



NATIONS UNIES



HUITIÈME CONGRÈS  
DES NATIONS UNIES  
POUR LA PRÉVENTION DU CRIME  
ET LE TRAITEMENT DES DÉLINQUANTS

La Havane (Cuba), 27 août—7 septembre 1990

Distr. GÉNÉRALE

A/CONF.144/8

29 mai 1990

FRANCAIS

Original : ANGLAIS

---

Point 3 de l'ordre du jour provisoire\*

PREVENTION DU CRIME ET JUSTICE PENALE DANS LE CONTEXTE  
DU DEVELOPPEMENT : REALITES ET PERSPECTIVES DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

Mesures pratiques contre la corruption

Manuel préparé par le Secrétariat

---

\* A/CONF.144/1.

## TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 3	4
<u>Chapitre</u>		
I. LEGISLATION PENALE	4 - 16	5
A. Vols	5	5
B. Abus de fonction	6	5
C. Conflits d'intérêt	7 - 9	5
D. Obligation de déclaration	10	6
E. Sanctions en cas de non déclaration	11	7
F. Contributions politiques	12	7
G. Structures administratives	13 - 15	7
H. Exclusivité de juridiction	16	8
II. MECANISMES ADMINISTRATIFS ET MECANISMES DE CONTROLE VISANT A PREVENIR LA CORRUPTION ET LES ABUS DE POUVOIR	17 - 39	9
A. Limites de l'action pénale	17	9
B. Information sur la corruption	18	9
C. Autres sources	19	10
D. Témoins	20	11
E. Récompenses	21 - 22	11
F. Tri des plaintes	23	12
G. Contrôles et inspections	24 - 26	12
H. Motivation des fonctionnaires	27 - 28	13
I. Méthodes de signalisation interne des irrégularités	29 - 32	14
J. Exclusion	33	15
K. Conséquences des plaintes en suspens pour le personnel	34 - 35	16
L. Moyens de parer les manoeuvres d'intimidation	36 - 38	16
M. Codes éthiques	39	18
III. PROCEDURES PERMETTANT D'IDENTIFIER DES FONCTIONNAIRES CORROMPUS, D'ENQUETER A LEUR SUJET ET DE LES CONDAMNER	40 - 63	18
A. Définition des tâches et des ressources	40 - 46	18
B. Le caractère clandestin et consensuel de la corruption	47 - 48	21
C. Stratégies de sélection	49 - 55	22
D. Plan d'action	56	24
E. La publicité et les médias	57 - 58	25
F. Comportement à l'égard de l'objet de l'enquête	59 - 63	26
IV. DISPOSITIONS JURIDIQUES CONCERNANT LA CONFISCATION DE FONDS ET DE BIENS PROVENANT D'ACTES DE CORRUPTION	64 - 71	28
A. La notion de confiscation	64	28
B. Incidences de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes sur les confiscations pour infractions ne concernant pas les stupéfiants	65 - 71	28

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
V. SANCTIONS ECONOMIQUES CONTRE LES ENTREPRISES IMPLIQUEES DANS DES ACTES DE CORRUPTION	72 - 81	31
A. Rapports des sociétés et sanctions	72 - 77	31
B. Application de la confiscation aux sociétés	78 - 81	33
VI. FORMATION ET MISE EN COMMUN DE DONNEES D'EXPERIENCE AU NIVEAU INTERNATIONAL	82 - 85	35

## INTRODUCTION

1. Sur la recommandation du Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, le Conseil économique et social a transmis au huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, par sa résolution 1990/23 un projet de résolution relatif à la coopération internationale en matière de prévention du crime et de justice pénale dans le contexte du développement auquel il était joint en annexe une série de recommandations sur ce sujet. La recommandation 8 se lit comme suit :

"La corruption des fonctionnaires de l'Etat pouvant annihiler l'efficacité de tous les types de programmes officiels, entraver le développement et porter préjudice à des individus et à des groupes, il est essentiel que toutes les nations : a) réexaminent l'efficacité de leurs lois pénales, y compris de la procédure pénale, afin de pouvoir lutter contre la corruption sous toutes ses formes et contre toutes les activités visant à l'encourager ou à la faciliter et aient recours à des sanctions ayant un effet réellement dissuasif; b) élaborent des mécanismes administratifs et des mécanismes de contrôle visant à prévenir la corruption ou l'abus de pouvoirs; c) adoptent des procédures permettant d'identifier les fonctionnaires corrompus, d'enquêter sur leur compte et de les condamner; d) élaborent des dispositions juridiques permettant la saisie des fonds et des biens acquis illicitement par suite d'actes de corruption; et e) prennent des sanctions économiques contre les entreprises se livrant à la corruption. Le Service de la prévention du crime et de la justice pénale du Centre pour le développement social et les affaires humanitaires devrait coordonner l'élaboration de documentation visant à aider les pays dans cette voie, notamment un manuel relatif à la lutte contre la corruption; il devrait assurer une formation spécialisée aux juges et aux magistrats du parquet afin qu'ils soient en mesure de traiter des aspects techniques de la corruption et de bénéficier de l'expérience acquise par les tribunaux spécialisés dans ces questions 1/".

2. Le Service de la prévention du crime et de la justice pénale a donc pris les mesures nécessaires à la préparation du présent manuel dont la structure suit le texte de la recommandation. Il passe en revue les problèmes les plus courants rencontrés par les responsables de l'élaboration des politiques et par les praticiens dans leurs efforts de lutte contre la corruption et présente un certain nombre de mesures possibles ainsi que de procédures d'élaboration de programmes anticorruption. En suggérant différentes options, il aborde des problèmes juridiques dont la pertinence et la complexité peuvent varier en fonction du système juridique de chaque pays. Ces problèmes ont été pris en compte autant que faire se peut afin de rédiger un manuel d'application aussi universelle que possible.

3. Le présent manuel n'aurait pu être préparé sans l'aide inestimable du Département de la justice des Etats-Unis et en particulier de M. Michael A. DeFeo, chef adjoint de la section de la lutte contre le crime organisé et le racket. Une première version en a été présentée lors du séminaire interrégional sur la corruption dans l'administration, qui s'est tenu à La Haye du 11 au 15 décembre 1989. Les participants en ont approuvé sans réserve aussi bien la forme que le fond. Leurs observations ont débouché sur une version révisée présentée au Comité de la prévention du crime et de la lutte contre la délinquance à sa onzième session, où elle a été accueillie comme un pas important dans la bonne direction. Le texte a ensuite été une nouvelle fois revu en fonction de l'ensemble des observations reçues des gouvernements et des experts ayant participé à sa rédaction.

## I. LEGISLATION PENALE

4. Toute campagne de lutte contre la corruption doit s'appuyer, pour être efficace, sur une législation appropriée interdisant aux fonctionnaires de l'Etat les conduites malhonnêtes les plus nuisibles à l'action d'un gouvernement honnête et aux citoyens. L'expérience courante permet de répertorier un certain nombre de crimes presque universellement dénoncés, comme indiqué dans les sections ci-après.

### A. Vol

5. Le vol, le détournement de fonds ou d'autres formes d'appropriation des biens de l'Etat à des fins privées sont punis par la plupart des codes pénaux. Le problème est de définir l'interdiction de façon suffisamment générale pour englober toute méthode malhonnête de détournement des ressources publiques qu'un esprit criminel pourrait imaginer. Il faudrait punir non seulement le vol physique mais également le recours non autorisé au temps et au travail des employés de l'Etat comme l'utilisation d'installations et de matériel publics, tels que les ordinateurs.

### B. Abus de fonction

6. On pourrait considérer comme un abus de fonction pour obtenir un avantage injustifié tout transfert planifié, tenté, demandé ou réussi d'un avantage résultant de l'exploitation d'une position officielle. Il n'est que de peu d'intérêt de s'attacher exagérément à la question de savoir si l'initiative du transfert ou du paiement interdit revient à la personne cherchant à obtenir une mesure officielle (corruption) ou au haut fonctionnaire (extorsion). En fait, plus la corruption s'institutionnalise et se généralise, moins il est possible et utile de déterminer qui a fait le premier pas dans l'échange habituel de faveurs destinées à encourager ou à décourager l'exécution d'un acte public. Il faudrait donc envisager de criminaliser tout détournement de ressources publiques en contravention des normes établies, même si le fonctionnaire responsable n'en tire pas personnellement bénéfice. Cela permettrait de prendre en compte le cas où un fonctionnaire viole une procédure administrative, récompense un membre de son clan, de sa tribu ou de son parti politique sans que cette récompense soit méritée. L'enrichissement injustifié d'un fonctionnaire devrait être également sanctionné même s'il n'y a pas de perte directe pour l'Etat ou un individu car, tout avantage retiré indûment par un fonctionnaire à son profit porte atteinte à l'intégrité de l'Etat et à la confiance des citoyens dans leur gouvernement. L'existence avérée, ou même supposée de telles pratiques, amène à soupçonner que le principal objectif des projets ou contrats publics est d'enrichir les fonctionnaires.

### C. Conflits d'intérêt

7. Les conflits entre le devoir public et l'intérêt privé devraient être traités comme il convient bien que la définition de ce qui constitue un conflit d'intérêt criminel dépendra dans une très large mesure de la culture de la société. Chaque société trouvera normal qu'un législateur défende les intérêts de sa circonscription. Ce n'est qu'à partir du moment où ses intérêts propres sont à ce point marqués ou exprimés d'une façon qui montre clairement que leur objet est condamnable et où l'on peut supposer qu'ils menacent le bien public, qu'il faudrait envisager de considérer qu'il y a crime. Si le législateur appuie un projet qui ne profite qu'à ses propres intérêts économiques, ou si la possibilité qu'il peut avoir de tirer profit d'une législation n'apparaît pas parce que ses biens sont au nom d'une tierce personne, la société devrait alors se poser la question de savoir si les sanctions pénales sont justifiées.

8. Des conflits d'intérêt qui menacent le bien public sont également fréquents dans le cas de fonctionnaires dont la situation les amène nécessairement à coopérer, parfois très étroitement, avec le secteur privé. Le fonctionnaire chargé de fixer les tarifs des services publics, d'accorder les autorisations de mise sur le marché de produits pharmaceutiques ou encore de négocier des contrats entre un organisme public et une entreprise privée s'efforcera de maintenir une certaine distance, mais pas d'hostilité, avec les personnes avec lesquelles il doit travailler. Il y a cependant toujours le risque qu'il établisse avec elles des rapports personnels menaçant le bien-être des citoyens, alors que celui-ci devrait être son premier souci. Ce danger devient particulièrement important quand l'entreprise concernée jouit d'un monopole naturel d'emploi ou d'activité dans le domaine du ressort du fonctionnaire. Ces risques de tentation ne peuvent être évités et créent des conflits d'intérêt entre les obligations du fonctionnaire, qui est souvent mal payé, et l'attrait exercé par des possibilités d'emploi très lucratives dans le secteur privé qui ne se concrétiseront que si le fonctionnaire en question s'acquiert les faveurs de l'entreprise avec laquelle il est en rapport. Quand le bien-être des citoyens passe après la recherche de telles faveurs, des sanctions pénales sembleraient appropriées.

9. Le critère à retenir pour déterminer si un conflit d'intérêt constitue un crime ou non ne peut être le fait de savoir si une décision donnée sert l'intérêt public ou si elle entraîne au contraire une perte financière pour l'Etat parce que chaque décision a presque toujours de multiples répercussions sur des intérêts publics financiers et non financiers dont un petit nombre seulement peuvent être mesurées de façon objective et immédiate. Il serait préférable d'utiliser comme critère la pureté ou la transparence du processus de décision c'est-à-dire qu'un fonctionnaire ne devrait pas être autorisé à prendre une décision quelconque ayant une répercussion sur ses intérêts financiers ou personnels, définis au sens large pour s'étendre aux membres de sa famille et à ses relations qu'il convient de prendre en compte en fonction de la société concernée, ou à agir sans avoir auparavant fourni certaines informations précises, en attendant qu'un organisme indépendant détermine s'il convient qu'il continue de s'occuper du dossier concerné.

#### D. Obligation de déclaration

10. Il n'est pas réaliste de s'attendre qu'une loi obligeant à révéler les actes illégaux commis par des fonctionnaires provoquera des confessions spontanées. Néanmoins, des lois ou des règlements prévoyant la fourniture d'informations complètes (totalité des avoirs financiers, obligations et liens de parenté lors de la prise de fonction), un résumé périodique (totalité des revenus perçus ou activité commerciale réalisée chaque année) ou encore la déclaration obligatoire de certaines transactions (revenus annexes, achat ou vente de biens au-delà d'un certain montant) peuvent se révéler des outils inestimables de lutte contre la corruption. Leur valeur est double : elles permettent d'une part de déceler rapidement une anomalie, de montrer qu'il convient de demander des explications à une personne dont la situation financière et le style de vie sont incompatibles avec le traitement d'un fonctionnaire où de la surveiller étroitement et, d'autre part, d'entamer des poursuites quand le cas de corruption à l'origine des revenus ou des avoirs illégaux ne peut être prouvé. Chaque pays pourrait imposer une obligation de déclaration en ce qui concerne les pratiques de détention de biens pour le compte de tiers qui, pour certains groupes de la société, peuvent donner lieu à des abus.

#### E. Sanctions en cas de non déclaration

11. Pour être efficaces, les sanctions applicables en cas de non déclaration ou de fausse déclaration doivent être à peu près aussi sévères que celles applicables à l'acte de corruption dissimulé. Des sanctions purement civiles, ou qui traitent les manquements aux règles de déclaration comme de simples infractions ou contraventions, sont fréquemment sans effet car elles peuvent être considérées comme un moindre mal. Un fonctionnaire qui s'est enrichi injustement aura tendance à s'abstenir de mentionner ses revenus d'origine criminelle parce que les conséquences d'un tel manquement seront sensiblement moins pénibles que les sanctions pénales qui résulteraient de la découverte de paiements illégaux. Il en sera de même si les peines prévues en cas de non déclaration sont également peu importantes. Dans ce dernier cas cependant le manquement sera décelé relativement rapidement si la déclaration doit être périodique au lieu d'être déclenchée par un événement qui n'est connu que du seul fonctionnaire corrompu.

#### F. Contributions politiques

12. On peut encore affiner la procédure de déclaration en y incluant les appuis apportés à des activités politiques. Les dépenses colossales engagées sciemment par des entreprises pour influencer le résultat d'élections ne peuvent être totalement motivées par l'idéologie ou par le charisme d'un candidat. On se doit d'admettre que les gros contributeurs aux partis politiques attendent en retour des avantages financiers ou personnels importants. La plupart des systèmes juridiques tiennent compte de cette réalité et autorisent les nominations à titre personnel à des postes de décisions ainsi que dans certains domaines réservés en fonction des traditions de la société. Tous imposent cependant des limites au-delà desquelles la distribution d'avantages par l'Etat doit être, aux termes de la loi, impartiale ou fonction de critères objectifs permettant de prendre une décision en fonction des mérites de chaque cas. Quand le favoritisme politique atteint un degré tel qu'il menace le bon fonctionnement des programmes publics, il devient nécessaire de trouver des mécanismes pour en limiter l'influence. La législation traitant des principes de base d'une action non partisane de l'Etat destinée à encourager l'intégrité et le professionnalisme des fonctionnaires est examinée au chapitre II. L'obligation de déclaration du financement des activités politiques peut servir à obliger des candidats ou des partis politiques à déclarer les contributions reçues et permettre ainsi aux électeurs comme aux médias de manifester leur réaction non seulement quand elles sont effectuées avant une élection mais également quand elles le seront après, c'est-à-dire quand la personne ou l'entreprise ayant fourni cette contribution reçoit une attention injustifiée.

#### G. Structures administratives

13. Il peut être nécessaire d'organiser les structures d'application des mesures de lutte contre la corruption par une loi. Faut-il confier la lutte à une unité spécialement créée à cet effet ou bien les organismes existants peuvent-ils s'en charger ? Pour la police, le parquet ou le magistrat instructeur, l'existence d'un service séparé présente à la fois des avantages et des inconvénients. Les inconvénients sont notamment les rivalités et les obstacles à la communication qui peuvent naître entre un nouvel organisme et les organismes déjà existants, un surcoût administratif et une baisse du moral et une perte de prestige des organismes à compétence plus générale. Il faut par ailleurs appliquer certains principes réalistes pour la création de nouveaux organismes et de se demander, par exemple, si un service d'enquête ne serait pas également nécessaire pour lutter contre la drogue, le vol d'objet

appartenant au patrimoine culturel, les actes criminels portant atteinte à l'environnement ou tout autre phénomène qui se trouve au centre de l'attention du pouvoir politique ou du public à un moment donné. Les avantages d'un service distinct sont la spécialisation, une plus grande sécurité et l'attribution de la responsabilité de l'action entreprise. Ce dernier point est peut-être le plus important car il permet au pouvoir politique de déterminer les résultats obtenus avec des ressources données et de confier la responsabilité de la lutte à des personnes précises. La possibilité de déterminer les résultats est importante parce que la corruption est, par nature, secrète et peut ne jamais être mise à jour sans des efforts énergiques de la part des services de détection et de répression.

14. Parfois, des modifications radicales peuvent être imposées par la voie législative à la suite de scandales qui ont créé l'impression que les autorités chargées de découvrir et d'éliminer la corruption étaient elles-mêmes touchées par ce phénomène. Dans de tels cas, le seul moyen d'apaiser l'indignation du public peut être alors de créer des organismes considérés à la fois comme insensibles aux influences corruptrices à l'origine du scandale et indépendants des autorités traditionnelles jugées corrompues. Par exemple, le scandale qui a éclaté au sein de la police de Hong-kong dans les années 70 a entraîné une perte de confiance de la population et, par voie de conséquence, la création d'une Commission indépendante de lutte contre la corruption. Celle-ci est un bon exemple d'organisme ayant pour seul objectif la lutte contre la corruption et fonctionnant de manière totalement autonome à l'exception du contrôle des autorités judiciaires et de l'appui budgétaire qui lui est nécessaire. Aux Etats-Unis, un système de conseils indépendants a été créé peu après le scandale du Watergate. A chaque fois qu'un membre du gouvernement ou de l'organisation mis en place à l'occasion d'une campagne présidentielle occupant certaines fonctions prévues par la loi est concerné, l'Attorney General (Ministre de la justice) est tenu d'en informer une cour spéciale qui nomme un procureur spécial chargé d'étudier l'affaire et d'engager des poursuites si nécessaire. Ce conseil indépendant ne peut être membre du gouvernement et agit en dehors de toute supervision de l'Attorney General mais a à sa disposition un budget illimité et toutes les ressources de l'Etat dont il peut avoir besoin, y compris les services des organismes d'enquêtes qui dépendent normalement du Ministre de la justice.

15. De tels organismes, c'est-à-dire des éléments chargés de la lutte contre la corruption et créés pour agir en toute indépendance du pouvoir en place comme ils l'entendent, sans contraintes budgétaires, sont plutôt rares. Ils s'accompagnent d'un coût important, aussi bien financier qu'en perte de prestige pour les services de détection et de répression existants et peuvent être controversés. Des mesures aussi extrêmes peuvent cependant être nécessaires pour que le public sache que même les plus hauts responsables du gouvernement peuvent être amenés à rendre des comptes. Le fait de savoir si une société a besoin ou non d'un tel organisme indépendant capable d'entreprendre une action contre les plus hautes autorités politiques, en dehors des voies régulières, est une question à laquelle on ne peut répondre qu'en fonction du degré de corruption du gouvernement, de sa vulnérabilité à la corruption, du degré de professionnalisme des fonctionnaires chargés de l'application des lois, de l'indépendance et de l'impartialité de la magistrature et de la réaction de l'opinion publique.

#### H. Exclusivité de juridiction

16. Que la responsabilité de la lutte contre la corruption soit confiée à un organisme indépendant ou à un service ou à une division déjà existant, la question de l'exclusivité de juridiction mérite d'être examinée. Quand une

certaine somme d'argent est consacrée exclusivement à la lutte contre la corruption il est tentant, pour plus de simplicité, de confier à cet organisme le monopole de toutes les enquêtes sur les cas de corruption. De plus, les lenteurs habituelles de l'administration de la justice provoquées par l'encombrement des tribunaux plaident en faveur d'une exclusivité de juridiction, même au niveau judiciaire. La vulnérabilité démontrée de la nature humaine à l'influence corruptrice du pouvoir ainsi qu'aux tentations et aux possibilités de malversations qui l'accompagnent plaide cependant contre la logique d'une juridiction exclusive. La maxime latine quis custodiet ipsos custodes ? nous rappelle qu'il importe de savoir qui gardera les gardes. Un certain chevauchement de compétences, voire une certaine concurrence, peut être un bon antidote contre la corruption parce qu'aucune personne ou organisation ne dispose alors exclusivement du pouvoir de laisser se dérouler une activité illégale. Obliger les différents organismes à signaler toute enquête entreprise à l'autorité principalement responsable semble approprié, la seule véritable question restant de déterminer à quel moment ils devront le faire. Le problème, aussi bien législatif que pratique, est de permettre suffisamment de chevauchement d'activités, voire de rivalité, pour révéler au grand jour les cas de corruption qui ne l'auraient pas été par l'autorité principalement responsable, sans pour autant que cela ne conduise à réduire exagérément les informations qui lui parviennent ou ses possibilités d'enquêtes et de poursuites.

## II. MECANISMES ADMINISTRATIFS ET MECANISMES DE CONTROLE VISANT A PREVENIR LA CORRUPTION ET LES ABUS DE POUVOIR

### A. Limites de l'action pénale

17. Les effets dissuasifs des enquêtes et des poursuites et les sanctions directes - privation d'emploi et incarcération - prises contre les fautifs sont un moyen de lutter contre la corruption dans un gouvernement. Toutefois, presque tous les spécialistes participant à la lutte contre la corruption reconnaissent que, si draconniennes ou rigoureusement appliquées les mesures pénales soient-elles, aucune société ne peut espérer punir plus qu'une infime proportion des fonctionnaires qui abusent de leurs pouvoirs. Si l'on veut renforcer l'intégrité des gouvernements, ce sera par des mécanismes touchant la gestion, l'administration, le contrôle et le système d'établissement de rapports. Quelle que soit la fréquence avec laquelle elles sont imposées ou les gratifications personnelles qu'en retirent les responsables de la lutte contre la corruption, les sanctions pénales ne contribuent à rendre un gouvernement honnête que dans une administration qui fonctionne correctement et qui est motivée. En témoigne la configuration de l'une des agences anticorruption les mieux organisées, à savoir la Hong-kong Independent Commission against Corruption (Commission indépendante de Hong-kong contre la corruption). La Commission comprend trois départements remplissant des fonctions distinctes : le département chargé des opérations mène des enquêtes criminelles, le département chargé de prévenir la corruption essaie de supprimer les risques de corruption liés aux systèmes et aux procédures et le département chargé des relations avec la collectivité sensibilise le public aux méfaits de la corruption.

### B. Information sur la corruption

18. La fonction qui consiste à encourager la circulation de l'information de façon à déjouer le secret qui entoure toujours les délits de corruption peut être considérée comme relevant aussi bien d'une autorité judiciaire chargée des enquêtes criminelles que d'un groupe de contrôle indépendant du système

pénal. Il convient de mettre au point des moyens adaptés au public visé pour encourager le public en général, notamment les personnes les plus craintives et les plus souvent victimes d'abus et le personnel des administrations, qui a toutes les chances d'être au courant ou d'avoir entendu parler des fautes commises dans son domaine d'expérience ou son champ d'observation, à dénoncer les actes de corruption. Les supérieurs hiérarchiques et les vérificateurs jouant un rôle consultatif ou chargés d'évaluer les résultats d'une activité devraient non seulement repérer et signaler tout abus de pouvoir spécifique, comme c'est le devoir de tout fonctionnaire de l'Etat, mais devraient également chercher à redresser les situations qui incitent à la malhonnêteté ou qui sont franchement irrégulières. La plupart des citoyens ont des chances de connaître la corruption dans ses manifestations les plus élémentaires, comme les pots-de-vin destinés à accélérer une démarche, les pourboires pour effacer une infraction ou l'étalage de richesses par un fonctionnaire au traitement modeste. Ce type de corruption n'est pas aussi grave que les dessous-de-table institutionnalisés pour les contrats publics. Toutefois, même si les particuliers ne sont exposés qu'à des formes de malhonnêteté commises par des amateurs, il devrait exister des mécanismes extrêmement visibles et efficaces qui encouragent les citoyens ordinaires à signaler les cas de corruption à des autorités administratives ou judiciaires, suffisamment indépendantes et motivées pour prendre des mesures correctives ou désigner des responsables en cas de mauvaise gestion. S'il est important d'encourager les citoyens à se plaindre, de donner suite à leurs plaintes et d'accorder une large publicité à toute mesure corrective prise en conséquence, ce n'est pas tant parce que l'acte dénoncé et corrigé est particulièrement grave que parce que la confiance du public dans le gouvernement et dans son intégrité est en jeu. Aussi les systèmes d'enregistrement des appels téléphoniques et les autres moyens mis à la disposition du public pour l'inciter à dénoncer les fautes de conduite et la corruption des fonctionnaires ne devraient pas être soumis aux mêmes normes d'efficacité, de productivité et de rentabilité que les autres services. La mise à la disposition du public de ces services est une fin en soi et il convient de les maintenir s'ils sont utilisés, même si leur rendement est inférieur à d'autres mesures anticorruption\*.

### C. Autres sources

19. Il convient de prêter une attention particulière aux personnes qui ont connaissance de cas d'abus de pouvoir ou de fautes professionnelles, mais qui hésitent à déposer une plainte qui révélerait leur identité. Parce qu'il est facile d'en abuser et qu'elle sert couramment d'arme contre des adversaires personnels, professionnels ou politiques, la plainte anonyme ne peut jamais déclencher une action administrative ou visant un employé et ne devrait être considérée que comme une information sans fiabilité intrinsèque, à moins que l'enquête ne découvre ailleurs des preuves de la véracité des faits dénoncés. Parce qu'elle est d'une fiabilité douteuse et qu'il est facile d'en abuser, il

---

\* La Commission de la fonction publique des Philippines a lancé en 1988 un programme intitulé "Do Away with Red Tape" (DART) (Moins de bureaucratie), visant à faire pression sur l'administration publique pour qu'elle simplifie ses procédures et améliore ses services. Dans tous les bureaux de la Commission de la fonction publique, on a créé des centres d'action auprès desquels le public peut se plaindre par courrier, par téléphone ou en s'y rendant personnellement. Les plaintes sont vérifiées et, si elles s'avèrent fondées, le bureau ou le fonctionnaire responsable sont dénoncés dans des communiqués de presse ou une émission radiophonique hebdomadaire intitulée DART. Le programme s'est avéré très efficace et continue à fonctionner.

semble préférable de ne pas attribuer d'importance à une plainte anonyme, à moins que le plaignant n'accepte de se porter garant de la vérité ou de la fausseté de l'allégation. Néanmoins, même si l'on peut imaginer qu'il existe des sociétés où les citoyens dénonçant des actes de corruption n'ont pas à craindre de représailles et où les sources de renseignements sur la corruption sont si nombreuses que l'on peut se passer de révélations provenant de sources anonymes, pour bien des gens qui vivent dans des circonstances moins heureuses, la plainte anonyme demeure un exutoire valable.

#### D. Témoins

20. Il en va bien autrement lorsque l'objectif est d'obtenir des témoignages et des preuves sur lesquels fonder une action administrative et pénale. Comme les témoins potentiels doivent absolument être identifiés, la crainte de représailles a un effet extrêmement dissuasif si ces témoins ne sont pas convaincus que l'autorité gouvernementale pèse de tout son poids dans le déroulement de la procédure. Communiquer les plaintes au programme opérationnel présente deux désavantages. Tout d'abord, le soin de décider quelles plaintes devront faire l'objet d'enquêtes est laissé à ceux qui sont indirectement, sinon personnellement, responsables des manquements de leurs subordonnés et ces personnes ont tout intérêt à minimiser les erreurs plutôt qu'à les dénoncer. Deuxièmement, rien n'est fait pour alléger les inquiétudes ou les frustrations du public devant la corruption, puisque le plaignant ne peut s'identifier avec aucune entité distincte et est laissé à la merci de l'organisation qui est censée avoir perpétré l'injustice dénoncée. Il vaudrait mieux, par conséquent, ne pas confier les plaintes relatives à des actes de corruption aux autorités administratives concernées, mais les confier plutôt à des agences ayant au moins autant d'indépendance qu'un vérificateur interne, sinon plus (par exemple, un vérificateur interne dont le poste est créé par l'administration, ou bien un vérificateur interne imposé par les règlements et disposant de pouvoirs législatifs ou autorisé à en référer aux tribunaux, un vérificateur chargé de contrôler le fonctionnement de toutes les administrations gouvernementales, un ombudsman, une autorité indépendante chargée de lutter contre la corruption et habilitée à faire appliquer la loi ou un magistrat chargé instructeur).

#### E. Récompenses

21. Si nombreux sont ceux qui croient pouvoir utiliser un système corrompu à leur avantage qu'il faut parfois des incitations très fortes pour amener le public à dénoncer des actes de corruption. Le moyen le plus traditionnellement utilisé, et probablement le plus fiable, d'obtenir des informations est d'offrir une récompense payable après confirmation de l'exactitude et de l'utilité des renseignements fournis. On croit souvent que ce système n'est utilisé que par la justice pénale, alors que les services douaniers et fiscaux y ont recours depuis des siècles pour la collecte des impôts. Les autorités chargées de la lutte contre la corruption peuvent aussi faire bon usage, sous réserve qu'ils prennent les précautions qui s'imposent, des récompenses comme moyen de susciter la coopération tant d'informateurs anonymes que de témoins. Il peut sembler paradoxal de vouloir verser des récompenses à des personnes qui souhaitent demeurer anonymes. Certaines polices et associations privées de lutte contre le crime ont mis au point un moyen de venir à bout de cette apparente contradiction. Souvent baptisés de noms assez neutres, comme "Ligne directe de lutte contre le crime" ou "Témoign secret", de façon à dédramatiser la situation d'informateur anonyme, ces programmes sont faciles à appliquer à très peu de frais. Un ou plusieurs fonctionnaires discrets, possédant de préférence une expérience suffisante de l'application des lois pour inspirer la confiance, un bureau, un système

téléphonique et une boîte postale sûrs, le tout accompagné d'une campagne de publicité suffisent normalement. Pour les délits de corruption, il devrait être facile de toucher le public concerné par des annonces télévisées ou l'affichage de notices dans les bureaux gouvernementaux ou à proximité. Il suffit que ces notices utilisent un graphisme attirant l'attention, donnent un numéro de téléphone ou une adresse postale où adresser les informations et expliquent que les informations aboutissant à des condamnations ou au recouvrement de fonds, tout en restant confidentielles, donneront droit au versement d'une récompense.

22. Si le correspondant demande des explications, on peut lui expliquer la procédure, qui est simple. Un symbole ou un nombre codé est attribué à l'informateur et l'information est transmise par écrit ou par téléphone. Dans ce dernier cas, l'employé expérimenté qui enregistre l'appel réduit l'information à une accusation intelligible, puis la transmet à l'autorité appropriée chargée de l'enquête ou de la vérification. Pour traduire le caractère de priorité et d'urgence du service, ces systèmes d'appels téléphoniques sont souvent appelés "hot lines", qu'ils se caractérisent ou non par une récompense offerte ou la garantie de l'anonymat. Lorsqu'il est procédé à une arrestation ou à une saisie sur la base de ces renseignements, la somme promise est payée en espèces, ou d'une autre façon également discrète, après que des précautions très strictes aient été prises pour prévenir tout soupçon de détournement de fonds au sein du programme. Comme il espère une récompense, l'informateur a toujours intérêt à ce que l'enquête aboutisse. Incité de la sorte à maintenir les contacts, il est prêt à compléter les renseignements initialement donnés et à fournir des détails et des observations supplémentaires. Grâce au premier contact et aux contacts ultérieurs, un informateur initialement anonyme acceptera peut-être de rencontrer les enquêteurs de façon confidentielle et éventuellement, une fois que la confiance sera établie et qu'il aura surmonté sa crainte des représailles, de jouer le rôle de témoin. En fait, en exigeant que les renseignements relatifs à des actes de corruption ne soient pas seulement exacts, mais aboutissent à des condamnations ou au recouvrement de fonds, on encourage la source anonyme de renseignements à devenir témoin, si c'est là le seul moyen qu'elle ait de fournir suffisamment de preuves pour mériter une récompense.

#### F. Tri des plaintes

23. Si des plaintes formulées en termes accusateurs, comme "corrompues" ou "malhonnêtes", mais accusant plutôt l'administration d'inefficacité, sont adressées à une agence s'occupant essentiellement de l'application des lois, celle-ci leur accordera peu d'attention. Ces plaintes intéresseront davantage les personnes chargées de contrôler la gestion de l'administration. Comme leur tâche consiste à mesurer l'efficacité d'un programme et à assurer l'observation de certaines normes, l'inefficacité, le gaspillage et l'incompétence sont tout autant de leur ressort que les infractions à la loi.

#### G. Contrôles et inspections

24. Les fonctions de contrôle peuvent être réparties de différentes façons. Dans certains cas, un office gouvernemental unique contrôle l'efficacité et la rentabilité des programmes gouvernementaux en exerçant éventuellement des fonctions exécutives, législatives, voire judiciaires. Rien n'interdit qu'il soit directement responsable des contrôles de gestion et des inspections visant à vérifier l'intégrité des fonctionnaires de l'Etat. Plus fréquemment peut-être, un bureau central jouera essentiellement un rôle de direction et de supervision, comme c'est le cas de la Secretaría de la Controloria General de

la Federación, au Mexique. Ensuite, chaque agence gouvernementale peut avoir ses propres contrôleurs ou inspecteurs (comme c'est le cas des "controlorías internas" dans le Gouvernement mexicain). Parfois, les commissaires aux comptes sont habilités à présenter des rapports à l'Assemblée ou au gouvernement et leur statut leur confère la capacité d'action, l'indépendance budgétaire ou d'autres incitations à l'objectivité.

25. Un contrôleur interne, outre son rôle habituel qui consiste à recevoir et à filtrer les plaintes anonymes et attribuées, peut remplir d'autres fonctions précieuses en stimulant et en utilisant le flux d'information qui seul permet de détecter et de combattre la malhonnêteté dans l'administration. Un contrôleur travaille à tous les niveaux d'un organisme et devrait jouir d'une réputation d'objectivité puisqu'il n'a de compte à rendre, normalement, qu'à son directeur exécutif. C'est au contrôleur, qui bénéficie d'une grande mobilité et d'un certain prestige, que les fonctionnaires s'adressent automatiquement pour signaler les irrégularités. Si l'on veut garder la confiance des employés, il convient d'établir une tradition de discrétion, qui de toute façon est de rigueur dans les enquêtes sur les actes de corruption. En outre, les contrôleurs ont bien souvent davantage de connaissances techniques que les membres d'un organisme national chargé de faire appliquer les lois. Autrement dit, les contrôleurs jouent un rôle indispensable du fait qu'ils ne se contentent pas de filtrer les plaintes, mais qu'ils les interprètent au bénéfice du personnel de justice pénale moins au courant des détails techniques, tant au moment de la décision initiale que pendant toute la durée d'une enquête nécessitant, par exemple, des connaissances spécialisées.

26. En identifiant les domaines où les coûts sont excessifs et les contrôles de gestion insuffisants, les contrôleurs détectent et préviennent la corruption, comme aucune autorité du système de justice pénale chargée de lutter contre la corruption ne pourrait le faire. Les juridictions pénales ne connaissent normalement que des plaintes ou observations de conduite qui, si elles sont vérifiées, constituent un crime. Une juridiction pénale, même si elle avait légalement le droit de le faire, ne pourrait guère se permettre de consacrer ses ressources à l'examen de procédures d'approbation des offres dont le caractère illégal ne lui aurait pas été dénoncé de manière précise. Un contrôleur vigilant, au contraire, effectuera un tel examen, recommandera des mesures préventives et correctives et communiquera toute preuve d'agissement illégal aux autorités pénales. Ainsi une autorité distincte, dont les responsabilités ne se limitent pas au domaine pénal, mais s'étendent aux contrôles de gestion et à la lutte contre la corruption, sera considérée par tous comme indépendante et pourra détecter et dénoncer des situations où les risques de corruption sont excessivement élevés et prévoir leur redressement.

#### H. Motivation des fonctionnaires

27. Ce n'est pas seulement le public qu'il faut sensibiliser à l'éthique, mais également les fonctionnaires. Ceux-ci doivent être instruits des obligations qu'implique le service public et bénéficier de recyclages périodiques. Dans ce domaine, la précision et la subtilité devront parfois être sacrifiées à la clarté et aux considérations pratiques. Il vaut mieux, sans doute, permettre à un employé d'accepter n'importe quel type d'hospitalité sous forme d'invitation à boire ou à manger, ou bien, au contraire, lui interdire carrément d'accepter quelque forme d'hospitalité que ce soit, plutôt que de promulguer des règles compliquées tenant compte de la valeur, de l'intention et de la nature de la relation et qui autorisent finalement des relations très compromettantes dans la mesure où elles sont

gérées avec habilité. Les fonctionnaires devraient tirer les mêmes enseignements des actes du gouvernement que des exhortations de leurs supérieurs.

28. L'Etat devrait consacrer aux salaires de la fonction publique des ressources suffisantes pour pouvoir employer du personnel et des cadres compétents en les payant correctement. Lorsque le niveau des traitements des fonctionnaires amène la population à se demander comment une personne ayant des charges de famille peut vivre avec un tel salaire, on se trouve dans un système qui incite à la corruption. Lorsqu'un employé de l'Etat ne gagne pas suffisamment d'argent pour vivre, il s'absente, triche sur ses heures de travail, vole, extorque des fonds ou accepte des pots-de-vin. Lorsqu'un directeur d'organisme chargé de responsabilités comparables à celles d'un directeur de société reçoit un traitement comparable à celui d'un employé ou d'un travailleur manuel, toutes les conditions sont réunies pour que le fonctionnaire en question cède à la première tentation de corruption. Lorsqu'un gouvernement verse des traitements qui ne correspondent en rien aux responsabilités, il dénie à la fonction publique le respect qui lui est dû et le professionnalisme qui doit la caractériser et laisse entendre que l'administration du pays peut être confiée à n'importe qui pour un salaire dérisoire. Si cette impression se répand parmi tous les fonctionnaires, ceux-ci perdent l'altruisme et l'idéalisme qui les ont parfois amenés à travailler pour le gouvernement et leur moral tombe au plus bas, tandis que le réconfort moral, qui aurait dû contrebalancer, en quelque sorte, l'injustice des traitements, disparaît.

#### I. Méthodes de signalisation interne des irrégularités

29. Une fonction publique bien motivée et observant des normes élevées d'intégrité professionnelle est bien armée pour résister aux abus de pouvoir aussi longtemps que son code de professionnalisme n'est pas perverti par un sens erroné de la solidarité ou le refus de reconnaître les erreurs occasionnelles. Les institutions dotées de programmes efficaces visant à préserver l'intégrité de leurs membres ont en général mis au point des procédures permettant de faire face aux cas de malhonnêteté et aux facteurs de complication que sont les relations entre supérieurs hiérarchiques et subordonnés et les relations personnelles.

30. Il convient de mettre au point des procédures qui imposent à chaque membre de l'organisme gouvernemental des obligations claires et indiquent avec précision ce qui constitue un incident à signaler ou doit faire l'objet d'une plainte et à qui et comment faire rapport. Ces règles ont pour effet, lorsqu'elles sont observées et appliquées par la direction, de protéger les employés d'accusations de déloyauté, de manquement à l'amitié, de promotion personnelle ou de jugement erroné. Chaque organisation peut mettre au point des règles adaptées à sa propre situation et aux organisations de contrepartie. Les employés peuvent être tenus de faire rapport à un superviseur à un certain niveau de la hiérarchie, à moins que ce superviseur soit accusé lui-même de fautes professionnelles. Lorsque l'accusation concerne le supérieur auprès de qui la plainte devrait normalement être déposée, on peut décider que les plaintes seront déposées auprès d'un fonctionnaire responsable de l'éthique pour l'ensemble de l'organisation qui jouera le rôle de premier centre d'aiguillage ou de contact supplétif. Le règlement devrait exiger que l'auteur ou le destinataire de l'accusation constitue un dossier permanent afin de faciliter l'attribution ultérieure des responsabilités. Les différentes étapes de la transmission aux autorités chargées de l'enquête devraient être clairement définies, de même que les délais et les normes régissant la communication des plaintes à une autorité en

matière de justice pénale en vue de leur examen. L'essentiel est que les plaintes soient portées promptement et avec exactitude à l'attention d'une personne exerçant des responsabilités en matière de gestion, qui devra décider en fonction d'instructions spécifiques si elle doit communiquer la plainte à une autorité chargée des enquêtes criminelles, ou bien que le plaignant la soumette directement à ladite autorité.

31. Deuxième impératif : l'employé-témoin qui reçoit la plainte d'un citoyen ou soumet des observations personnelles doit rester aussi neutre que possible, jouant le rôle de messenger motivé par le devoir et non d'accusateur. De cette façon, la tension entre l'employé et l'objet de la plainte est réduite à un minimum. L'initiateur du rapport ne doit pas non plus essayer de corroborer ou de réfuter l'accusation ou les circonstances suspectes. Ce faisant, il ne se contenterait plus d'accomplir un devoir qui lui répugne, mais ferait le travail d'autres services par intérêt personnel. Il doit aussi éviter de chercher à réfuter une accusation de conduite criminelle apparente, car c'est aux échelons supérieurs de la direction ou aux autorités administrant la justice pénale, et non à l'employé faisant le rapport, qu'il revient de réfuter ou d'expliquer de façon satisfaisante une accusation. Si un service de lutte contre la corruption auquel l'affaire est renvoyée décide de rechercher la coopération de l'employé pour obtenir des preuves supplémentaires, la question peut être débattue entre l'employé, un supérieur hiérarchique et les autorités chargées de l'enquête. Si l'employé doit alors prendre des mesures, il faut qu'il soit évident que c'est sous la gouverne des autorités chargées de l'enquête et de la direction de l'organisme, et non de sa propre initiative.

32. Les superviseurs et les cadres supérieurs devraient jouir de davantage de latitude pour signaler les écarts de conduite. Le fait qu'ils bénéficient d'une perspective plus large et d'une plus grande objectivité leur permet parfois d'étayer la plainte initiale par des données pertinentes relatives à des plaintes antérieures ou à des actions disciplinaires prises contre l'employé pour des fautes analogues ou bien retraçant l'apparition d'une certaine animosité entre le plaignant et la cible de l'accusation. La connaissance de ces faits peut aider les autorités à décider en connaissance de cause s'il y a lieu de mener une enquête criminelle. Même les superviseurs doivent se contenter de recueillir et de transmettre discrètement les données disponibles, de façon que les autorités chargées d'administrer la justice pénale soient libres de décider de mener ou non une enquête. Il convient presque toujours d'éviter que la partie soupçonnée ait connaissance de la substance de l'accusation avant que celle-ci ne soit communiquée aux autorités chargées de l'enquête. La définition exacte de ce qui constitue une accusation ou une observation méritant d'être signalée doit être donnée dans les manuels à l'intention des fonctionnaires et à l'occasion de sessions de formation. Différentes formulations sont possibles, mais les règlements, si difficiles soient-ils à formuler, doivent préciser les conditions requises pour que : a) une observation ait été faite ou une plainte déposée; b) l'observation ou l'accusation ait été faite par une personne dont le témoignage soit considéré fiable; c) l'agissement observé ou dénoncé soit susceptible de constituer une faute méritant enquête; et pour que d) on puisse déterminer si la faute supposée a été interprétée comme telle par le plaignant ou bien serait apparue telle à un observateur impartial.

#### J. Exclusion

33. Comme précaution administrative dans des situations délicates, comme mesure préventive contre la corruption et comme moyen de protéger la réputation des employés et de l'administration en général, l'exclusion

présente beaucoup d'avantages. Quels que soient les motivations et les mérites d'une décision, l'important est d'en sauvegarder l'impartialité en interdisant à tout fonctionnaire ayant un intérêt personnel ou financier dans l'affaire d'y participer. La règle de l'exclusion est facile à appliquer et peut facilement devenir un impératif moral : dans le doute, exclure ! Si la règle est appliquée avec rigueur par les responsables qui donnent ainsi l'exemple à leurs subordonnés, l'une des principales causes de la méfiance du public envers le gouvernement aura disparu. Cette méfiance du public est due, en effet, à la concentration évidente au siège du gouvernement, au su et au vu des médias, de ces parasites politiques qu'on appelle trafiquants d'influence. Faisant commerce de leurs relations personnelles politiques ou d'affaires avec les responsables politiques, ces personnes touchent des droits en laissant entendre, expressément ou implicitement, qu'elles peuvent entrer en contact avec les dirigeants politiques et les influencer en faveur de leurs clients pleins d'espoir, parfois crédules et toujours intéressés. Dans une administration où l'exclusion pour intérêt personnel ou financier est devenue la norme, ces tactiques non seulement sont une source d'embarras mais deviennent improductives. Le trafiquant d'influence qui continue à se vanter de pouvoir influencer un responsable politique en raison de ses relations personnelles, officielles ou politiques accuse virtuellement le fonctionnaire d'une infraction ou d'une violation administrative en ne se retirant pas d'une affaire de laquelle l'amitié personnelle dont il se vante justifierait son exclusion. Par ailleurs, les règlements concernant l'exclusion constituent un mécanisme de défense précieux pour le fonctionnaire honnête qui peut les invoquer contre ceux qui essaient d'influencer ses décisions.

#### K. Conséquences des plaintes en suspens pour le personnel

34. Certains sont d'avis que même des plaintes anonymes peuvent être prises en compte dans les décisions relatives au personnel et que l'on ne doit pas risquer de promouvoir une personne dans des circonstances suspectes ou pendant qu'une enquête est en cours. Une telle approche est de toute évidence inique puisqu'un particulier mécontent, légitimement contraint de s'en tenir à certains règlements ou à certaines normes, peut être responsable de fausses accusations ou un rival pour une promotion peut connaître suffisamment bien le système d'avancement pour le manipuler de façon à priver le fonctionnaire honnête d'une promotion, en portant ou en faisant porter contre lui une plainte qui le disqualifie.

35. Il semble préférable de considérer les enquêtes anticorruption comme sans effet sur les questions de personnel, tant qu'elles n'ont pas abouti à des conclusions défavorables à l'employé. On peut aussi s'en tenir à un compromis en bloquant temporairement l'examen du cas d'une personne faisant l'objet d'une enquête et en n'autorisant que des affectations temporaires jusqu'à ce que l'enquête ait abouti. Comme il est souvent impossible d'imposer des délais arbitraires pour l'achèvement d'une enquête, même si d'importants mouvements de personnel s'en trouvent retardés, on peut fixer un délai arbitraire, mais raisonnable, après lequel l'employé sera de nouveau éligible pour une éventuelle promotion, sous réserve que cette dernière soit annulée si l'enquête en cours aboutit à des conclusions négatives pour l'employé concerné. Ce qu'il faut éviter, c'est qu'un système de promotion du personnel ou d'inspection interne puisse être manipulé par des plaintes ou des enquêtes en cours, lorsque l'on n'attend aucun résultat positif de ces dernières.

#### L. Moyens de parer les manoeuvres d'intimidation

36. Parfois les fonctionnaires font l'objet de menaces physiques dont la gravité dépend des personnalités impliquées, du caractère habituel du recours à la violence, de l'ampleur et de la rentabilité des actes de corruption

suspectés et de la probabilité des sanctions. En cas de menace grave, il ne faudra exclure aucune des contremesures dont on dispose pour faire face aux menaces des terroristes, des criminels organisés et des trafiquants de drogue. Il faudra éventuellement prendre des mesures pour assurer la protection ou le déplacement des témoins, et loger les autorités chargées de l'enquête et leurs familles pendant des mois, voire des années, dans des installations militaires sûres. La police enregistrera éventuellement les appels téléphoniques reçus au bureau et à la maison. On pourra créer un pool de magistrats du parquet et de magistrats instructeurs comme le "pool antimafia de Palerme", pour répartir les responsabilités et pour empêcher qu'un seul magistrat ne devienne à la fois l'unique mémoire institutionnelle et la cible unique des actes de violence. On peut créer un tribunal spécial, centralisé et bien protégé, dont les membres seront choisis pour leur invulnérabilité aux tentatives d'intimidation. Des affectations diplomatiques ou académiques à l'étranger peuvent servir à la fois de récompense et de période de détente après une enquête particulièrement délicate et dangereuse.

37. Il existe des menaces plus subtiles : allusions à un rétrécissement des possibilités de carrière, à des jugements défavorables dans des affaires ultérieures portées devant un certain tribunal ou à des conséquences budgétaires malheureuses pour l'équipe chargée de l'enquête. Ces menaces sont faciles à proférer dans des termes qui rendent les poursuites difficiles, mais elles sont bien comprises par les fonctionnaires. Il faut trouver un moyen de parer ces formes plus subtiles d'intimidation, ces allusions à peine voilées laissant entendre à un employé que, s'il s'obstine dans ses accusations, sa réputation et sa carrière en souffriront. Dans une société où les autorités chargées de lutter contre la corruption ne sont pas insensibles aux représailles, les citoyens doivent s'en remettre presque exclusivement à leur courage personnel. De toute évidence, il serait bien préférable de créer et d'entretenir dans le système de justice pénale une culture institutionnelle d'indépendance et de professionnalisme qui appuierait les forts et obligerait les faibles à se conformer aux normes d'honnêteté et d'intégrité du groupe. Une telle culture suppose une indépendance totale. Si les enquêtes concernant les actes de corruption sont menées par un magistrat instructeur, le caractère indépendant du pouvoir judiciaire contribue à protéger le magistrat d'actes et des pressions indésirables\*. Si les autorités chargées de la lutte contre la corruption sont un organe de la police ou des magistrats du parquet, il faut trouver le moyen d'assurer l'indépendance de la branche exécutive du gouvernement\*\*. Dans certains cas, le corps législatif peut créer ses propres comités anticorruption ou affecter certains de ses membres à la lutte contre la corruption. La soumission à la législature de rapports périodiques et publics résumant les activités des entités chargées de lutter contre la corruption et soulignant les difficultés rencontrées ou les efforts faits pour faire obstruction à ces enquêtes devrait être rendue obligatoire.

---

\* Voir le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (résolution 34/169 de l'Assemblée générale). Voir aussi le projet de Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, dont le Congrès sera saisi [Dossiers officiels du Conseil économique et social, 1990, Supplément N° 10 (E/1990/31)], chap. I, sect. C, décision 11/116, annexe.

\*\* Voir les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature [Septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Milan, 26 août-6 septembre 1985 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.86.IV.1), chap. I, sect. D.2]].

38. Quelle que soit la nature de l'organisme chargé de lutter contre la corruption, il devra être placé sous l'autorité d'une personnalité éminente fermement résolue à examiner chaque plainte en fonction des seuls faits, qui protégera l'organisme en question des pressions abusives ou l'aidera à acquérir suffisamment de poids, tout en gagnant l'appui des institutions et du public, pour résister aux menaces de représailles et les ignorer. Sa force sera sans doute d'autant plus grande qu'il existera un plan de carrière. Une fonction publique dont les employés ont reçu une éducation et une formation correctes et qui prévoit un plan de carrière susceptible d'intéresser et de retenir une élite et de lui conférer autorité et responsabilité est à même de résister aux influences extérieures, y compris à la corruption. Il est essentiel par conséquent de créer une tradition de professionnalisme dans l'administration, fondée sur la diffusion d'un corps organisé de connaissances sur la conduite du pays, qu'il soit impartie de manière académique ou acquis par l'expérience, ainsi que d'une éthique mettant en évidence qu'en raison du pouvoir qu'elle confère, la profession d'administrateur public comporte des responsabilités particulières vis-à-vis des citoyens, y compris l'obligation de résister à l'intimidation.

#### M. Codes éthiques

39. On en apprendra davantage sur les obligations de l'administrateur public en se rapportant à des sources comme les Principes éthiques du service public de l'Institut international des sciences administratives, principes qui recourent les leçons de l'expérience pratique. Le premier de ces principes est le devoir d'accomplir chaque jour la somme de travail pour laquelle on est payé. Ceci signifie que les employés doivent être au service du public et ne pas provoquer ou profiter de délais indéterminables qui incitent le public à leur offrir des pots-de-vin pour les encourager à faire ce qui, après tout, n'est que leur devoir. Toutes les redevances spéciales versées pour des services devraient revenir à l'Etat et non aux employés. Toute rémunération supplémentaire versée à l'employé doit reposer sur sa productivité et non sur le consentement des citoyens à payer pour des services, une telle norme encourageant les extorsions. En fin de compte, le professionnalisme ne constituerait-il pas, tout bonnement, pour l'administration, à placer les intérêts des citoyens et du gouvernement au-dessus des intérêts privés\* de façon à mériter la confiance du public ? En étant fidèle à ce principe, elle éviterait les conflits d'intérêt, le favoritisme, les pots-de-vin et le népotisme qui expliquent la méfiance si fréquente du public à l'égard du gouvernement.

### III. PROCEDURES PERMETTANT D'IDENTIFIER DES FONCTIONNAIRES CORROMPUS, D'ENQUETER A LEUR SUJET ET DE LES CONDAMNER

#### A. Définition des tâches et des ressources

40. Lorsque l'autorité chargée de l'enquête doit s'occuper d'un cas de suspicion de corruption, il peut être nécessaire de résoudre certaines questions fondamentales d'organisation. Si le domaine de compétence en matière d'enquête a été défini antérieurement et si la question se pose à l'intérieur de ce domaine de manière régulière, par exemple à la suite d'un

---

\* Conformément aux recommandations du Séminaire interrégional sur la corruption dans la fonction publique tenu à La Haye du 11 au 15 décembre 1989, un projet de code de conduite international type pour les fonctionnaires est en cours de préparation.

rapport adressé à un magistrat compétent par la police ou par un citoyen, la liberté d'action ou de manoeuvre est réduite. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un cas de corruption, les organes de décision éprouvent souvent le besoin, de prendre des dispositions nouvelles ou spéciales, ainsi qu'il a été indiqué plus haut (chap. I, sect. G).

41. Le magistrat chargé de l'instruction d'une affaire de corruption et à qui incombe une responsabilité nouvelle ou extraordinaire se trouvera souvent en présence d'une situation très fluide. Parfois, un responsable peu au courant des réalités d'une enquête aura fixé un calendrier pour son exécution. Plus souvent encore, le dirigeant responsable s'empressera de transférer aux nouvelles autorités chargées de la lutte contre la corruption non seulement la responsabilité de l'enquête mais aussi celle de faire accepter par les médias et par l'opinion publique la nouvelle autorité chargée de la lutte contre la corruption ou celui qui est à sa tête. Les dirigeants responsables, ne connaissant peut-être pas la manière dont il convient de mener une enquête dans une affaire de corruption et étant peut-être relativement peu intéressés à la chose, peuvent être disposés à accepter toutes conditions paraissant raisonnables pourvu qu'on fasse disparaître les problèmes du moment, à savoir les enquêtes des médias ou du pouvoir législatif. En conséquence, une autorité nouvelle ou spécialement créée pour la lutte contre la corruption peut s'offrir le luxe rare de négocier ou de définir sa compétence, ses ressources et sa structure.

42. Le responsable qui procède rapidement à une analyse des besoins prévus pour l'enquête à mener peut se trouver dans une situation sans précédent lui permettant de répondre à ces besoins alors que la clameur publique exige que des mesures efficaces soient prises. C'est là qu'il faut battre le fer quand il est chaud. Lors du recrutement ou au cours d'une enquête ultérieure, la plupart des dirigeants responsables tiennent à éviter de donner l'impression qu'ils ont refusé d'accorder à l'autorité nouvelle les ressources que celle-ci juge nécessaires aux fins de l'enquête. Une situation plus grave encore serait celle dans laquelle le dirigeant responsable risquerait de se trouver embarrassé et en butte à des soupçons si l'on apprenait que les personnes désignées pour mener l'enquête avaient refusé de le faire faute d'avoir obtenu des ressources suffisantes pour s'acquitter efficacement de leur tâche. Mais lorsque l'intérêt des médias ou du corps législatif est retombé et que de nouvelles crises accaparent l'attention du public, il n'y a guère de raisons de réévaluer ou d'augmenter les ressources ou les pouvoirs antérieurement accordés à l'unité chargée de la lutte contre la corruption ou aux responsables de l'enquête et il est peu probable que même une démission ou une demande de transfert du responsable suscite autant de crainte qu'initialement. S'il faut promulguer des décrets pour créer l'autorité, il convient de les examiner avec la personne désignée afin de s'assurer que toutes les dispositions nécessaires y figurent. Il faut accorder une attention particulière aux chevauchements possibles et aux conflits avec d'autres institutions.

43. Le responsable, s'il est expérimenté, sera aussi en mesure de prévoir des conflits possibles avec les objectifs de l'enquête et avec l'autorité elle-même qui l'a ordonné et il s'efforcera d'obtenir des engagements fermes dans tous les domaines qui font problème. Si l'on peut prévoir qu'un service de renseignements sera peu disposé à fournir des informations pour une enquête concernant une faute commise sur le plan financier, il sera bon d'obtenir d'un responsable doté du pouvoir nécessaire pour le faire exécuter l'engagement ferme que les dossiers et les témoins nécessaires seront fournis. Une demande d'enquête en cas de présomption de corruption concernant un aspect mineur d'un contrat important et particulièrement douteux peut ne porter que sur la partie

visible de l'iceberg, alors que quantité d'autres pratiques corrompues sont cachées juste sous la surface. Le responsable de l'enquête doit alors évaluer la portée de la mission : il doit décider par exemple, si elle doit être étroitement limitée, c'est-à-dire se rapporter à l'acte initial de corruption ou de détournement de fonds, qui peut être établi sans obstacle parce que seules des personnes situées à un niveau peu élevé y sont mêlées, ou s'il s'agit d'obtenir un mandat élargi pour tenir compte de l'étendue et du volume probables de la corruption. Si l'on choisit ce dernier cours, plus risqué, et s'il ressort de l'enquête que les présomptions initiales correspondaient à de la corruption à un niveau élevé, les dirigeants responsables qui, au début, avaient fourni leur appui, peuvent perdre de leur enthousiasme. En soi, cela n'est pas nécessairement un indice de corruption. Cela peut simplement correspondre au fait qu'une autorité chargée de la lutte contre la corruption peut être créée ou désignée à la fois pour résoudre un problème de relations publiques et pour assurer la punition des délinquants. Les conséquences déplaisantes des résultats d'une enquête qui peuvent entraîner un surcroît de publicité défavorable n'auront peut-être pas été sérieusement envisagées et l'on ne peut s'attendre qu'elles soient bienvenues. Dans certaines sociétés, les accusations de fautes commises par l'autorité chargée de l'enquête servent habituellement à la faire échouer, notamment si la pratique suivie consiste à suspendre le personnel ou à l'affecter à d'autres tâches pour la durée de la vérification de ces accusations. Lorsqu'on peut s'attendre à une contre-attaque de ce genre, il peut être nécessaire d'obtenir un accord aux termes duquel il n'y aura ni suspension ni transfert pendant la durée de l'enquête sur la corruption ou qu'on n'y procédera qu'avec des garanties rigoureuses.

44. En outre, si des demandes portant sur des éléments de preuve, des dossiers fiscaux ou personnels ou d'autres documents officiels à obtenir de l'étranger soulèvent d'épineux problèmes juridiques ou peuvent donner lieu à des retards apportés pour faire obstruction, il convient d'exiger d'emblée l'application de procédures rapides et garanties, qui sont essentielles. Si de hauts fonctionnaires sont des témoins potentiels et qu'on peut s'attendre qu'ils cherchent à éviter de témoigner ou de fournir des documents, le décret ordonnant l'enquête doit exiger la collaboration de tous les fonctionnaires de l'Etat sous peine de déchéance et de perte des droits à des prestations. Nombre d'autres questions de compétence et de rapports en matière d'organisation et de contrôle dicteront les pouvoirs et les ressources dont l'autorité chargée de la lutte contre la corruption aura besoin de s'assurer au moment de sa création.

45. On peut, par diplomatie, estimer qu'il y a plus à gagner à faire preuve de franchise et à demander poliment, au lieu d'exiger et de poser des conditions. Il semblerait toutefois que normalement il soit fort souhaitable de disposer d'un enregistrement écrit, établi par une correspondance et des aide-mémoire, fournissant la preuve que les autorités responsables ont été informées au sujet des ressources nécessaires. Cet enregistrement jouera un rôle dans l'élaboration des décisions des dirigeants responsables. Les scandales liés à la corruption entraînent habituellement des enquêtes et des tentatives visant à imputer des responsabilités. Les documents écrits protégeront la réputation personnelle et professionnelle de celui qui est chargé d'instruire une affaire de corruption ou de l'autorité responsable, qui a demandé mais n'a pas obtenu des instruments appropriés pour s'acquitter de sa tâche dans les conditions nécessaires et avec succès; quant au dirigeant responsable qui a rejeté la demande, son refus ne servira pas sa réputation. Cette question de la protection de celui qui est chargé de l'enquête et de la réputation professionnelle de ceux qui travaillent avec lui joue un rôle particulièrement important lorsque les probabilités d'échec et d'accusations faisant état d'irrégularités ou d'incompétence l'emportent sur les chances de succès.

46. Les tâches les plus difficiles seront sans doute les enquêtes sur des activités financées internationalement ou sur des entreprises étrangères dont on craint ou soupçonne l'illégalité ou encore celles qui sont liées à la recherche de l'origine de paiements internationaux destinés à corrompre pour en déterminer les bénéficiaires, pour savoir si les fonds ont été dispersés ou s'il reste des biens à confisquer. Un organisme luttant contre la corruption peut se heurter à l'impossibilité de découvrir la vérité des faits parce qu'il n'y a aucune trace écrite, à cause du temps écoulé, de la manière subtile dont l'effet de corruption est exercé et du raffinement et des ressources dont disposent les criminels. On sait qu'en pareille situation la simple apparence d'abus porte atteinte à la confiance du public tout autant que l'abus lui-même. On peut se sentir tenu de mener une enquête à caractère sensationnel, par exemple la recherche de corruption probable de hauts fonctionnaires ou la recherche de biens disparus dans un pays mis au pillage, même si les chances de succès sont minces. Lorsqu'une enquête à grand fracas de ce genre est infructueuse, ceux qui font profession de croire à l'association de malfaiteurs et ceux qui peuvent s'assurer un profit, politiquement ou par voie de presse, en soutenant qu'il y a eu dissimulation d'irrégularités ne manqueront pas de se manifester. En conséquence, il convient de s'entourer de précautions lorsqu'on se hasarde à entreprendre une enquête dans une affaire de corruption ou dans une action en confiscation. Les preuves écrites doivent établir le fait que les pouvoirs et les ressources requis sont indispensables et ont été accordés. Si l'on veut éviter des accusations de négligence, l'enquête ou la recherche d'avoirs devront peut-être être menées de façon plus approfondie qu'il ne serait normalement nécessaire. Si les efforts concernant une confiscation ou la recherche exigent une action menée avec des pouvoirs discrétionnaires, tout compromis ou toute décision de ne pas saisir un tribunal doit relever de l'autorité la plus haute et être justifié par des preuves documentaires complètes.

#### B. Le caractère clandestin et consensuel de la corruption

47. La difficulté d'obtenir des renseignements utiles sur la corruption dans l'administration publique constitue un problème fondamental. Les plaintes sont souvent rares en raison du caractère clandestin et consensuel, inhérent à la plupart des délits de corruption. L'argent versé pour acheter le silence ou pour étouffer un scandale n'entraîne pas de plainte, les deux parties coupables profitant de leur arrangement illégal. L'extorsion de fonds peut concerner une victime non consentante sans qu'il y ait de plaignant, faute de confiance du public dans le processus de lutte contre la corruption. Une difficulté supplémentaire vient de ce que la concentration des moyens financiers et des possibilités de corruption concerne généralement des activités publiques très complexes et spécialisées. Il en résulte que des fraudes peuvent aisément être camouflées de façon à être rendues invisibles pour tous ceux qui ne sont pas des experts, y compris la moyenne des personnes chargées des enquêtes.

48. Le caractère clandestin et consensuel de la corruption et sa nature souvent hautement technique et spécialisée ont deux conséquences. Premièrement, il faut trouver un moyen de mettre à la disposition de l'organisme chargé de la lutte contre la corruption les connaissances techniques et les informations utilisables qui sont nécessaires. Deuxièmement, cet organisme doit étudier sérieusement les types de stratégies appropriés aux phénomènes de corruption dont il s'agit, sans jamais oublier qu'en raison de sa nature même l'information sera sans doute difficile à obtenir. La question des connaissances techniques nécessaires est étroitement liée à l'ensemble du problème de l'obtention, en provenance des institutions et du public dans son ensemble, de renseignements suivis sur la corruption.

### C. Stratégies de sélection

49. La corruption doit être dénoncée par la population et par les pouvoirs publics et les organismes exécutant des programmes dans ce domaine doivent y jouer leur rôle, de même que les autorités chargées de la justice pénale. Les autorités chargées de l'application des lois doivent, lorsqu'elles sont saisies par les inspecteurs des organismes chargés de l'exécution des programmes ou en cas de plaintes, de dénonciations anonymes ou de nouvelles publiées par les médias ou encore lorsqu'elles agissent de leur propre initiative, suivre une stratégie donnée, que ce soit consciemment ou subconsciemment. Pour déterminer le degré d'applicabilité d'une stratégie il faut tenir compte du principe des poursuites d'office, là où ce principe est appliqué. Toutefois, quel que soit le système, il y a des choix à faire pour distinguer les questions qui peuvent être classées sans suite parce qu'il n'est pas possible d'identifier de suspects de celles où une enquête permet de remédier à l'absence de motifs de poursuites. Parmi les modes d'approche à envisager pour les enquêtes, on peut distinguer les stratégies purement réactives, que nous caractériserons ici comme stratégies par carence ou comme stratégies de recours à des normes permettant d'établir des priorités, les stratégies de détermination des objectifs sur la base du renseignement et l'approche fondée sur l'utilisation d'appâts et la vérification d'intégrité.

#### 1. Stratégie par carence

50. L'approche sans doute la moins défendable est celle que constitue la réaction à l'incitation fournie par une plainte ou une nouvelle diffusée par les médias et fondée sur une fantaisie, en l'absence de toute norme ou de plan directeur. De telles réactions permettent l'utilisation incontrôlée de ressources destinées aux enquêtes pour ce qui paraît être l'objectif le plus vulnérable du moment où celui qui a la plus grande valeur d'actualité. Ce mode d'approche, désigné ici par le terme "stratégie par carence", entraîne le risque d'utilisation de ressources importantes dans des cas simples à résoudre ou intéressants à étudier mais qui n'ont guère d'importance dans l'ensemble d'un programme. Si, par exemple, le taux de coulage de marchandises résultant de vols commis par les employés est de 5 %, alors que la ristourne typique sur les achats de matériaux est de 10 %, la distorsion des priorités est évidente, même compte non tenu du niveau auquel se situent les personnes susceptibles d'être impliquées dans chacun de ces cas.

#### 2. Fixation des priorités

51. Une stratégie plus justifiable et plus efficace, fondée sur la réaction à des communications et des plaintes venues de l'extérieur entraînerait, sous une forme ou une autre, l'établissement de priorités selon des critères rationnels établis d'avance et appliqués systématiquement. Pour des raisons évidentes, les demandes de renseignements et les plaintes émanant du pouvoir législatif ou résultant d'exposés à caractère sensationnel par les médias peuvent bénéficier d'une attention immédiate, de préférence aux demandes qui n'ont pas encore pénétré le domaine public. Certaines demandes peuvent être rejetées immédiatement ou à la suite d'une action réduite au minimum si le délinquant ne peut être identifié sans la mobilisation de ressources disproportionnées. D'autres demandes peuvent exiger une action immédiate, alors que le délit est en cours d'exécution ou avant que des moyens de preuve de caractère essentiel soient perdus. Les infractions qui sont à la limite de l'administratif et du pénal, peuvent, si la législation locale le permet, faire l'objet de directives prévoyant un traitement exclusivement administratif, ou une procédure sommaire de renvoi, par l'autorité pénale, aux autorités administratives, si l'infraction est mineure et que la sanction y

soit proportionnée, par exemple le licenciement d'un fonctionnaire et l'interdiction de l'engager à nouveau. L'établissement et l'application de directives de ce genre peuvent au moins permettre la répartition rationnelle et justifiable des ressources, lesquelles peuvent alors être adaptées au moyen d'un processus d'évaluation des programmes pour tenir compte des modifications des objectifs ou des priorités.

### 3. Avantages et inconvénients des stratégies réactives

52. Les deux modes d'approche exposés plus haut constituent des réactions à des stimulants extérieurs. Personne ne prévoit que l'autorité chargée de l'application des lois créera ses propres possibilités d'enquête et, de la sorte, assurera l'indépendance de ses efforts à l'égard des plaintes et des renvois. Ces stratégies réactives ont la vertu négative d'être non controversables. Il est moins probable que l'autorité chargée de l'enquête soit accusée d'esprit partisan et qu'elle soit la cible d'une hostilité institutionnelle de la part d'une entité faisant l'objet d'une enquête s'il est manifeste que l'enquête a été dictée par une plainte ou une pression extérieure et ne résultait pas d'un caprice de l'autorité ou de son désir mal motivé de porter atteinte à la réputation d'une organisation ou d'une personne. Néanmoins, les stratégies purement réactives font l'objet de critiques à cause du caractère clandestin et consensuel inhérent à la plupart des phénomènes de corruption. La révélation et les poursuites engagées contre les seules infractions les plus éclatantes et les plus claires peut avoir pour effet de simplement perpétuer le statu quo, de calmer l'opinion publique sans véritablement dénoncer ou menacer une corruption à grande échelle. Les stratégies réactives ne fournissent pas de mécanisme pour dénoncer les effets bien plus coûteux de la corruption perfectionnée, ce qui porte à conclure de façon cynique que le système protège les fonctionnaires corrompus mais puissants en sacrifiant les petits voleurs maladroits. Ces conséquences anti-égalitaires des stratégies réactives et de leur incapacité manifeste d'exercer un effet sur les pratiques corrompues qui sont bien cachées ou difficiles à saisir fournissent l'impulsion conduisant à l'élaboration d'autres stratégies pour le choix des objectifs.

### 4. Stratégies fondées sur le renseignement

53. Une autre stratégie, fondée sur les renseignements reçus, peut permettre l'affectation d'un pourcentage déterminé des ressources, de façon réactive, aux cas aisément décelables ou sensationnels. Son but principal, toutefois, est l'affectation d'un pourcentage relativement faible des ressources destinées aux enquêtes, au rassemblement, à l'analyse et à l'obtention de renseignements en matière criminelle en vue d'identifier les objectifs dans la perspective de l'établissement d'un programme de grande envergure. La plupart des ressources sont alors affectées à la constitution de dossiers à la suite de ce rassemblement de renseignements et du processus d'évaluation. Les autorités chargées de la lutte contre la corruption, prévoyant ou ayant connu la frustration et ayant souffert du manque de renseignements valables à la suite de l'application de stratégies typiquement réactives, peuvent décider de recourir aux techniques traditionnelles d'enquête et de rassemblement de renseignements, non seulement pour enquêter sur les cas signalés, mais encore pour identifier les cas qui doivent faire l'objet d'une enquête. Les autorités chargées de l'application des lois peuvent réunir des renseignements sur les relations entre des fonctionnaires et des éléments criminels connus ou peuvent demander que des documents concernant les voyages et l'immigration soient fournis afin qu'elles puissent désigner, aux fins d'une enquête, les personnes qui se rendent fréquemment à des destinations déterminées. Naturellement, toute désignation d'individus peut donner lieu à des

controverses à cause du danger de porter atteinte à la réputation de personnes données et de la possibilité d'abus dus aux désirs de vengeance d'individus, d'organisations ou de tendances politiques. Ces dangers sont quelque peu réduits par une approche qui consiste à évaluer le risque inhérent à une unité ou à un programme plutôt qu'à des individus. En dernière analyse, les suspects étant des individus, leur réputation peut souffrir des soupçons qui accompagnent une enquête en matière de corruption. En conséquence, les suspects peuvent prétendre que l'enquête a été entreprise en raison de préjugés personnels ou politiques. Mais il s'agit là d'un risque inévitable, qui peut être ramené à un minimum grâce au respect des normes les plus élevées de morale professionnelle, d'objectivité, de discrétion et d'intégrité au sein de l'autorité chargée de l'enquête.

#### 5. Vérification d'intégrité

54. Il y a une stratégie nettement plus controversée, mettant en oeuvre des pièges et des tactiques de vérification d'intégrité. Il peut s'agir des membres d'une unité de la police en tenue civile conduisant des voitures louées de façon à donner l'impression qu'ils sont en état d'ivresse, le but étant de vérifier si des agents de police les arrêteront et exigeront un paiement illicite au lieu de les soumettre à un alcootest, ou d'un enquêteur acceptant de se faire passer pour un investisseur étranger offrant de l'argent pour corrompre des membres du corps législatif afin d'obtenir un traitement favorable pour un investissement prévu. Ces procédés font l'objet de critiques massives. On peut soutenir qu'ils expriment un point de vue intolérablement cynique de la manière dont devraient fonctionner les autorités chargées de l'application des lois, ce qui peut porter atteinte au respect des lois par le public; on peut considérer qu'un piège simule un crime alors qu'aucun crime réel ne peut être prouvé; on peut soutenir aussi que la faiblesse de la nature humaine peut permettre aux responsables de l'application des lois de viser, faire tomber dans un piège et détruire à peu près n'importe qui, que ce soit sur le plan politique, personnel ou idéologique, au choix.

55. Il est possible de répondre à ces critiques par une observation analytique : la corruption cachée peut se poursuivre indéfiniment jusqu'à ce qu'elle soit dénoncée et aucune autre technique n'est capable de pénétrer le secret de la corruption et d'autres abus de pouvoir. L'argument pratique qui accompagne l'analyse théorique est que les pièges et les vérifications d'intégrité se sont révélés efficaces et ont parfois révélé des abîmes de corruption qui n'avaient jamais été découverts antérieurement. Les partisans de ces tactiques reconnaissent généralement qu'il faut imposer des limites aux types de subterfuges et d'incitations utilisés. Si l'on ne s'accorde guère sur la manière d'imposer ces limites sur le plan des méthodes ou même sur la manière de les définir, on s'accorde généralement à reconnaître que ces tactiques doivent être réglées au moyen de directives précises.

#### D. Plan d'action

56. Quelle que soit la stratégie qu'elle utilise, une unité chargée de l'application des lois ou de la justice pénale doit, à un moment donné, décider de la manière de mener une enquête donnée, et de la manière dont il convient de traiter une entité de l'administration publique où l'on soupçonne de la corruption. Dans les enquêtes sur la corruption, on constate malheureusement un comportement fréquemment rigide, uniforme, l'autorité chargée de l'application des lois adoptant une attitude de vertu outragée et affirmant que la malhonnêteté est la règle en dehors d'elle et l'entité visée se plaignant que ses nombreux employés honnêtes sont critiqués de façon

inéquitable dans les médias pour les actes malhonnêtes dont sont soupçonnées un petit nombre de personnes. En raison de la variété infinie des situations qui peuvent se présenter, il serait utile d'essayer de définir quelques principes généraux qu'une autorité chargée de l'enquête sur les cas de corruption puisse faire entrer en ligne de compte en organisant et en menant une enquête et en s'occupant d'une entité qui fait l'objet de soupçons.

#### E. La publicité et les médias

57. Toutes les enquêtes sur des cas de corruption doivent être menées de façon discrète et responsable, mais il est vrai que la notion de ce qui constitue une enquête discrète et responsable est sujette à des variations. N'en feront jamais partie les cas où des descriptions détaillées ou sensationnelles sont publiées dans les médias au sujet de soupçons qui donnent lieu à des enquêtes, sur la base de sources d'information anonymes manifestement bien informées. De telles fuites sont parfois considérées comme des éléments positifs parce qu'elles permettraient d'obtenir de nouveaux témoins et de nouveaux moyens de preuves ou de percer à jour les auteurs de méfaits et de les empêcher de continuer, alors que des fonctionnaires corrompus peuvent échapper aux poursuites pénales à cause de l'incapacité de réunir des moyens de preuve pouvant donner lieu à des poursuites. L'obtention de moyens de preuve additionnelle peut être un but légitime, mais il faut chercher à l'atteindre dans les limites de la législation en matière d'enquête et de secret judiciaire. La dénonciation de méfaits commis n'est que rarement autorisée par des lois qui, le plus souvent sous contrôle judiciaire ou législatif, autorisent la publication des résultats d'enquêtes qui ne concluent pas à l'existence d'un délit pouvant donner lieu à des poursuites. En l'absence de ces lois ou sans l'application rigoureuse des procédures prévues par elles, la révélation de renseignements capables de porter atteinte à la réputation des personnes par des voies non officielles équivaut, semble-t-il, à un abus d'autorité et à un châtement sommaire infligé par l'autorité chargée de l'enquête alors qu'il n'y a pas eu preuve de culpabilité.

58. Les médias jouent un rôle potentiellement utile en assurant un appui public et, en dernière analyse, politique en vue de l'obtention des ressources nécessaires pour la lutte contre la corruption et l'adoption des mesures législatives nécessaires. Ils ont aussi un rôle légitime, en se substituant au public pour garantir la transparence et la responsabilité des pouvoirs publics et plus particulièrement du système de la justice pénale. Cependant, ce ne sont pas des éléments d'un système d'application des lois et leurs intérêts ne coïncident pas avec ceux des enquêteurs responsables, des magistrats du parquet et des juges. Lorsque les lois et les procédures d'une culture donnée dictent la révélation d'une enquête et que la publicité qui en résulte exerce un effet inhibiteur sur la conduite criminelle ou augmente la quantité disponible de renseignements et de moyens de preuves, on sert la justice. Lorsqu'une enquête ou un suspect reste protégé par le secret judiciaire mais qu'on en révèle l'existence ou l'identité parce que quelqu'un qui fait partie de l'appareil chargé de l'enquête s'impatiente en raison des délais et des restrictions imposées par la législation régissant le secret et agit en fonction d'un jugement personnel selon lequel la publicité est justifiée, la justice n'est pas servie. Il est compréhensible que de telles situations fassent soupçonner, qu'on recherche, par les médias, à s'assurer les faveurs de certaines personnes ou institutions. Comme elles peuvent porter atteinte à une réputation, de telles actions doivent être évitées et découragées au moyen de sanctions administratives ou pénales efficaces.

#### F. Comportement à l'égard de l'objet de l'enquête

59. Lorsque l'autorité chargée de la lutte contre la corruption reçoit des informations qui justifient une enquête, il faut déterminer celles des recherches qui sont exclues. Ainsi, il y a une considération majeure selon laquelle il convient d'éviter de révéler l'intérêt porté à l'enquête par les organismes chargés de l'application des lois tant qu'une action préparée en secret a des chances de succès. Des situations peuvent se présenter où il est possible d'obtenir des moyens de preuve concernant des aveux, des actes de dissimulation ou d'autres conduites à caractère criminel en combinant une surveillance exercée en secret avec des révélations, partielles, concernant l'enquête. De telles situations ne se présentent pas fréquemment mais, de même que les enquêtes menées en secret, elles exigent que l'autorité chargée de l'enquête exerce un contrôle sur sa portée et sur le moment choisi pour faire des révélations. Même lorsque l'action entreprise devient ouverte, le maintien du secret offre des avantages parce qu'il réduit au minimum le risque de destruction de moyens de preuve, de manoeuvres d'intimidation de témoins et de préparation de moyens de défense.

60. En raison des avantages qu'offre le secret, les autorités chargées de la lutte contre la corruption peuvent être fortement tentées de penser que l'intégrité n'existe que dans leurs rangs et que toute personne associée à une unité ou à une activité faisant l'objet d'une enquête doit être considérée comme suspecte. Pareille attitude est tolérable, sans pour autant être saine, tant qu'elle ne produit pas d'effets négatifs, dont le plus commun est qu'on s'abstient d'informer les personnes responsables d'un programme faisant l'objet d'une enquête, même si elles ne sont pas soupçonnées. Au cours du stade secret de l'enquête, la notification peut n'être possible qu'en termes généraux et ne peut concerner qu'une personne qui ne permettra pas que l'information parvienne à ceux qui sont visés. L'objet du contact étant d'informer mais de restreindre la diffusion, la notification doit être faite à une personne qui n'est pas dans l'obligation d'en informer d'autres et peut donc s'engager à garder le secret. Manifestement, la connaissance personnelle, une bonne réputation de discrétion ou des garanties comparables sont nécessaires avant qu'on puisse imposer cette communication. L'enquête ouverte une fois commencée, la notification devient une question de courtoisie administrative plutôt qu'une question de confiance. C'est un moyen pratique dont dispose l'autorité chargée de l'enquête pour s'acquitter de sa tâche et pour la simplifier.

61. Tout avis ou explication fourni à des personnes responsables de l'activité qui fait l'objet de l'enquête doit être limité en fonction de ce que ces personnes ont besoin de savoir. Pour des raisons de courtoisie, il peut être nécessaire que le contact initial soit établi par une personne de rang comparable à celui du cadre qu'il s'agit d'informer. L'explication offerte peut comporter des détails sur les raisons pour lesquelles le silence sur l'orientation de l'enquête et ses conclusions est imposé par le secret judiciaire et la nécessité de protéger les membres de l'organisation chargée de l'enquête de tout soupçon de transmission de renseignements aux suspects. Cette explication comprendra peu de données réelles sur les faits, mis à part ce qui concerne le type de coopération que souhaite l'autorité chargée de l'enquête afin de faciliter son travail, mais elle associe la direction de l'organisme sur lequel porte l'enquête à l'autorité chargée de la lutte contre la corruption et lui permet de maintenir son autorité et sa dignité au regard du public et dans ses rangs.

62. En raison des risques que cela comporte, il peut être difficile de comprendre pourquoi l'autorité chargée de l'enquête devrait notifier aux responsables d'une organisation ou d'une activité suspecte l'existence de l'enquête. Au cours de l'étape non secrète, les ressources disponibles et l'accroissement de l'efficacité de l'enquête grâce à l'aide de l'organisation visée peuvent jouer un rôle considérable. L'organisation en question n'a guère d'autre choix que celui de coopérer. Les personnes suspectes qui exercent des fonctions dans lesquelles elles peuvent faire obstacle à l'enquête peuvent en être déchargées pour être affectées ailleurs à titre temporaire. Les ressources de l'organisme visé peuvent être utilisées pour rassembler et vérifier des documents ou d'autres moyens de preuve, mais l'examen final relève de l'enquête pénale. De plus, il y a des personnes honnêtes possédant des informations utiles ou des moyens de preuve dans presque toutes les organisations, si corrompues soient-elles, et il serait fort maladroit de dénigrer l'organisation en question et de provoquer ainsi une réaction hostile et défensive même de la part de ceux de ses employés qui sont honnêtes et qui peuvent déjà se trouver peu encouragés à apporter une franche collaboration.

63. En raison du réflexe d'autodéfense, il peut être indiqué aussi d'informer les responsables d'une activité suspecte, même au cours du stade des opérations secrètes. Aucune enquête n'est assurée d'un succès garanti. Si l'opération secrète est assortie d'un risque sérieux de révélation embarrassante, si les mobiles de l'autorité chargée de l'enquête peuvent être rendus suspects, ou plus simplement si l'enquête peut donner lieu à des controverses, l'autorité qui en est chargée doit envisager d'informer la personne responsable de l'organisme visé. Cette notification présente de l'intérêt pour l'organisme visé en montrant, lorsque les circonstances sont révélées ultérieurement, que l'organisme proprement dit, ou tout au moins le dirigeant responsable, est digne de confiance, que seuls certains individus ou certaines activités font l'objet de l'enquête, ou tout au moins que le dirigeant responsable collabore à l'amélioration d'une situation qui est corrompue. Une autorité chargée de la lutte contre la corruption qui agit sans tenir compte de considérations de cet ordre peut finalement se trouver en désaccord avec les autorités politiques, qui la considéreront comme manquant de réserve, irresponsable et destructrice de la réputation d'une organisation ou d'une personne. De plus, une consultation au cours de laquelle le dirigeant d'un organisme est informé des conditions générales et de la portée d'une enquête, sans qu'il y ait d'objections ni de propositions constructives, exclut des critiques ultérieures au motif que l'enquête était mal fondée, mal préparée ou aurait abouti si seulement on avait recherché plus de contacts et de coopération. Enfin, il est conforme à l'intérêt public légitime de veiller à ce que la corruption ne puisse continuer ou ne puisse se développer plus qu'il n'est nécessaire pour permettre d'engager des poursuites sur des bases solides. En fait, dans certaines situations (par exemple l'autorisation, par suite de corruption, du dépôt de déchet dangereux, de violation des prescriptions en matière de sécurité des transports, d'importation et de distribution de stupéfiants), il peut être tout aussi important de mettre immédiatement fin à de telles pratiques, que ce soit sur le plan administratif ou par des mesures de justice pénale, que d'aboutir à une condamnation à l'issue d'un procès.

#### IV. DISPOSITIONS JURIDIQUES CONCERNANT LA CONFISCATION DE FONDS ET DE BIENS PROVENANT D'ACTES DE CORRUPTION

##### A. La notion de confiscation

64. Ces dernières années, on en est venu, dans un certain nombre de systèmes juridiques, à accorder une importance nouvelle aux procédures de saisie et de confiscation de biens qui sont associés à des activités illégales ou qui en résultent\*. En raison de la nécessité de combattre plus efficacement l'activité criminelle organisée, particulièrement le trafic des stupéfiants, la saisie et la confiscation jouissent d'une considération nouvelle, étant élevées au rang d'armes stratégiques, de mesures de dissuasion économique totale de la criminalité organisée à but lucratif et de moyen de déterminer et de supprimer les avantages financiers d'un comportement antisocial et le pouvoir qui en résulte. Dans certains systèmes juridiques, la nouvelle notion a entraîné la nécessité de reconsidérer la confiscation pour voir en elle au lieu d'un mécanisme juridique visant un objet identifié, un châtement infligé à une personne mais exprimé en objets désignés ou en somme d'argent fongible. Plus souvent, la notion de confiscation était déjà assez générale pour dépasser les objets saisis et atteindre les autres avoirs du délinquant. Dans les deux cas, l'essentiel était un résultat qui permettait à l'Etat de retrancher tous les avantages économiques acquis par le crime, et non pas seulement le produit matériel direct d'une infraction non plus qu'une amende d'un montant fixe qui pourrait être sans aucun rapport avec le bénéfice beaucoup plus important tiré d'une activité criminelle. Ainsi, les fruits du crime de même que les raisons qui poussent à le commettre, étaient éliminés.

##### B. Incidences de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes sur les confiscations pour infractions ne concernant pas les stupéfiants

65. L'intérêt que présente pour le renforcement de la législation en matière de stupéfiants la stratégie de la confiscation énoncée dans la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (E/CONF.82/15) est généralement reconnu. La Convention, où le terme "confiscation" est utilisé dans un sens large englobant la saisie et le transfert de propriété à un Etat, contient des dispositions détaillées dont le but est d'assurer la confiscation du produit d'activités criminelles liées à la drogue et d'avoirs acquis illicitement. La Convention contient aussi dans son article 5 des dispositions concernant la coopération internationale sur ces points.

66. Les dispositions pertinentes de la Convention représentent le dernier état de la stratégie de confiscation. Bien qu'elles ne visent que les infractions qui ont un rapport avec les stupéfiants, ces dispositions sont envisagées dans de nombreux autres projets de documents de l'ONU et dans des traités multilatéraux et bilatéraux dont le champ d'application n'est pas limité aux infractions concernant les stupéfiants. De plus en plus de pays adoptent, en matière de confiscation, tant à l'intérieur de leurs frontières

---

\* Le terme anglais "confiscation" est souvent employé indifféremment pour désigner la saisie de biens ou le transfert de leur propriété à l'Etat. Dans certaines sociétés, il a une connotation négative. Le terme anglais "forfeiture" est utilisé moins pour dénoter la saisie matérielle de biens que pour désigner le processus de transfert de la propriété légale ou déclarer l'attribution de la propriété à l'Etat.

que sur le plan international, des mesures qui ne sont pas nécessairement limitées aux infractions relatives aux stupéfiants. La confiscation est une arme efficace contre toutes les formes de criminalité à mobile économique et la corruption étant la quintessence du crime économique, les confiscations sur les plans national et international seraient très efficaces. De plus, comme les montants en cause peuvent être énormes, il apparaît économiquement très justifié de faire le nécessaire pour que les biens de l'Etat détournés par des dirigeants corrompus puissent être localisés, saisis et confisqués.

#### 1. Domaines critiques

67. Les dispositions de la Convention sont un moyen utile d'identification de certains domaines critiques auxquels on peut se heurter lors de l'établissement et de la mise en oeuvre de protocoles de portée suffisante pour permettre le recours efficace à la confiscation dans la lutte contre la corruption et son produit. Le premier est celui du secret bancaire, que le paragraphe 3 de l'article 5 de la Convention de Vienne interdit d'invoquer pour justifier un refus d'agir. Il semble que l'attitude adoptée à ce sujet ne soit pas partout la même; en effet, certains paradis fiscaux traditionnels ont modifié leurs procédures pour faciliter l'accès aux comptes et les confiscations tandis que d'autres pays s'efforcent de s'assurer une plus grande part du marché international des opérations bancaires et financières confidentielles. Manifestement, les décisions prises ne sont pas fondées uniquement sur des considérations de justice pénale. Quoi qu'il en soit, les infractions relevant de la corruption, une fois définies, ne devraient certainement pas bénéficier de la protection qu'assure le secret bancaire plus que les infractions mettant en jeu des stupéfiants ou des substances psychotropes.

68. Le paragraphe 10 de l'article 3 de la Convention traite de plusieurs questions épineuses au sujet desquelles un consensus serait peut-être plus facile à atteindre pour les délits relatifs aux stupéfiants que pour les délits de corruption. Il y a peu de maximes qui, dans les discussions en matière de droit pénal, soient de nature à provoquer plus de désaccord que celle de l'exception d'infraction politique. Son existence est un principe universellement admis en droit international coutumier, mais sa délimitation est malaisée dans le fouillis des législations nationales, des dispositions de traités et du droit coutumier des divers Etats. Les définitions qui en sont données varient en fonction de la nature de l'infraction - par exemple acte de violence commis pour servir les fins politiques d'une révolte armée organisée et proportionnée auxdites fins - ou en fonction du mobile de l'Etat demandeur, à savoir la volonté d'infliger un châtement d'une manière politiquement discriminatoire. Cette exception sert souvent à protéger d'anciens dirigeants contre une extradition aux fins de poursuites pour des infractions qui ne constituent pas des crimes contre l'humanité et pour des motifs relevant du sectarisme politique. On imagine aisément qu'un nouveau régime désireux de faire revenir d'anciens fonctionnaires pour les châtier demande une extradition en faisant état de prétendus délits de corruption, fondés sur des faits ou inventés, ou constituant des tentatives juridiquement contestables de faire endosser à un fonctionnaire la responsabilité des manquements d'un subordonné ou de dépenses imprudentes mais strictement parlant non délictueuses. Heureusement, la question de la confiscation est moins délicate que celle de l'extradition, elle met en cause des biens matériels et non pas la liberté de l'homme. Le simple fait que des richesses immenses susceptibles d'être saisies sont détenues par un fonctionnaire réfugié autorise à se prononcer de façon préliminaire sur la probabilité d'actes délictueux commis lors de leur acquisition. Enfin, comme le prévoit la Convention, un pays peut subordonner des accords internationaux à l'interprétation de son droit

interne. Il s'ensuit qu'un délit de corruption peut ne pas être classé parmi les infractions politiques, qui sont exclues en tant que telles dans un traité ou une Convention, mais les tribunaux du pays concerné peuvent refuser d'ordonner la confiscation saisie en faisant valoir que dans l'affaire considérée l'insuffisance des preuves et le contexte où elle se situe obligent à conclure que la demande de saisie a des motifs politiques.

69. L'exception connexe d'infraction fiscale dont traite la Convention constitue au plan théorique un obstacle plus important. Elle sert fréquemment à camoufler de fausses déclarations fiscales ou des cas où les éléments imposables n'ont pas été déclarés honnêtement, ce que certains pays considèrent comme des infractions d'ordre administratif et non pas comme des infractions pénales. Le détournement de ressources de l'Etat par corruption peut être aussi courant dans certaines situations que l'évasion fiscale des hommes d'affaire et peut s'exprimer par de fausses déclarations, de faux enregistrements et de faux rapports analogues. Il faut espérer que les Etats qui accordent l'exception d'infraction fiscale en cas de mesures d'extradition et d'assistance juridique mutuelle telles que la confiscation, reconnaîtront que la corruption fait peser une menace spéciale sur les autres Etats et la traiteront comme une infraction qualifiée à laquelle l'exception d'infraction fiscale n'est pas applicable. Malheureusement, étant donné le fondement doctrinal de l'exception d'infraction fiscale et le fait que cette exception est courante dans la législation des pays qui cherchent à attirer des capitaux en offrant le secret bancaire, le recours à cette mesure en cas de confiscation pour corruption risque de poser des problèmes, à moins qu'une réprobation internationale massive ne réussisse à en réduire la fréquence et l'importance.

## 2. Charge de la preuve

70. La Convention fournit aussi un modèle utile en ce qui concerne le renversement de la charge de la preuve\*, dont l'importance peut être immense pour les pays qui luttent contre la corruption. Le renversement de la charge de la preuve a un intérêt à la fois tactique et stratégique. Tactiquement, il permet de recourir à la confiscation avec des ressources relativement modestes et peu de risque d'injustice ou d'erreur. Stratégiquement, le fait d'imposer la charge de l'identification et de l'explication des avoirs au fonctionnaire qui les détient équivaut pratiquement à mener une guerre psychologique et tactique contre la corruption. La crainte constante d'être mis dans l'obligation de rendre compte de biens mal acquis devrait susciter de l'anxiété, ce qui aurait un effet dissuasif, ou créer un dilemme pour le fonctionnaire corrompu : signaler la chose ou non. Si le fonctionnaire veut disposer, au moment de rendre compte, d'une explication, dont le caractère légitime soit plausible pour tous les avoirs, il faut fabriquer une couverture et il risque de devoir présenter un rapport à peu près au moment où l'acte de corruption ou d'extorsion a eu lieu, pour fournir une explication historiquement valable de la possession des biens camouflés. Toutefois, cette façon de procéder peut provoquer une enquête non souhaitée sur des relations et des activités relevant de la corruption et il apparaît donc évident que la règle du renversement de la charge de la preuve est à la fois utile et souhaitable en liaison avec l'exigence de la présentation de rapports. Il faut cependant tenir dûment compte des principes régissant les garanties d'une procédure régulière qui dans nombre de systèmes juridiques, font partie intégrante de la protection constitutionnelle des droits de l'homme. Il se peut donc qu'il faille limiter le renversement de la charge de la preuve aux moyens de preuve et qu'il doive pouvoir donner lieu à une riposte pour faire face à toute contestation possible en matière de constitutionnalité.

---

\* Voir article 5, paragraphe 7.

### 3. Contrôle des devises et blanchiment de l'argent

71. La Convention exige que le blanchiment de l'argent et les opérations de recyclage de fonds provenant du trafic de drogues soient considérés comme des activités criminelles. Cela présenterait un intérêt particulier pour les programmes de lutte contre la corruption, car dans les cas de fraudes majeures au détriment du Trésor public, les fonctionnaires délinquants cherchent souvent à empêcher qu'on ne découvre leurs gains mal acquis ou à éviter qu'un changement du climat politique ne les expose à un danger accru de saisie. Le blanchiment de l'argent à l'intérieur d'un pays donné pour en dissimuler la provenance et les transferts sur des comptes ou les investissements à l'étranger sont maintenant chose courante. Des mesures efficaces de contrôle des devises peuvent faciliter l'identification et la répression des délits économiques sous toutes leurs formes et notamment de la corruption et il faut espérer que ces mesures ne seront pas limitées au trafic des drogues, que ce soit au plan national ou international.

## V. SANCTIONS ECONOMIQUES CONTRE LES ENTREPRISES IMPLIQUEES DANS DES ACTES DE CORRUPTION

### A. Rapports des sociétés et sanctions

72. Il convient de mettre en place des systèmes d'établissement de rapports imposant aux personnes qui ont des relations d'affaires avec les pouvoirs publics ou sont titulaires d'une concession, l'obligation de révéler les informations, généralement d'ordre financier ou commercial, qui peuvent aider à découvrir des activités publiques illicites. Dans ce domaine, les sanctions imposées par les autorités administratives peuvent non seulement renforcer la menace de poursuites pénales mais constituer une menace encore plus crédible. L'expérience montre que lorsque les sanctions pénales sont le seul moyen de dissuasion, on ne peut guère espérer que des sociétés en concurrence craignent assez les poursuites pour corruption pour renoncer à l'avantage commercial escompté.

73. Le fait d'imposer en plus une obligation de signaler les actes de corruption ne change rien dans une situation où les autorités pénales sont seules à être compétentes ou motivées pour révéler la corruption ou sa dissimulation et pour agir en conséquence. En effet, le secret nécessaire pour assurer le succès d'une opération de corruption et pour la soustraire à la connaissance des concurrents ou des collaborateurs du fonctionnaire chargé du contrat fait qu'il est à peu près certain qu'une instance pénale, étant en dehors, ne soupçonnera pas l'acte de corruption et qu'elle sera encore moins en mesure d'en prouver l'existence. Il n'en va pas de même quand des services investis d'un pouvoir de réglementation ou le fisc, qui ont accès aux arcanes financières des sociétés et sont dotés de pouvoirs de réglementation étendus, ont administrativement intérêt à constater et à sanctionner les actes de corruption ou d'autres formes de conduite malhonnête, ainsi que le fait de ne pas les révéler.

74. Il y a un exemple évident dans lequel interviennent les autorités fiscales qui procèdent régulièrement à la vérification de la comptabilité et des dépenses des entreprises. Elles sont incitées à découvrir les actes de corruption déguisés sous la forme de dépenses fictives, qui ne seront donc pas admises à titre de déductions fiscales, ce qui augmentera le montant de l'impôt payable par l'entreprise et permettra peut-être de découvrir le bénéficiaire des sommes imposables. Une administration qui délivre les autorisations de création de sociétés et qui a aussi le pouvoir de décider si

une société peut poursuivre son activité et continuer d'émettre des actions, des obligations et d'autres titres, peut, sur la base des données auxquelles elle a accès concernant les finances de cette société, exercer, en raison de son pouvoir de réglementation, une emprise sur ladite société. Quand il faut faire périodiquement rapport à cette administration ou qu'il faut répondre aux questions touchant des transactions ou des activités suspectes, il y a nettement plus de chances que des agissements délictueux soient découverts. Cette probabilité est le fait que des sanctions administratives risquent d'être prises alors que des sanctions pénales sont improbables, peuvent dissuader de recourir à la corruption, qui apparaît comme une stratégie de commercialisation trop risquée. Cette probabilité permet aussi de mettre à profit les divergences d'intérêts au sein de la société et donne au commissaire aux comptes ou membre du conseil d'administration de la société qui est consciencieux, enclin aux réformes ou simplement désireux de se couvrir, la possibilité d'insister pour que des rapports exacts soient établis dans les formes requises. Une fois ce résultat acquis, le fonctionnaire corrompu sera de toute évidence vulnérable et aura peu de moyens de défense.

75. Des obligations semblables à l'obligation de faire rapport dont les fonctionnaires doivent statutairement s'acquitter devraient également être imposées par les organes administratifs ou réglementaires à toutes les personnes et entités désireuses de passer des contrats avec les pouvoirs publics ou d'obtenir des licences ou des concessions de l'Etat, pour réduire de façon notable la corruption. Selon les exigences de la situation, un vendeur peut être tenu de donner accès à tous ses locaux et ses livres aux agents de l'Etat ou de signaler toutes les sommes versées en liaison avec un contrat public ou pendant la période proche de la passation d'un tel contrat. Quiconque fait des affaires avec l'Etat peut être tenu de signaler s'il a des relations avec des fonctionnaires ou employés de l'administration publique ou avec des personnes ayant des rapports avec eux ou qui leur sont associées.

76. La liste des prescriptions utiles en matière d'information est inépuisable mais il convient de s'en tenir à celles qui ne font pas renchérir le coût des opérations au point de les rendre non rentables et de décourager ainsi des enchérisseurs ou des vendeurs qui sont par ailleurs qualifiés et honnêtes. Parallèlement, il faut veiller à ce que les décisions prises soient effectivement applicables. A mesure que les décisions concernant l'obligation de faire rapport passent d'un groupe central de responsables appartenant à l'administration à des particuliers et des entités privées qui font des affaires avec l'Etat ou avec le public, l'accroissement du nombre de ceux qui sont tenus d'établir des rapports diminue la probabilité que les rapports eux-mêmes soient examinés de près et que les irrégularités donnent lieu à des mesures énergiques. En conséquence, il convient que les sanctions encourues en cas de violations soient aussi automatiques que possible, de façon que l'absence de moyens de contrôle ne rende pas illusoire les décisions concernant l'obligation de faire rapport. Un entrepreneur ou un détenteur de licence travaillant pour l'Etat qui a négligé ou falsifié des rapports ne représentera vraisemblablement pas un établissement d'importance mais docile et prêt à accepter en toute humilité qu'on lui inflige de lourdes pénalités financières et qu'on lui interdise de passer à l'avenir des contrats avec les pouvoirs publics. Il est plus probable que le contrevenant sera une entité en faillite contre laquelle les mesures réglementaires et administratives seront vaines, ou une grande entreprise aux dents longues qui mettra en oeuvre tous les avantages politiques, financiers et juridiques dont elle dispose pour faire obstacle aux sanctions et y résister. Les services de vérification des comptes ou de contrôle de l'exécution des contrats, qui doivent entrer en action lorsque des violations sont signalées, devraient reconnaître ces dangers, de même que les autorités qui délivrent les licences ou qui négocient

les contrats. De plus, la procédure ne devrait être engagée qu'une fois acceptée l'application automatique de mécanismes de sanction. L'échelonnement des paiements afférents aux contrats peut être assorti de la constitution d'une réserve qui ne sera débloquée qu'après vérification définitive des comptes et délivrance d'une attestation concernant non seulement l'exécution du contrat mais aussi le respect de toutes les clauses anticorruption. Un détenteur de licence peut être tenu de fournir une caution ou des garanties qui permettront la rémunération au cas où il n'aurait pas respecté les clauses d'intégrité prévues dans le contrat. Ces recours devront avoir pour caractéristique les formes de procédure les plus simples qui soient compatibles avec l'équité administrative afin que la relation de cause à effet entre la non-observation et la sanction soit manifeste et que son effet dissuasif ne soit pas atténué par les lenteurs. Inversement, des procédures compliquées qui font des sanctions administratives un préalable de l'action judiciaire devront peut-être faire place à une simple constatation judiciaire de responsabilité à première vue. Les poursuites s'en trouveraient accélérées et il y aurait moins de risques de voir échouer le processus judiciaire du fait de la corruption au stade administratif.

77. Comme les actes de corruption et de détournement des ressources dans les économies en développement visent principalement les concentrations de capitaux étrangers destinés au développement ou les fonds d'aide, il faut s'entourer de précautions spéciales. Les contrôles que les entités ou organisations donatrices peuvent essayer d'imposer dans la pratique ont des côtés irritants, mais il n'en est pas moins souhaitable que les nations, entités ou organisations qui sont à l'origine des fonds et celles qui en sont les destinataires appliquent des contrôles anticorruption. S'agissant de contrats, certains cas notoires de corruption constatés à propos de la fourniture à très grande échelle de technologies et d'armement donnent à penser qu'il faut constamment renforcer les normes éthiques des sociétés multinationales et des sociétés nationales géantes, tant sur le plan administratif que sur celui de la réglementation. Etant donné les intérêts nationaux vitaux qui sont en jeu dans les contrats relatifs au développement, aux technologies et à la défense, il est inévitable que des intérêts politiques entrent en jeu, tant dans le processus d'établissement des contrats que lorsque les sanctions font l'objet de controverses. Dans ces conditions, il est particulièrement souhaitable de prévoir des dépôts à titre de caution ou de garantie, qui seront bloqués dont la confiscation sera facile en cas de manquement aux obligations d'intégrité et qui seront suffisamment importants pour avoir un effet dissuasif certain ou encore de prévoir des procédures raisonnables d'interdiction de l'exercice des fonctions.

#### B. Application de la confiscation aux sociétés

78. La confiscation renforcée par la modification de la charge de la preuve en ce qui concerne l'origine de biens suspects, peut être un puissant moyen de dissuader les fonctionnaires de commettre des fautes dans l'exercice de leurs fonctions, mais ce serait méconnaître une grande partie des possibilités qu'elle offre que de la restreindre aux fonctionnaires. Il est vrai que les paiements extorqués à des citoyens peu disposés à les effectuer par un fonctionnaire, soit directement, soit par l'entremise de ses subordonnés, peuvent représenter des rentrées substantielles et offrir des possibilités de saisie. Il y a cependant entente entre les intéressés dans la plupart des cas de corruption de grande envergure, qu'il s'agisse de dépôts de fonds d'Etat, de ventes de biens publics ou de l'exécution de contrats de fourniture. Il est clair que l'enquêteur chargé de lutter contre la corruption doit chercher à repérer, à saisir et à confisquer la rémunération versée aux personnes dont le rôle a uniquement consisté à jouer les intermédiaires auprès du

fonctionnaire chargé de la décision. Les entrepreneurs qui ont payé doivent également être tenus pour pénalement responsables pour avoir pratiqué la corruption.

79. Ces mesures se sont pourtant révélées insuffisantes. La raison d'être des sociétés, des trusts et de la multiplicité des structures modernes du monde des affaires est très précisément d'éviter les responsabilités personnelles. On les a créés pour échapper à la responsabilité pénale et civile par une dispersion et un obscurcissement délibéré des responsabilités, un cloisonnement de la connaissance des faits, une documentation équivoque ou insuffisante et par tous les autres expédients qui permettent aux dirigeants des sociétés d'affirmer de façon plausible ne pas être en cause. De plus, il est très improbable qu'un cadre impliqué dans une affaire de corruption non violente et non aggravée par les menaces de mort soit condamné à une longue peine d'emprisonnement. D'une part, la perspective de prélever au passage une partie substantielle de la somme prévue comme dessous-de-table est assez séduisante pour qu'un cadre se montre "bien disposé". Les opérations avec dessous-de-table sont souvent prévues de façon à permettre à un dirigeant de projet agressif d'établir un budget de promotion et de vente et en utiliser les fonds sans en référer à ses supérieurs. De cette manière, les moyens nécessaires, si répugnants qu'ils soient (corruption, recours à des prostituées ou à la cocaïne, engagement de détectives privés ou dépréciation du produit d'un concurrent), peuvent être utilisés s'ils sont nécessaires sans que la société en soit officiellement avisée. S'il est démasqué, le cadre responsable peut démissionner ou même être publiquement blâmé et licencié mais cela ne l'empêchera probablement pas de bénéficier des avantages d'une retraite très confortable ou de toucher des indemnités de licenciement garantissant contre le chantage sa société ou ses autres cadres et membres du conseil d'administration "initiés". Dans ces conditions, le dirigeant d'un projet a toutes les raisons de continuer à assumer la responsabilité totale du comportement qui a rapporté tant de profits à la société.

80. Pour que les confiscations concourent au maximum à prévenir la corruption et à la sanctionner, il faut y recourir à l'encontre des entités économiques dont les enjeux sont les plus importants. Les cadres d'une société ou autre entité commerciale sont soumis sans relâche à des pressions dont le but est d'assurer un rendement suffisant sans pour autant compromettre l'actif de la société. Si la sanction dont fait l'objet l'acte de corruption commis à propos d'un contrat ou sous une autre forme consiste en une amende fixe, civile ou pénale, l'improbabilité que cet acte soit découvert ou, s'il l'est, l'improbabilité d'une condamnation, font que le montant de l'amende éventuelle infligée à la société est compensé par les diverses improbabilités au point que l'effet de dissuasion qui s'y attache devient illusoire. Lorsqu'il est officiellement affirmé que la participation à une activité de corruption remet intrinsèquement en cause un contrat ou les relations avec les pouvoirs publics et qu'il peut en résulter des conséquences catastrophiques, non seulement pour la filiale créée en vue d'éviter à la société mère d'être pleinement responsable, mais aussi pour la société multinationale mère, un effet économique de dissuasion véritable peut commencer à se faire sentir. Si la perte de la totalité des sommes versées en vertu d'un contrat obtenu par corruption ou de la totalité des avoirs de la société utilisés au titre d'un tel contrat, augmentée d'un multiple des pots-de-vin versés, ainsi que la perte du statut de la société et de son droit de faire des affaires dans l'Etat en question et d'autres conséquences fatales sont à craindre en conséquence d'actes de corruption, il y a des chances que les avantages du versement de pots-de-vin pour obtenir un contrat de ventes soient envisagés différemment.

81. Il convient de noter aussi qu'il est inadmissible que l'instigateur individuel d'une affaire de corruption échappe à la confiscation. Les primes ou les fonds provenant directement des activités ou des arrangements relevant de la corruption doivent être confisqués. De plus, il convient d'envisager la nécessité de sanctions qui dissuaderont un cadre d'assumer la responsabilité d'actes se traduisant pas des profits pour un directeur de société. Une façon d'atteindre ce but consiste à rendre le cadre conjointement et individuellement responsable, c'est-à-dire également et indépendamment responsable en cas de confiscation frappant la société pour laquelle il a agi. Quand le fait de participer à des actes de corruption signifie qu'une confiscation sera ordonnée et qu'elle suffira pour réduire à néant non seulement tous les résultats directs de l'opération de corruption, mais aussi le montant de la retraite, des prestations de cessation de fonction et des avantages accumulés en cours d'emploi, le nombre des personnes disposées à prendre le risque de ce qui ne sera plus un sacrifice purement rituel a des chances de diminuer.

#### VI. FORMATION ET MISE EN COMMUN DE DONNEES D'EXPERIENCE AU NIVEAU INTERNATIONAL

82. Comme la corruption est apparemment un phénomène auquel aucune société ne peut échapper, qu'elle soit développée ou en développement, il est de l'intérêt de tous de la réduire et, si possible, de la prévenir. Les fonds dont disposent les forces corruptrices (spécialement ceux qui proviennent des activités criminelles organisées ou qui sont liés à la drogue) et la puissance qu'ils procurent sont tels que beaucoup de pays et particulièrement les pays en développement sont incapables d'y résister. Il est donc essentiel que les pays qui manquent des ressources et des infrastructures nécessaires pour lutter contre la corruption bénéficient d'une coopération technique.

83. Il est possible d'élaborer, aux niveaux international et régional ou sous-régional, des programmes multidisciplinaires d'éducation et de formation pour mettre en commun les compétences et les ressources souvent insuffisantes au niveau national. La coopération technique, à fournir au départ, pourrait notamment comprendre des cours modèles pour les universités et les écoles de commerce et d'administration publique, là où elles existent, des séminaires de formation pour le personnel enseignant, ainsi que des bourses d'études et de perfectionnement spécialisées. Des normes communes peuvent constituer la base de ces programmes et aider à trouver des solutions aux problèmes d'intérêt commun. La coopération internationale peut aussi consister à organiser des échanges de données et d'informations et à élaborer des études comparées pour aider les pays à concevoir, formuler et appliquer des stratégies communes et des accords de collaboration visant à prévenir la corruption et à lutter contre elle.

84. La mise en oeuvre des mesures indiquées dans le présent manuel nécessitera peut-être des réformes administratives ou législatives spécifiques qui, dans bien des pays, ne sont pas toujours possibles, à cause de leur situation actuelle ou de leurs structures juridiques. A cet égard, une assistance sera nécessaire pour la révision de la législation existante et la mise en oeuvre des réformes. De plus, il conviendrait d'organiser des cours de formation à l'intention des juges, des membres du parquet et des fonctionnaires chargés de l'application des lois pour leur permettre de faire face à de nouvelles formes camouflées de corruption et à d'autres délits économiques. Pour créer des unités spéciales de lutte contre la corruption, il faudrait aussi disposer d'experts et d'équipements pour pouvoir associer des méthodes déjà appliquées avec succès avec la nécessité constante de

rassembler et d'analyser les données pertinentes et de procéder à des échanges d'information et de données d'expérience. On constate de plus en plus, depuis quelques années, qu'une approche multidisciplinaire s'impose pour la création de ces entités parce que les autorités chargées des enquêtes se heurtent à des difficultés croissantes dans les affaires de corruption. Plus particulièrement, dans les cas de corruption transnationale, de caractère délicat des opérations et le rang généralement élevé des fonctionnaires impliqués d'une part, et la diversité des techniques complexes utilisées pour les transferts et la dissimulation des fonds, d'autre part, rendent extrêmement difficile, voire impossible la détection des activités de corruption.

85. Il semble donc que la coopération internationale soit très importante si l'on veut se procurer des preuves spécifiques et admissibles et surmonter les obstacles résultant des différences entre les systèmes juridiques et de l'existence de lois sur le secret bancaire. Des traités bilatéraux relatifs aux enquêtes et à l'assistance judiciaire sont nécessaires si l'on veut améliorer la situation et éviter les lenteurs dues au manque de coordination dans les enquêtes et les poursuites menées par les autorités compétentes, dont résulte souvent l'impunité des fonctionnaires corrompus parce qu'il y a prescription. Un autre aspect de la coopération internationale qui mérite de retenir l'attention concerne l'utilisation d'instruments modèles, par exemple des nouveaux modèles de traités d'assistance mutuelle en matière pénale et en matière de transfert de procédures pénales et d'extradition, dont il sera question lors de l'examen du point 5 de l'ordre du jour provisoire et pour lesquels une législation modèle pourrait être utile, ainsi d'ailleurs que des arrangements concrets en vue de leur application pratique.

#### Note

1/ Voir Documents officiels du Conseil économique et social, 1990, Supplément N° 10 (E/1990/31), chap. I, sect. C, décision 11/104).

This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at [cjsmithphd@comcast.net](mailto:cjsmithphd@comcast.net) or Emil Wandzilak at [emil.wandzilak@unodc.org](mailto:emil.wandzilak@unodc.org).