



CRIME

**Dixième Congrès
des Nations Unies
pour la prévention du crime
et le traitement des délinquants**

Distr.: Générale
31 décembre 1999

Français
Original : Anglais

Vienne, 10-17 avril 2000

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

**Coopération internationale pour lutter contre la criminalité transnationale :
Nouveaux défis au XXI^e siècle**

**Coopération internationale pour lutter contre la criminalité
transnationale :
Nouveaux défis au XXI^e siècle**

**Document d'information préparé à l'intention du Groupe de travail sur
la lutte contre la corruption****

Résumé

Le Groupe de travail sur la lutte contre la corruption examinera les questions liées à la prévention et à la maîtrise de la corruption en suivant une approche multidisciplinaire, comme préconisé dans le Programme mondial contre la corruption élaboré par le Centre pour la prévention internationale du crime de l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI). Selon le Programme mondial, tout programme national anti-corruption devrait avoir pour but : a) d'accroître le risque et le coût de la corruption passive; b) de promouvoir l'intégrité de manière à modifier les règles du jeu et le comportement des acteurs; c) à terme, de garantir l'état de droit.

Des résultats variables ont pu être obtenus parfois: le cas de la Région administrative spéciale (RAS) chinoise de Hong Kong aurait dû montrer qu'il faut du temps et des efforts considérables pour combattre la corruption dans un environnement systématiquement corrompu. Après plus de 25 ans d'efforts, la RAS de Hong Kong dépense aujourd'hui 90 millions de dollars par an (chiffre de 1998) et emploie 1 300 agents, qui ont mené à bien 2 780 stages de formation pour les secteurs public et privé. Ce chiffre dépasse probablement ce que les 50 pays d'Afrique ont dépensé pour combattre la corruption en 1999.

*

* A/CONF.187/1.

** Le présent document a été préparé par l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice.

Compte tenu du nombre croissant d'instruments internationaux consacrés à la lutte contre la corruption, le Groupe de travail s'attachera à promouvoir des efforts concertés d'élaboration de stratégies conjointes afin de mettre en oeuvre ces instruments internationaux et à encourager l'application de pratiques optimales de prévention aux échelons international, national et municipal.

Pour être solide et être couronnée de succès, toute stratégie anti-corruption doit reposer sur quatre piliers : a) le développement économique; b) une réforme démocratique; c) une société civile dynamique ayant accès à l'information et pouvant surveiller l'action de l'État; et d) l'état de droit. Ces quatre principes généraux définissent à leur tour quatre domaines fondamentaux dans lesquels un pays peut adopter des mesures pour combattre la corruption.

a) Tout d'abord, il importe de renforcer les institutions de base indispensables à une bonne gouvernance, et en particulier la magistrature, qui joue un rôle de gardien des lois et de l'intégrité. Mais si la magistrature elle-même est corrompue, le problème est encore aggravé et le public dans son ensemble se trouve privé de tout recours;

b) Il faut améliorer les capacités et l'intégrité des services de répression. La loi la meilleure n'a aucune valeur si elle n'est pas respectée. Les efforts des juges et des magistrats les plus intègres sont réduits à néant si les services de répression n'ont jamais recours à eux. De bonnes enquêtes ne servent à rien si la police ou le Parquet sont eux-mêmes corrompus;

c) Les gouvernements doivent mettre en place une solide panoplie de moyens de prévention. Des codes de conduite et des organes de surveillance énergiques et indépendants peuvent veiller au respect de normes de comportement acceptables dans les secteurs aussi bien privé que public. Les dirigeants politiques, parmi l'exécutif, le législatif et l'ordre judiciaire, devraient être tenus de faire la lumière sur leurs propres affaires financières grâce à une divulgation appropriée, aussi bien pour eux-mêmes que pour les membres de leurs familles;

d) Le public doit être éduqué pour qu'il prenne conscience des avantages d'une bonne gouvernance. Il doit être clair aussi que le public lui-même a une large part de responsabilité et doit exiger honnêteté et intégrité dans l'administration et dans les affaires. Le citoyen doit apprendre à ne pas se laisser acheter, à ne pas verser lui-même de pots-de-vin, à signaler les incidents de corruption aux autorités et à inculquer à leurs enfants des valeurs appropriées, et par exemple à leur enseigner que l'intégrité est le bien et la corruption est le mal.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-5	4
II. Aspects et causes de la corruption	6-33	4
A. Conséquences de la corruption	14-19	6
B. Corruption aux échelons supérieurs	20-22	6
C. La corruption dans l'administration publique et le système de justice pénale ..	23-24	7
D. La corruption dans le secteur privé	25-28	7
E. Le lien avec la criminalité organisée	29-33	8
III. Action contre la corruption	34-61	8
A. Mesures nationales	34-44	8
B. Prévention	45-48	10
C. Utilisation des données statistiques pour comprendre les dimensions de la corruption	49-56	11
D. Domaines d'activités futurs	57-61	12
IV. Expérience acquise et activités menées au plan international	62-87	13
A. Organisation des Nations Unies	64-68	13
B. Union européenne	69-70	14
C. Organisation de coopération et de développement économiques	71-74	14
D. Conseil de l'Europe	75-77	15
E. Banque mondiale	78-81	15
F. Autres organes et mécanismes	82-87	16
V. Mesures à adopter pour réussir dans la lutte contre la corruption	88-90	17
IV. Conclusion	91-94	19

I. Introduction

1. Le problème de la corruption est depuis longtemps l'une des priorités de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale. L'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI) a été chargé d'organiser un séminaire sur la lutte contre la corruption dans le cadre du Dixième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Pour préparer ce séminaire, l'UNICRI a notamment organisé, en coopération avec le Conseil consultatif scientifique et professionnel international du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, une Conférence internationale sur le thème "Relever le défi de la corruption", qui s'est tenue à Milan (Italie) les 19 et 20 novembre 1999.
2. Dans sa résolution 54/128 du 17 décembre 1999, intitulée "Action contre la corruption", l'Assemblée générale a souligné la nécessité d'élaborer une stratégie mondiale pour réprimer la corruption et a incité les États Membres à examiner leur législation interne afin de voir si elle contient les dispositions voulues pour prévenir et réduire la corruption et permettre la saisie des profits qu'elle génère.
3. Le Bureau pour le contrôle des drogues et la prévention du crime du Secrétariat a récemment lancé un Programme mondial contre la corruption (E/CN.15/1999/CRP.3) que doivent mener ensemble le Centre pour la prévention internationale du crime et l'UNICRI. Ce programme a pour but d'aider les États Membres dans les efforts qu'ils déploient pour combattre la corruption dans deux domaines, l'évaluation et la coopération technique. Le premier volet du programme prévoit notamment l'élaboration d'un protocole de surveillance de la corruption afin de pouvoir évaluer en profondeur l'ampleur du phénomène à tous les niveaux, et le second envisage la réalisation d'une série d'activités techniques tendant à mettre en place - ou à renforcer lorsqu'elles existent déjà - les capacités institutionnelles nécessaires pour mener des enquêtes et prévenir, dépister et réprimer la corruption.
4. Le Groupe de travail sur la lutte contre la corruption adoptera l'approche multidisciplinaire préconisée dans le Programme mondial et discutée lors de la Conférence de Milan, qui repose sur les quatre éléments suivants :

- a) Aspects et causes de la corruption : les trois niveaux de la corruption et ses liens avec la criminalité organisée;
 - b) Mesures visant à combattre la corruption aux échelons international et national;
 - c) Prévention et pratiques optimales;
 - d) Mesures recommandées concernant l'exécutif, les services de répression, la législation, le secteur privé, la société civile et la coopération internationale.
5. Pendant ses réunions, le Groupe de travail s'attachera à promouvoir l'approche des pratiques optimales préconisées dans le Programme mondial en les portant à l'attention des pays donateurs et bénéficiaires potentiels. Il centrera son attention tout particulièrement sur les mesures de prévention et évaluera l'efficacité qu'elles peuvent avoir en aggravant le risque d'être pris lorsqu'elles sont conjuguées avec : a) une solide volonté politique; b) un meilleur équilibre des pouvoirs entre le législateur, l'ordre judiciaire et l'exécutif; c) une société civile émancipée; et d) l'existence de médias libres et indépendants ayant accès à l'information et capables de s'attaquer à la corruption.

II. Aspects et causes de la corruption

6. Le consensus général est que, si les conséquences les plus sérieuses pour le développement économique et social d'un pays proviennent habituellement de la généralisation de la corruption aux échelons supérieurs, c'est surtout au niveau de l'administration publique quotidienne que le citoyen se trouve en contact avec la corruption. Si, dans la plupart des pays en développement et des pays en transition, les pots-de-vin ont longtemps été considérés comme un moyen de "graisser les rouages", la corruption est aujourd'hui devenue plutôt "un bâton dans les roues". Cela est dû en partie : a) au plan international, à la crise économique qu'a récemment traversée l'Asie, laquelle, selon de nombreux experts, a été déclenchée notamment par une gouvernance inappropriée des entreprises (par exemple l'insuffisance de l'obligation redditionnelle et de la transparence); et b) au plan national, comme le montrent les informations provenant d'enquêtes réalisées en Ouganda (1998), en République-Unie de Tanzanie (1997) et en Ukraine (1999), au fait que celui qui verse un pot-de-vin est généralement moins satisfait du service reçu que celui

qui n'en paie pas. En République-Unie de Tanzanie, il ressort des réponses données à l'enquête que les personnes qui ne payaient pas de pots-de-vin avaient 2,9 fois plus de chances de recevoir un service de meilleure qualité tandis que ceux qui en payaient avaient 1,7 fois plus de chances de recevoir des services de mauvaise qualité. En fait, 13 pour cent seulement des personnes interrogées avaient payé un pot-de-vin et reçu un service de qualité satisfaisante.¹

7. Les spécialistes ont rangé les divers types de corruption dans plusieurs catégories différentes. Par exemple, des distinctions peuvent être établies entre la corruption "de subsistance" et "à grande échelle" ou entre la corruption "occasionnelle" et "systématique".² Une autre distinction a été établie entre la corruption "simple" et "complexe", telle qu'elle est observée dans les pays d'Europe.³ Dans le présent document, la corruption sera classée dans trois catégories : "corruption quotidienne", "corruption dans les affaires" et "corruption aux échelons supérieurs" des milieux politiques et financiers, pour suivre la classification du Programme mondial contre la corruption.
8. Lorsque l'on parle de corruption, il faut prendre en considération le côté offre et le côté demande. Du côté offre, un pot-de-vin est payé pour obtenir des services déterminés, un traitement préférentiel ou des marchés, tandis que, du côté de la demande, il s'agit de la sollicitation de pots-de-vin et/ou d'extorsions de fonds. C'est à ce dernier type de corruption que se livrent les personnes qui marchandent leurs pouvoirs politiques ou financiers.
9. Les pays les plus exposés à la corruption sont ceux qui traversent une étape de développement, essentiellement en raison de l'évolution des besoins de la société civile pendant sa transition vers une société de consommation alors que l'administration publique et la magistrature ne sont pas organisées comme il convient ni dotées des pouvoirs nécessaires. La corruption quotidienne préexistante encourage ainsi la corruption aux échelons supérieurs. La cupidité, l'injustice sociale, les pressions exercées par le milieu et la recherche du prestige social et du pouvoir peuvent également y contribuer. Comme, en son sens le plus étroit, la corruption est un crime sans victime, le risque d'être découvert et châtié n'atténue guère l'importance de ces facteurs.⁴ En outre, certains éléments propres au contexte national, comme les effectifs de la population et la dotation en ressources naturelles, paraissent aussi avoir une corrélation étroite avec l'incidence de la corruption active et passive.⁵
10. Les pays qui ont entrepris de profondes réformes de leurs systèmes économiques et politiques, comme les pays d'Europe centrale et orientale pendant les années 90, sont exposés à la corruption dans le secteur des entreprises ainsi qu'aux échelons les plus élevés des milieux politiques et financiers. Cette vulnérabilité est due principalement à l'impact marqué sur l'économie nationale de profondes réformes comme la privatisation à grande échelle de biens d'États - entreprises étatiques, immeubles ou autres avoirs - qui représentent une proportion importante du patrimoine économique national.⁶ Les possibilités nouvelles découlant de la distribution de ces biens font qu'il apparaît plus intéressant encore d'obtenir illégalement certains avantages. Les acteurs, dans ce contexte, ne sont pas seulement les hommes d'affaires nationaux ou internationaux mais aussi, dans le cas de la corruption aux échelons supérieurs, les décideurs investis de fonctions politiques ou administratives.⁷
11. Enfin, les pays développés sont eux aussi exposés à la corruption lorsque les élites constituent des réseaux fermés au sein desquels la distinction entre les intérêts privés et publics s'estompe.
12. Un autre élément qui encourage la corruption est l'implication croissante de la criminalité organisée. Comme dans le monde des affaires, l'influence exercée par la criminalité organisée sur l'administration, grâce à la corruption des agents publics, se manifeste surtout dans le contexte des transactions internationales, qu'il s'agisse d'exportations ou d'importations. Il y a lieu de noter dans ce contexte qu'il existe une corrélation étroite entre les taux d'imposition, les barrières commerciales et l'implication de la criminalité organisée.
13. En règle générale, la corruption va de pair avec les abus de pouvoir, les monopoles politiques et économiques et la criminalité organisée. Aussi les mesures de caractère culturel, politique, économique et juridique qui sont prises, notamment dans le domaine de la justice pénale, pour prévenir et combattre la corruption ne peuvent-elles être dissociées des processus plus généraux de démocratisation politique, de développement économique et social et de fiabilité des transactions financières et juridiques. Pour que l'action contre la corruption soit efficace, les pouvoirs publics doivent, au niveau le plus élevé, manifester publiquement leur volonté en donnant le bon exemple

pour tous les secteurs de la société civile, et notamment pour les milieux politiques et les milieux d'affaires, l'administration publique et le secteur privé.

A. Conséquences de la corruption

14. La corruption a des conséquences désastreuses aussi bien pour l'économie en général que pour les citoyens. Plus de 3 500 villageois participant à l'action de 348 groupes constitués en Ouganda en 1998 par l'organisation Community Information, Empowerment, Transparency (CIET) ont décrit en termes éloquents l'impact de la corruption dans les villages.⁸
15. La corruption, par exemple le paiement de pots-de-vin, a également des coûts externes sous forme d'"impôts cachés" qui sont pour l'essentiel pris en charge par l'économie nationale. Ce phénomène, particulièrement dans les pays en développement, nuit à une allocation efficace des ressources financières si nécessaires pour le développement économique et fausse la composition des dépenses publiques.
16. Au niveau des échanges internationaux, la corruption - en particulier lorsqu'elle revêt la forme de pots-de-vin - constitue un obstacle au commerce et aux investissements.
17. De ce fait, un environnement corrompu peut constituer un milieu peu favorable pour les investisseurs internationaux désireux de placer leurs capitaux. Les investisseurs qui ont le plus de chance d'apporter une contribution à long terme au développement risquent par conséquent d'être découragés, tandis que ceux qui sont à la recherche d'un bénéfice immédiat dans des entreprises douteuses peuvent au contraire être encouragés,⁹ ce qui, à son tour, aggrave les effets néfastes, de plus en plus nets, de la corruption sur l'économie mondiale. Il a été établi que les pays où la corruption est généralisée investissent moins et que leur taux d'expansion économique est moindre.¹⁰ Dans de tels pays, le total des investissements est inférieur de près de 5 pour cent à ce qu'il est dans un pays où la corruption est relativement rare, et le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) est inférieur d'environ 0,5 pour cent par an.¹¹
18. La corruption dans les secteurs aussi bien public que privé, quel que soit le niveau auquel elle intervient,

peut compromettre la liberté des échanges, fausser la compétitivité et nuire à la stabilité indispensable à un marché libre.¹² Les entreprises peuvent avoir recours à la corruption pour échapper aux barrières commerciales existantes ou payer moins de droits de douane et commercer plus facilement avec l'extérieur. Un tel comportement, toutefois, sape la position de l'État, réduit les recettes publiques et viole d'importantes normes en matière d'environnement et de sécurité, entre autres.

19. Une corruption omniprésente compromet la crédibilité de l'État et de ses institutions. Il apparaît ainsi une culture négative marquée par la recherche du succès individuel et des résultats immédiats. Une corruption systématique affaiblit également les instruments de répression : il est difficile de punir quelqu'un sévèrement alors que tant d'autres sont probablement tout aussi coupables.⁷ Dans un tel environnement, la criminalité organisée a toutes les chances de prospérer et de s'infiltrer aux échelons supérieurs de l'administration publique. Dans le pire des cas, l'ordre public peut s'effondrer, comme cela s'est produit en Albanie en mars 1997,¹³ ou bien il peut éclater une guerre civile.

B. Corruption aux échelons supérieurs

20. La corruption aux échelons supérieurs est souvent le fait de cliques secrètes et représente la somme des différents types d'agissements irréguliers : abus de pouvoir, conflit d'intérêts, extorsion de fonds, népotisme, tribalisme, fraude et corruption. C'est le type de corruption le plus dangereux et celui qui cause le préjudice le plus sérieux aux pays. Dans les pays en développement, cette corruption peut freiner le développement économique de différentes façons : détournement ou le gaspillage de l'aide internationale; non-achèvement de projets de développement; découverte et remplacement d'hommes politiques corrompus, ce qui entraîne l'instabilité politique; et niveaux de vie qui demeurent inférieurs à ce qu'ils pourraient être.
21. Les pays industrialisés, en particulier, ont été confrontés à une corruption systématique aux échelons gouvernementaux les plus élevés. Un environnement dans lequel un parti politique gouverne longtemps et où un système composé d'une poignée de groupes sociaux et politiques qui se partagent le pouvoir depuis des décennies est propice à l'apparition de telles cliques. Ces réseaux personnels se dissimulent derrière des

accords consensuels, justifiés par des arguments politiques, sociaux, ethniques ou religieux, de sorte qu'il est difficile pour le public d'en avoir connaissance. Ces liens sont souvent découverts par hasard, et ce n'est qu'alors que des poursuites peuvent être entamées. Regrettablement, comme ce sont seulement des individus ou des maillons mineurs du réseau qui sont identifiés, il est généralement impossible de découvrir ou d'éliminer l'ensemble du réseau.

22. Comme la corruption aux échelons élevés a des effets négatifs immédiats plus marqués sur la vie quotidienne lorsque le public en a connaissance, le phénomène risque d'être moins toléré. Les reportages des médias peuvent beaucoup contribuer à faire la lumière sur ce genre de scandale. La reconnaissance du fait qu'un scandale existe effectivement et le désir de voir les coupables traduits en justice sont les premières manifestations de l'habilitation des citoyens et de leur volonté de faire face.

C. La corruption dans l'administration publique et le système de justice pénale

23. Les agents de l'administration publique, étant habilités à délivrer des licences, des permis ou d'autres types d'autorisations officielles, sont à la fois une cible potentielle pour les fraudeurs et ceux qui prennent l'initiative de la corruption. Dans la police, les risques de corruption sont encore plus grands, étant donné que cette institution non seulement est chargée de faire respecter la loi mais a aussi le pouvoir de priver les individus de leur liberté et de mener des enquêtes pouvant déboucher sur des sanctions et/ou des peines pécuniaires sévères.¹⁴ Il semble que divers pays en développement et pays en transition, en particulier, doivent redoubler d'efforts pour améliorer le prestige social et rehausser les traitements des agents publics et les rendre ainsi moins vulnérables à la corruption. En Ouganda, 63 pour cent des 18 412 ménages interrogés en 1998 ont déclaré avoir payé des pots-de-vin à la police et 50 pour cent aux tribunaux. Le montant moyen des pots-de-vin versés à la police était de 20 000 shillings ougandais¹⁵ (20 dollars), mais, dans le cas des tribunaux, ce chiffre atteignait 50 000 shillings (50 dollars).⁸
24. Des réformes doivent être introduites aussi pour faciliter et rendre plus transparents aussi bien le processus de prise de décisions que le mécanisme d'interaction avec les citoyens. Il est difficile de

s'attaquer à la corruption lorsque les citoyens n'ont pas confiance dans l'administration publique. Une telle situation est encore aggravée si le régime au pouvoir ou une administration politico-financière qui conçoit sa mission comme l'exercice d'un pouvoir sur les citoyens plutôt que comme la fourniture d'un service à la population exerce un pouvoir discrétionnaire sur les affaires publiques ou privées.¹⁶ Les pays devront par conséquent prendre des initiatives tendant non seulement à réformer les structures de l'administration publique mais aussi à infléchir les habitudes politiques qui influent sur l'instabilité économique et le libre jeu des forces du marché.

D. La corruption dans le secteur privé

25. Les entreprises peuvent soit être la cause de la corruption en offrant des pots-de-vin aux agents publics pour obtenir des marchés,¹⁷ soit en être la victime lorsque des pots-de-vin sont sollicités par des fonctionnaires ou d'autres sociétés dont elles peuvent obtenir des licences, des marchés, une protection ou des garanties. La corruption peut être entièrement limitée au monde des affaires et ne faire intervenir que des sociétés,¹⁸ ou bien s'étendre à l'administration ou aux pouvoirs publics. Dans l'un et l'autre cas, un environnement corrompu tend à privilégier les entreprises locales qui savent mieux comment les choses fonctionnent. En outre, comme elles risquent de pas être assez familiarisées avec le marché local, les entreprises étrangères peuvent également encourir une responsabilité dans leur propre pays si leur législation nationale leur interdit d'offrir des pots-de-vin ou si leurs gouvernements ont ratifié des accords internationaux comme la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales conclue sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
26. La corruption active et passive dans les affaires ne provient pas toujours d'agissements délibérés de la part d'organisations criminelles. Il peut être difficile pour les entreprises de refuser de payer des pots-de-vin. Des organisations ayant une culture éthique solidement établie peuvent parfois résister à la tentation, et les grandes sociétés multinationales peuvent parfois se permettre de perdre des marchés pour éviter de payer des pots-de-vin. Une telle attitude, toutefois, peut être plus difficile à adopter pour ces petites entreprises dont la survie peut dépendre de l'obtention d'un marché

déterminé. Selon Laufer,¹⁹ 97 pour cent des condamnations prononcées par les tribunaux fédéraux des États-Unis ont concerné des entreprises de moins de 50 salariés. Il se peut toutefois que cela soit dû au fait que les petites entreprises soient particulièrement visées, ou bien qu'il soit plus facile d'obtenir une condamnation lorsqu'il s'agit de petites entreprises ayant des ressources et des talents juridiques limités.

27. Un autre problème auquel sont confrontées les entreprises est celui des transactions qui interviennent dans ce qu'il est convenu d'appeler la "zone grise", lorsque la corruption est moins évidente. Il existe des domaines dans lesquels des activités comme des commissions, des primes à la signature, des paiements de facilitation et des dons à des causes humanitaires, initialement légitimes, deviennent des pratiques corrompues. Pour nombre d'entreprises, la question est de savoir comment déterminer ce qui constitue effectivement un acte de corruption.²⁰
28. Si l'on considère comment la corruption est traitée dans les différentes conventions internationales pertinentes ainsi que dans la législation pénale des différents pays, il apparaît clairement qu'il n'existe aucun critère subjectif ou objectif valable permettant de juger le comportement des entreprises.¹⁹ De plus, nombre de ces accords sont fondés sur une définition étroite de la corruption, de sorte que les pays ont dû promulguer des mesures législatives ou des lois pénales plus complètes pour sanctionner des activités non couvertes par les traités internationaux.²¹

E. Le lien avec la criminalité organisée

29. L'on a examiné ci-dessus les cas dans lesquels des entreprises légitimes sont réduites à payer des pots-de-vin et les cas dans lesquels des pratiques légitimes deviennent peu à peu des agissements criminels. La situation est toute autre lorsque la criminalité organisée est impliquée dans des activités illicites.
30. La ligne de démarcation entre la corruption et les autres agissements criminels organisés est très ténue. Des groupes de criminels organisés se livrent à la corruption - extorsion de fonds, paiement de pots-de-vin ou contributions illégales à des campagnes politiques - pour se tailler une part avantageuse de tel ou tel marché. Cet avantage est encore renforcé par le

blanchiment des bénéfices illégaux ainsi obtenus qui sont ensuite réinvestis dans l'économie légale.

31. La corrélation qui existe entre la corruption et la criminalité organisée est reconnue depuis longtemps. La corruption stratégique, ou "accommodement mutuel", entre les criminels organisés et la police, ou des alliances stratégiques à long terme entre les criminels organisés et les autorités locales comme les conseils municipaux, les partis politiques ou les entreprises,²² sont autant d'exemples de l'influence néfaste de la criminalité organisée. Une compagnie aérienne japonaise a participé à un tel arrangement lorsqu'elle a payé quelque 22,8 millions de yen à une société de paille, sur une période de trois ans et demi, pour acheter la paix à ses assemblées générales.
32. Comme la criminalité organisée s'infiltré à tous les niveaux du monde des affaires, les mesures visant à combattre son influence doivent être élaborées aussi à chacun de ces niveaux.
33. Le projet de Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, à son article 4 *ter* (voir le document A/AC.254/4/Rev.6), stipule que la corruption doit être criminalisée lorsqu'un groupe de criminels organisés se trouve impliqué. Les types d'agissements répréhensibles en vertu de la Convention sont notamment la corruption de fonctionnaires internationaux, d'agents publics étrangers, de magistrats ou d'agents d'un tribunal international.²³ L'importance qu'il y a à freiner l'infiltration de la criminalité organisée et son implication dans la corruption est incontestée. Toutefois, il n'a pas encore été déterminé dans quelle mesure la corruption doit être au nombre des infractions réprimées par le projet de Convention étant donné qu'elle fera peut-être l'objet de futurs instruments internationaux.

III. Action contre la corruption

A. Mesures nationales

34. Les succès qui ont pu être obtenus, par exemple par la Région administrative spéciale (RAS) chinoise de Hong Kong,⁴ montrent que toute stratégie anti-corruption doit comporter quatre éléments importants : a) une sensibilisation et une éducation du public; b) le renforcement des institutions dans tous les secteurs (magistrature, législatif, exécutif, secteur

privé, société civile, médias); c) des efforts de prévention; et d) une action de répression.

35. Une distinction doit être établie entre les mesures nationales de caractère politique ou de caractère juridique à envisager pour combattre la corruption. Des mesures juridiques plus énergiques, en effet, ne peuvent être appliquées efficacement que lorsqu'il existe un environnement politique qui ne tolère pas la corruption et qui garantit une bonne gouvernance.

1. Mesures politiques

36. Comme la corruption est un crime caché, l'une des premières mesures à prendre sur le plan politique consiste à assurer la transparence de l'administration publique en général. L'administration doit être considérée essentiellement comme un service au citoyen et non comme une manifestation du pouvoir. Il importe donc d'élaborer et d'adopter des règles de conduite et des procédures claires concernant l'accès au marché public. En outre, les structures de l'administration publique doivent être claires et simples de manière à réduire la possibilité d'exploiter la complexité des rouages administratifs pour dissimuler un gouvernement corrompu. Conformément au principe des contre-poids, un tel système doit également être caractérisé par une séparation rigoureuse des responsabilités de sorte qu'aucun organisme ou service ne soit responsable à la fois de l'adoption et de l'application d'une décision. De plus, les différents services de l'administration doivent être rigoureusement séparés et être indépendants si l'on veut éviter que des réseaux corrompus s'approprient les postes clés au sein des différentes institutions. Pour combattre la corruption aux échelons supérieurs, il faut adopter aussi des règles contraignantes et dépourvues d'ambiguïté en matière de recrutement et de sanctions disciplinaires. Enfin, des mécanismes de surveillance et de contrôle indépendants, comme des services d'audit, doivent veiller à l'efficacité de ces mesures.
37. En outre, une administration ne peut être à l'abri de la corruption que s'il existe parmi le public un sentiment civique qui l'amène à suivre d'un oeil critique l'activité de l'État, ce qui, à son tour, exige une transparence suffisante et la possibilité d'avoir accès aux informations budgétaires touchant toutes les transactions publiques. Le suivi, le contrôle et la surveillance exercés par des commissions indépendantes et le renforcement d'une presse libre

peuvent contribuer à réaliser ces objectifs.²⁴ L'efficacité de tels organes de surveillance est illustrée par des exemples comme la Commission indépendante contre la corruption de la RAS de Hong Kong, le Bureau d'enquête sur les pratiques de corruption à Singapour et la Commission indépendante contre la corruption de l'État australien des Nouvelles-Galles du Sud.²⁵ Bien que ces commissions indépendantes soient considérées comme ayant donné de bons résultats, d'aucuns doutent que de telles organisations doivent avoir une compétence exclusive sur ce problème.²⁶

38. En Pologne et en Ouganda, la mise en place d'un mécanisme de contrôle a également réussi de façon encourageante à maîtriser la délinquance.²⁷ Un autre instrument efficace pour intensifier les pressions du public contre la corruption institutionnalisée est la méthode de notation des organismes locaux de prestation de services. Ce mécanisme a été établi à Bangalore (Inde) par l'organisation non gouvernementale Samuel Paul, ce qui a permis de réduire la corruption et a entraîné le licenciement d'agents publics corrompus.²⁸
39. En outre, il y a lieu d'envisager de réformer les politiques économiques de manière à réduire au minimum les possibilités de corruption. Comme indiqué ci-dessus, des agents publics sont fréquemment sollicités pour échapper à l'imposition de droits de douane, de taxes ou de barrières de divers types. En minimisant ces possibilités de comportement illicite, par conséquent, l'on peut réduire les risques de corruption ainsi que dégager au sein de l'administration des ressources pouvant être utilisées pour contrôler l'application des réglementations récentes comme les normes environnementales et de sécurité.

2. Mesures juridiques

40. Les mesures prises dans le cadre du système juridique national concernent principalement l'élaboration et l'application de différents instruments juridiques comme des sanctions pénales et - mesures dont l'importance n'a dans la plupart des cas pas été relevée jusqu'à présent - des interventions non pénales comme des actions en responsabilité ou pour faute ou la confiscation du produit d'activités illicites.
41. Il y a lieu de relever tout d'abord que la réforme administrative doit également englober le système judiciaire, ce qui pourra conduire à restructurer les tribunaux. Un système de magistrats uniques est plus exposé à la corruption qu'une juridiction collégiale ou

un système de jury.²⁹ Afin de pouvoir exercer un contrôle et réduire le risque de corruption des magistrats dans le prononcé des jugements, il faudra en particulier prévoir des possibilités d'appel. Si l'on veut que le système judiciaire soit efficace et à l'abri de la corruption, les rôles doivent être gérés comme il convient pour faire en sorte que les citoyens aient un accès égal et rapide à la justice.

42. En outre, les poursuites ne peuvent aboutir que si les règles de procédure sont adéquates. Dans ce contexte, il faudra prévoir des règles, lois et mesures juridiques pour protéger les témoins et les dénonciateurs. C'est en effet souvent au moyen de tels informateurs que la corruption peut être découverte. L'expérience a montré qu'une juridiction spécialisée opérant sur la base de témoins anonymes et d'éléments de preuve non divulgués n'est pas un système efficace pour combattre la corruption, essentiellement parce qu'il la fait apparaître aux yeux du public comme une justice "sans visage" et parce que l'absence de transparence de celle-ci peut éroder la confiance dans le système judiciaire.³⁰
43. L'un des meilleurs moyens de lutter contre la corruption est de renforcer la législation pénale, notamment en promulguant des dispositions réprimant la corruption active et passive dans les secteurs public et privé. Dans le même ordre d'idées, comme la corruption dans les milieux d'affaires et aux échelons supérieurs est souvent le fait de personnes morales, des normes doivent être mises au point pour sanctionner leur responsabilité pénale.
44. Toutefois, la législation pénale en tant que mesure de répression doit être complétée par des moyens préventifs de caractère non pénal pour instaurer une nouvelle culture éthique exempte de corruption. La réforme du droit commercial, par exemple, est l'une des mesures pouvant être envisagées. Des règles de conduite obligatoires et des mécanismes d'audit et de contrôle sont nécessaires pour améliorer la transparence dans le monde des affaires et l'administration publique. En outre, la corruption dans le secteur privé doit être sanctionnée, spécialement par les règles du droit privé, pour ôter tout attrait aux comportements corrompus. L'exemple de la République de Corée montre que de telles règles peuvent être efficacement appliquées en engageant la responsabilité des sociétés qui ne s'acquittent pas dûment de leur rôle de surveillance.³¹

B. Prévention

45. Une stratégie efficace de prévention de la corruption semble devoir comporter quatre volets essentiels : a) développement économique; b) réforme démocratique; c) une société civile solide ayant accès à l'information et pouvant superviser l'action de l'État; et d) l'existence de l'état de droit.² Il y a lieu de noter toutefois qu'il n'existe aucune pratique ni aucun modèle qui convienne à tous les pays, et chacun d'eux devra étudier les objectifs pouvant être envisagés sur la base des pratiques suivies ailleurs.⁴ Des mesures de prévention de la corruption, sous forme de codes de conduite et de programmes de formation à l'éthique, devront être adoptées dans les différents secteurs et à tous les niveaux de la société, y compris les institutions locales publiques et privées, l'administration publique, les milieux politiques et les sociétés aux échelons local, national et international.²⁴
46. Les structures organisationnelles contribuent en soi à limiter la corruption lorsque les procédures sont claires, le système comptable est simple, le mécanisme de surveillance est efficace et les opérations sont transparentes, et l'adoption de codes de conduite appropriés peut contribuer aussi à relever les normes d'éthique au sein d'une organisation. Leurs dirigeants doivent promouvoir des valeurs d'honnêteté au sein de leurs organisations et devront introduire des programmes de contrôle comportant une formation des employés à tous les niveaux. Les entreprises doivent définir les normes appropriées à appliquer dans les affaires et encourager une mentalité d'émulation plutôt que de simple obéissance.
47. D'une manière générale, les pouvoirs publics ont répugné à admettre que le problème de la sollicitation de pots-de-vin est très réel, ce qui crée l'illusion que ce sont les entreprises qui sont la source de la corruption. Les pouvoirs publics doivent donc reconnaître l'existence du problème du côté de l'offre et assumer la responsabilité d'aider les entreprises pour résister aux demandes de pots-de-vin. Une coopération internationale dans ce domaine est indispensable aussi.
48. Dans son rapport sur la corruption dans les pays en transition,³² l'UNICRI a formulé en 1997 des suggestions touchant l'élaboration de mesures de prévention, consistant notamment à : a) accroître la loyauté de la concurrence; b) réduire les monopoles sur le marché; c) mettre en place une politique économique et sociale adéquate; d) introduire des systèmes de

contrôle de l'action des décideurs; e) améliorer la transparence de l'administration publique et simplifier les procédures administratives; f) introduire des procédures et des mécanismes de contrôle de l'intégrité et d'audit; g) renforcer les mesures législatives et les mécanismes de lutte contre la corruption dans les secteurs vulnérables; h) resserrer la réglementation bancaire, et notamment élimination du secret bancaire, encouragement à la déclaration des cas de corruption et réduction du montant autorisé des transactions en espèces; et i) promotion de l'information et de la sensibilisation du public.

C. Utilisation des données statistiques pour comprendre les dimensions de la corruption

49. Il est habituellement difficile de se faire une idée claire des dimensions de la corruption au moyen des statistiques officielles seulement. Premièrement, dans le meilleur des cas, les statistiques officielles sur la délinquance ne reflètent que la mesure dans laquelle les dispositions en vigueur sont violées et ne peuvent donc pas refléter les types de corruption qui ne sont pas réprimés par les législations nationales existantes. En outre, il n'est tenu compte que des incidents qui sont effectivement déclarés à la police. Si les gens ont peur ou n'ont pas confiance dans le système de justice pénale, ils ne déclareront pas les cas de corruption dont ils peuvent avoir connaissance.³²
50. Néanmoins, l'Enquête des Nations Unies sur les tendances de la criminalité et le fonctionnement des systèmes de justice pénale³³ constitue une source d'informations normalisées sur le plan international. L'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité³⁴ a un avantage sur les autres sources d'information car elle mesure l'étendue de la criminalité sur la base de l'expérience vécue par les citoyens et est particulièrement axée sur les efforts publics. Autrement dit, elle essaie de mesurer l'ampleur de la corruption des agents publics, qui est probablement la forme la moins transparente mais simultanément la plus classique de corruption.³⁵
51. Les enquêtes constituent un moyen de plus en plus fréquemment utilisé dans la lutte contre la corruption. Généralement parlant, il existe deux catégories d'enquêtes :³⁶
- a) *Les enquêtes de sensibilisation*, réalisées par des organisations internationales, ont pour but d'évaluer l'idée que les citoyens de différents pays se font de la corruption afin de promouvoir une prise de conscience accrue du phénomène et d'encourager une surveillance internationale. Les données recueillies sont utilisées surtout par des organisations internationales à des fins de sensibilisation et parfois de contrôle (par exemple pour l'indice de corruption établi par Transparency International);³⁷
 - b) *Les enquêtes de planification communautaire*, réalisées par des organismes nationaux anti-corruption, tendent à mesurer l'idée que les citoyens se font de la corruption aux échelons national et/ou municipal afin de rassembler des données de référence pour renforcer l'obligation redditionnelle, mais aussi afin de faciliter la planification communautaire, les données servant, en l'occurrence, à faciliter le processus de planification des mesures à prendre aux échelons national ou municipal. Comme ces enquêtes sont généralement vastes, elles sont complétées par des groupes d'études thématiques, et les résultats sont parfois diffusés au moyen de séminaires de planification à composition large.
52. Les avis de professionnels sélectionnés des systèmes de justice pénale et/ou d'hommes d'affaires, comme ceux qui servent de base aux enquêtes réalisées par Transparency International pour établir son indice de la corruption, peuvent constituer une troisième source d'information.³⁸ Cet indice reflète principalement l'idée que les personnes interrogées, provenant de différents milieux, se font de l'étendue de ce phénomène à différentes périodes.
53. Comme les informations provenant des diverses sources statistiques internationales correspondent de près, malgré les différences considérables qui les caractérisent, il est probable qu'une corruption quotidienne omniprésente va de pair avec une corruption généralisée aussi parmi les milieux d'affaires ainsi qu'aux échelons supérieurs des milieux politiques et financiers (qui apparaît rarement au grand jour). Toutefois, l'inverse n'est peut-être pas vrai étant donné que lorsque la lumière est faite sur des cas sérieux de corruption dans les milieux politiques et financiers, c'est souvent parce que la société est résolue à éliminer le phénomène et parce qu'il existe un large consensus contre la corruption.
54. Dans une étude sur la corruption réalisée dans neuf pays en transition en 1997³⁹, l'UNICRI a recensé des

problèmes dans les domaines de la législation, des structures organisationnelles, du perfectionnement des compétences et de l'information. En ce qui concerne la législation, le principal problème tenait à l'absence de lois générales anti-corruption ainsi que de dispositions réprimant la corruption dans le secteur privé et celle d'agents publics étrangers. En outre, les dispositions applicables touchant certaines techniques d'enquêtes, comme les tables d'écoute et/ou la surveillance électronique et l'infiltration d'agents, la protection des témoins et les moyens de prendre leurs dispositions et la possibilité d'ouvrir des enquêtes sur les banques privées et les transactions internationales, n'étaient pas claires. L'étude est parvenue à la conclusion que, d'une manière générale, le concept de responsabilité des entreprises était inexistant.

55. En ce qui concerne les structures organisationnelles, les compétences et l'information, les principaux obstacles à la lutte contre la corruption étaient le manque de coopération entre les organismes nationaux et à l'intérieur même des institutions nationales ainsi qu'avec les autres pays et les organisations internationales. En outre, les ressources financières et le matériel technique étaient insuffisants pour utiliser des méthodes d'enquêtes spéciales, et les bases de données et réseaux d'information ne permettaient pas d'analyser les cas de corruption et d'en surveiller les tendances ni d'organiser des échanges d'informations entre les différents organes participant à la lutte contre la corruption. De plus, le personnel des systèmes de justice pénale était peu considéré et il était difficile de recruter du personnel compétent. Enfin, les mécanismes d'audit et de contrôle interne étaient déficients, et les codes de conduite n'étaient guère respectés.
56. Il s'agit là d'autant de contraintes qui nuisent beaucoup à l'efficacité des efforts déployés pour lutter contre la corruption et qu'il importe d'éliminer pour faire en sorte que les mesures législatives en vigueur soient respectées.

D. Domaines d'activités futurs

57. S'ils veulent que la lutte menée contre la corruption soit couronnée de succès, les gouvernements comme les entreprises devront redoubler d'efforts dans plusieurs domaines. Les dimensions internationales et transnationales de la corruption, qui sont relativement récentes, ont entraîné un chevauchement entre les

concepts de criminalité transnationale organisée, de corruption, de fraude internationale et de délinquance économique. Il faudra s'attaquer comme il convient à chacun de ces éléments au moyen de stratégies d'ensemble tendant à réprimer tous les types possibles d'irrégularités dans les transactions financières internationales.

58. La coopération internationale devrait tendre principalement à harmoniser les réglementations applicables en matière commerciale, environnementale et fiscale et les mesures de sécurité afin d'éliminer les échappatoires qui facilitent la corruption et les profits illégaux. En outre, pour obtenir des résultats concrets, les services de police et des douanes et les autorités financières des pays intéressés devront coopérer étroitement. Comme les transactions internationales sont utilisées aussi pour dissimuler des profits illicites, il y aura lieu d'adopter des mesures adéquates contre le blanchiment de capitaux. Enfin, des normes comptables et d'audit applicables à l'échelle mondiale devront être adoptées pour assurer la transparence des transactions commerciales internationales.⁴⁰
59. La mondialisation des marchés, l'expansion des sociétés multinationales et le développement du commerce par Internet susciteront inévitablement des problèmes de juridiction en matière d'enquêtes et de poursuites. Comme la complexité des cas de corruption ne cessera de croître, il faudra développer les compétences nécessaires pour pouvoir faire enquête et poursuivre efficacement des stratagèmes élaborés de corruption active et passive. Il faudra aussi réserver l'attention qu'elles méritent aux contributions illégales des entreprises aux campagnes des partis politiques.
60. Il faudra enfin résoudre la question de la responsabilité pénale des personnes morales et des responsables des organisations et formuler les sanctions appropriées. La loi devra permettre de poursuivre les entreprises et les sociétés et de saisir les avoirs obtenus grâce à une corruption active ou passive ou à d'autres pratiques illicites.
61. L'implication croissante de la criminalité organisée dans la corruption des milieux d'affaires et la nécessité pour elle de blanchir ses profits illicites devront conduire à veiller à la transparence des activités bancaires offshore.

IV. Expérience acquise et activités menées au plan international

62. Comme la corruption est un phénomène d'envergure mondiale, une coopération internationale est indispensable pour éliminer les échappatoires créés par les différences qui existent entre les législations applicables⁴¹ et pour faciliter l'adoption de mesures conjointes.
63. Du fait de la mondialisation croissante de l'économie et de l'internationalisation des activités illégales, une coopération internationale entre les gouvernements, avec la participation des organisations internationales, du secteur privé et de la société civile, est devenue indispensable pour combattre la corruption. Les médias ont commencé à beaucoup parler de la corruption dans le secteur public et les citoyens à s'élever plus énergiquement contre les agissements irréguliers des agents publics. Un certain nombre d'instruments ont déjà été adoptés pour combattre la corruption au plan international.
- ### A. Organisation des Nations Unies
64. Le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/169 du 17 décembre 1979, ainsi que le Code international de conduite des agents publics, que l'Assemblée a adopté dans sa résolution 51/59 du 12 décembre 1996,⁴² constituent les plus importants des instruments adoptés sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies en matière de corruption.
65. En 1996, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales (résolution 51/191, annexe), dans laquelle elle a reconnu qu'il fallait encourager les entreprises publiques et privées, y compris les sociétés transnationales, ainsi que les particuliers prenant part à des transactions commerciales internationales à faire preuve de civisme et à observer les normes éthiques appropriées, notamment en respectant la législation et la réglementation des pays où ils exercent leurs activités et en tenant compte de l'impact de ces activités sur le développement économique et social et sur la protection de l'environnement.
66. Pour aider les pays à appliquer ces instruments et leurs dispositions, l'Organisation des Nations Unies a également élaboré un manuel de mesures pratiques contre la corruption,²⁶ et une réunion d'experts provenant de toutes les régions du monde a été convoquée à Buenos Aires en 1997 (voir le document E/CN.15/1997/3/Add.1) afin d'examiner les moyens de resserrer la coopération internationale dans ce domaine ainsi que de formuler des suggestions touchant la révision et l'élargissement du manuel. Lors de cette réunion, le groupe d'experts a recommandé d'envisager d'adopter une série de mesures spécifiques, et notamment les suivantes :
- a) Publication par les agents de l'État de ce qu'ils possèdent et de ce qu'ils doivent;
 - b) Création de cours des comptes ou d'organes chargés de la vérification indépendante des dépenses publiques, ou renforcement de ceux qui existent déjà;
 - c) Création d'organes spécialisés de lutte contre la corruption;
 - d) Mesures visant à rendre la gestion des fonds publics et les processus de décisions de plus en plus transparents;
 - e) Adoption de modalités respectant les principes de transparence et de concurrence pour les appels d'offres et la surveillance relatifs aux marchés publics, ainsi que de règles claires pour les achats;
 - f) Mesures garantissant la libre concurrence, y compris règlements anti-trust;
 - g) Méthodes pour empêcher les avantages indus;
 - h) Élimination ou réduction du secret bancaire;
 - i) Mesures qui garantissent et encouragent la participation de l'opinion;
 - j) Mesures de responsabilisation et mesures disciplinaires effectives;
 - k) Financement des partis et campagnes politiques;
 - l) Garantie de la liberté de la presse et du droit à l'information;
 - m) Élaboration et adoption de codes de déontologie pour certaines professions;
 - n) Élaboration d'un programme tendant à encourager le respect des principes devant inspirer l'action des agents publics, comme ceux qui sont énoncés dans le Code international de conduite pour les agents publics.

67. Les recommandations formulées par le groupe d'experts ont également servi de base à l'élaboration du protocole de surveillance de la corruption, qui est l'élément évaluation du Programme mondial contre la corruption.
68. Le Comité spécial sur l'élaboration d'une Convention contre la criminalité transnationale organisée a lui aussi abordé la question de la corruption. À sa sixième session, il a discuté de la possibilité d'inclure dans le texte des articles relatifs à la criminalisation de la corruption d'agents publics par des groupes de criminels organisés et aux autres mesures à adopter pour prévenir et combattre cette corruption. En outre, dans sa résolution 54/128 du 17 décembre 1999, l'Assemblée générale a prié le Comité spécial d'examiner l'opportunité d'un instrument international contre la corruption qui, complémentaire ou indépendant de la Convention, serait élaboré une fois achevés la Convention et les trois instruments additionnels visés dans sa résolution 53/111 et de présenter ses vues à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale. Le Comité spécial a décidé d'examiner cette question à sa septième session (Vienne, 17 au 28 janvier 2000), et a formulé des recommandations spécifiques touchant l'élaboration d'une telle convention mondiale contre la corruption.
70. Le Plan d'action pour la lutte contre la criminalité organisée approuvé par le Conseil européen des Ministres en juin 1997 a souligné la nécessité d'élaborer une politique d'ensemble au niveau de l'Union européenne pour lutter contre ce phénomène. Conformément à l'appel lancé par le Parlement européen et en prévision de l'élaboration du Plan d'action, la Commission a préconisé l'adoption d'une politique communautaire contre la corruption.⁴³

C. Organisation de coopération et de développement économiques

71. Au plan national, les gouvernements ont réagi de différentes façons aux problèmes de la corruption, par exemple en menant des campagnes pour éliminer ce phénomène, en revoyant les règles applicables aux agents publics et en adoptant des "chartes du service" et des codes de conduite. L'OCDE aide ses 29 pays membres à revoir et à réformer les institutions, les systèmes et les mécanismes utilisés pour promouvoir l'éthique dans le secteur public, et les travaux qui sont menés par cette organisation dans ce domaine contribuent à la lutte qui est menée contre la corruption à l'échelle mondiale en s'attaquant au côté "demande" de l'équation de la corruption.⁴⁴ Selon l'approche de l'OCDE, la corruption est considérée non pas seulement comme un délit individuel mais plutôt comme le résultat d'une défaillance systématique et d'un problème de gestion qui se reflètent dans la faiblesse des institutions publiques.
72. L'OCDE a constaté que le rôle que l'État peut jouer dans la prévention de la corruption est aussi complexe que le phénomène de la corruption lui-même et qu'il faut pour réussir conjuguer des mécanismes connexes, notamment un système de gestion de l'éthique, des méthodes de prévention spécifiques et un contrôle rigoureux du respect de la loi. Sur la base de la série de principes de gestion de l'éthique dans le secteur public élaborés et convenus par les représentants des États membres afin d'aider les gouvernements à revoir leurs systèmes dans ce domaine, le Conseil de l'OCDE a adopté en avril 1998 une Recommandation sur la gestion de l'éthique dans la fonction publique. En outre, le Conseil a donné pour instruction au Comité de la gestion publique d'analyser les informations communiquées par les États membres sur l'application de ces principes et d'aider ces États à améliorer constamment les normes de conduite dans la fonction publique.

73. En 1994, les États membres de l'OCDE ont approuvé le texte initial d'une recommandation relative à la corruption dans les transactions commerciales internationales. Ils ont ensuite adopté en mai 1997 la version révisée de cette recommandation. Sur la base de ce texte et à la suite de discussions plus approfondies, tous les États membres de l'OCDE et cinq États non membres ont adopté la Convention sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, qui est entrée en vigueur le 15 février 1999.
74. La Convention de l'OCDE contient une définition très large des agents publics afin qu'elle s'applique à toutes les personnes investies de fonctions publiques, expression qui doit être entendue comme pouvant englober toute activité réalisée dans l'intérêt public, et un agent public étranger peut être un cadre d'une entreprise publique, un dirigeant d'un monopole d'État ou un cadre supérieur de toute société dans laquelle l'État joue un rôle prédominant en en détenant une part majoritaire. La Convention stipule que la corruption d'agents publics étrangers doit être passible de sanctions pénales efficaces et proportionnées qui soient de nature à avoir un effet de dissuasion, comme celles qui sont applicables à la corruption d'agents publics nationaux.
77. Le Conseil de l'Europe a également arrêté le texte définitif d'une Convention civile sur la corruption en 1999, instrument qui marque la première tentative de définir des règles et principes communs au plan international en matière de droit civil et de corruption. En outre, le Conseil a mis en place un mécanisme de surveillance, appelé "Groupe d'États contre la corruption" (GRECO), qui est devenu opérationnel en mai 1999 et auquel participent 21 États membres. Le GRECO a pour but de mettre les États participants mieux à même de combattre la corruption au moyen d'un processus dynamique et souple d'évaluation mutuelle et d'émulation fondé sur les 20 Principes directeurs pour la lutte contre la corruption (adoptés par le Comité des Ministres dans sa résolution (97) 24 du 6 novembre 1997) et sur la mise en oeuvre des instruments juridiques internationaux devant être adoptés. Les États qui deviennent parties à la Convention pénale ou aux autres instruments pertinents assumeront automatiquement l'obligation de participer au GRECO et d'accepter ses procédures de surveillance.

D. Conseil de l'Europe

75. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle significatif dans la lutte internationale contre la corruption depuis la dix-neuvième Conférence des Ministres européens de la justice qui s'est tenue à Malte en 1994, principalement sous l'égide du Groupe multidisciplinaire sur la corruption. La stratégie de lutte contre la corruption élaborée par le Conseil repose principalement sur la Convention pénale sur la corruption qui a été adoptée en novembre 1998 et a depuis lors été signée par 30 États et ratifiée par un.⁴⁵
76. Du point de vue du fond, les dispositions des instruments adoptés par l'OCDE et par le Conseil de l'Europe reflètent le but et le champ d'application de chaque Convention. Si la Convention de l'OCDE interdit un type spécifique de corruption et ne prévoit pas la possibilité de réserves, la Convention du Conseil de l'Europe proscrit différentes formes de corruption mais autorise les réserves. Comme indiqué ci-dessus, cette dernière Convention réprime la corruption active et passive des agents publics

E. Banque mondiale⁴⁶

78. La lutte contre la corruption est une question qui a récemment suscité un vif intérêt parmi les chercheurs ainsi qu'un appui aux échelons les plus élevés de la Banque mondiale et de la communauté internationale. La Banque mondiale a défini son rôle dans ce domaine en septembre 1997 et, depuis lors, la corruption est devenue une considération de plus en plus importante dans ses activités de prêt.
79. Le nouveau Cadre global de développement de la Banque mondiale est fondé sur la prémisse selon laquelle la corruption constitue un frein sérieux au développement économique et que, de ce fait, la gouvernance est un élément qui doit être pris en considération dans la mesure où elle constitue un élément important du cadre de développement. De plus en plus de spécialistes du développement sont parvenus à la conclusion qu'il est impossible d'atténuer la pauvreté sans d'abord réduire la corruption. Tel est particulièrement le cas dans des pays comme le

Nigéria, où la corruption absorbe 10 pour cent du PNB, ou en Indonésie, où les fuites des programmes financés par les donateurs sont estimées comme étant de l'ordre de 25 à 30 pour cent. La Banque s'inquiète non pas de l'exercice des pouvoirs étatiques au sens large mais plutôt de veiller à ce que le secteur public soit géré comme il convient et à ce qu'il soit créé un environnement propice à l'essor du secteur privé.

80. Les efforts de lutte contre la corruption déployés par la Banque mondiale ont essentiellement quatre objectifs, qui sont les suivants :

a) Empêcher la fraude et la corruption dans le contexte des projets financés par la Banque;

b) Aider les pays qui en font la demande dans les initiatives qu'ils prennent pour réduire la corruption;

c) Tenir davantage compte de la corruption dans les stratégies d'aide aux pays, l'examen des dossiers de demandes de prêts, le dialogue avec les pays, les analyses de situations et le choix et la conception des projets;

d) Contribuer aux efforts entrepris au plan international pour réduire la corruption.

81. En définitive, le but de la stratégie de la Banque mondiale est d'aider les pays à passer d'un climat caractérisé par une corruption systématique à un environnement dans lequel une administration performante réduit les effets négatifs de la corruption sur le développement. Cette stratégie est fondée sur une action orientée vers : a) la réforme des politiques économiques; b) le renforcement des institutions; et c) la coopération internationale. Elle repose sur la prémisse selon laquelle la corruption est le propre d'institutions faibles et de politiques qui génèrent des situations de rentes.

F. Autres organes et mécanismes

82. En 1977, la Chambre de commerce internationale (CCI) a publié ses Règles de conduite pour lutter contre l'extorsion et la corruption. En 1994, ces Règles ont été révisées et resserrées. Elles ont pour but d'aider les entreprises à s'auto-réglementer, et portent sur des infractions comme l'extorsion, les pots-de-vin, les ristournes et les contributions illégales à des partis politiques et comprennent également des dispositions concernant l'audit et les états financiers. Les Règles accordent la priorité à l'extorsion à grande

échelle et à la corruption d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires, qui est celle qui représente le risque le plus sérieux et qui peut avoir l'impact le plus grave sur l'économie.¹²

83. Pour s'attaquer aux problèmes posés par la corruption dans les pays en transition, il importe de promouvoir l'expansion économique, de mettre en place des institutions démocratiques solides et de mobiliser un soutien populaire en faveur de la démocratie. La Commission européenne et le Conseil de l'Europe ont lancé un programme conjoint, intitulé OCTOPUS, visant à renforcer les législations, à améliorer les compétences et à resserrer la coopération entre les autorités judiciaires et les services de répression de ces pays.⁴⁷ L'OCDE et l'Union européenne, pour leur part, ont entrepris à l'intention de ces États une autre initiative conjointe, le programme SIGMA, dans le cadre duquel elles fournissent des services consultatifs sur la mise en place de systèmes modernes d'administration publique dans 13 pays d'Europe centrale et orientale.⁴⁸

84. Le Fonds monétaire international (FMI) joue lui aussi un rôle important dans la lutte contre la corruption. En 1999, son Comité intérimaire a adopté le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques : Déclaration de principes, après avoir publié en 1998 un Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques. Pour améliorer la transparence de son propre fonctionnement, le FMI publie des notes d'information du public, nombre de documents exposant ses politiques générales, des résumés des discussions du Conseil, les rapports des auditeurs externes sur ses opérations et d'autres documents. Cependant, il n'est pas toujours possible de garantir une transparence maximum étant donné le rôle unique et important que joue le FMI en tant que conseiller confidentiel de ses pays membres.⁴⁹

85. La coopération internationale entre les services de répression est importante aussi pour renforcer l'obligation redditionnelle et améliorer la transparence. Conformément à la Déclaration de Lima de 1997,⁵⁰ les organisations internationales qui s'occupent de la lutte contre la corruption, notamment l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) et le Conseil de coopération douanière (également connu sous le nom d'Organisation mondiale des douanes), ont entrepris de resserrer la coopération pour réprimer la corruption au plan international. À l'occasion de la première Conférence internationale sur la criminalité

liée à la corruption, tenue à Lyon (France) en avril 1998, Interpol a lancé une initiative pour consulter un groupe d'experts composé de membres des services de répression ainsi qu'un groupe consultatif intercorruption. Le mandat confié au groupe d'Interpol met l'accent sur le fait que : a) les services de répression se considèrent comme faisant partie intégrante de la collectivité; b) la lutte contre la corruption, pour être efficace, doit reposer non seulement sur des mesures visant à réagir contre le phénomène mais aussi sur des initiatives tendant à la prévenir; et c) le combat doit être mené par la collectivité dans son ensemble.⁵¹

86. D'autres institutions, dont le Secrétariat du Commonwealth⁹ et l'Organisation des États américains (OEA), ont également adopté leurs propres instruments. Le Secrétariat du Commonwealth a créé un Groupe d'experts sur la bonne gouvernance et l'élimination de la corruption dans la gestion économique qui a préparé un rapport et un document intitulé "Principes du Commonwealth pour la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption". L'OEA, pour sa part, a élaboré la Convention interaméricaine sur la corruption (E/1996/99, annexe), qui tend à combattre la corruption afin de consolider les institutions démocratiques et de prévenir les distorsions économiques, les irrégularités dans l'administration publique et l'érosion des institutions de la société civile.
87. Bien que chaque institution poursuive ses propres objectifs et ait mis en place son propre cadre institutionnel, les législations et les pratiques nationales doivent se compléter. La coordination, la mise en commun de l'information et la compréhension mutuelle entre organisations internationales sont des éléments importants aussi pour améliorer l'efficacité de la lutte internationale contre la corruption.
88. Partout, dans le monde en développement, les citoyens commencent à exiger une bonne gouvernance. La corruption, qu'elle touche les autorités locales, les pouvoirs publics ou les institutions qui fournissent une assistance, constitue l'un des plus sérieux obstacles au développement. Le programme de gouvernance esquissé dans le présent document a pour but d'aider
89. Les pouvoirs publics devront faire porter leur attention sur plusieurs domaines : a) le lien entre la corruption et la criminalité organisée; b) l'utilisation de banques offshore pour le blanchiment de capitaux; c) les contributions illégales des entreprises aux campagnes des partis politiques; d) les problèmes de juridiction qui peuvent surgir dans le contexte des enquêtes et des poursuites concernant la corruption transnationale; et e) le perfectionnement des méthodes d'enquêtes et de poursuites pour pouvoir faire face aux affaires de corruption complexes.
90. Les organisations des secteurs public et privé, aux échelons aussi bien local que national, devront adopter différentes mesures si elles veulent remporter la victoire dans la lutte contre la corruption. Le développement économique, des réformes démocratiques, une société civile dynamique bien informée et l'existence de l'état de droit constituent apparemment autant d'éléments indispensables à toute stratégie efficace de prévention de la corruption. L'on trouvera ci-après une liste des mesures ou initiatives qu'il conviendra de mettre au point et d'appliquer à différents niveaux dans les secteurs public et privé.² Ces mesures concernent aussi bien les questions de politique générale et les problèmes systémiques que les aspects comportementaux ou culturels du changement. Afin de tenir compte de ces deux dimensions dans une approche holistique et intégrée, les mesures à adopter ont été classées en cinq catégories :

a) *Mesures intéressant le secteur public (exécutif)*

- i) Ouverture au public de l'administration en invitant la société civile à suivre les programmes d'assistance et autres programmes gouvernementaux, en établissant et en diffusant des normes de prestation de services et en

V. Mesures à adopter pour réussir dans la lutte contre la corruption

- mettant en place un mécanisme crédible de plaintes;
- ii) Rapprochement des services et des usagers afin d'améliorer la transparence et ainsi de renforcer la responsabilisation;
 - iii) Réforme de la fonction publique afin de la professionnaliser et de mettre un accent plus marqué sur l'intégrité et les résultats, le "copinage" devant céder la place aux droits des usagers et le népotisme à la méritocratie;
 - iv) Garantie de l'accès à l'information;
 - v) Réalisation de projets de prévention tendant à sensibiliser le public au fléau de la corruption et à inculquer une culture d'intégrité dans les transactions avec les cadres des entreprises et les agents publics;
 - vi) Création d'une commission indépendante anti-corruption spécialisée dans la prévention (recherche, surveillance, éducation, formation et conseils) mais dotée également de pouvoirs d'enquête;
 - vii) Renforcement des institutions étatiques grâce à une simplification des procédures, à l'amélioration des mécanismes de contrôle interne, de surveillance et d'application et de l'efficacité et à l'introduction d'incitations et de rémunérations appropriées;
 - viii) Développement et renforcement de l'indépendance des services d'enquête, des organes législatifs, du système judiciaire et des médias;
 - ix) Élaboration de mesures de protection des témoins et des dénonciateurs;
 - x) Création d'organes indépendants d'audit et d'enquête dotés de ressources humaines et financières adéquates;
 - xi) Mise en place ou, lorsqu'ils existent déjà, renforcement de recours administratifs comme la confiscation d'avoirs illégalement acquis;
- b) Mesures intéressant les services de répression*
- i) Garantie de l'indépendance du système judiciaire et du Parquet;
 - ii) Amélioration de la transparence et responsabilisation du système judiciaire;
 - iii) Garantie de l'intégrité et responsabilisation de la magistrature grâce à l'élaboration de règles régissant l'affectation des magistrats et à l'adoption de mesures visant à garantir l'indépendance des magistrats du Parquet, à l'amélioration de la transparence du système judiciaire par l'informatisation de son fonctionnement et à un contrôle transparent des revenus des magistrats;
 - iv) Renforcement des mécanismes internes de contrôle et de surveillance;
 - v) Garantie de l'intégrité de la magistrature grâce à l'application de codes de conduite, à la surveillance des déclarations de revenus et au renforcement des organes disciplinaires internes;
- c) Mesures intéressant le législateur*
- i) Garantie de l'indépendance du législateur;
 - ii) Adoption et application de mesures anti-corruption concernant le financement des campagnes électorales, l'indépendance des organes supérieurs d'audit, la liberté de l'information, la prévention des conflits d'intérêts, la liberté des médias et la liberté d'expression, la protection des dénonciateurs et des témoins, le renversement de la charge de la preuve en cas de confiscation de biens illégalement acquis, la réduction des pouvoirs discrétionnaires de l'exécutif, l'amnistie, le pouvoir d'imposer des contrôles d'intégrité et d'autres mesures d'enquêtes;
 - iii) Garantie de l'intégrité du législateur grâce à l'application de codes de conduite, à la surveillance des déclarations de revenus des parlementaires et au renforcement des organes disciplinaires internes;
 - iv) Renforcement des commissions des finances publiques afin de superviser le fonctionnement des cours des comptes qui doivent faire rapport au législateur;
 - v) Renforcement des organes anti-corruption relevant du législateur afin de garantir l'indépendance des organes anti-corruption, mise en place d'un mécanisme crédible de plaintes et application rigoureuse des normes d'intégrité;
- d) Mesures intéressant le secteur privé*

- i) Éducation et habilitation des milieux d'affaires pour les aider à s'abstenir de participer à des agissements illicites, que ce soit comme victime ou comme auteur des actes de corruption;
 - ii) Promotion de normes éthiques dans les milieux d'affaires grâce à l'élaboration de codes de conduite, à une éducation et à une formation ainsi qu'à l'organisation de séminaires;
 - iii) Élaboration de normes comptables et d'audit élevées et promotion de la transparence dans les transactions commerciales;
 - iv) Élaboration de mesures législatives et réglementaires claires de manière à ce que la ligne de démarcation entre les activités légales et illicites apparaisse nettement;
 - v) Élaboration de solutions normatives au problème de la responsabilité pénale des personnes morales;
 - vi) Mise en place par les entreprises elles-mêmes de mécanismes de contrôle interne suffisants, formation de leurs personnels et application de sanctions en cas de violation;
- e) *Mesures indépendantes intéressant la société civile*
- i) Promotion de l'éducation, de la sensibilisation et de l'implication de la société civile afin de mobiliser ses institutions (médias, ONG, associations professionnelles, instituts de recherche ou universités) pour entreprendre des recherches et surveiller la gouvernance;
 - ii) Création et renforcement de réseaux d'organisations non gouvernementales pour promouvoir un échange d'informations au sujet des initiatives locales, nationales et régionales;
 - iii) Renforcement de la société civile de sorte que les citoyens soient à même d'exiger intégrité et équité dans les transactions publiques et commerciales;
 - iv) Élaboration de bases de données et de réseaux solides pour promouvoir l'analyse et le suivi des cas de corruption et de ses tendances ainsi que pour faciliter les échanges d'informations entre les différentes institutions qui participent à la lutte contre la corruption;
 - v) Mise en place et encouragement de médias indépendants, professionnels et libres capables de participer à l'édification des institutions nationales; promotion de l'intégrité grâce à l'élaboration et à l'application rigoureuse de codes de conduite; encouragement des propriétaires et rédacteurs en chef de journaux à publier des nouvelles objectives; et encouragement de l'autoréglementation par les médias;
- f) *Mesures de caractère international*
- i) Échange d'informations sur les meilleures pratiques et initiatives régionales et nationales;
 - ii) Élaboration, ratification et incorporation au droit interne d'instruments internationaux visant à encourager et à renforcer les programmes anti-corruption au plan national;
 - iii) Étude de la possibilité de rédiger sous les auspices des Nations Unies une convention générale contre la corruption;
 - iv) Mise en place de systèmes de contrôle adéquats;
 - v) Établissement de procédures simplifiées et transparentes concernant la publication des appels d'offres et l'attribution des marchés publics et proposition de l'élaboration de règles internationales dans ce domaine;
 - vi) Adoption de règles internationales concernant les activités bancaires offshore et les investissements internationaux;
 - vii) Resserrement de la coopération en matière d'enquêtes et de poursuites et dans le domaine judiciaire.

VI. Conclusion

91. La corruption a des effets débilissants sur la société. Elle nuit à l'efficacité de l'allocation des ressources financières au développement économique et altère la composition des dépenses publiques. Outre ses effets néfastes sur l'expansion économique, elle compromet la liberté des échanges, fausse la compétitivité et sape la stabilité indispensable au fonctionnement d'un marché ouvert. En outre, la corruption érode la crédibilité des pouvoirs publics et des institutions de l'État et offre un climat propice à la criminalité organisée. Il s'agit enfin d'un phénomène qui

transcende les frontières nationales et qui affecte les secteurs public et privé étant donné que les cadres des entreprises comme les agents publics peuvent être aussi bien auteurs que victimes d'actes de corruption.

92. Les stratégies de lutte contre la corruption ne doivent pas reposer exclusivement sur le système de justice pénale mais doivent aller de pair avec des politiques économiques et sociales appropriées et avec la promotion du civisme. Comme la corruption est à la fois un processus et une relation, l'État, l'administration publique et les citoyens ont tous une part de responsabilité dans la prévention et la maîtrise de ce phénomène.
93. Il existe différents mécanismes permettant de lutter contre la corruption à différents niveaux (local, national et transnational) dans les secteurs aussi bien public que privé. Les instruments internationaux, sous forme de déclarations, de conventions et de codes de pratique ou de conduite, tendent à encourager la coopération transnationale et à définir les infractions passibles de sanctions. Le champ d'application de ces instruments est néanmoins limité et il faut éliminer les échappatoires au moyen de l'adoption de mesures législatives nationales. Bien que des résultats notables aient été obtenus dans quelques cas, il est rare que des mesures anti-corruption et des mécanismes de contrôle aient été appliqués à grande échelle, et il est donc d'autant plus nécessaire d'élaborer sous les auspices des Nations Unies une convention générale contre la corruption.
94. Le succès des efforts qui seront déployés à l'avenir pour freiner la corruption dépendra par conséquent de l'accent qui sera mis sur la prévention plutôt que sur la répression et, en cas de besoin, de l'application de sanctions administratives ou civiles plutôt que de sanctions pénales. Il faudra commencer par mieux sensibiliser les citoyens, les entreprises et les agents publics aux dangers de la corruption, et ensuite susciter un engagement moral et encourager l'administration publique comme les entreprises privées à exiger un comportement intègre. Les réformes du secteur public, les initiatives du secteur privé et la réforme des lois devront faire une place approfondie non seulement aux poursuites mais aussi à la prévention. Enfin, il faudra renforcer la coopération entre entreprises ainsi qu'entre les institutions des secteurs public et privé aux échelons local, national et transnational si l'on veut que les

efforts déployés pour combattre la corruption soient couronnés de succès.

Notes

- ¹ Petter Langseth et Bryane Michael, "Are bribe payments in Tanzania 'grease' or 'grit'?", *Crime, Law and Social Change*, No. 29, 1998, p. 197-208.
- ² Petter Langseth, "Prevention: an effective tool to reduce corruption", document présenté à la Conférence organisée sur le thème "Relever le défi de la corruption" par le Conseil consultatif international scientifique et professionnel; Milan (Italie) 19 et 20 novembre 1999 ("Conférence de Milan").
- ³ La corruption simple, à la base de la pyramide, désigne généralement la corruption des agents publics et fait intervenir les transactions entre deux particuliers. La corruption complexe, au sommet de la pyramide, dénote généralement une corruption des milieux politiques et fait intervenir plusieurs acteurs du côté aussi bien de l'offre que de la demande (voir Ernesto Ugo Savona et Laura Mezzanotte, *La corruzione in Europa* (Rome, Carocci, 1998)).
- ⁴ Alan Lai Nin, "Corruption prevention: a Hong Kong perspective", document présenté à la Conférence de Milan, p. 2.
- ⁵ Cheryl W. Gray et Daniel Kaufmann, "Corruption et development", Banque mondiale, *PREMnotes*, No. 4, mai 1998, p. 2.
- ⁶ Neritan Ceka, "Corruption in Albania: the struggle against windmills", document présenté à la Conférence de Milan, p. 2; et Bozo Kovacevic, "Corruption in Croatia", document présenté à la Conférence de Milan, p. 2.
- ⁷ Bozo Kovacevic, "Corruption in Croatia", document présenté à la Conférence de Milan, p. 1.
- ⁸ Les citations ci-après sont tirées de Petter Langseth, "Update on Uganda: staying the course", Banque mondiale, *PREM News*, juin 1999 :
 - a) *À l'hôpital*
 "Un homme emmène sa femme enceinte à l'hôpital pour l'accouchement mais n'a pas l'argent que demande l'hôpital. Pendant qu'il cherche à réunir les fonds nécessaires, les infirmiers laissent sa femme mourir." (Soroti, site 1, groupe masculin);
 - b) *Au poste de police*
 "Si une femme est arrêtée, les policiers la violent." (Mukono, site 4, groupe féminin);
 "Mon mari a été battu par un voleur, mais celui-ci a été pris par un agent et emmené au poste de police. L'affaire a été classée après que le père de l'adolescent a graissé la patte du magistrat." (Hoima, site 2, groupe féminin);
 "Dans la police, les agents subalternes sont censés payer leurs supérieurs hiérarchiques et sont obligés de se corrompre pour les satisfaire. Les supérieurs, à leur tour, ne se chargent pas d'inspecter ou

de superviser.” (Mubende);

c) *Au tribunal*

“Au tribunal, ceux qui ont de l’argent sont habituellement libérés tandis que les pauvres croupissent longtemps en prison.” (Lira, site 2, groupe féminin);

“J’ai eu avec mon voisin un différend foncier dont j’ai saisi la police. J’ai payé 270 000 shillings et mon adversaire 260 000, mais notre affaire n’a pas été réglée. Lorsque nous nous sommes rendu compte l’un et l’autre que nous gaspillions beaucoup d’argent, nous sommes parvenus à un compromis pour éviter de perdre encore plus.” (Kitgum, site 3, groupe masculin);

d) *Comment pouvons-nous sans risque signaler les cas de corruption?*

“La collectivité devrait apprendre à porter plainte en cas de corruption. Mais devant qui? Et pouvons-nous le faire sans risque?” (Mbale, site 3, groupe masculin);

“La communauté est disposée à dénoncer les agents corrompus, mais elle ne sait pas où se trouve le bureau local de l’inspecteur général du gouvernement.” (Luwero, site 4, groupe féminin).

- ⁹ Richard Nzerem, “Commonwealth action on corruption”, document présenté à la Conférence de Milan, p. 5.
- ¹⁰ Paulo Mauro, “The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure”, *A Cross-Country Analysis: Corruption and the Global Economy*, Kimberly Ann Elliott, ed. (Washington, Institute for International Economics, 1996), p. 83-107.
- ¹¹ Rick Stapenhurst et Sahr Kpundeh, “Toward a model for building national integrity”, *Development Studies* (Washington), 1998.
- ¹² S. Bially, “International business community fosters ethical behaviour”, *Public Management Forum*, vol. II, No. 5 (1996).
- ¹³ En mars 1997, des émeutes ont causé l’effondrement de l’ordre public. Ces émeutes avaient été provoquées par les pertes subies par des milliers de personnes qui avaient investi dans des programmes de placements à la boule de neige qu’avait rendus possibles la corruption dans le secteur bancaire et parmi les autorités publiques.
- ¹⁴ M. Punch, “Police corruption and its prevention”, document présenté au Douzième Colloque de criminologie du Conseil de l’Europe tenu à Strasbourg (France) du 24 au 26 novembre 1999.
- ¹⁵ La rémunération mensuelle d’un jeune enseignant était de 75 000 shillings ougandais.
- ¹⁶ U. Zvekic, *Criminal Victimisation in Countries in Transition*, publication de l’UNICRI, No. 61, 1998.
- ¹⁷ L’affaire Augusta a entraîné la démission de Willy Claes de l’Organisation du Traité de l’atlantique Nord (OTAN).
- ¹⁸ Il semble qu’une compagnie aérienne japonaise ait payé quelque 22,8 millions de yen entre novembre 1995 et mai 1999 ostensiblement au titre de droits de location d’installations, mais plus certainement en contrepartie d’un engagement de ne pas perturber les assemblées générales des actionnaires de la compagnie, pratique suivie par des groupes japonais, appelés *sokaiya*, qui extorquent des fonds aux entreprises. Pour plus amples informations, voir H. Kato, “The actual situation and suggested countermeasure for the control of the corruption in the economic world in Japan: concerning the cozy relationship between politicians, financiers and organized crime groups (*Boryokudans*)”, document présenté à la Conférence de Milan.
- ¹⁹ William S. Laufer, document présenté à la Conférence de Milan.
- ²⁰ Fiona Marcq, “The business world and corruption”, document présenté à la Conférence de Milan.
- ²¹ Si la Convention de l’OCDE sur la lutte contre la corruption d’agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales marque un jalon dans les efforts déployés pour combattre la corruption active et passive dans le commerce international, elle ne contient que des dispositions limitées en ce qui concerne le côté offre de la corruption des agents publics. Selon les dispositions de la Convention, le sort à réserver aux agents publics qui acceptent des pots-de-vin est une question qui relève en effet des législations pénales nationales.
- ²² P. C. Van Duyne, “Corruption: acts and attitudes”, *Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, Women in the Criminal Justice System, Criminal Policy Indicators, Community Crime Prevention, and Computer Crime*, Matti Joutsen, ed. (Helsinki, Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la criminalité, affilié à l’Organisation des Nations Unies, 1999).
- ²³ Il convient de ne pas perdre de vue que la Convention s’applique à la corruption d’agents publics internationaux.
- ²⁴ Alberto Bradanini, “Corruption: the international experience and activities”, document présenté à la Conférence de Milan.
- ²⁵ Pour plus amples détails sur chacune de ces organisations, voir J. T. Quah, “Controlling corruption in city-states: a comparative study of Hong Kong and Singapore”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 22, No. 4 (1995), p. 391-414; M. Bersten, “Investigations by the New South Wales Independent Commission against Corruption: the law, procedures, practices and judicial review”, *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 3, No. 1 (1991); et A. N. Lai, op. cit., p. 2.
- ²⁶ Voir *Revue internationale de politique criminelle*, Nos. 41 et 42, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.IV.4).
- ²⁷ C. W. Gray et D. Kaufmann, “Corruption ...”, p. 3.
- ²⁸ Ibid., p. 4.
- ²⁹ Dimitar Abadjiev, “Achievements and difficulties in combating organized crime: the Bulgarian experience”, document présenté à la Conférence de Milan, p. 1.

- ³⁰ Rafael Ordúz Medina, "Achievements and difficulties encountered: the Colombian experience", document présenté à la Conférence de Milan, p. 4.
- ³¹ Jong-Bum Kim, "Korean implementation of the OECD Bribery Convention: implications for global efforts to fight corruption", document présenté à la Conférence de Milan, p. 23.
- ³² H. Shinkai, ed. "Combating corruption in central and eastern Europe", UNICRI *Issues and Reports*, No. 10, 1997.
- ³³ L'Enquête des Nations Unies sur les tendances de la criminalité et le fonctionnement des systèmes de justice pénale est fondée sur les statistiques officielles relatives à la corruption fournies par les systèmes de justice pénale des États Membres. Les dernières données disponibles concernent l'année 1994.
- ³⁴ L'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité est coordonnée par un groupe de travail international auquel participent l'UNICRI, le Home Office du Royaume-Uni et l'Université de Leiden, aux Pays-Bas. Sa base de données contient plus de 135 000 affaires signalées lors d'enquêtes sur les ménages menées dans 60 pays. L'Enquête a déjà été réalisée trois fois (1989, 1992-1994 et 1996-1997) et une quatrième doit avoir lieu en l'an 2000.
- ³⁵ La corruption parmi les milieux politiques ou les agents publics constitue un problème dans certaines régions. Dans la réponse à la question "Au cours de l'année écoulée, un agent public de votre pays, par exemple un agent des douanes ou de police ou un inspecteur, vous a-t-il demandé un pot-de-vin ou en attendait-il un de vous pour fournir ses services?", les personnes interrogées étaient invitées à indiquer la catégorie d'agents publics dont il s'agissait et à dire si une plainte avait été déposée devant un organisme public ou privé.
- ³⁶ A. Ruzindana, Petter Langseth et A. Gakwandi, eds., *Fighting Corruption in Uganda: The Process of Building a National Integrity System* (Kampala, Fountain, 1998).
- ³⁷ Transparency International est une organisation non gouvernementale basée en Allemagne qui surveille la corruption dans chaque pays et qui a déployé des efforts tout à fait exceptionnels dans ce domaine. Outre qu'elle a créé des chapitres nationaux et qu'elle surveille des affaires spécifiques de corruption, elle publie chaque année un indice de corruption qui établit un classement entre les pays selon l'"intégrité apparente" des milieux d'affaires.
- ³⁸ Voir Johann Graf Lambsdorff, "The Transparency International corruption perceptions index 1999: framework document", document présenté à la Conférence de Milan. L'indice de corruption de 1999 a été élaboré sur la base de données provenant des sources suivantes : Freedom House Nations in Transit, Gallup International, Economist Intelligence Unit, Institut de perfectionnement de la gestion de Lausanne, Enquête internationale sur les victimes de la criminalité, Political and Economic Risk Consultancy de la RAS de Hong Kong, *The Wall Street Journal*, *Central European Economic Review*, Banque mondiale, Université de Bâle et Forum économique mondial.
- ³⁹ Séminaire sur les stratégies de lutte contre la corruption dans les pays d'Europe centrale et orientale tenu à l'International Law Enforcement Academy de Budapest en avril 1997, avec 42 experts internationaux et représentants des services de police et du Parquet de la Bosnie-Herzégovine, de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Fédération de Russie, de la Hongrie, de la Pologne, de la République tchèque, de la Roumanie et de l'Ukraine. Les résultats de l'analyse, menée sur la base des informations présentées et discutées lors du séminaire, sont exposés dans "Combating corruption ...", H. Shinkai, ed., .
- ⁴⁰ Voir les conclusions et recommandations du Séminaire sur la lutte contre la corruption dans les pays d'Asie et du Pacifique organisé sous l'égide de la BASD et de l'OCDE, p. 3.
- ⁴¹ Richard Nzerem, "Commonwealth action ...", p. 7.
- ⁴² Voir les rapports du Secrétaire général sur les règles et normes des Nations Unies dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale (E/CN.15/1996/16) et sur l'utilisation et l'application du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, ainsi que des principes de base relatifs au recours à la force et à l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois (E/CN.15/1996/16/Add.2).
- ⁴³ Y. Grau, "The role of the European Commission in the fight against corruption", document présenté à la Conférence de Milan, p. 3.
- ⁴⁴ Bart W. Édes, "Promoting integrity in the public sector: the contribution of the OECD", document présenté à la Conférence de Milan, p. 2.
- ⁴⁵ M. L. Salazar, "The Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption", document présenté à la Conférence de Milan, p. 4.
- ⁴⁶ Petter Langseth et Jeremy Pope, "Building integrity to fight corruption: learning by doing", document présenté au Human Resources in Development Seminar, tenu à l'Université de Manchester, Royaume-Uni, juin 1999.
- ⁴⁷ Y. Grau, "The role of the European Commission ...", p. 5.
- ⁴⁸ Bart W. Édes, "Promoting integrity ...", p. 13.
- ⁴⁹ Vito Tanzi, "Transparency, governance and the role of the IMF", document présenté à la Conférence de Milan, p. 3.
- ⁵⁰ En septembre 1997, Transparency International a organisé à Lima la huitième Conférence internationale anti-corruption, qui a adopté la Déclaration de Lima. Celle-ci représente l'une des premières tentatives de la communauté internationale d'élaborer une large stratégie de lutte contre la corruption aux échelons international et national avec la participation de tous les secteurs de la société civile. La neuvième Conférence internationale anti-corruption s'est tenue à Durban (Afrique du Sud) en octobre 1999 avec pour thème "L'intégrité dans le monde en l'an 2000 et au-delà". La Conférence a adopté l'Engagement de Durban, qui complète la Déclaration de Lima, évalue les projets accomplis et définit les mesures que les 1 600 participants se sont engagés à appliquer. La dixième Conférence internationale anti-corruption doit avoir lieu à Prague en 2001.

⁵¹ Raymond E. Kendall, "The international experiences and activities", document présenté à la Conférence de Milan, p. 11.
