En outre, elle élaborera des études comparées pour aider les États à concevoir, formuler et mettre en oeuvre des stratégies communes et des mécanismes de collaboration afin de prévenir la corruption et la surveiller. Les activités de coopération technique de la Division consisteront, entre autres, en cours modèles pour les universités, les écoles d'affaires et l'administration publique ainsi que la fourniture d'assistance pour organiser des campagnes qui fassent connaître au public la bonne administration des affaires publiques, afin d'obtenir son appui pour réunir les ressources et adopter la législation nécessaires. En outre, la Division fournira son assistance

pour la création d'organismes spéciaux chargés de la lutte contre la corruption, entre autres, en faisant des études de faisabilité et en fournissant les experts nécessaires. La création d'une telle entité est jugée urgente, particulièrement pour lutter contre les actes de corruption et la corruption transnationale, car le caractère névralgique des opérations, le rang généralement élevé des agents de l'État qui y participent et la diversité des techniques perfectionnées de transfert et de dissimulation des produits font qu'il est extrêmement difficile de déceler les activités de corruption.

V. CONCLUSION

88. La corruption sous toutes ses formes a suscité une attention et des inquiétudes telles, au niveau international, que les pays commencent à admettre qu'il est urgent d'agir de concert à tous les échelons. Parce que ce phénomène est complexe et souvent difficile à saisir, et qu'il apparaît de plus en plus, malheureusement, qu'il est lié à d'autres formes d'activités criminelles, il s'impose d'y consacrer beaucoup d'attention et de faire preuve d'une volonté politique et d'un engagement sans défaillance. Les solutions ne sont pas faciles, particulièrement parce que, pour lutter réellement contre ce phénomène sous toutes ses formes, il faut agir à divers niveaux ou selon diverses méthodes, par des activités et des interventions parallèles et bien coordonnées. Comme on l'a fait observer, bien que les organisations internationales prêtent leur assistance à la lutte contre la corruption en facilitant les réformes démocratiques, l'apparition d'économies plus concurrentielles et l'amélioration de la conduite des affaires publiques, il est nécessaire de mieux cibler les interventions et, entre autres, de s'attaquer systématiquement à la corruption systématique⁶. Il s'agit d'un processus dont les éléments doivent progresser à la même vitesse et avec la même énergie à tous les niveaux si l'on veut qu'il réussisse. Au plan international, en particulier, il apparaît indispensable d'imprimer un dynamisme accru pour faire progresser les accords internationaux et les arrangements concernant la coopération tout en consacrant l'énergie et les ressources nécessaires à la création de conditions qui ne permettent plus de tolérer la corruption.

Notes

¹*International Review of Criminal Policy*, n^{os} 41 et 42 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.93.IV.4).

²Département de la coopération technique au service du développement et Centre pour le développement social et les affaires humanitaires, *Corruption in Government: Report of an International Seminar*, La Haye (Pays-Bas), 11-15 décembre 1989 (TCDE/SEM.90/2).

³*Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 septembre 1990* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.91.IV.2), chap. I, sect. C.

⁴Voir P. Arlacchi, "Political corruption and organized crime in contemporary Italy", *The Collected Works of the Seventh International Anti-Corruption Conference* (Beijing, Hong Qi Publishing House, 1996), p. 243.

⁵Document du Conseil de l'Europe (GMC (96) 81).

⁶R. Klitgaard, "Roles for international organizations in the fight against corruption", rapport présenté au treizième Congrès international de défense sociale tenu à Lecce (Italie) du 28 au 30 novembre 1996.