



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2005/18
22 juin 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et de
la protection des droits de l'homme
Cinquante-septième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

**La corruption et ses conséquences pour le plein exercice des droits de l'homme,
en particulier les droits économiques, sociaux et culturels**

Rapport intérimaire présenté par la Rapporteuse spéciale, Christy Mbonu*

Résumé

Le présent rapport intérimaire est soumis conformément à la résolution 2003/2 de la Sous-Commission. Il est centré sur des institutions qui, comme l'ont fait ressortir les débats de la Sous-Commission, sont davantage sujettes que d'autres à la corruption mais qui n'avaient pas été traitées dans le rapport préliminaire. Le rapport intérimaire examine donc les incidences de la corruption sur les institutions nécessaires au maintien de la démocratie, telles que les partis politiques et les parlements. Il n'est pas rare de voir les partis politiques tirer abusivement profit du pouvoir dont ils disposent pour extorquer des pots-de-vin et fournir à leurs membres et à leurs partisans des postes lucratifs dans le secteur public; quant à la corruption des parlementaires, elle nuit à leur rôle de législateur ainsi qu'à leurs fonctions de supervision, de contrôle financier et de représentation. Le présent rapport met en relief le problème posé par la corruption dans les partis, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition.

Étant donné le rôle déterminant que l'appareil judiciaire et les services chargés de faire respecter la loi jouent dans la lutte contre la corruption, une analyse plus poussée de la corruption dans ces institutions et des répercussions négatives qu'elle a sur le plein exercice des droits de l'homme s'impose comme une nécessité. Partant du constat que si l'on ne s'attaque pas

* Les notes sont reproduites dans la langue originale.

efficacement au problème de la corruption, les objectifs fixés dans la Déclaration du Millénaire ne seront pas atteints, le présent rapport met en évidence les conséquences dévastatrices de la corruption sur l'octroi des marchés, dans le secteur public aussi bien que dans les organisations internationales, et de la fuite des capitaux qu'elle induit, en particulier dans les pays en développement.

Étant donné qu'il ne s'agit plus de démontrer que la corruption est lourde de conséquences pour l'exercice des droits de l'homme, mais bien de réfléchir aux moyens de mettre un terme aux agissements de ceux qui la pratiquent, le rapport examine la valeur ajoutée des partenariats instaurés pour lutter contre la corruption. Quelle est l'efficacité des mécanismes anticorruption mis en place aux niveaux international, régional et national? Quel est l'apport spécifique des dispositifs nationaux de lutte contre la corruption dont se sont dotés les États, quels résultats ont-ils obtenus et quels sont les obstacles auxquels ils se heurtent?

Dans les conclusions et recommandations, on souligne que la corruption porte atteinte à toutes les catégories de droits, qu'il s'agit d'un phénomène universel et qu'elle est même institutionnalisée dans certains pays; on insiste aussi sur le fait qu'elle demeure l'un des principaux obstacles à l'exercice du pouvoir dans l'honnêteté et la transparence, à la consolidation de la démocratie et à la promotion d'un développement durable. La communauté internationale est invitée à recentrer ses efforts sur les initiatives destinées à faire barrage aux corrupteurs.

Se référant à un nouveau sondage d'opinion mondial effectué par Transparency International, dans lequel les partis politiques ont été jugés l'institution la plus corrompue, le rapport exhorte les États à renforcer les mesures visant à éliminer la corruption au sein des partis politiques et des parlements, à renforcer les réglementations existantes et, là où de tels textes font défaut, à adopter les dispositions qui s'imposent pour lutter contre la corruption dans l'octroi des marchés, les institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale, étant invitées à aider les États à formuler des politiques économiques qui intègrent l'impératif de transparence dans la passation des marchés.

Soulignant qu'il est essentiel que la Convention des Nations Unies contre la corruption soit ratifiée et incorporée dans la législation nationale, le rapport insiste sur l'importance que revêt la coopération internationale pour le rapatriement, dans les caisses des États des pays en développement, des fonds d'origine illicite détournés vers les pays développés et sur le rôle déterminant que jouent la société civile et les médias dans la lutte contre la corruption.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1 – 7	4
I. CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES.....	8 – 11	5
II. L'ÉROSION DES STRUCTURES ET DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES DU FAIT DE LA CORRUPTION.....	12 – 31	6
A. Corruption contre intégrité du pouvoir judiciaire.....	12 – 16	6
B. Les organes chargés de faire respecter la loi	17 – 20	7
C. La corruption dans les partis politiques	21 – 31	9
III. LA CORRUPTION ET LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	32 – 40	13
A. La corruption dans l'octroi des marchés et ses conséquences pour l'exercice des droits de l'homme.....	32 – 37	13
B. La fuite des capitaux due à la corruption.....	38 – 40	15
IV. VALEUR AJOUTÉE DES PARTENARIATS MIS EN PLACE POUR LUTTER CONTRE LA CORRUPTION: QUELLE EST LEUR EFFICACITÉ?	41 – 58	16
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	59 – 66	21

Introduction

1. Par sa décision 2002/106, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a décidé de confier à Christy Mbonu la rédaction d'un document de travail sur la question de la corruption et ses conséquences pour la pleine jouissance de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels.
2. Dans ce document de travail (E/CN.4/Sub.2/2003/18), présenté à la Sous-Commission à sa cinquante-cinquième session, l'auteur prenait en considération les débats tenus à ce sujet lors de la cinquante-quatrième session, d'où il ressortait notamment que la corruption devrait être condamnée et que ceux qui se rendaient coupables d'actes de corruption devraient être traduits devant la justice internationale lorsqu'ils échappaient aux tribunaux nationaux. L'auteur notait également que le Conseil économique et social, préoccupé par la gravité des problèmes causés par la corruption, qui pouvaient menacer la stabilité des sociétés, saper les valeurs démocratiques et morales et compromettre le développement social, économique et politique, avait adopté la résolution 2001/13, intitulée «Renforcement de la coopération internationale pour la prévention et la lutte contre le transfert de fonds d'origine illicite provenant d'actes de corruption, y compris le blanchiment de fonds, et pour la restitution de ces fonds.».
3. Dans sa résolution 2003/2, la Sous-Commission a recommandé à la Commission des droits de l'homme d'approuver sa décision de nommer M^{me} Mbonu Rapporteuse spéciale, chargée d'établir une étude approfondie sur la corruption et ses conséquences pour la pleine jouissance des droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels. Dans sa décision 2004/106, la Commission a approuvé la décision de la Sous-Commission.
4. Le rapport préliminaire (E/CN.4/Sub.2/2004/23), soumis conformément à la résolution 2003/2 sur la question de la corruption et ses conséquences pour la pleine jouissance des droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, s'inspirait du document de travail. Il mettait en évidence le caractère universel de la corruption et étudiait ce phénomène dans ses manifestations générales tout en s'attardant sur certains cas spécifiques, notamment des affaires de corruption dans le secteur privé. Il désignait également les victimes de la corruption, les pauvres étant les plus vulnérables, et examinait de façon détaillée les conséquences socioéconomiques, civiles et politiques de la corruption sous l'angle des droits de l'homme, en montrant qu'elle compromet les efforts de développement des pays pauvres. Il se penchait en outre sur les mécanismes nationaux et internationaux de lutte contre ce fléau.
5. Dans les conclusions et recommandations, l'auteur du rapport soulignait notamment qu'il importe que les dirigeants politiques s'investissent dans la lutte contre la corruption, que la Convention des Nations Unies contre la corruption soit ratifiée et incorporée dans la législation nationale, en particulier les dispositions prévoyant le recouvrement des fonds, que soient mis en place au niveau national des mécanismes et une législation anticorruption et que les pays coopèrent pour lutter contre la corruption, notamment dans les domaines de la prévention, des enquêtes et de la poursuite des délinquants.
6. L'auteur soulignait également qu'il était nécessaire de prévoir des dispositifs intégrés pour protéger les citoyens contre la corruption dans l'entreprise et qu'il fallait que les entreprises respectent scrupuleusement leur code de conduite, que la société civile et les médias avaient un rôle à jouer et qu'il était indispensable que les lois soient effectivement appliquées.

7. Le présent rapport est soumis comme suite à la résolution 2004/4 de la Sous-Commission, en vue de l'élaboration d'une étude approfondie sur la corruption et ses conséquences pour le plein exercice des droits de l'homme.

I. CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

8. La présente étude entend mettre l'accent sur les institutions qui, lors des débats de la Sous-Commission, ont été recensés comme particulièrement sujettes à la corruption mais dont il n'était pas question dans le rapport préliminaire, à savoir les institutions nécessaires au maintien de la démocratie: les partis politiques et les parlements qui, dans l'accomplissement de leur mandat, devraient être guidés par le respect de la légalité et de l'éthique. Il est également apparu, à la faveur des débats, que d'autres institutions devraient faire l'objet d'une analyse plus poussée en raison du rôle déterminant qu'elles jouent dans la lutte contre la corruption: les organes judiciaires et les services chargés de faire respecter la loi. Conscient de l'importance que revêt une justice intègre dans la lutte contre la corruption, un journaliste, Joel Obura, déclarait: «Un pouvoir judiciaire corrompu est bien un cancer qui peut ronger tout le pays.»¹ De l'avis du juge S.O. Uwaifo², «un juge corrompu est plus nuisible à la société qu'un fou furieux qui se précipite couteau à la main dans une rue bondée. Le forcené, au moins, peut être maîtrisé, alors que le juge corrompu, lui, sape délibérément les fondements moraux de la société et inflige un mal incommensurable aux particuliers en abusant de sa charge, tout en se faisant appeler "Honorable"»³.

9. Problème universel, la corruption est toutefois plus répandue dans certaines sociétés que dans d'autres et réduit à néant les efforts de développement des pays où elle sévit. Elle demeure donc l'un des pires ennemis de l'humanité dans l'action que mène celle-ci pour exploiter toutes ses potentialités et les traduire dans des résultats tangibles. Si l'hydre de la corruption n'est pas détruite, les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire, à savoir «réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour et celle des personnes qui souffrent de la faim, et réduire de moitié, d'ici à la même date, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer», demeureront un château en Espagne.

10. La présente étude a permis d'établir, comme l'a démontré par ailleurs O. Ezekwesili⁴, que «l'ouverture, la transparence, l'information, la concurrence, les sanctions, les mesures d'incitation, l'existence de règles et de réglementations claires qui sont strictement appliquées sont autant d'ennemis de la corruption». La corruption, en effet, est foncièrement une activité qui repose sur le secret; elle tire avantage du fait que les différentes parties à une transaction n'ont pas toutes un accès égal à l'information et elle se répand par ce biais, surtout lorsque le coût à payer pour une conduite corrompue est faible au regard des gains escomptés. L'élimination des pratiques corrompues ne peut donc se faire simplement en lançant une campagne de moralisation ou à coup de slogans, comme le pensent certains gouvernements; elle exige une réelle volonté politique de la part des dirigeants ainsi qu'une législation rigoureuse tant il est vrai que, selon les propres mots du juge Aaron Ringera⁵, «la corruption ne s'avoue jamais vaincue».

11. En conséquence, les nations en butte aux effets dévastateurs de la corruption et soucieuses d'instaurer un nouveau modèle de transparence et de responsabilisation pour supplanter l'ordre corrompu doivent adopter des réformes institutionnelles, structurelles et systémiques qui

redéfinissent les modalités de la conduite des affaires, en particulier la passation des marchés, dans tous les secteurs de la société afin de mettre un terme à l'inefficacité. La présente étude part de l'hypothèse suivante: si la passation des marchés s'effectue dans la transparence, que ce soit dans les secteurs de la santé, de l'éducation ou d'autres secteurs, si l'on fait jouer la concurrence et si les marchés sont attribués, au terme d'une procédure régulière, à la société locale ou multinationale la plus compétente, l'incitation à la corruption et les conditions propices au développement des pratiques corrompues s'en trouveront radicalement amoindries. Une telle évolution bloquera également les filières de l'évasion des capitaux, qui permettent aux responsables corrompus des pays en développement de piller les caisses de l'État et de placer les fonds dans les établissements financiers des pays développés.

II. L'ÉROSION DES STRUCTURES ET DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES DU FAIT DE LA CORRUPTION

A. Corruption contre intégrité du pouvoir judiciaire

12. «Il est désormais clair que la corruption constitue l'un des principaux obstacles à la paix, à la stabilité, au développement durable, à la démocratie et aux droits de l'homme, partout dans le monde. Le débat entre économistes sur le thème "La qualité compte" a récemment abouti à la conclusion suivante: l'élément clef, pour réduire la pauvreté, est l'adoption d'une approche intégrée du développement – une approche qui tient compte de l'impératif d'une croissance qualitative, notamment dans l'éducation, la santé, l'environnement et la gouvernance. Parmi ces paramètres, la bonne gouvernance est invariablement le facteur déterminant. La bonne gouvernance exige, entre autres, une relation de confiance entre l'État et le peuple, l'intégrité, la transparence, la primauté du droit, l'équilibre des pouvoirs et une implication totale de toutes les parties prenantes.»⁶.

13. «Les instruments internationaux, régionaux et même nationaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent comme fondamental le droit pour toute personne à une procédure régulière, y compris à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi. Ce principe est d'autant plus important pour la protection des droits de l'homme que la mise en œuvre de tous les autres droits dépend dans une large mesure d'une bonne administration de la justice. Un aspect essentiel du droit à un jugement équitable est l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant, impartial et intègre. Si le système judiciaire est corrompu, cette exigence n'est pas satisfaite. La corruption des organes judiciaires facilite l'accès abusif aux décisions judiciaires et influe sur celles-ci. La décision demeurera inéquitable et imprévisible, de sorte que le respect de la légalité ne pourra prévaloir.»⁷.

14. L'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques spécifie que «toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi». Mais, si l'une des parties à un différend s'adresse à un juge ou d'autres membres d'un tribunal et obtient par ce moyen des documents auxquels l'autre partie n'a pas accès, ou si des documents d'une importance cruciale pour le différend «disparaissent», il ne saurait y avoir d'égalité devant la loi. Un juge acheté ne peut pas être indépendant, impartial ni équitable. Lorsqu'une partie à une procédure judiciaire offre une commission à un juge ou à un autre membre du tribunal et que celui-ci l'accepte, la partie en question se trouve automatiquement dans une situation privilégiée par rapport aux autres parties qui n'ont pas offert de commission

ou d'incitation, ou qui ne sont pas en mesure de le faire. Le traitement préférentiel ainsi obtenu et la discrimination qui en résulte – que l'article 26 a précisément pour but d'empêcher – violent les droits de l'homme de l'autre partie. Un tel traitement préférentiel réduit à néant l'objectivité et la neutralité qui sont l'exigence première de la procédure judiciaire. Il n'est donc guère étonnant, dans ces conditions, que les citoyens perdent souvent confiance dans le système judiciaire et pratiquent une justice immédiate pour régler des différends qui, normalement, auraient dû être résolus par un tribunal. Une telle situation peut déboucher sur l'anarchie.

15. Un appareil judiciaire corrompu signifie aussi que les mécanismes juridiques et institutionnels visant à réprimer la corruption ont été fragilisés. L'appareil judiciaire est en effet l'institution publique mandatée pour exercer un contrôle essentiel sur les autres entités publiques, notamment les partis politiques, les organes chargés de faire respecter la loi et les agents publics. Si l'on a raison de dire qu'un pouvoir judiciaire corrompu est un cancer qui peut ronger tout le pays, à l'inverse, un appareil judiciaire équitable et efficace est la clef des dispositifs anticorruption, qui sont l'armature indispensable au renforcement des institutions démocratiques.

16. La corruption des organes judiciaires pose un problème à l'échelle planétaire, car elle n'est malheureusement pas limitée à un pays ou à une région spécifiques. Bien que les difficultés et les phénomènes de corruption au sein du système judiciaire évoqués dans les paragraphes précédents puissent exister dans des sociétés développées jouissant d'une longue tradition d'indépendance du pouvoir judiciaire et dotées de lois rigoureuses, nombre de pays en développement et de pays en transition doivent, semble-t-il, faire face à une multitude de problèmes plus fondamentaux. Dans le cas de l'Afrique, les décennies de domination et d'exploitation coloniales, qui ont engendré des structures politiques et démocratiques faibles favorisant l'ingérence du pouvoir militaire dans la vie politique des pays du continent, ont eu des incidences incroyablement néfastes sur tous les mécanismes nécessaires à l'édification d'une société foncièrement libérée de la corruption et à la mise en place d'institutions solides, notamment l'appareil judiciaire. Déplorant les conséquences de la faiblesse des institutions héritées de la période coloniale, un dirigeant africain constate que «certaines des contradictions et des difficultés qui sont le legs de l'administration coloniale continuent de nous poser, à nous Africains, des problèmes aujourd'hui encore»⁸. D'autres résument la situation en ces termes: «Les problèmes sont endémiques; le manque de personnel qualifié, l'insuffisance des traitements, la tradition, remontant à la période coloniale, qui consiste à s'entretenir des affaires avec le Ministère de la justice, prédéterminent apparemment l'issue des procès.»⁹.

B. Les organes chargés de faire respecter la loi

17. Le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale dans la résolution 34/169 du 17 décembre 1979 spécifie, à l'article premier, que «les responsables de l'application des lois doivent s'acquitter en tout temps du devoir que leur impose la loi en servant la collectivité et en protégeant toutes les personnes contre les actes illégaux, conformément au haut degré de responsabilité qu'exige leur profession» et, à l'article 7, que «les responsables de l'application des lois ne doivent commettre aucun acte de corruption. Ils doivent aussi s'opposer *vigoureusement* à tous actes de ce genre et les combattre» (italiques ajoutées). L'idée fondamentale qui a guidé les auteurs de cette résolution était que les organes chargés de faire respecter la loi ont un rôle capital à jouer dans le processus par lequel un État se dote des moyens nécessaires à son développement et que la corruption institutionnalisée compromet gravement ce processus. Dans la présente étude, on ne cessera de répéter encore

et toujours que la corruption a des conséquences dévastatrices sur l'édification de la nation. La corruption institutionnalisée demeure l'un des principaux obstacles à un mode de gouvernement honnête et transparent et, partant, à la consolidation de la démocratie et à la promotion d'un développement durable, en particulier dans de nombreux pays en développement. La corruption constitue une menace à la fois pour la démocratie et pour le développement car elle amoindrit la capacité des États de garantir à leurs citoyens des moyens de subsistance durables.

18. Selon le *Rapport mondial sur le développement humain, 1997*:

«La corruption au sein des pouvoirs publics intensifie la pauvreté de bien des manières. Tout d'abord, directement, en détournant les ressources vers les riches, qui ont les moyens de payer des pots-de-vin, et au détriment des pauvres qui, eux, ne peuvent se le permettre. Elle fausse également les décisions à l'avantage des entreprises à forte intensité capitalistique ... et au détriment des activités de main-d'œuvre, lesquelles tendent davantage à bénéficier aux pauvres.

La corruption affaiblit également les pouvoirs publics et les rend moins capables de lutter contre la pauvreté. Elle diminue les recettes fiscales et donc les ressources des services publics.»¹⁰.

19. Les services chargés de faire respecter la loi – police nationale et Interpol, douanes, immigration, etc. – sont l'une des institutions indispensables pour lutter efficacement contre la corruption dans les États et l'un des volets essentiels du renforcement des capacités. C'est à tort qu'on a mis systématiquement l'accent sur la réforme du secteur public et la formation d'une administration compétente et fiable pour disposer des capacités nécessaires à la lutte contre la corruption, sans insister parallèlement sur le rôle – encore plus important – des services chargés de faire respecter la loi. Il n'est tout simplement pas réaliste de prétendre venir à bout de la corruption alors que celle-ci est institutionnalisée parmi les services de police. Les agents de la force publique ont un rôle déterminant à jouer lorsqu'il s'agit de garantir la protection des droits fondamentaux dans une société démocratique. Or, la corruption les rend moins à même d'accomplir cette mission et, par suite, empêche le fonctionnement efficace et équitable de la société. Un agent de la force publique corrompu qui entrave la bonne marche de la justice, tout comme un magistrat corrompu, peut rendre inopérante la lutte contre la criminalité en général et contre la corruption en particulier. La confiance dans les institutions risque de s'en trouver ébranlée.

20. La corruption des organes chargés de faire respecter la loi représente une autre menace grave dans la mesure où elle facilite les activités nuisibles de la criminalité transfrontière: trafic des personnes et des stupéfiants, criminalité financière. Les personnes impliquées dans ces actes délictueux sont généralement guidées par une seule motivation: l'appât du gain. Bien souvent, le blanchiment des sommes illicitement gagnées permet de les faire passer pour le produit d'activités commerciales légales. Certaines des cibles les plus fréquentes sont notamment les douaniers, les policiers, les fonctionnaires qui délivrent les passeports et, bien entendu, les institutions judiciaires et financières. Autre problème plus inquiétant: des services de police corrompus risquent de faciliter les actes de terrorisme, ce qui est très dommageable pour l'humanité tout entière. Il importe donc de détecter les secteurs qui sont vulnérables à la corruption et de renforcer les dispositions visant à lutter contre l'impunité. Il est non moins

important de veiller à ce que des mécanismes nationaux et internationaux soient en place pour réprimer la corruption et pour surveiller et démasquer les fonctionnaires corrompus.

C. La corruption dans les partis politiques

21. Le paragraphe 1 de l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que: «Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis». Le paragraphe 3 du même article spécifie que: «La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel et égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote». L'importance que revêt le droit pour tout citoyen d'apporter une contribution à la direction de la nation et de décider à qui il confie la conduite des affaires qui ont une incidence sur sa vie et celle de sa famille est soulignée plus avant dans l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que: «Tout citoyen a le droit et la possibilité sans aucune ... discrimination et sans restriction déraisonnable: a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs...». De nombreux autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont, à des degrés divers, insisté explicitement sur ce droit, qui est fondamental pour tout citoyen.

22. Les partis politiques sont les canaux par l'intermédiaire desquels le peuple choisit librement ses représentants, à savoir les pouvoirs exécutif et législatif qui sont mandatés pour façonner les institutions politiques, économiques et culturelles du pays dans l'intérêt de tous. Les partis politiques jouent un rôle essentiel en démocratie et remplissent des fonctions politiques et sociales indispensables. Selon Verena Blechinger, «les partis sont la courroie de transmission entre les citoyens et le pouvoir, ils mobilisent les électeurs pour la défense de certains buts et de certains intérêts, ils sélectionnent et forment les candidats aux charges publiques, ils organisent les campagnes électorales, ils envoient des représentants au parlement, organisent la législature, formulent les programmes et les orientations politiques, gèrent les processus politiques et pilotent ou – s'ils sont dans l'opposition – surveillent les activités du gouvernement»¹¹. On ne saurait donc trop insister sur le rôle crucial que jouent les partis politiques dans l'affermissement et la pérennisation des processus démocratiques.

23. Malheureusement, cet instrument important et indispensable au maintien de la démocratie est toujours entaché de corruption. On soulignera à ce propos que, la perfection n'étant pas de ce monde, les partis politiques ne sont pas parfaits, pas plus que les acteurs politiques. Il serait utopique d'espérer trouver, où que ce soit, un parti politique qui échappe totalement à la corruption. Toutefois, lorsque la corruption est endémique parmi les partis politiques et les parlementaires, elle sape la confiance du peuple dans ses dirigeants. Comme le déclare Blechinger, «tant dans les démocraties industrialisées que dans le monde en développement, les partis politiques sont souvent perçus comme l'une des dimensions du problème de la corruption»¹². En outre, «les débats sur la corruption et les stratégies anticorruption ont montré que les partis politiques sont des acteurs clés qui abusent du pouvoir qu'ils détiennent au sein du système politique pour extorquer des commissions, procurer à leurs membres et à leurs sympathisants des postes lucratifs au sein du secteur public et des entreprises publiques, infléchir

les institutions politiques et économiques dans un sens favorable aux groupes d'intérêts qui leur sont affiliés, ou faire profiter leurs dirigeants, leurs membres ou leurs sympathisants de la manne des ressources publiques, entre autres»¹³.

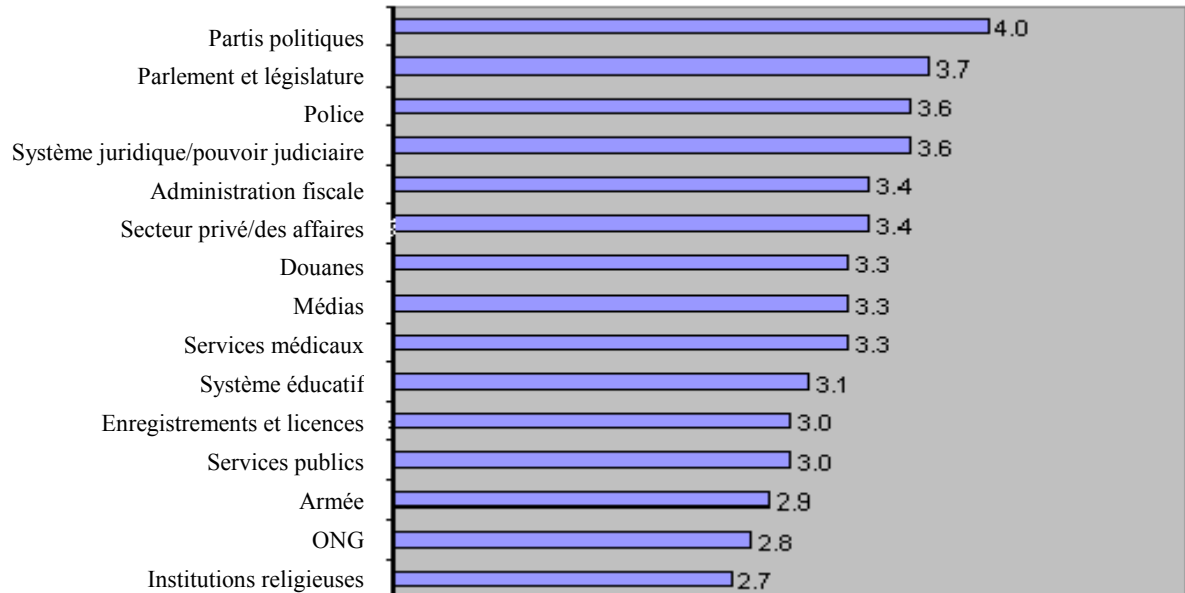
24. Dans de nombreux pays, la corruption des partis politiques revêt diverses formes qui, toutes, violent les droits des citoyens. Un droit fondamental est violé dès lors que, favorisé par la pauvreté, l'achat des voix par les partis politiques prive les électeurs de la possibilité de voter pour les meilleurs candidats. Commentant cette forme de corruption, Blechinger relève que «... l'achat des voix pose un problème majeur depuis des années et reste une pratique largement répandue malgré des tentatives de réforme répétées»¹⁴. «La corruption peut être utilisée pour persuader les personnels responsables du déroulement des élections d'intervenir de manière partisane dans le processus, en ce qui concerne par exemple les inscriptions sur les listes électorales, les bulletins de vote, les urnes ou le procès-verbal établi à l'issue du décompte par les bureaux de vote.»¹⁵. De l'avis de M. Suki, la corruption va immanquablement à l'encontre de «l'un au moins des principes fondamentaux de la participation politique, à savoir l'égalité des voix»¹⁶. De même, «elle compromet bien évidemment le caractère authentique du choix du peuple ainsi que la libre expression de sa volonté ou de celle des électeurs»¹⁷.

25. Dans de nombreux pays, en particulier dans les démocraties émergentes, la société civile a entrepris de sensibiliser les citoyens aux conséquences qu'entraîne la pratique consistant à vendre leurs voix. Dans certains pays, les électeurs s'attendent à recevoir des cadeaux ou des gratifications des partis politiques et des candidats et prennent leur décision en fonction de la libéralité des donateurs. Il n'est donc pas surprenant que, dans ces pays, la médiocrité soit, de notoriété publique, aux postes de commande. Il est important de rappeler l'effort de sensibilisation mené par certains membres enthousiastes de la société civile au Nigéria, avant le retour de la démocratie en 1999. Une campagne massive sur le thème «Votre voix vous appartient» avait alors été entreprise pour mettre en garde les citoyens contre la mauvaise affaire qu'ils faisaient en vendant leur voix. Il faudrait beaucoup d'autres campagnes de ce type pour asseoir les nouvelles démocraties encore fragiles dans les pays en développement.

26. Il ressort d'une étude publiée récemment par Transparency International que, dans de nombreux pays, les partis politiques viennent en tête de la liste des institutions les plus touchées par la corruption. Dans 36 des 62 pays couverts par l'enquête, les partis politiques étaient considérés comme l'institution la plus touchée par la corruption.

Secteurs et institutions les plus touchés par la corruption

(1: pas du tout corrompu... 5: extrêmement corrompu)



Source: Baromètre mondial de la corruption 2004, établi par Transparency international.

27. Ayant établi l'existence d'une corrélation directe entre la corruption qui règne dans la société et le manque de démocratie, la faiblesse du cadre institutionnel nécessaire à l'enracinement des principes démocratiques, la médiocrité des dirigeants, etc. (E/CN.4/Sub.2/2004/23, par. 14), on mettra aussi l'accent dans la présente étude sur le rôle que jouent – ou que devraient jouer – les parlementaires dans la lutte contre la corruption. Comme il a également été établi que la corruption aggrave la pauvreté, les citoyens qui assument le lourd fardeau économique et social de la corruption devraient se tourner vers le parlement, autrement dit les parlementaires, pour qu'ils mettent en place le cadre législatif requis, qu'ils en supervisent l'application et qu'ils veillent à ce que les droits des citoyens soient non seulement promus mais protégés, notamment au moyen de dispositions qui contribueront à réduire l'incidence de la corruption.

28. Le parlement, rouage indispensable à la démocratie, a un rôle déterminant à jouer dans la mesure où la corruption parmi les parlementaires a une incidence défavorable sur la jouissance de tous les droits – civils, économiques, politiques, sociaux ou culturels – par les citoyens. De l'avis du juge Niki Tobi, «la corruption du pouvoir législatif est incompatible avec la démocratie. Elles ne peuvent pas coexister. Si le pouvoir qui légifère est corrompu, les lois ne seront pas respectées par la collectivité. La société sera exposée à une législation viciée et c'est tout l'équilibre sociétal qui s'en ressentira»¹⁸.

29. Les fonctions des parlementaires sont notamment les suivantes: a) la fonction législative, qui consiste à fixer des règles pour encadrer l'activité sociale et politique et à conférer au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour les faire appliquer; b) le contrôle financier, qui

consiste à habiliter le pouvoir exécutif à percevoir des impôts et d'autres recettes, à affecter ces recettes à des fins spécifiques et à enregistrer et à publier les dépenses et les résultats effectifs; c) la supervision, qui englobe les activités parlementaires visant à rendre l'action du gouvernement plus transparente pour les électeurs et à demander publiquement des comptes au pouvoir exécutif; d) la représentation, qui est un instrument parlementaire important pour moraliser la gestion des affaires publiques, en donnant aux citoyens les moyens de s'opposer aux pratiques corrompues et de démasquer les politiciens et les fonctionnaires qui se livrent à la corruption¹⁹.

30. L'intégrité financière revêtant une importance particulière pour la lutte contre la corruption, on insistera ici aussi sur le rôle que jouent les parlements dans la gestion financière, en exerçant un contrôle financier et une supervision, et sur le fait qu'un parlement corrompu qui renonce à assumer ces responsabilités essentielles ne peut que promouvoir et favoriser la corruption. Les parlementaires, qui «détiennent les cordons de la bourse»²⁰, sont là pour examiner quel volume de ressources doit être obtenu par les pouvoirs publics, comment ces fonds seront affectés, quels sont les résultats visés et quelles ont été les dépenses et les réalisations effectives. Ils sont censés passer des lois destinées à garantir que les ressources budgétaires seront utilisées pour le bien de la collectivité. Malheureusement, certains parlementaires, surtout dans les jeunes démocraties, en sont encore à tenter de maîtriser les règles du jeu pour s'acquitter de cette fonction. En matière budgétaire, «des sommes énormes sont manipulées, l'expertise et les informations détaillées concernant l'affectation et l'emploi de ces fonds sont entre les mains du pouvoir exécutif, des instruments financiers extrêmement complexes sont utilisés et, en cas de crise, il est quasiment impossible de résister aux pressions exercées pour régler le problème en empruntant des raccourcis»²¹.

31. C'est pour cette raison – et peut-être pour beaucoup d'autres aussi généralement invoquées par les parlementaires dans certaines démocraties – que les membres du parlement tentent de comprendre la répartition et l'affectation des ressources de l'État, d'influer sur leur emploi et de communiquer à leurs mandants les informations sur les questions financières ainsi que leurs éventuelles préoccupations à ce sujet. La fonction de supervision dévolue aux parlementaires est un instrument important pour endiguer la corruption et les pratiques corrompues au sein de l'exécutif, de la fonction publique, du pouvoir judiciaire, etc. Cependant, si le parlement lui-même est corrompu et n'est pas surveillé par une presse indépendante et énergique, la corruption ne peut que prospérer. Autre conséquence importante: un parlement corrompu et intéressé, au lieu d'adopter des lois favorisant le progrès de la société et destinées à lutter contre le comportement inapproprié des citoyens, des hommes d'affaires et d'autres entités, promulguera des lois qui serviront avant tout les intérêts personnels des parlementaires. De telles lois encouragent systématiquement la non-transparence, faussent les procédures régulières et entretiennent la corruption. C'est d'ailleurs pour prévenir des abus de ce type que les parlements de différents pays ont édicté un code de conduite à l'intention de leurs propres membres.

III. LA CORRUPTION ET LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

A. La corruption dans l'octroi des marchés et ses conséquences pour l'exercice des droits de l'homme

1. Les marchés publics

32. Traitant du caractère indivisible des droits de l'homme, Ida Elisabeth Koch formule ce constat: «Depuis plusieurs années, l'idée prévaut que les droits économiques, sociaux et culturels sont foncièrement différents des droits civils et politiques. Non seulement ces deux ensembles de droits ont été divisés en deux pactes qui ont donné naissance à des organes de supervision distincts et ne disposant pas des mêmes pouvoirs, mais le caractère des droits diffère lui aussi. Dans les instruments internationaux de protection des droits de l'homme comme dans de nombreux textes nationaux relatifs aux droits de l'homme, une distinction est faite entre ce qu'on appelle les droits négatifs, qui désignent les domaines dans lesquels l'immixtion de l'État n'est pas autorisée (liberté de la personne, liberté d'expression, liberté de réunion, etc.), et les droits dits positifs, à savoir les droits que l'État est tenu d'assurer à ses citoyens.»²². L'auteur affirme que «bien que le principe de "l'indivisibilité" soit fréquemment invoqué, ces deux ensembles de droits suivent chacun une trajectoire distincte, et la protection des droits économiques, sociaux et culturels est beaucoup plus faible que celle des droits civils et politiques»²³.

33. Certaines pratiques, tout particulièrement dans les pays développés, ont à tort accrédité l'idée que ces deux ensembles de droits sont fondamentalement différents l'un de l'autre. À l'appui de cette thèse, on fait valoir que «les droits positifs sont coûteux, alors que le fait pour l'État de s'abstenir de certains actes n'a pas d'incidence économique. Les droits négatifs doivent être respectés dès maintenant ... tandis que les droits positifs doivent être respectés progressivement, leur réalisation s'inscrivant dans un horizon à long terme. Les droits négatifs sont justiciables (le pouvoir judiciaire peut les faire respecter), à la différence des droits positifs qui, sans échapper totalement à la compétence des tribunaux, ne se prêtent toutefois guère à un contrôle juridictionnel»²⁴.

34. Face aux conséquences dévastatrices de la corruption pour la jouissance des droits fondamentaux, un notable somalien réagissait en ces termes: «Le développement concerne les êtres humains. Or, ceux-ci ont besoin de quatre choses. D'abord, l'eau. C'est la première nécessité vitale. Sans eau, une plante, un animal ou un bébé meurent. La deuxième chose est la nourriture. Sans une nourriture suffisante, la vie est misérable et courte. Le troisième élément indispensable, une fois l'eau et la nourriture assurées, c'est la santé – faute de quoi les êtres humains tombent malades. En quatrième lieu, vient l'éducation. Une fois qu'un être humain a l'eau, la nourriture et la santé, il a besoin d'apprendre pour élargir son horizon et accéder à de nouvelles possibilités. Et puis, il y a un cinquième élément – la paix et l'ordre. Sans ces derniers, aucun des quatre besoins fondamentaux ne peut être durablement satisfait.»²⁵.

35. Comme l'ont montré les experts, le secteur des achats ou des marchés est l'un des plus propices à la corruption; il constitue, de ce fait, un énorme obstacle pour les États lorsque ceux-ci entendent s'acquitter de l'obligation qui leur incombe d'assurer progressivement à leurs citoyens les droits considérés comme des «droits positifs». On examinera dans la présente partie comment la corruption influe sur les achats et les marchés publics, qu'elle touche les secteurs de la santé,

de l'éducation ou des équipements collectifs (construction de routes, achat de biens et de services, etc.). «La corruption dans les marchés publics favorise les mauvais choix, compromet l'utilisation efficace des deniers publics et des ressources des donateurs, engendre le gaspillage et, à terme, influe sur la qualité des services de santé et d'éducation, moins à même de contribuer à un mieux-être.»²⁶. La corruption porte également préjudice aux entreprises qui produisent des biens et des services dans ces secteurs puisqu'elle augmente les coûts d'exploitation et réduit la compétitivité. De l'avis de M^{me} Ezekwesili, la corruption est en fait, le principal obstacle au développement d'une nation, elle porte atteinte à l'intégrité nationale et sape les fondements économiques, sociaux et politiques du pays ainsi que son système de valeurs. C'est le pire ennemi auquel doit faire face un pays lorsqu'il s'efforce d'exploiter toutes ses potentialités et de les traduire dans une réalité tangible²⁷.

36. On entend par achats l'acquisition de biens et de services par un particulier ou une organisation (publique, privée, internationale, etc.). La corruption fleurit à ce stade faute d'ouverture, de transparence, d'information, de concurrence, d'incitations, de règles et de réglementations claires et strictement appliquées, et en l'absence de sanctions.

M. Byungtae Kang, Directeur général de la planification et de la gestion au Service des marchés publics de la République de Corée, relève que la corruption dans les marchés publics consiste notamment à accorder un traitement préférentiel à certaines entreprises, à permettre à certains prestataires d'avoir un accès privilégié aux dossiers d'appel d'offres, à limiter abusivement la concurrence, etc.²⁸.

2. Les marchés dans les organisations internationales

37. En avril 2004, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a nommé une commission indépendante de haut niveau pour enquêter sur l'administration et la gestion du programme «pétrole contre nourriture» en Iraq. Cette commission d'enquête indépendante, composée d'experts de renommée internationale et respectés, était présidée par Paul Volcker. Elle avait pour mandat de collecter et d'examiner les informations relatives aux allégations de corruption de la part de fonctionnaires de l'ONU dans le cadre de la gestion du programme «pétrole contre nourriture» en Iraq et, plus précisément, de déterminer si l'un quelconque de ces fonctionnaires s'était livré à des activités illicites ou à des actes de corruption dans l'exercice de ses fonctions. Dans son rapport intérimaire publié le 3 février, la Commission mettait notamment l'accent sur les activités du Secrétaire général adjoint Benon Sevan. La Commission a estimé que M. Sevan avait agi d'une manière inappropriée et contraire à l'éthique et qu'il avait gravement porté atteinte à l'intégrité de l'ONU (p. 26). Elle a également conclu qu'il existait des éléments de preuve démontrant de façon convaincante et incontestable que le processus de sélection de chacun des trois prestataires retenus par l'ONU en 1996 (à savoir la Banque nationale de Paris, Saybolt Eastern Hemisphere BV et Lloyd's Register Inspection Ltd.) ne s'était pas déroulé conformément aux règles financières établies ni aux dispositions régissant la procédure d'appel d'offres. La sélection avait été faite ou influencée par l'ancien Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali, M. Allan B. Robertson et M. Joseph J. Stephanides, respectivement (p. 109).

B. La fuite des capitaux due à la corruption

38. Dans l'instrument international visant à lutter contre la corruption, à savoir la Convention des Nations Unies contre la corruption, les États parties à la Convention se sont dits préoccupés «par les affaires de corruption qui portent sur des quantités considérables d'avoirs, pouvant représenter une part substantielle des ressources des États, et qui menacent la stabilité politique et le développement durable de ces États» (troisième alinéa du préambule). «Convaincus du fait que l'acquisition illicite de richesses personnelles peut être particulièrement préjudiciable aux institutions démocratiques, aux économies nationales et à l'état de droit» (septième alinéa du préambule), ils ont assigné notamment pour objet à la Convention «de promouvoir, faciliter et appuyer la coopération internationale et l'assistance technique aux fins de la prévention de la corruption et de la lutte contre celle-ci, y compris le recouvrement d'avoirs» (al. b de l'article premier).

39. On n'insistera jamais assez sur les incidences de la fuite des capitaux due à la corruption. Ce phénomène est l'une des principales causes de la pauvreté dans les pays en développement du Sud. Des capitaux privés, représentant des sommes équivalant à plus de la moitié de la dette des pays du Sud, sont déposés dans des paradis fiscaux contrôlés par les banques du Nord. Pendant plusieurs décennies, les dictatures civiles ou militaires qui se sont succédé à la tête des pays du tiers monde ont contracté des dettes massives, qui paralysent aujourd'hui ces pays. Dans la plupart des cas, les dirigeants auxquels ces dettes étaient imputables ont par la suite été discrédités. Malheureusement, la dette et le service de la dette érodent progressivement la base financière de ces pays, empêchant systématiquement les pouvoirs publics d'assurer les droits fondamentaux consacrés dans les instruments relatifs aux droits de l'homme et les citoyens de jouir de ces droits. Nombre de pays africains qui ont maintenant à leur tête des gouvernements démocratiquement élus se débattent avec le problème du remboursement de ces dettes, que le Président du Nigéria a qualifiées un jour de «douteuses et immorales». L'évasion fiscale et l'exportation illégale de capitaux sont les deux pratiques les plus couramment répandues en matière de fuite des capitaux.

40. Bon nombre de pays victimes de ces pratiques frauduleuses ont entrepris de recouvrer les avoirs ainsi pillés pour les rapatrier et les utiliser aux fins du développement social. L'article 46 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui porte sur l'entraide judiciaire, définit le cadre juridique nécessaire. Il est encourageant de voir que le Groupe des huit (G-8) s'est engagé à ne pas offrir de refuges pour les avoirs volés ni pour les individus qui ont procédé au détournement de capitaux acquis par la corruption. Les efforts déployés inlassablement par le Gouvernement nigérian pour rapatrier les avoirs détournés et placés à l'étranger par le régime corrompu de feu le général Abacha ont été payants: le Tribunal fédéral suisse a rendu un jugement aux termes duquel «Les autorités suisses peuvent restituer au Nigéria les avoirs d'origine manifestement criminelle sans qu'un tribunal se soit prononcé à ce sujet dans le pays concerné.». Ce jugement allait ouvrir la voie au rapatriement de 458 millions de dollars des États-Unis, soit la majeure partie des 505 millions de dollars de fonds publics que le général Abacha et sa famille s'étaient appropriés et qu'ils avaient placés sur des comptes privés en Suisse. Se félicitant de la volonté affichée par les pays lésés de rapatrier les fonds qui leur ont été volés, le Ministre nigérian des finances a indiqué que les fonds recouverts avaient été utilisés dans les domaines suivants: électrification des campagnes, construction de routes, soins de santé primaire, programmes de vaccination, éducation, eau potable et irrigation.

IV. VALEUR AJOUTÉE DES PARTENARIATS MIS EN PLACE POUR LUTTER CONTRE LA CORRUPTION: QUELLE EST LEUR EFFICACITÉ?

41. Les conséquences extrêmement dommageables de la corruption pour l'exercice des droits de l'homme ne font plus débat; désormais, comme on s'accorde à le reconnaître partout dans le monde, la question est de savoir comment détruire ce véritable cancer qu'est devenue la corruption et faire en sorte que les corrupteurs, si hauts placés soient-ils, aient à rendre compte de leurs actes. Dans cette optique, on ne peut que se féliciter que la communauté internationale ait décidé de faire du 9 décembre la Journée internationale de la lutte contre la corruption qui, incidemment, tombe la veille de la Journée internationale des droits de l'homme. Cette manifestation, organisée pour la première fois le 9 décembre 2004, a permis de donner un coup de projecteur à la question de la corruption.

La Convention des Nations Unies contre la corruption

42. Soucieuse de faire barrage à la corruption, fléau aux conséquences dévastatrices pour la jouissance de tous les droits de l'homme, la communauté internationale, réunie en décembre 2003 à Mérida (Mexique), a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption. Entre autres dispositions, ce traité d'une importance historique exige des gouvernements qu'ils adoptent des lois incriminant la corruption de leurs propres fonctionnaires et des fonctionnaires d'autres pays, ainsi que d'autres actes liés à la corruption tels que le détournement de capitaux et le blanchiment d'argent. Les gouvernements sont également tenus de prendre des mesures de prévention de la corruption, de favoriser la coopération entre les États aux fins de l'extradition, du recouvrement des avoirs, etc. L'article 68 de la Convention prévoit que celle-ci «entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour suivant la date de dépôt du trentième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion». L'efficacité d'un traité, c'est-à-dire la capacité d'atteindre l'ensemble des objectifs qui y sont énoncés, dépend dans une large mesure de la volonté politique des dirigeants des différentes nations, ce qui implique qu'ils signent le traité et s'engagent à en appliquer les dispositions.

43. Or l'enthousiasme qui a accueilli la signature de la Convention n'a pas été suivi de ratifications en nombre suffisant pour permettre son entrée en vigueur. Pourtant, on ne saurait trop insister sur l'importance que revêt la coopération internationale dans la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et la criminalité transfrontière. La coopération entre les États membres est indispensable si l'on veut que les dispositions du chapitre IV de la Convention, qui porte sur la «coopération internationale», et notamment les articles 45 relatif aux «transfèvements des personnes condamnées», 46 relatif à «l'entraide judiciaire», 47 relatif aux «transferts des procédures pénales», 49 relatif aux «enquêtes conjointes», soient rendues opérationnelles et débouchent sur des résultats. On ne peut donc que regretter qu'un instrument international aussi important reste lettre morte par suite de l'inaction des États. Certes, il est encourageant de constater que, au moment de l'établissement du présent rapport, les États Membres de l'ONU avaient tous signé ce traité. Mais si l'on tient compte du caractère universel de la corruption, des effets dévastateurs qu'elle a dans tous les pays – quoique à des degrés divers – et de ses incidences négatives sur la jouissance des droits de l'homme, alors il est préoccupant de voir que 15 États seulement ont ratifié le traité, les signataires étant tous des pays en développement.

44. Il vaut cependant la peine de relever que d'autres initiatives aux niveaux international et régional, antérieures à l'adoption de la Convention contre la corruption, ont abouti à des résultats plus concluants. En décembre 1996, l'Assemblée générale a adopté deux résolutions importantes pour la lutte contre la corruption, à savoir le Code international de conduite des agents de la fonction publique (résolution 51/59, annexe) et la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales (résolution 51/191, annexe). Certes, on peut faire valoir que ni l'un ni l'autre de ces instruments n'a force obligatoire, mais ils n'en sont pas moins utiles au plan politique dans la mesure où ils traduisent un large accord au sein de la communauté internationale sur ces questions. Dans le même esprit, la Déclaration prévoit un ensemble de mesures qu'il appartient à chaque pays d'appliquer au niveau national, conformément à sa propre Constitution, pour lutter contre la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales.

Programme mondial des Nations Unies contre la corruption

45. Au début de 1999, le Centre des Nations Unies pour la prévention internationale du crime, du Bureau pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, devenu aujourd'hui Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, travaillant en liaison avec l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, a lancé le Programme mondial contre la corruption. Ce programme a largement contribué à une meilleure prise de conscience du problème de la corruption. Il a également contribué à rendre plus risquée l'implication dans des actes de corruption en augmentant les chances que de tels actes soient détectés et en incitant à les sanctionner plus lourdement. L'objectif était de fournir des informations fiables et à jour sur les tendances de la corruption et sur les stratégies visant à limiter et combattre ce phénomène. Une assistance technique devait être fournie aux États Membres pour la prévention, la détection et l'élimination de la corruption. La valeur ajoutée de ce mécanisme est remarquable, puisque les activités mises en œuvre dans ce cadre ont eu une incidence positive dans de nombreux États.

Organisation des États américains

46. La Convention interaméricaine contre la corruption (Convention de l'OEA) est entrée en vigueur en mars 1997. Cette convention a pour objet d'encourager et de renforcer le développement des mécanismes nécessaires pour prévenir, dépister, sanctionner et éliminer la corruption. Elle a contribué à promouvoir et faciliter la coopération entre les États parties afin d'assurer l'efficacité des mesures et actions adoptées pour prévenir, dépister, sanctionner et éliminer les actes de corruption dans l'exercice de la fonction publique et les actes de corruption spécifiquement liés à l'exercice de cette fonction (art. II). Évoquant les ravages de la corruption dans les États de l'hémisphère Sud, M. Enrique Lagos, Sous-Secrétaire aux affaires juridiques et conseiller juridique de l'OEA, comparait la corruption à un «terrible cancer qui compromet la légitimité des institutions et l'état de droit; dans ce domaine, il reste beaucoup de chemin à parcourir dans les Amériques»²⁹. Selon Kathleen M. Hamann, «si l'on veut que les pays des Amériques aient une croissance et un développement qui correspondent à leur potentiel, il faut endiguer la corruption... Nous devons centrer les efforts sur la prévention, la détection et la pénalisation des actes de corruption, car la bataille contre la corruption n'est jamais gagnée.»³⁰. L'OEA a imprimé un nouvel élan aux efforts visant à éliminer la corruption dans l'hémisphère.

Organisation de coopération et de développement économiques

47. Les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont adopté en 1994 une recommandation sur la corruption dans les transactions commerciales internationales. En 1997, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a réexaminé ce texte et proposé une recommandation révisée sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, que le Conseil de l'OCDE a adoptée le 23 mai 1997. Ce document était le résultat d'une analyse des mesures et des engagements pris au cours des années précédentes afin de combattre la corruption dans les transactions commerciales internationales. La Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales a été signée en décembre 1997 par 29 pays membres de l'OCDE et 5 pays non membres (Argentine, Brésil, Bulgarie, Chili et Slovaquie). Cet instrument, qui est entré en vigueur le 15 février 1999, offrait un cadre pour l'incrimination de la corruption dans les transactions commerciales internationales. Les États parties à la Convention se sont engagés à punir les auteurs d'actes de corruption d'agents publics de pays étrangers, en vue de maintenir la confiance dans les échanges internationaux.

Initiatives régionales en Afrique

48. Un séminaire ministériel régional pour l'Afrique, organisé en 1997 par le Centre des Nations Unies pour la prévention internationale du crime, s'est tenu à Dakar. Les participants au séminaire ont adopté à l'unanimité la Déclaration de Dakar, dans laquelle les ministres exprimaient leur inquiétude face à l'augmentation et à l'expansion des activités criminelles organisées, des actes de corruption et de la corruption dans les transactions commerciales internationales. La deuxième Conférence panafricaine des Ministres africains de la fonction publique, qui s'est tenue en 1998 à Rabat (Maroc), a adopté la Déclaration de Rabat, qui préconisait l'adoption d'un certain nombre de mesures au niveau national pour promouvoir le professionnalisme et les normes d'éthique dans la fonction publique. En 2001, les Ministres africains de la fonction publique, réunis lors de la troisième Conférence panafricaine des Ministres de la fonction publique à Windhoek, ont adopté à l'unanimité la Charte de la fonction publique en Afrique. Cette Charte réaffirmait les valeurs professionnelles de la fonction publique en Afrique, redéfinissait ses objectifs et précisait les conditions de base nécessaires pour renforcer son rôle, ses compétences, ses valeurs éthiques et son image³¹.

49. Les succès enregistrés dans les années 90 ont été confortés lorsque les États membres de l'Union africaine, reconnaissant que l'ampleur de la corruption en Afrique était la cause principale des multiples problèmes auxquels se heurtait le continent, en particulier dans le domaine du développement, ont adopté en juillet 2003 la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. Dans son préambule, la Convention évoque brièvement les incidences défavorables de la corruption sur tous les domaines de la vie, soulignant «les effets négatifs de la corruption et de l'impunité sur la stabilité politique, économique, sociale et culturelle des pays africains, et ses conséquences néfastes sur le développement économique et social des peuples africains».

50. Le continent a élaboré une démarche qui lui est propre pour lutter contre la corruption, en mettant en place le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Cet instrument, auquel ont adhéré les États membres de l'Union africaine, est un mécanisme d'autosurveillance. Il a pour principal objet d'encourager l'adoption de lois, politiques, normes et pratiques appropriées

conduisant à la stabilité politique, à une croissance économique soutenue, au développement durable et à une intégration économique sous-régionale et continentale accélérée. Cet objectif doit être atteint grâce à la mise en commun des expériences et au renforcement des pratiques concluantes et optimales, y compris en détectant les lacunes et en évaluant les besoins en matière de renforcement des capacités. Il s'agit là d'une évolution bienvenue, et nombre de pays africains ont demandé à adhérer au Mécanisme.

51. Quatre des cinq principaux contributeurs à l'Union africaine – Afrique du Sud, Algérie, Égypte et Nigéria – ont adhéré au Mécanisme, et de nombreux autres pays ont décidé de se soumettre à son examen. À propos du questionnaire d'auto-évaluation de 80 pages établi par le groupe d'experts du Mécanisme pour mesurer la volonté d'un pays de démocratiser ses institutions et de lutter contre la pauvreté, la corruption et le sous-développement, le Président du Mozambique, ancien Président de l'Union africaine, a déclaré que ce document avait aidé son pays à recenser les failles et «bien des lacunes dans nos propres politiques, auxquelles nous nous efforçons de remédier»³². Chris Stals, ancien Gouverneur de la Banque centrale d'Afrique du Sud et l'un des membres du Mécanisme chargés des examens de pays, s'est félicité de cette déclaration dans les termes suivants: «Nous ne nous sommes même pas rendus au Mozambique et nous n'avons pas eu d'entretiens spécifiques avec les dirigeants de ce pays, mais, d'ores et déjà, ils nous disent que nous les aidons à mettre en œuvre les politiques qui conviennent. Voilà, je pense, le genre de résultat que nous aimerions obtenir avec tous les pays africains qui participent à cette initiative.»³³.

52. Membres à part entière de la communauté internationale, qui a mis en place un régime juridique complet de protection des droits de l'homme, les États africains ont assumé l'obligation de promouvoir et de protéger les droits fondamentaux de leurs citoyens. Un État corrompu ne sera pas à même de s'acquitter de cette obligation. Selon Peter Eigen, Président du Conseil d'administration de Transparency International, «la corruption engendre une violation des droits de l'homme à trois égards au moins: la corruption perpétue la discrimination, elle empêche la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et elle porte atteinte à de nombreux droits civils et politiques»³⁴. C'est pourquoi il est permis d'espérer que d'autres pays africains demanderont à faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du Mécanisme, sinon les investissements dont le continent a tant besoin ne manqueront pas de s'en ressentir. D'après M. Stals, en effet, le secteur privé et les milieux d'affaires, non seulement en Afrique mais dans le reste du monde, examineront attentivement le rapport du Mécanisme avant de décider où investir en Afrique.

Le rôle d'une société civile impliquée

53. Une société civile impliquée a un rôle déterminant à jouer dans la lutte contre la corruption. Les succès non négligeables enregistrés pour ce qui est de sensibiliser le public au problème de la corruption, afin de la réprimer plus efficacement, peuvent être attribués dans une large mesure au dynamisme de la société civile, notamment les médias indépendants. Nul n'ignore l'influence croissante dont jouissent certaines des organisations qui constituent la société civile. Grâce aux nouvelles technologies de la communication, nombre de ces organisations ont pu mettre en place des réseaux transnationaux, renforçant ainsi leur base de connaissances et augmentant leur capacité d'action. Selon M. E. Gyimah-Boadi, du Centre pour la démocratie et le développement de l'Université du Ghana, «la lutte contre la corruption est trop souvent menée en solitaire». Aussi plaide-t-il en faveur de la coopération entre les

organisations de la société civile, les ONG et les autres groupes qui font un travail de sensibilisation afin qu'ils unissent leurs efforts.

54. Malheureusement, de nombreux groupes de la société civile, n'ayant pas saisi la nécessité de nouer des alliances pour lutter plus efficacement contre la corruption, se montrent intransigeants à l'égard d'autres groupes qui poursuivent pourtant les mêmes objectifs qu'eux. Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que leur action n'ait pas le retentissement escompté. De l'avis de Peter Eigen, «de nombreuses organisations nationales efficaces gagneraient à devenir encore plus internationales, de nombreuses organisations spécialistes peuvent devenir encore plus professionnelles et techniquement plus compétentes, et de nombreux groupes de la société civile peuvent se montrer plus résolus à travailler avec d'autres organisations pour atteindre une masse critique à l'échelle planétaire»³⁵.

55. Pour que les groupes de la société civile puissent participer efficacement à la lutte contre la corruption, ils doivent adhérer à des codes de conduite crédibles et aux règles élémentaires de la bonne direction d'entreprise. Ils doivent s'assurer que leur fonctionnement est au-dessus de tout soupçon en faisant procéder à des audits périodiques de leurs comptes et en prenant les mesures qui s'imposent à l'égard des éléments peu recommandables en leur sein, de façon à pouvoir revendiquer le droit de lutter contre la corruption. Dans cette optique, l'autodiscipline répond à une nécessité. Il est également utile d'instaurer des passerelles et des mécanismes de coopération entre les organisations qui œuvrent pour la même cause. Compte tenu du caractère complexe et sensible de la corruption et des actes de corruption, en particulier la corruption de haut vol, il faut insister sur la finalité commune qui doit guider ces institutions essentielles que sont les médias et la société civile, c'est-à-dire les organisations communautaires, les ONG, les organismes religieux, etc.

L'action des États contre la corruption

56. Le manque de scrupules des dirigeants et l'absence de volonté politique de la part des responsables élus et des agents publics favorisent la corruption et la pauvreté, laquelle engendre à son tour la corruption au sein d'une société: c'est dans ce sens qu'on peut parler d'un cercle vicieux. Qu'elle soit décrite comme effrénée, flagrante, endémique, systémique, subtile ou policée, la corruption aboutit au déni de tous les droits, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, avec des conséquences particulièrement néfastes pour les pauvres. Ceux-ci sont d'ailleurs les principales victimes de la corruption. La mise en place de différents mécanismes anticorruption aux niveaux national, régional et international ainsi que les campagnes énergiques menées par les médias et la société civile ont toutefois contribué à une meilleure prise de conscience des conséquences dommageables que ce phénomène entraîne pour la société.

57. Si ces mécanismes ont permis d'enregistrer des succès dans la lutte contre la corruption, de nombreux obstacles n'en entravent pas moins leur action, à commencer par l'insuffisance des moyens financiers dont ils disposent. Étant donné que la corruption ne s'avoue jamais vaincue et que la plupart des responsables corrompus ont les moyens d'engager les meilleurs avocats, le financement adéquat des mécanismes anticorruption est la condition *sine qua non* de leur efficacité. La prolifération de ces mécanismes dans certains pays voire, dans certains cas, le chevauchement de leurs fonctions est un autre problème. Par ailleurs, on ne saurait trop insister sur la nécessité pour les parlements d'adopter des lois qui ne se contentent pas de créer

des mécanismes anticorruption mais garantissent aussi leur indépendance, en les protégeant surtout des ingérences du pouvoir exécutif. À cet égard, il est regrettable que, dans certains pays, les pouvoirs publics mettent en place des mécanismes en l'absence de tout cadre juridique garantissant leur indépendance, ce qui en fait de simples instruments de propagande au service de l'État et de sa stratégie de relations publiques.

58. Il reste que, comme on l'a déjà souligné dans la présente étude, grâce à ces mécanismes anticorruption, certains pays en développement ont réussi à recouvrer et rapatrier des fonds qui avaient été détournés des caisses de l'État et placés dans des banques étrangères, tandis que nombre de responsables haut placés qui se livraient à des actes de corruption ont été arrêtés, jugés par des tribunaux compétents et punis en conséquence. Faute de place, il n'est pas possible de passer ici en revue les différents mécanismes anticorruption institués par les États. On se contentera d'indiquer que les recherches menées pour établir ce rapport intérimaire ont permis de constater que certains États, animés par la volonté sincère de se débarrasser de la corruption, ont enregistré des résultats remarquables. Cependant, il ne faut pas ralentir les efforts car, comme le soulignait Peter Eigen, «la corruption prive les enfants de leur avenir et elle tue, mais elle est évitable»³⁶.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

59. Le présent rapport intérimaire met lui aussi l'accent sur la violation de toutes les catégories de droits. Aucun doute ne subsiste désormais quant au fait que la corruption est un phénomène universel et que, lorsqu'elle est institutionnalisée, elle demeure l'un des principaux obstacles à un mode de gouvernement honnête et transparent, à la consolidation de la démocratie et à la promotion du développement durable, entre autres objectifs. La communauté internationale doit maintenant s'attacher à enrayer la corruption en faisant une pratique très coûteuse et risquée, ce qui implique de punir ceux – aussi haut placés soient-ils – qui s'y livrent et qui la perpétuent.

60. Comme cela avait été suggéré lors des débats de la Sous-Commission à sa cinquante-sixième session, l'auteur a, dans le présent rapport, traité de la corruption dans les partis politiques et chez les parlementaires, secteurs qui n'avaient pas été abordés dans son rapport préliminaire. Étant donné le rôle fondamental que l'appareil judiciaire et les organes chargés de faire respecter la loi jouent dans la lutte contre la corruption, on s'est aussi intéressé de près à ces deux institutions essentielles.

61. Comme il ressort d'un nouveau sondage mené à l'échelle mondiale par Transparency International (voir par. 26 ci-dessus), les partis politiques ont été jugés les institutions les plus corrompues dans le monde entier. C'est là un constat préoccupant, d'autant que les hommes politiques et les parlementaires ne sont pas au-dessus de la loi et devraient être tenus comptables de leurs actes. Ils sont élus par les citoyens et mandatés par eux pour adopter des lois visant à promouvoir et défendre les droits consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et à prévenir les violations de ces droits, autrement dit ce sont des individus élus pour édicter des lois qui contribueront au progrès des peuples.

62. Il est donc indispensable que les États, au côté de l'Union interparlementaire, veillent à ce que les parlementaires respectent la primauté du droit et qu'ils renforcent les stratégies et mesures visant à éliminer la corruption au sein des partis politiques en

favorisant la transparence et la responsabilisation, en encourageant l'évolution des comportements et en mobilisant les volontés politiques, par exemple.

63. Conscients que la corruption en matière de marchés a des conséquences néfastes pour la jouissance des droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, les États doivent renforcer la législation en vigueur. Là où cette législation fait défaut, une réglementation appropriée doit être mise en place. Il convient d'insister sur le rôle que les institutions financières compétentes, telle la Banque mondiale, doivent jouer en aidant les États à concevoir et mettre en place des stratégies anticorruption, notamment en formulant des politiques économiques appropriées qui prévoient la transparence des contrats.

64. Un faible niveau d'instruction, une société civile encore balbutiante et l'absence de droit de regard sur les institutions publiques sont autant de facteurs qui favorisent la corruption. C'est pourquoi les États devraient continuer de s'employer à renforcer l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, notamment en dispensant une formation aux magistrats et aux avocats, pour garantir la primauté du droit et pour que les organes chargés de faire respecter la loi puissent fonctionner sur des bases saines et transparentes. Les membres de la police doivent être correctement rémunérés de façon à ne pas céder à la corruption.

65. La coopération internationale est indispensable pour obtenir le rapatriement des fonds d'origine illicite détournés des caisses des pays en développement et placés dans certains pays développés. Certains résultats ont d'ores et déjà été enregistrés dans ce domaine grâce à la coopération bilatérale entre pays concernés; l'entrée en vigueur et l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption ainsi que la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée imprimeront un nouvel élan à la lutte menée pour éliminer la corruption dans ce secteur.

66. Le rôle central que jouent les composantes de la société civile, notamment des médias dynamiques, dans la lutte contre la corruption doit être reconnu et encouragé et leur action doit être intensifiée.

Notes

¹ E/CN.4/Sub.2/2004/23, note 26.

² Justice Samson Uwaifo was a Justice of the Supreme Court of Nigeria, known for strongly criticizing corruption in the judiciary. The statement was part of the valedictory speech he made upon his retirement in January 2005.

³ Ibid.

⁴ Dr. Oby Ezekwesili, Heads the Budget Monitoring and Intelligence Unit (BMIU) an anti-corruption mechanism in Nigeria, usually referred to as Due Process designed to ensure full compliance with laid-down guidelines and procedures for the procurement of goods and services.

Through this mechanism, Dr. Ezekwesili's BMIU, as of the time of preparing this study, has saved her country over US\$ 1 billion that would have been paid out in inflated contracts.

⁵ *Daily Nations* (Nairobi), 1 October 2000.

⁶ *Strengthening Judicial Integrity against Corruption*, United Nations Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, Office for Drug Control and Crime Prevention, United Nations, Vienna, March 2001, p. 3.

⁷ *Ibid.*

⁸ "Strengthening the structure of democratic governance in Nigeria", speech by President Obasanjo of Nigeria at the inauguration of the National Political Reforms Conference, 21 February 21, 2005.

⁹ B. Fernando and T. Wickremasingh, "An absence of genuine courts - A fundamental obstacle to democracy in Cambodia", in Asia Human Rights Commission, *Human Rights SOLIDARITY*, vol. 7, No. 7, December 1997.

¹⁰ United Nations Development Programme, *Human Development Report 1997 – Human Development to Eradicate Poverty*, box 5.8.

¹¹ Verena Blechinger, *Sectoral Perspectives on Corruption*, "Corruption and Political Parties", November 2002.

¹² *Ibid.*, p. 3.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵ Marrku Suki, "Good Governance in the Electoral Process", in *Human Rights and Good Governance: Building Bridges*, Hans-Otto Sano and Gudmundur Alfredsson (eds.) (The Hague: Martinus Nijhoff, 2002), p. 28.

¹⁶ *Ibid.*, note 47.

¹⁷ *Ibid.*, p. 218.

¹⁸ Lecture by Justice Niki Tobi, retired Justice of the Supreme Court of Nigeria, "The exercise of legislative powers in Nigeria", 2002.

¹⁹ T. McAnthony, R. Staphenurst and M. Ulrich, "Parliamentarians Fighting Corruption, A Conceptual Overview", Global Organization of Parliamentarians Against Corruption – GOPAC, p. 2, available at www.parlcent.ca/gopac.

²⁰ *Ibid.*, p. 3.

²¹ Ibid.

²² Ida Elisabeth Koch, “Good Governance and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights Human Rights”, in Sano and Alfredsson, *op.cit.*, p. 76.

²³ Ibid., p. 77.

²⁴ Ibid.

²⁵ Quoted in UNDP, *Somalia 299 Human Development Report*, chap. 4.

²⁶ U4-Utstein Anti-Corruption Resource Centre, www.U4.no.

²⁷ Ezekwesili, *op. cit.*

²⁸ Paper presented at the Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region (Seoul, 11-13, December 2000).

²⁹ Remarks made at the National Conference on the Inter-American Convention against Corruption and its Implementation in Suriname, 15 December 2003.

³⁰ Kathleen Hamann, Anti-Corruption and Good Governance Team, United States Department of State, remarks before the OAS High-Level Meeting on Poverty, Equity, and Social Inclusion, fourth plenary session, Isla Margarita, Venezuela, 10 October 2003.

³¹ UNODC, Regional Office for Southern Africa, Country Corruption Assessment Report, at www.pmg.org.za/docs/2003/appendices/INTREG.htm.

³² Source: Bua News.

³³ Ibid.

³⁴ Speech delivered at the ceremony marking the first United Nations International Anti-Corruption Day, London, 9 December 2004.

³⁵ Address on the central role of civil society in combating corruption in the era of globalization, Carter Centre “Transparency for Growth” Conference, Atlanta, Georgia, 4 May 1999.

³⁶ Eigen, *op. cit.* at note 37.
