



NATIONS
UNIES



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

Caracas (Venezuela), 25 août - 5 septembre 1980

Distr.
GENERALE
A/CONF.87/6
22 juillet 1980
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Caracas 25 août-5 septembre 1980
Point 5 de l'ordre du jour provisoire

CRIMINALITE ET ABUS DE POUVOIR : DELITS ET DELINQUANTS
AU-DESSUS DE LA LOI?

Document de travail établi par le Secrétariat

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitres</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	1 - 5	3
I. PORTEE ET ORIENTATION	6 - 14	4
II. TYPES DE DELITS LIES A DES ABUS DE POUVOIR	15 - 24	8
III. FACTEURS CONTRIBUANT A L'ABUS DE POUVOIR ET A SES EFFETS	25 - 49	11
A. Facteurs contribuant à l'abus de pouvoir	25 - 34	11
B. Effets	35 - 49	14
IV. MISE AU POINT DE POLITIQUES PLUS EFFICACES POUR LA PREVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES ABUS DE POUVOIR	50 - 140	21
A. Abus de pouvoir économique.....	51 - 97	21
B. Abus de pouvoir public	98 - 123	39
C. Collusion entre l'abus de pouvoir public et l'abus de pouvoir économique	124 - 140	48
V. PERSPECTIVES EN MATIERE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE	141 - 158	55
A. Importance des données de base	141 - 147	55
B. Priorités en matière de recherche	148 - 158	59
VI. RESUME DES RECOMMANDATIONS	159 - 166	64

Annexe : RESOLUTION DU GROUPE D'EXPERTS SUR LA CRIMINALITE ET L'ABUS DE POUVOIR

/...

INTRODUCTION

1. Les événements survenus les dernières années semblent confirmer la maxime de Lord Acton : "Le pouvoir corrompt et le pouvoir absolu corrompt absolument" 1/. Il convient toutefois d'analyser sur quoi repose une telle affirmation afin de déterminer dans quelle mesure elle est véritablement fondée, de faire le bilan des faits qui la corroborent et d'en tirer des conclusions quant à l'action qu'appelle la situation.
2. Le fait qu'on ait choisi de débattre, dans un congrès mondial des Nations Unies pour la prévention du crime, d'un thème aussi susceptible de donner lieu à controverse que "Criminalité et abus de pouvoir" témoigne d'un changement de climat. Jusqu'à récemment, les criminologues, les autorités nationales - et la communauté des praticiens en matière de justice criminelle qui a les mêmes priorités qu'elles - se souciaient surtout du contrôle de ce que l'on appelle "la criminalité de la rue". Les quelques tentatives qui avaient été faites pour traiter de questions de plus en plus préoccupantes comme la corruption, en particulier dans le contexte du développement, étaient jugées risquées et n'offrant pas grandes chances d'aboutir à des résultats positifs. D'aucuns soutenaient que les graves atteintes portées aux droits de l'homme, qui dans certains pays ont pu aller jusqu'au génocide, relevaient de la juridiction interne des Etats Membres, doctrine dont la population de certains Etats a pâti incommensurablement.
3. On se rend bien compte que, dans la mesure où le travail, le commerce, la communication et les transports s'internationalisent toujours plus largement et où l'interdépendance des pays ne cesse de s'accroître eu égard à tous les aspects de la vie de l'homme, les abus du pouvoir économique et politique peuvent déborder les frontières nationales et qu'ils sont par conséquent une source de préoccupation générale. Le monde ayant maintenant plus vivement conscience de la nécessité de sauvegarder les droits fondamentaux de la personne humaine, les violations flagrantes dont ces droits font l'objet sont désormais un problème pressant pour tous. L'un des buts déclarés de la Stratégie internationale du développement pour les années 80 et du Nouvel ordre économique international consiste à instaurer des relations plus équitables entre pays et à l'intérieur des pays, afin de parvenir à une plus grande justice sociale et économique. Le développement national n'est plus considéré seulement en termes d'accroissement du produit national brut, mais plutôt comme devant tendre à "l'augmentation constante du bien-être de la population tout entière, sur la base de sa pleine participation au processus de développement et d'une répartition équitable des bénéfices qui en découlent", afin qu'il contribue au respect de la dignité humaine et à l'amélioration de la qualité de la vie.

1/ Lord Acton, Historical Essays and Studies, appendice, Londres 1977.

4. C'est un fait que ces objectifs sont encore loin d'être réalisés, d'où l'importance que prennent les processus qui perpétuent les inégalités, déséquilibrent le développement et en détournent les produits, ainsi que les moyens d'y faire obstacle.

5. C'est dans cette perspective que l'on doit examiner la question. Mais si l'on ne peut l'isoler de son contexte, il convient néanmoins de se fixer une orientation assez précise si l'on veut obtenir des résultats productifs et éviter les écueils qu'un tel débat risque de susciter. C'est là l'une des gageures que le Congrès aura à soutenir.

I. PORTEE ET ORIENTATION

6. Les précédents congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants ont souvent servi à poser les premiers jalons, pour ce qui est de la formulation de préoccupations naissantes, indiquant l'orientation que devaient prendre à l'avenir la recherche et l'action. L'accent y a été mis de plus en plus sur les relations entre le développement, les changements sociaux et la criminalité, et la nécessité d'une planification globale et intégrée afin de minimiser les effets secondaires négatifs de la croissance économique y a été soulignée. Le cinquième Congrès, qui s'est tenu à Genève en 1975, a examiné, entre autres choses, les formes et l'ampleur nouvelles que prenait le crime, notamment "le crime en tant qu'entreprise lucrative" et ses effets négatifs sur le développement, ainsi que "les conséquences économiques et sociales de la criminalité et les nouveaux objectifs de la recherche et de la planification" (voir A/CONF.56/7). On a cité des évaluations du coût du crime, en particulier de la criminalité économique. Alors qu'il examinait l'ampleur des conséquences de la criminalité, "qui frappent le plus durement les membres les plus faibles de la société, tout en permettant aux puissants de commettre impunément des infractions", le Congrès a noté que cette "préoccupation s'étendait au-delà des délits ordinaires d'agressions et de vols pour englober les graves effets des activités illicites d'entreprises industrielles et commerciales ainsi que la corruption de fonctionnaires", et que "certains délits économiques dont certains systèmes de répression ne se souciaient guère jusqu'à présent pouvaient avoir, pour la collectivité, des conséquences beaucoup plus graves que celles des délits mineurs classiques sur lesquels portait surtout l'action de la justice" 2/.

7. Les débats qui ont eu lieu sur la législation criminelle, les procédures judiciaires et les autres formes de contrôle social pour la prévention du crime, ont fait ressortir que :

"Outre les chiffres 'noirs' de la délinquance qui échappent à toute détection officielle, il existe une délinquance 'dorée' qui est le fait de détenteurs du pouvoir politique qui l'exercent impunément en lésant des citoyens et la collectivité au profit de leur oligarchie, ou qui disposent d'une puissance économique se développant au détriment de l'ensemble de la société. Les

2/ Rapport du cinquième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Genève, 1er-12 septembre 1975), publication des Nations Unies, numéro de vente : F.76.IV.2 et rectificatif, chap. II, par. 304, 305 et 318.

comportements de ces délinquants peuvent être comparés à ceux de certains agents de la justice pénale, qui violent la loi en abusant de leurs pouvoirs et qui, en raison de ces pouvoirs, restent impunis. Pareils comportements criminels peuvent aller de la concussion et la corruption jusqu'à la torture de détenus" 3/.

8. Ces préoccupations ont amené à prévoir à l'ordre du jour du sixième Congrès l'examen approfondi de cette question dans l'espoir de définir des stratégies préventives et correctives diversifiées. Le problème est urgent : les infractions commises par ce type de délinquants se caractérisent en ce qu'elles affectent des groupes nombreux de citoyens, parfois des secteurs entiers de la population et souvent de telle façon que le préjudice causé à chaque individu est pratiquement impossible à déterminer. Leur pouvoir et les privilèges dont ils jouissent mettent souvent ces délinquants à l'abri des poursuites et des sanctions, et en fait, "dans certaines juridictions, quelques-uns des actes antisociaux les plus nuisibles ne sont pas encore définis juridiquement comme des infractions" 4/. Ainsi, l'expression "au-dessus des lois" doit-elle être comprise de deux manières; elle s'entend d'une part d'actes qui, sans être des crimes ni des délits au regard des lois existantes, n'en sont pas moins nuisibles à la société, et, d'autre part, d'actes interdits par la loi, mais qui - du fait que celle-ci est appliquée de manière discriminatoire - ne sont toujours pas réprimés.

9. Or, même lorsqu'il s'agit d'actes interdits par la loi, les infractions commises ne sont pas toujours reflétées dans les statistiques criminelles du fait qu'elles ne sont pas démasquées ou signalées, qu'elles ne donnent pas lieu à poursuites ou que le système pénal accorde à leurs auteurs un traitement préférentiel. Ainsi elles sont dissimulées dans la quantité inconnue du crime "doré" (par opposition aux chiffres "noirs"). Toutefois, les criminologues, les spécialistes du droit pénal, les partisans des réformes sociales et tous les intéressés, y compris le public en général, contestent de plus en plus l'importance traditionnellement attachée aux délits de type classique commis pour la plupart par des délinquants opérant sur une petite échelle et qui se trouvent souvent, dès le départ, dans une position désavantageuse qu'aggrave encore le fonctionnement sélectif de l'appareil judiciaire 5/.

3/ Ibid., p. 24 et 25. Voir également S. C. Versele, "Les 'chiffres dorés' de la délinquance", document préparé par l'Atelier : justice et politique de l'European Consortium for Political Research, Louvain, 8-13 avril 1976, qui a servi de cadre de référence pour la présente étude.

4/ Rapport du cinquième Congrès des Nations Unies, op. cit., par. 309.

5/ Il ressort d'une étude récente, portant sur un échantillon représentatif de 60 000 personnes, que l'opinion publique prend de plus en plus vivement conscience des dommages sociaux et matériels découlant de la criminalité en col blanc, en particulier lorsqu'elle est le fait de personnes haut placées. Cette étude conclut que ce type de criminalité "qui affecte chacun et le corps social dans son ensemble" est aussi sinon plus grave que la criminalité violente et les autres formes de délinquance ordinaire, et, partant, mérite des sanctions plus sévères. Il est suggéré dans cette étude que les responsables de l'administration de la justice tiennent compte de la manière dont le public perçoit ces infractions et ajuste la sanction à l'infraction d'une manière plus équitable et plus rationnelle, étant donné en particulier que la Cour suprême des Etats-Unis a lié ses décisions à cet égard aux normes et au sentiment de la collectivité. Marvin E. Wolfgang "Crime et sanctions" New York Times, 2 mars 1980, p. E.21.

10. La relation entre la criminalité et la manière discriminatoire dont le pouvoir réagit à cet égard est au coeur de la question considérée. On a convenu à la réunion préparatoire interrégionale d'experts que des discussions prolongées sur les définitions du pouvoir n'auraient guère d'utilité. Il est possible, tout en souscrivant à des définitions différentes du pouvoir, d'être partisan de stratégies de prévention et de contrôle analogues pour le traitement de certains types de comportements délictueux. Il faut, semble-t-il, faire une distinction essentielle entre ce que sont les usagers légitimes et les usagers illégitimes du pouvoir, en particulier s'agissant du système de justice pénale. Le pouvoir légitime découle toujours d'un mandat du peuple visant le service de la collectivité - qu'il s'agisse du pouvoir législatif et constitutionnel de l'appareil gouvernemental et de l'administration dans le domaine de la chose publique et politique, ou du pouvoir économique exercé par des entreprises commerciales telles que les sociétés qui sont dotées d'un statut légal conformément aux lois de l'Etat.

11. Dans le contexte socio-politique, la notion de pouvoir aussi bien dans la fonction publique que dans le secteur privé peut-être comprise comme la faculté d'imposer sa volonté à des personnes, des institutions, des organisations, des groupes et à l'ensemble de la collectivité de manière à ce qu'ils s'abstiennent ou acceptent de faire quelque chose directement ou indirectement 6/. Le pouvoir est indispensable au fonctionnement de la société et il existe pour être utilisé de manière légitime pour assurer ce fonctionnement, mais il peut faire l'objet d'abus. Les réunions préparatoires étaient axées essentiellement sur le fonctionnement sélectif du mécanisme de la justice; aussi "l'abus de pouvoir" peut-il être considéré à la fois comme a) l'utilisation du pouvoir aux fins d'éviter l'imposition de sanctions légales à certains types de comportement que l'on peut rencontrer à des niveaux élevés de la structure socio-économique et politique ou de les soustraire au contrôle de la loi, et b) l'utilisation du pouvoir aux fins d'éviter que des délinquants hauts placés ne fassent l'objet de poursuites, même dans le cas de délits ordinaires.

6/ Rapport de la réunion interrégionale préparatoire d'experts sur ce point de l'ordre du jour provisoire du sixième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenue au Siège de l'Organisation des Nations Unies du 9 au 13 juillet 1979, avec la coopération de la Fondation Ford et de l'Université Yale, p. 4 de la version anglaise. Voir également Manuel López-Rey. "Criminalité et abus de pouvoir : délits et délinquants au-dessus de la loi?" Document élaboré à l'intention de la réunion. D'autres définitions du concept de pouvoir ont également été proposées; le pouvoir serait par exemple "le pouvoir de définir" (Nils Christie, Lolita Aniyar de Castro), "La capacité de certaines personnes d'exercer une influence sur autrui dans des intentions précises et à des fins prévisibles" (Bertrand Russel, Dennis Wrong) ou "La possibilité de réaliser sa propre volonté en dépit de la résistance des autres" (Max Weber, Klaus Tiedemann dans le rapport de la Fondation internationale pénale et pénitentiaire, présenté au Colloque interassociations sur ce point de l'ordre du jour du Congrès, qui s'est tenu à Bellagio du 21 au 24 avril 1980). Voir également Dennis Wrong "Power : Its Forms, Bases and Uses", New York, Harper and Row, 1979.

12. Lors des réunions préparatoires on est convenu que la définition des comportements délictueux eu égard à la question considérée ne devait pas se limiter aux matières dont traite le droit pénal : doivent y être incluses les violations de la loi qui sont le fait de puissants individus ou institutions et qui font l'objet d'une action civile ou administrative. On a souligné, pour illustrer combien il importe de rejeter une conception trop étroite de la "criminalité des puissants", qu'il était rare qu'on impose des sanctions pénales du fait de tels abus, et que le droit pénal traditionnel était souvent trop rigide ou trop lié par les précédents pour faire face aux modifications rapides des réalités économiques et technologiques des sociétés modernes.

13. On a cependant fait observer qu'en définissant d'une manière trop large le domaine des infractions qui sont hors de portée de la loi, on risquait d'outrepasser le mandat des experts de la justice criminelle, et de déplacer leur champ d'activité de leur sphère spécifique à la sphère politique. Néanmoins, ainsi qu'il a été suggéré lors des réunions régionales, il convient de s'intéresser à la prévention des comportements constituant des abus de pouvoir particulièrement nuisibles dans certains pays et qui sont insuffisamment réprimés, ou ne le sont pas du tout, par les codes pénaux en vigueur. Bien qu'il faille distinguer entre comportement délictueux ou illégal et simplement immoral ou indésirable, cette distinction n'est pas toujours facile à faire du fait que certains actes ne sont pas illégaux précisément parce que ceux qui détiennent le pouvoir n'ont pas promulgué ou usé de leur pouvoir pour empêcher la promulgation de lois les interdisant. On a rejeté une certaine responsabilité sur les administrateurs de la justice criminelle qui reconnaissent les lacunes de la loi qu'ils appliquent même si dans la pratique il ne leur est pas laissé d'autre choix que de suivre les instructions du législateur.

14. De toute manière, il est indispensable, ainsi que cela a été souligné lors des réunions préparatoires, de circonscrire le domaine couvert par la question considérée qui englobe une gamme d'actes très étendue. Le nombre et la variété des abus de pouvoir étant tels qu'il ne sera pas possible au Congrès de les examiner tous, il a été suggéré lors des réunions préparatoires d'axer cet examen sur un certain nombre de solutions et de politiques, qui pourraient s'appliquer respectivement à divers types d'abus de pouvoir. Il est évident que les politiques proposées doivent tenir compte de la variété des abus. Pour faciliter la tâche du Congrès et la discussion de la question, il a été convenu de faire la distinction entre abus de pouvoir économique et abus de pouvoir politique, et aussi d'examiner expressément les liens entre les deux catégories d'abus. De la sorte, on reconnaît que les divers abus se recoupent et peuvent se renforcer réciproquement tant et si bien qu'il y a parfois entre eux collusion pure et simple.

II. TYPES DE DELITS LIES A DES ABUS DE POUVOIR

15. On utilise diverses typologies pour classer les délits comportant des abus de pouvoir. Il serait pratiquement impossible de les citer toutes et d'en décrire les caractéristiques. De plus, une liste exhaustive n'éclaircirait pas nécessairement la question, puisque la nature et le nombre des abus varient avec les conditions socio-économiques et politiques propres à un contexte donné. Même s'il est généralement reconnu que les abus de pouvoir ont de graves répercussions tant dans les pays en développement que dans les pays développés, on ne saurait considérer que tous les délits liés à de tels abus ont la même signification pour tous les pays dans les diverses régions.

16. Comme on l'a relevé lors des réunions préparatoires, le pouvoir dont on abuse peut être public ou privé. L'abus de pouvoir politique peut être motivé par un gain économique ou des fins politiques contestables. L'abus de pouvoir économique peut viser des objectifs politiques préjudiciables à la société ou un gain économique. Il convient de différencier les moyens et les fins : l'abus de pouvoir peut viser de mauvaises fins, mais il se peut que des procédés malhonnêtes soient utilisés à des fins louables. Enfin, il importe de distinguer entre les abus liés à la négligence et à l'imprudence et ceux qui visent intentionnellement à causer du tort. Naturellement, les diverses catégories se recoupent, ce qui donne lieu à des configurations multiples et variées.

17. Parmi les principales formes d'abus liées entre elles qui ont été signalées lors des réunions préparatoires figurent la corruption et les pots-de-vin, problème qui retient de plus en plus l'attention tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Ces formes de corruption se manifestent soit directement, soit de façon déguisée, par exemple lorsque les pots-de-vin sont offerts par des intermédiaires. Comme de nombreux autres délits, ceux-ci peuvent être d'origine interne ou étrangère, ou encore l'un et l'autre à la fois. Dans tous les cas, on trouve leurs auteurs dans un vaste éventail qui comprend des groupes économiques puissants et des personnalités publiques.

18. Dans les diverses régions on se préoccupe des abus économiques - fraude fiscale, obtention frauduleuse de crédit et fraude douanière, détournement et appropriation de fonds, infraction à la réglementation des changes, escroquerie et spéculation foncières, utilisation abusive de subventions publiques, pollution et dégradation de l'environnement, contrebande, violation des règlements du travail, activités criminelles organisées, etc. Les pays en développement, en particulier, s'inquiètent de l'imposition de prix abusifs ou des prix de transfert pratiqués par des partenaires économiques puissants, de la constitution de monopoles et autres pratiques qui restreignent le commerce, de l'exode illégal des capitaux, de l'exploitation de la main-d'oeuvre, des atteintes au patrimoine, des ventes frauduleuses - notamment les ventes de produits qui peuvent être dangereux, de denrées alimentaires avariées et de médicaments périmés ou comportant des risques - ainsi que d'agissements divers qui freinent le développement ou le détournent de ses fins.

19. Les délits liés à des abus de pouvoir économique peuvent être commis par des particuliers ou par des personnes morales. Les moyens utilisés sont variés et font intervenir divers éléments : ruse, présentation erronée des faits, dissimulation, manipulation, abus de confiance, subterfuge ou artifice illégal; ils tendent également à tirer parti de l'ignorance, de la négligence ou de l'acquiescement des victimes 7/. On s'est efforcé de ranger ces délits suivant diverses typologies et en divers catalogues; notamment le Conseil de l'Europe dans un questionnaire de recherche de base distribué parmi ses Etats membres 8/, et des auteurs socialistes 9/. Ces activités délictueuses se font sous le couvert de comptes et documents forgés, de reçus non enregistrés, de doubles jeux de livres comptables pour dissimuler l'évasion fiscale et les infractions à la réglementation des changes. Sur le marché interne, les faillites intentionnelles, les paiements illégaux, la pratique des dessous de table, l'exploitation frauduleuse des créanciers ainsi que l'appropriation et l'usurpation de biens appartenant à la collectivité représentent des formes d'abus du pouvoir économique. De tels abus sont flagrants notamment dans les contrats entre les producteurs, les intermédiaires dans les réseaux de distribution et la masse des consommateurs; ils visent l'avantage particulier au détriment du bien public.

20. La menace que ces agissements représentent pour la vie de la nation est reconnue, ainsi qu'en témoignent les mesures prises à leur encontre dans divers pays, par exemple dans les pays socialistes, lorsque ces agissements sont considérés, en particulier, comme des détournements de biens publics et des défis au système de valeurs prévalant. Dans certains autres pays, comme les pays africains, on les considère comme un prolongement d'un très ancien processus d'exploitation.

7/ Divers analystes ont souligné ces caractéristiques qui ont ceci de commun qu'elles sont "non violentes" pour ce qui est des moyens, sinon des effets. Voir par exemple Edelhertz. The nature, impact and prosecution of white-collar crime. Washington, D.C., NICJLE, U.S. Print. Off., 1970; American Bar Association, Committee on Economic Offences, Washington, D.C., 1977; Leszek Lernell, "Crime and the abuse of offences and offenders beyond the reach of the law". Document établi à l'intention de la réunion préparatoire interrégionale sur le point III de l'ordre du jour, et G. di Gennaro et E. Vetere, "Délict économique : problèmes de définition et perspectives de recherche". Document présenté au premier Colloque européen sur le délict économique, Rome, octobre 1977, p. 42.

8/ Conseil de l'Europe, Comité européen pour les problèmes criminels, Comité restreint du crime économique, Projet de rapport préliminaire, Mémoire du SECRETARIAT établi par le Directorate des affaires juridiques, Strasbourg, 19 février 1980.

9/ Voir par exemple URSS, Institut de l'Union soviétique pour l'étude des causes de la criminalité et l'élaboration de mesures visant à prévenir le crime. Criminologie, Moscou, 1976, et Groupe national hongrois, Association internationale de droit pénal, Prestuplenya sovershennye v khode khoziaistvennoi deiatel'nosti (Délict économique). Table ronde internationale, 2 au 6 octobre 1978, Budapest, 1979.

21. Divers pays semblent s'inquiéter particulièrement des formes d'abus de pouvoir public suivantes : torture, mauvais traitements, apartheid, persécutions des dissidents politiques, élimination des opposants politiques par l'intermédiaire d'institutions officielles ou semi-officielles, abus de fonction, intrusions dans la vie privée, etc.

22. Les abus de pouvoir public peuvent être classés diversement et notamment en abus internationaux et abus nationaux; les premiers impliquent la violation de normes du droit international telles que celles de la Charte des Nations Unies, par exemple le principe de la coexistence pacifique entre les Etats; les secondes portent atteinte au fondement juridique de la coexistence pacifique entre citoyens. Constituent également un abus du pouvoir public les délits commis à l'encontre de l'administration par des fonctionnaires qui portent préjudice à la structure ou compromettent le bon fonctionnement d'organismes ou de services publics. De tels actes causent de graves préjudices, soit qu'ils constituent une infraction aux droits individuels, soit qu'ils aillent à l'encontre des intérêts légitimes du grand nombre.

23. Une distinction a été faite à la réunion préparatoire latino-américaine entre l'excès de pouvoir et l'abus de pouvoir : dans le premier cas, il s'agit d'agents du pouvoir qui outrepassent regrettablement l'autorité qui leur a été conférée, souvent par la force des circonstances ou par suite d'un défaut de coordination; dans le second, il s'agit d'un usage délibéré du pouvoir à des fins précises qui peuvent se justifier légitimement, dans la mesure où, fréquemment, on s'efforce par là de renforcer le pouvoir lui-même, de maintenir un régime politique, ou de perpétuer un système social et économique injuste. L'abus de pouvoir institutionnalisé a été jugé particulièrement inquiétant 10/. On peut également mentionner à cet égard l'enrichissement injustifié de hauts fonctionnaires publics qui, sous couvert de leurs fonctions, se lancent dans toutes sortes d'affaires, favorisent leurs protégés et reçoivent des dons ou des "commissions" indues.

24. On traite des délinquants les plus puissants et des catégories de crimes les plus graves dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité qui porte sur les crimes de guerre et d'autres actes d'agression, le génocide, la torture, la réduction en esclavage, la déportation ou les persécutions pour des motifs sociaux, politiques, raciaux, religieux ou culturels par les autorités d'un Etat ou par des particuliers agissant sur l'instigation de ces autorités ou avec leur consentement. Dans leurs observations sur le projet de code, des gouvernements et d'autres entités ont demandé qu'y soient inclus également les actes préjudiciables à l'humanité, que constituent notamment les détentions en masse, la détention préventive, et les actes de terrorisme contrevenant aux conventions et accords de l'Organisation des Nations Unies.

10/ Voir par exemple S. C. Versele, "La violence institutionnelle", document présenté au Cours international de criminologie, qui a eu lieu à Maracaibo, Venezuela, du 28 juillet au 3 août 1974.

III. FACTEURS CONTRIBUANT A L'ABUS DE POUVOIR ET A SES EFFETS

A. Facteurs contribuant à l'abus de pouvoir

25. Divers facteurs se combinent pour faire du pouvoir un agent probable de criminalité, facteurs dont l'interaction et les formes varient selon le contexte socio-économique et politique. D'après la théorie qui fait dépendre le crime de l'occasion qui s'offre, la détention d'un pouvoir appréciable est censée fournir des occasions appréciables de se livrer à des activités délictueuses profitables, confirmant ainsi la justesse de la maxime selon laquelle "le pouvoir corrompt". Lorsque l'on identifie les causes de la criminalité résultant d'un abus de pouvoir, on peut noter que si celle-ci peut-être parfois due à la cupidité ou à des défauts caractériels, elle est le plus souvent imputable à des circonstances sociales, économiques et politiques étroitement liées qui la favorisent. Celles-ci auraient peut-être besoin d'être modifiées. Lors des réunions régionales on a estimé que dans certains cas l'abus criminel de pouvoir tenait à la structure de la société et à l'organisation de l'Etat. Dans de nombreux pays en développement, il était lié à la domination étrangère; parfois, diverses formes de domination, de la part en particulier de partenaires commerciaux puissants, tendaient à persister et contribuaient à perpétuer des rapports caractérisés par l'iniquité et l'exploitation.

26. Une circonstance propice à de tels agissements vient de l'importance qu'attache l'opinion au succès et au pouvoir matériels comme critères de réussite sociale. Ces objectifs sont communs aux pays développés et en développement bien que l'intensité avec laquelle ils sont poursuivis et les moyens mis en oeuvre à cet effet varient selon le type de société. Lorsque l'usage légitime du pouvoir ne permet pas d'obtenir les biens matériels convoités ni d'atteindre les objectifs politiques visés, le pouvoir peut-être détourné à cette fin. Des espérances accrues, y compris au sein de la famille ou du groupe ethnique, le développement de la "société de consommation", l'extension de la pauvreté, du chômage et de l'insécurité de l'emploi, exacerbés par une croissance démographique rapide, renforcent la tentation d'utiliser des fonctions de direction, une position officielle ou des occasions politiques comme tremplin illicite pour accéder à la "bonne vie" 11/.

27. Les pays en développement ne disposent ordinairement pas des moyens de faire appliquer la loi qui permettent aux pays riches d'assurer le respect des normes commerciales. Il y a d'autant plus de possibilités d'exploitation que ceux qui ont la haute main sur des sociétés commerciales n'ont pas en définitive à rendre de comptes aux pays d'implantation. Ceux qui détiennent le pouvoir ont souvent à faire face à diverses pressions contradictoires, dont certaines les poussent à

11/ Voir aussi Muamba Kanama, La criminalité dans les institutions publiques au Zaïre, (Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de l'Université de Lille, 1976), p. 104.

abuser de leur position. Qu'elles mettent en jeu un gain matériel ou un avantage politique, ces situations peuvent être une source d'ambiguïté morale et mener à une attitude opportuniste tendant à justifier l'abus de pouvoir par des raisons de commodité. La limite incertaine qui sépare une pratique immorale d'une conduite criminelle peut s'estomper encore davantage dans ce contexte, si bien qu'il semble y avoir très peu de différence entre "ce qui est légal et moral, ce qui est légal mais immoral et ce qui est illégal et immoral" 12/. De même qu'il existe des structures qui influencent la personnalité criminelle de l'individu il existe aussi des structures criminogènes au niveau de l'organisation, notamment l'absence de systèmes adéquats de vérification des comptes et de contrôle des responsabilités. Cet aspect organisationnel dépasse l'affirmation simpliste selon laquelle l'appât du gain serait la source de tous les délits commis au sein des entreprises : il fait ressortir une hiérarchie des objectifs, y compris ceux qui concernent la stabilité ou la survie des structures. Les conditions changeantes du marché, et en particulier les crises économiques et autres circonstances défavorables, peuvent amener les entreprises à réagir d'une manière délictueuse 13/. Les progrès techniques font qu'il est désormais plus facile de commettre des fraudes considérables en faisant appel à des techniques avancées (les ordinateurs par exemple) sans risque de détection.

28. Des facteurs juridiques peuvent également avoir des effets sur les formes de la criminalité. Le niveau et l'orientation des activités d'application de la loi et de la réglementation peuvent décourager certaines catégories d'infractions et en encourager d'autres. Des entreprises puissantes peuvent utiliser leur pouvoir pour modeler à leur convenance le cadre juridique ou autre dans lequel elles opèrent. Il n'est pas rare que les personnes ou les entités qui détiennent des pouvoirs en abusent sans motif, mais le plus souvent elles contreviennent aux règles sociales en vue de réaliser des objectifs qu'elles ne pourraient atteindre par des moyens légitimes.

29. Une des raisons principales de l'extension de la criminalité en col blanc (que l'on peut appeler de manière plus appropriée criminalité "dorée") tient à la légèreté relative des sanctions correspondantes, qui ne sont souvent que des amendes, passées par profits et pertes en tant que risques commerciaux et répercutées sur le consommateur par le biais d'une augmentation de prix. La plupart des entreprises peuvent finalement réussir à obtenir un règlement extrajudiciaire indulgent en reconnaissant leurs fautes et en s'engageant à ne plus faire ce qu'elles avaient d'abord commencé par nier avoir fait 14/.

12/ John E. Conklin, Illegal but not Criminal : Business Crime in America (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1977).

13/ Voir également Ronald G. Kramer, "Corporate Crime : an organizational perspective". Document présenté à la Conference on Trends and Problems in Research and Policy Dealing with Economic Crime, tenue à la State University of New York, à Potsdam, du 7 au 9 février 1980.

14/ David Pauly et al, "Crime in the suites : on the rise", Newsweek, 3 décembre 1979, p. 119.

30. Les habitants des zones rurales sont souvent victimes de fausses inscriptions cadastrales et de plans de crédit coopératif fictifs. De telles activités illégales semblent profondément enracinées dans le système rural de diverses régions malgré le contrôle que les conseils municipaux locaux essayent d'imposer. Une amélioration sensible de la qualité de l'administration locale semblerait nécessaire pour réduire et prévenir de tels abus, qui peuvent priver ceux qui en sont victimes de leurs maigres ressources.

31. L'abus de pouvoir public peut découler soit du refus d'agir d'un fonctionnaire alors qu'il a le devoir de le faire soit d'un acte illicite délibéré de sa part. Il pourra arriver que le délinquant n'ait pas à souffrir de la rigueur de la loi en raison des protections dont il bénéficie ou parce que, par sa nature même, l'infraction est difficile à déceler ou peut difficilement faire l'objet de poursuites, à cause, par exemple des conditions relatives à l'administration de la preuve. Il pourra également arriver que la loi ne soit pas appliquée à cause de l'inefficacité du système (non-application de fait) ou d'une négligence, ou encore parce qu'une personnalité officielle (le représentant du ministère public par exemple), dotée d'un pouvoir discrétionnaire en la matière, aura décidé de ne pas le faire (non-application de droit) en raison de pressions politiques, de paiements illicites ou du désir de protéger une personnalité haut placée. Quelle qu'en soit la forme, le but et les effets d'un abus de pouvoir reviennent à user de l'autorité attachée à une fonction pour réaliser un profit personnel aux dépens de l'intérêt public tel que défini dans une loi ou un objectif de programme.

32. Le pouvoir exercé par des organes ou des agents publics affecte les droits, la condition et les obligations de certaines personnes. Les effets de l'utilisation d'un pouvoir et de son abus éventuel sont d'autant plus considérables que ce pouvoir est exercé par des fonctionnaires chargés d'appliquer la loi et la justice pénale ou par des organes ou des agents du pouvoir exécutif (y compris les agents des collectivités locales) comme les inspecteurs, les agents de douane, les représentants du pouvoir judiciaire et les autorités de police. Au cours ou sous le couvert de leurs fonctions, ces organes ou fonctionnaires peuvent notamment commettre des infractions portant atteinte à la dignité humaine ou pouvant leur procurer un avantage économique. Leur impunité peut découler d'une lacune de la législation ou de l'absence de mesures répressives aux niveaux national ou international ou du fait que les délinquants se trouvent, en raison du pouvoir ou de la protection politique dont ils disposent, hors de la portée des organes judiciaires ou des organes chargés d'appliquer la loi. Il arrive même que l'on justifie de telles infractions par la doctrine du "risque de subversion" ou de l'"état d'urgence". En pareil cas, elles peuvent s'accompagner d'une suppression générale des libertés civiles et politiques et d'une violence institutionnalisée sous forme d'arrestations arbitraires, de disparitions de personnes, d'enlèvements, de tortures et d'assassinats. On a relevé, lors des réunions préparatoires que des abus de ce genre étaient particulièrement fréquents dans les régimes autocratiques, où les protections et garanties juridiques établies tendaient à être inefficaces dans la mesure où les dirigeants se servaient du système judiciaire lui-même aux fins de prévenir ou d'entraver toute opposition légale à leur utilisation arbitraire du pouvoir. En outre, même dans des conditions plus normales, il se produit des violations des libertés civiles et des droits de l'homme, dans le cas par exemple des brutalités policières, y compris la torture, commises en vue d'extorquer des

témoignages aux suspects. Les groupes vulnérables de population, qui n'ont aucun moyen de recours véritable peuvent faire les frais de l'abus de pouvoir public en servant de boucs émissaires.

33. Le fonctionnement sélectif de la justice pénale, qui est un instrument de la structure du pouvoir, permet à certains de commettre des meurtres impunément alors que des délinquants ordinaires se voient infliger des peines disproportionnées aux infractions dont ils se sont rendus coupables. Plusieurs études et même une analyse superficielle des populations carcérales font ressortir la différence de traitement dans les condamnations infligées aux forts d'une part et aux faibles de l'autre 15/. Ce sont souvent des politiciens véreux qui lancent des appels au "maintien de l'ordre" à l'encontre de petits délinquants ordinaires, ce qui ne peut que susciter le scepticisme et porter atteinte à la confiance accordée à un système de justice pénale qui applique de toute évidence deux poids et deux mesures.

34. Dans le passé, l'attitude du public a reflété le fonctionnement différentiel du système de justice pénale; le public ne s'est pas rendu pleinement compte de l'importance des infractions commises à un niveau élevé de l'échelle sociale ou a été plus tolérant à leur égard et s'est surtout montré sensible aux délits ordinaires les plus visibles. Même lorsqu'il en a conscience et qu'il s'en indigné, le public est souvent trop mal organisé pour prendre des mesures efficaces contre les auteurs d'abus de pouvoir, en particulier dans les pays qui ne disposent pas d'associations de consommateurs ou de syndicats efficaces ou d'une opposition politique organisée. S'il lui arrive de tolérer certains abus de pouvoir ou même d'y acquiescer, le public condamne le plus souvent de tels abus mais se sent incapable de faire quoi que ce soit pour les empêcher. Le fait d'être victime d'un abus de pouvoir renforce souvent ce sentiment d'impuissance. La publicité donnée dans certains pays aux actes de corruption et à d'autres abus a amené la population à faire face aux problèmes qui se posent et a provoqué une réaction des pouvoirs publics et de l'opinion : il reste à savoir s'il en résultera des changements réels.

B. Effets

35. Par leurs effets répandus et pernicieux, les délits liés à l'abus de pouvoir causent beaucoup plus de dommages que toute la gamme des délits ordinaires. Une récente étude des délits commis au niveau des entreprises aux Etats-Unis

15/ Jeffrey Reiman, The Rich Get Richer and the Poor Get Prison (New York, Wiley, 1979). Voir, par exemple, Manuel López-Rey, Criminología (Madrid, Aguilar, 1978); Juan Manuel Mayorca, Criminalidad de la Burguesía (Caracas, Italgráfica, 1977); Pierre Lascoumes, Justice pénale et délinquance d'affaires (Paris, Ministère de la justice, Service d'études pénales et criminologiques (1979); et I. K. Minta, "Crime and the abuse of Power : the control of international economic crimes in African countries" (document présenté à la réunion interrégionale préparatoire consacrée au thème III). Les auteurs concluent que c'est d'ordinaire le "menu fretin" qui est pris alors que les criminels d'envergure font l'objet d'une attention relativement réduite.

montre que "le comportement illégal des entreprises cause beaucoup plus de tort à la société que tout autre type de comportement criminel" 16/. Ces délits peuvent représenter une plus grande menace pour la vie et la santé que les délits ordinaires. Dans un pays par exemple, plus de 100 000 décès sont attribués chaque année à des maladies liées à une profession - la majorité étant causées par l'inobservation des lois en vigueur en matière de santé et de sécurité - contre une moyenne annuelle de 18 000 assassinats et homicides autres qu'homicides par imprudence signalés pour les années 70 17/.

36. Ainsi, les faits ne corroborent pas la thèse selon laquelle les délits commis au niveau des entreprises ne sont pas violents : la violence au lieu de travail est liée aux infractions des entreprises. On peut en conclure raisonnablement qu'"un beaucoup plus grand nombre de personnes meurent à cause des activités criminelles des entreprises que par suite d'homicides criminels individuels; même si leur décès n'est qu'une conséquence indirecte de ces activités, elles n'en sont pas moins mortes" 17/.

37. Ce ne sont pas seulement les employés mais également le grand public qui sont victimes d'un environnement rendu peu sûr par les actions ou les omissions des entreprises, comportements dont les incidences peuvent aller des catastrophes écologiques, telles que les accidents de centrales nucléaires ou l'écroulement d'un barrage mal construit, aux effets passagers ou chroniques de la pollution industrielle. La fabrication ou la vente de produits peu sûrs et nocifs, et notamment de médicaments périmés ou dont l'innocuité n'est pas prouvée, ont des conséquences dommageables graves, pouvant aller jusqu'au décès pour ceux qui les

16/ Marshall B. Clinard et Peter C. Yeager, Illicit Corporate Behavior (Washington, D.C., National Institute of Criminal Justice and Law Enforcement, 1979).

17/ Dans un autre pays, le taux des décès chez les travailleurs dus à un cancer lié à l'emploi est estimé au double de celui de la population en général. Voir Charles Reasons, "Crime and the abuse of power : offences and offenders beyond the reach of the law?", 1er mars 1979, p. 25; Joël Swartz "Silent killers at work" et G. Geis, dans M. D. Ermann et R. J. Lundman, Corporate and Governmental Deviance (New York, Oxford University Press, 1978); Elliott Leyton, Dying Hard : the Ravages of Industrial Carnage (Toronto, McClelland and Stewart, 1975); et John Braithwaite et Barry London, "On the class basis of criminal violence" dans Paul R. Wilson et John Braithwaite, eds., Two Faces of Deviance : Crimes of the Powerless and the Powerful (St. Lucia, University of Queensland Press, 1978), p. 232-251. Dans une récente étude, on a cherché à bâtir une hypothèse vérifiable au sujet de la violence au niveau des entreprises, définie comme "comportement causant un risque déraisonnable de préjudice physique aux consommateurs, aux employés ou à d'autres personnes, par suite d'une décision délibérée des dirigeants d'une entreprise ou d'une négligence coupable de leur part". J. Monahan, R. W. Vovaco et G. Geis, "Corporate violence : research strategies for community psychology", dans T. R. Sarbin, ed., Challenges to the Criminal Justice System (New York, Human Sciences Press, 1980).

utilisent, en particulier dans les pays en développement où ces produits sont souvent exportés en raison de la réglementation moins sévère qui y est appliquée 18/.

33. Les délits économiques coûtent également des sommes énormes à un pays, estimées à environ 231 milliards de dollars par an aux Etats-Unis d'Amérique (voir A/CONF.56/7) et à plus du double de l'ensemble des budgets des Ministères de l'intérieur, de la justice et de la santé en France 19/; en Suède, 10 p. 100 du produit national brut échapperaient à l'impôt - chiffre qui est probablement beaucoup plus élevé dans certains autres pays 20/; en Union des Républiques socialistes soviétiques on a abouti, à la suite d'enquêtes par sondage, à la conclusion qu'à l'heure actuelle les détournements étaient parmi les plus courants des divers types de délits (jusqu'à 20 p. 100) et ne paraissent guère être en voie de diminution; les autorités ont souligné qu'il fallait "mener une lutte décisive contre les détournements, malversations et phénomènes semblables hérités du passé" 21/. En République fédérale d'Allemagne, le préjudice résultant de la collusion en matière de passation des marchés dans l'industrie du bâtiment a été estimé à environ 7 milliards de marks par an; pour la fraude fiscale il a été de l'ordre de 5,5 milliards de marks par an, pour les faillites (dont 50 p. 100 ont été jugées frauduleuses) de plusieurs milliards de marks et pour les chèques et lettres de change impayés, de 2 milliards de marks par an 22/. Une étude des pratiques illicites au sein de la Communauté économique européenne a révélé que 50 p. 100 de toutes les importations de ferraille étaient des importations truquées, 30 p. 100 environ de la ferraille subventionnée n'existant pas du tout 23/. Les effets contagieux de ce type de criminalité ont été révélés au cours d'enquêtes pénales qui ont montré que des industries entières - et des particuliers s'inspirant de leur exemple - avaient recours à des pratiques frauduleuses chaque fois que c'était possible.

18/ Voir, par exemple, les documents présentés à la Conférence sur l'exportation de produits industriels présentant des risques vers les pays en développement, New York, 2-3 novembre 1979 et B. Ehrenreich "If there are no side-effects, this must be Honduras", dans "Corporate crime of the century" (document présenté à la Conférence). Le Congrès des Etats-Unis est actuellement saisi d'un projet de loi visant à sanctionner les entreprises ou leur personnel qui ne signalent pas les graves préjudices que pourraient causer certains produits ou certaines pratiques commerciales.

19/ Réponses à la violence : rapport au Comité présidé par Alain Peyrefitte (Paris, Documentation française et Presses Pocket, 1977, p. 229).

20/ Conseil de l'Europe, op. cit., p. 6. Une autre source estime les pertes dues à la fraude fiscale et aux fuites de capitaux à 10 à 40 milliards de couronnes suédoises par an : Sten Hekscher, "Modern ekonomisk brottslighet" (Criminalité économique moderne), Nordisk Tidskrift for Kriminal Videnskap, vol. 67, No 1, 1979-80, p. 27-36.

21/ Voir URSS - Institut de l'Union pour l'étude des causes de la délinquance et l'élaboration de mesures de prévention du crime, Criminologie (Moscou, 1976).

22/ Klaus Tiedmann, "Combatting economic crimes in the Federal Republic of Germany - with special regards to organized forms of economic criminality" (document établi pour la réunion interrégionale d'experts consacrée à ce thème).

23/ Mireille Delmas-Marty et Klaus Tiedemann, "La criminalité, le droit pénal et les multinationales". La Semaine juridique, 4 janvier 1979, p. 2 935 et suivantes.

/...

39. Si la gamme des infractions est plus vaste dans les pays développés, les abus de pouvoir peuvent avoir des effets plus graves dans les pays en développement, car ils risquent d'y accentuer la pauvreté et les inégalités et d'y causer d'autres déprédations 24/.

40. L'une des pratiques les plus flagrantes est celle de la fixation de prix excessifs. On a signalé par exemple que les tranquillisants Librium et Valium étaient vendus en Colombie 65 fois plus cher que sur le marché européen; toutefois, il s'est avéré si difficile de poursuivre cette infraction en tant qu'infraction économique (prix illicites), qu'on a fini par la considérer aux fins des poursuites comme une infraction fiscale ou une infraction à la réglementation des changes, à la suite de quoi 17 sociétés ont été condamnées à une amende d'environ 2 millions de pesos. Dans d'autres pays d'Amérique latine, on a également constaté que des médicaments avaient été vendus à des prix de 30 à 700 fois supérieurs aux prix normaux 25/.

41. Presque tous les pays en développement se plaignent des énormes pertes financières qu'ils subissent en raison de la manipulation des prix de transfert 26/. Cette pratique, qui suppose en général une infraction dissimulée à la réglementation des changes ainsi qu'une fraude fiscale à laquelle se livrent des sociétés transnationales, entraîne une perte de ressources qui seraient fort nécessaires aux fins du développement. Le Gouvernement ghanéen a estimé que ces pratiques - qui comportent la "surfacturation" des importations et la "sous-facturation" des exportations - causaient une perte d'environ 50 à 60 millions de cedis par an en devises 27/.

42. Ceux qui manipulent les prix de transfert et mènent d'autres activités préjudiciables aux pays en développement profitent des différences entre les législations nationales pour maintenir un semblant de légalité dans leurs opérations; ils tirent

24/ Voir également Leon Sheleff "International white collar crime"; K. Tiedemann, *Multinationale Unternehmen und Strafrecht : Missbrauch von Wirtschaftlichen Macht* - Cologne, Heymann, 1979, et Lernell, *op. cit.*

25/ R. J. Barnet et H. Müller, *Global Reach : the Power of Multinational Corporations* (New York, Simon and Schuster, 1974).

26/ Voir, par exemple, R. F. Plasschaert. *Transfer Pricing and Multinational Corporations : an overview of Concepts, Methods and Regulations* (Londres, European Centre for Study and Information on Multinational Corporations, Saxon House, 1979), p. 96-97; I. K. Minta, *op. cit.*; et G. Ramos, "Delincuencia de cuello blanco a nivel supra-nacional" (Maracaibo, Université de Zulia, Institut de criminologie, 1979).

27/ S. K. B. Asante, alors Procureur général adjoint du Ghana, parlant le 26 février 1976 à une conférence sur la réglementation des sociétés transnationales tenue à l'Université de Columbia, New York.

également avantage des carences ou des lacunes de la législation des pays en développement, pour éviter les poursuites auxquelles ils pourraient s'attendre dans leur pays d'origine. Il est donc extrêmement difficile de déterminer l'ampleur que prennent ces pratiques 28/, compte tenu en particulier de la pratique généralisée de la tenue d'une double comptabilité visant par exemple à minimiser la charge de l'impôt local.

43. Dans un nombre considérable de cas, des machines de modèle périmé ont été exportées comme neuves vers des pays en développement, à des prix très élevés. Les accords de "transfert de techniques" se sont souvent révélés un moyen d'exporter des techniques inappropriées qui risquent de gêner et non favoriser le développement technique local. Toute une série de pratiques commerciales restrictives ont souvent été incluses dans des accords de ce genre, notamment des clauses relatives à des achats liés, ou au contrôle des décisions touchant la production, la distribution, etc.

44. Les effets préjudiciables des mauvaises pratiques économiques sur les économies des pays en développement entraînent non seulement des pertes d'argent et de biens (dans les cas de vols ou de détournements de fonds par exemple), mais également des pertes en devises imputables à des prix exagérés payés à l'occasion de transactions douteuses, ou à un trafic ou des transferts illicites de devises. C'est ainsi que des ressources indispensables à un pays se trouvent considérablement réduites à cause de pratiques criminelles venant d'un niveau élevé; le pays entier paie un prix très lourd - des restrictions économiques et des résultats peu encourageants dans le domaine du développement 29/. Outre les coûts imposés à la main-d'oeuvre, aux consommateurs, aux investisseurs ou aux contribuables (ou à d'autres entreprises), le délit économique porte préjudice à l'efficacité et à la stabilité des institutions économiques et politiques 30/. Quels que soient les coûts matériels

28/ Une étude effectuée au Nigéria n'a pas permis d'établir à partir des chiffres officiels que la manipulation des prix de transfert sous forme de fixation de prix excessifs pour les matières premières importées était systématique, mais des interviews ont révélé que l'on s'entendait pour reconnaître que les mécanismes de transfert de prix étaient couramment employés pour déguiser les exportations de capitaux hors du Nigéria et que "certaines personnes quittaient ce pays avec des valises pleines d'argent". Voir Thomas J. Biersteker "International capital movements and domestic capabilities in Nigeria" dans Distortion or Development; Contending Perspectives on the Multinational Corporation (Cambridge, Massachusetts et Londres, M.I.T. Press 1978), p. 88-89.

29/ Voir également Minta op. cit., V. Pandeya, Social and economic offences in India, UNAFEI Resource Materials No 15, 1978, p. 204-209; et Gopal C. Dirai "Economic crime : its nature and dimensions for South Asia".

30/ M. John Conyers, Président de la Sous-Commission de la criminalité de la Commission des affaires judiciaires de la Chambre des représentants du Congrès des Etats-Unis, a demandé que des recherches soient entreprises sur les répercussions que ce type de délinquance peut avoir sur l'inflation et sur l'économie, et il a fait appel à cet effet à la coopération de la Commission économique mixte du Congrès.

des actes liés aux abus de pouvoir, leur coût non monétaire est encore beaucoup plus grand, tant sur le plan moral que du point de vue de l'intégration sociale : les dommages à la structure de la société risquent d'être irréparables 31/.

45. On ne peut guère évaluer l'abus du pouvoir public en fonction de ses effets matériels sur la société. Il ne fait cependant aucun doute que le coût en est élevé. On doit le mesurer d'après l'inefficacité, les désillusions du public et la perte de confiance à l'égard du gouvernement qui en résultent. Indirectement, il fait obstacle au développement sain et à la cohésion de la société. L'abus du pouvoir public représente également un abus de confiance, non seulement dans le sens qu'on lui attribue dans le Code pénal français, en tant que violation d'un sens personnel de confiance dans la véracité des fonctionnaires ou des personnes employées dans des entreprises publiques, mais également en tant qu'abus de la confiance sociale de la population à l'égard du fonctionnement du système dans son ensemble. Les abus de pouvoir public peuvent porter atteinte à la légitimité du gouvernement, ce qui engendre l'instabilité, même le renversement des dirigeants, et porte préjudice à l'unité de la nation sur le plan social et moral. Ils peuvent également servir de justification aux crimes communs perpétrés par les masses et au terrorisme politique.

46. En même temps, le fait d'empêcher la population de participer dans une large mesure à la prise de décision et aux avantages du développement a contribué à marginaliser des secteurs entiers de celle-ci 32/ et a parfois conduit à la répression de populations entières. Une répartition des salaires inadéquate et différentielle et le refus d'accorder des droits fondamentaux peuvent provoquer une frustration allant de l'apathie désespérée à la protestation violente; la contre-violence et les autres formes de répression officielle peuvent créer une escalade qui aboutira à des effusions de sang et peut-être à la guerre civile.

47. Les injustices découlant de la domination exercée à l'intérieur des Etats par des groupes dotés du pouvoir politique, économique et/ou social - comme par exemple dans le cas de l'apartheid - sont le résultat d'abus de pouvoir flagrants. Bien que "légitimisés" par les lois nationales élaborées par une minorité puissante, ceux-ci violent les instruments de l'Organisation des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et les normes internationalement acceptées d'égalité et de respect de la dignité humaine. Des persécutions massives peuvent, comme dans le cas du régime d'Hitler, amener la mort de millions d'êtres humains. Ceux qui abusent du pouvoir peuvent, du fait même qu'ils le possèdent, éviter d'avoir à répondre de leurs actes dommageables.

31/ A la séance inaugurale du Comité d'organisation vénézuélien pour le sixième Congrès, le Ministre de la justice a cité une déclaration du Président du Venezuela selon laquelle la menace que de tels actes (corruption administrative, contrebande, monopoles, usure, destruction du milieu naturel, manipulation spéculative des prix, tricherie sur les normes de qualité) faisaient peser sur la société était plus grande que celle que causaient les bagarres de rues et les vols. (Voir El Nacional, 15 janvier 1980).

32/ Voir, par exemple, les travaux du neuvième Congrès international de défense sociale, tenu à Caracas du 3 au 7 août 1976, qui traitaient du marginalisme social et de la justice.

48. Les effets de la corruption peuvent être particulièrement répandus. Certains analystes prétendent que la corruption généralisée est un élément propice au développement 33/, mais d'autres ont réfuté cet argument, faisant valoir qu'elle tend en dernière analyse à favoriser l'inertie et l'inefficacité en ralentissant le mouvement vers la modernisation 34/. Alors que dans les pays développés, on peut contenir les effets de ces abus grâce aux systèmes de freins et contrepoids qu'on y trouve généralement, dans les pays en développement leurs conséquences peuvent avoir une portée considérable et compromettre gravement la viabilité et la croissance nationales. Un analyste a noté que "c'est surtout dans les pays asiatiques que l'on rencontre cette tendance générale à la corruption, au point qu'elle a des incidences directes sur le développement économique et social ainsi que sur la stabilité des gouvernements" 35/. Les billets glissés pour hâter les formalités et "huiler" le mécanisme, loin d'accélérer les procédures bureaucratiques, ont au contraire généralement pour effet d'ajouter à l'inefficacité et aux retards subis par ceux qui ne payent pas de tels pots-de-vin. Au niveau de la perception des impôts, la corruption a d'habitude tendance à favoriser ceux qui appartiennent aux tranches moyennes et supérieures de revenus et à accentuer la structure fiscale régressive de nombreux pays en développement, les fonds étant en grande partie utilisés pour l'achat de biens de consommation ostentatoires et non pour des investissements aux fins du développement 36/.

49. Le coût accru des transactions par suite des pots-de-vin, de la corruption et d'autres abus fait monter le coût de la vie. C'est le gros de la population à faible revenu qui en souffre le plus, alors que ceux qui sont haut placés amassent des fortunes par des moyens illégaux. Les rapports de connivence nécessaires pour la corruption (par exemple les intermédiaires) la rendent contagieuse : dans certains domaines, la corruption "syndiquée" a réussi à faire taire les victimes par des abus de pouvoir de la police et par la violence déployée par les gangsters. Ailleurs, le crime organisé extorque sa part sous d'autres formes. Il est arrivé que l'aide étrangère ait été détournée et qu'on ait trouvé sur le marché noir des produits provenant de cette source; certaines institutions ont toutefois prévu des procédures de contrôle de la gestion des projets d'assistance. Ces pratiques ont pour effet cumulatif de saper le processus de croissance nationale, d'affaiblir la cohésion sociale, de diminuer la confiance à l'égard de la loi et des institutions publiques et de promouvoir l'égoïsme aux dépens de la société dans son ensemble.

33/ J. S. Nye, "Corruption and political development : a cost-benefit analysis", American Political Science Review, vol. LXI, No 2 (juin 1967), p. 617-627.

34/ Voir, par exemple, Gunnar Myrdal, Asian Drama : an Inquiry into the Poverty of Nations (New York, Twentieth Century Fund, 1968) et Manuel López-Rey, "The expansion and distribution of crime : corruption", dans Crime : an analytical appraisal (New York, Praeger, 1973).

35/ V. N. Pillai, "Crime and the abuse of power : offences and offenders beyond the reach of the law - some Asian aspects" (Document établi pour la réunion interrégionale d'experts consacrée à ce thème).

36/ A. T. Rafique Rahman, "Bureaucratic corruption in Asia" (Document établi pour la réunion interrégionale d'experts consacrée à cette question).

IV. MISE AU POINT DE POLITIQUES PLUS EFFICACES POUR LA PREVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES ABUS DE POUVOIR

50. Les formes que peuvent revêtir les infractions résultant de l'abus illicite de pouvoir sont pratiquement illimitées tout comme le sont les ramifications de ces infractions. Leurs manifestations particulières et les principaux problèmes qui en découlent varieront suivant les situations nationales et les différents systèmes socio-économiques et politiques. Ces infractions seront en fonction du stade de développement et des possibilités de les commettre et prendront des formes différentes selon les circonstances. S'en tenir à une simple description risquerait d'être un travail interminable et vain. Analyser la dynamique de ces abus serait peut-être plus utile, encore que le résultat ne serait sans doute guère concluant. Il paraît donc préférable d'examiner l'action à entreprendre en vue de résoudre les principaux problèmes qui se posent.

A. Abus de pouvoir économique

51. Les liens entre les infractions et autres actes nocifs résultant de l'abus de pouvoir et l'origine de ce pouvoir apparaissent clairement dans le cas de ce qu'il est convenu d'appeler les "infractions économiques". Les éléments constitutifs, les caractéristiques et les modalités de ces infractions dépendront bien entendu de l'économie et de la philosophie politique de chaque pays. Certaines activités essentielles pour les pays à économie de marché sont illicites dans les pays à économie planifiée; par exemple, les initiatives privées visant à créer des entreprises importantes, les tentatives en vue d'instituer une concurrence dans le secteur économique, les grèves, les contacts internationaux noués par des hommes d'affaires du secteur privé, etc. A l'inverse, certaines activités économiques qui occupent une place centrale dans les économies socialistes, sont illicites dans les systèmes capitalistes : par exemple, les monopoles économiques et les ententes sur les prix. Les différentes significations idéologiques d'un type déterminé de comportement économique et les jugements de valeur qui en découlent se retrouvent également dans les rapports entre les pays développés et les pays en développement et les groupes d'intérêt opérant dans les uns et les autres : ce qui pour les sociétés multinationales basées dans les pays développés est mise en valeur du potentiel non exploité des pays en développement pour le profit mutuel de ces sociétés et de ces pays, constitue pour ces derniers exploitation et appropriation de leurs richesses naturelles.

52. Pour éviter les polarisations, il convient de souligner d'emblée le caractère relatif des divers points de vues. Mais cela ne doit en rien entraver les efforts en vue de parvenir à un accord et d'identifier les questions et principes qui pourraient - avec les adaptations nécessaires - être examinés avec profit par des pays très divers. Par leur nature même, les abus de pouvoir économique tendent à dépasser les frontières nationales, en raison notamment du développement constant du commerce international. Aussi, il paraît essentiel de rechercher des solutions concertées aux problèmes que posent les infractions résultant d'un abus de pouvoir économique.

1. Politiques nationales pour la prévention et la lutte contre les abus de pouvoir économique

a) Le droit, instrument de contrôle social

53. Si l'objectif déclaré du droit est généralement la protection de l'économie nationale, parfois au moyen de dispositions rigoureuses, dans de nombreux pays, les dispositions juridiques en vigueur ne constituent pas un instrument efficace de contrôle social. On pourrait penser que la notion de dissuasion, qui repose sur l'hypothèse que les interdictions légales ont pour effet d'inciter les citoyens à ne pas commettre d'infractions, notamment lorsqu'il existe une possibilité de choix, vaut également pour la plupart des infractions économiques. Cependant, bien souvent il n'en est rien : cet état de choses tient à de multiples causes et appelle des mesures correctives très diverses.

54. Un problème fondamental à cet égard est le mauvais usage qui est fréquemment fait du droit, et notamment le recours tantôt excessif, tantôt insuffisant au droit et surtout, l'incapacité de celui-ci à répondre à des besoins changeant constamment. La multiplicité et la complexité des dispositions législatives concernant certains domaines d'activités ont rendu possibles les abus par des praticiens sans scrupules, qui ont pu, avec l'assistance des "spécialistes" indispensables, tirer pleinement parti de cette situation ainsi que des difficultés à établir la culpabilité. Le fait que de nombreuses infractions économiques relèvent habituellement de diverses législations particulières et non des codes pénaux, permet à ceux qui considèrent ces infractions comme des "délits artificiels" d'échapper plus facilement aux sanctions. Dans certaines régions, l'adoption de législations importées de l'étranger et inadaptées aux conditions locales et à une situation en évolution rapide est en partie à l'origine du problème.

55. Dans le même temps, les mécanismes et modalités d'exercice de pouvoir renforcent le caractère sélectif du droit : beaucoup d'infractions économiques relèvent, du moins au départ, du droit administratif et du droit civil et non du droit pénal (même si des sanctions pénales en cas de non-respect de ces dispositions sont prévues comme recours ultérieur). Le pouvoir n'est pas non plus sans influencer le jeu des mécanismes de réglementation : ceux à qui les réglementations s'appliquent ont souvent un rôle important dans la définition des procédures et normes réglementaires adoptées. Le fait que fréquemment le personnel des organismes investis de pouvoirs réglementaires quitte ces organismes pour aller travailler dans des institutions placées sous la juridiction de ces organismes aggrave ce problème et affaiblit les efforts menés en vue d'appliquer les réglementations.

56. Il a été suggéré de procéder à une révision des législations nationales concernant les abus de pouvoir économique dans un double sens : décriminalisation partielle des infractions les moins graves et, parallèlement, efforts plus incisifs dirigés contre les actes plus graves qui causent un préjudice important à la collectivité 37/. Lorsque les législations présentent encore des lacunes, comme

37/ Mireille Delmas-Marty "Criminality and para-criminality : the example of transnational corporations". Document établi pour la réunion interrégionale d'experts consacrée à ce thème.

c'est notamment le cas dans les pays en développement, lacunes dont tirent parti les partenaires commerciaux puissants, il faut supprimer ces lacunes et moderniser et appliquer les dispositions existantes. Il faut également s'efforcer, conformément à des principes définis au plan international, de proscrire des actes préjudiciables qui ne sont pas encore criminalisés alors qu'ils devraient l'être. Lors des réunions préparatoires, on s'est accordé à reconnaître que le droit pénal a été conçu pour lutter contre les infractions de type classique et qu'il était indispensable d'élaborer un nouvel ensemble de principes. Ces principes devraient être adaptés à l'évolution de la situation mondiale et aux caractéristiques des infractions résultant de l'abus de pouvoir économique ^{38/}, telles que les infractions perpétrées par des sociétés commerciales, en particulier pour ce qui touche à la culpabilité, à la responsabilité pénale et à la charge de la preuve.

b) La charge de la preuve

57. De nombreuses infractions économiques complexes sont perpétrées à l'aide de systèmes d'information et de techniques de pointe et selon des modalités qui rendent la détection et l'établissement de la preuve de ces infractions extrêmement difficiles. Les manoeuvres frauduleuses et la destruction ou la dissimulation des éléments de preuve ont pour effet de rendre encore plus difficile l'établissement de la preuve de ces infractions. Il est fréquent que des infractions résultant de l'abus de pouvoir économique ne soient pas signalées car ces infractions sont souvent invisibles, les victimes ne se rendant même pas compte qu'elles ont été trompées (même si le préjudice cumulé est important) ou estimant qu'elles ne disposent pas de voies de recours appropriées. Leur détection est difficile parce que les moyens utilisés pour perpétrer de telles infractions sont généralement les mêmes que ceux utilisés au cours des transactions commerciales légitimes, qu'elles peuvent résulter d'une omission plutôt que d'une action directe, que l'enquête à leur sujet peut être très technique, demander beaucoup de temps et d'argent et exiger le concours de très nombreux spécialistes différents.

58. S'agissant des infractions commises par des sociétés commerciales, ces problèmes se posent de manière encore plus complexe. Dans les rares cas où l'affaire aboutit effectivement devant les tribunaux pénaux, et même si un grand nombre de manquements aux règles juridiques et d'autres abus se sont produits, il est probable que les tribunaux qui dans la plupart des pays sont encombrés, manquent de personnel et sont mal préparés à ces tâches, ne sont pas de taille à affronter des sociétés disposant de moyens considérables et des services de nombreux avocats et comptables astucieux et expérimentés. Même lorsqu'une action est engagée, celle-ci risque de connaître des retards interminables grâce aux artifices de procédure et aux recours successifs. Lorsque les poursuites sont ainsi entravées, les coupables continuent souvent de sévir à moins qu'on ne parvienne, avant le jugement, à décourager ou à faire cesser les comportements délictueux. Il convient d'élaborer des moyens juridiques, conformes à la justice, permettant de mettre un terme aux comportements délictueux pendant la phase du procès. De même, il y a lieu d'encourager les réformes du système de

^{38/} Voir également l'article intitulé "Se requiere modernizar la legislación sobre delitos económicos", El Nacional de Caracas, 15 janvier 1980, au sujet de l'appel lancé par le Président et le Ministre de la Justice du Venezuela en faveur de la modernisation des lois relatives aux infractions économiques et aux autres formes d'abus de pouvoir; et Mayorca, op. cit.

justice pénale de nature à garantir un règlement plus rapide et plus équitable des affaires pénales 39/, assorti de toutes les garanties de procédure qui s'imposent, afin d'éviter que les sanctions ne soient privées de leur autorité morale et du soutien du public, par suite des retards excessifs. Pour remédier à cette situation, il faut constituer des équipes qualifiées spécialisées dans l'enquête, la poursuite et le jugement des infractions économiques, et qui comprendraient des enquêteurs spécialisés, d'anciens juristes, des spécialistes de l'économie, de la comptabilité, de la gestion de sociétés, etc., ainsi que des magistrats du parquet et du siège spécialement formés 40/.

c) La responsabilité pénale

59. Les problèmes que soulève la détermination de l'intention délictueuse et de la responsabilité pénale sont parmi les plus délicats de ceux que posent les infractions économiques, en particulier celles dans lesquelles sont impliquées des institutions. Le principe "societas delinquere non potest" qui s'applique encore dans la plupart des pays de droit romain, signifie que seules les personnes physiques peuvent voir leur responsabilité pénale engagée, encore qu'un nombre croissant d'exceptions soit prévu et que certains pays aient reconnu le principe de la responsabilité collective. Pourtant, les codes pénaux modernes continuent à faire peser la responsabilité pénale sur les particuliers plutôt que sur les organisations, et à prévoir des moyens d'établissement de la preuve reposant sur l'idée d'une responsabilité pénale ou d'une participation à une entente délictueuse individuelle.

60. Les restrictions apportées actuellement à la responsabilité des personnes morales 41/ et les manoeuvres auxquelles donne lieu cette responsabilité ont eu

39/ Voir également "Les droits de l'homme dans l'administration de la justice : projet de directives pour le règlement rapide et équitable des affaires pénales" (E/AC.57/34).

Parmi les mesures qui ont été proposées aux fins d'accélérer les poursuites dans des affaires de cette nature, on peut citer "l'obligation, pour la défense et l'accusation, de se faire part des moyens de preuve qu'elles entendent produire avant le procès, afin d'en accélérer le déroulement. Voir "Economic offenses" (Recommandations de l'American Bar Association, Section de la justice criminelle, Comité des infractions économiques, 1978).

40/ Des services spécialisés dans la lutte contre les infractions économiques ont été mis en place dans plusieurs pays, notamment la Belgique, les Etats-Unis, la France et la République fédérale d'Allemagne. Voir Conseil de l'Europe, op. cit., Barry R. Kinchington, "The detection, investigation and prosecution of corporate crime" (Mémoire australien sur ce thème présenté en 1979); W. C. Clifford, "White-collar and corporate crime : the modern challenge to Commonwealth criminal justice systems" (1977); et N. D. Dick et R. S. Cavanaugh, "A hard-hitting white-collar crime unit of the U.S. Government", Police Chief, mai 1980, p. 26 à 28.

41/ Par exemple, le recours à des expédients en vue d'éviter l'admission de culpabilité, tels que le fait de plaider nolo contendere ou les ordonnances dites "consent decrees" (par lesquelles le défendeur promet de s'abstenir à l'avenir des actes incriminés) dans le cadre des transactions préalables (plea bargaining).

pour effet non seulement de diminuer la probabilité de condamnation mais aussi de faire que lorsqu'il y a condamnation, celle-ci est souvent prononcée à l'encontre d'agents se situant au bas de la hiérarchie et non pas des dirigeants qui prétendent habituellement tout ignorer des actes incriminés. On a proposé d'appliquer le principe de "la responsabilité de la direction" afin d'écartier de telles dénégations de responsabilité : de fait, dans certains pays les dispositions relatives à la responsabilité civile semblent reconnaître à l'accusé la faculté de faire valoir pour sa défense qu'il ou elle a pris toutes les précautions raisonnables pour empêcher la perpétration de l'infraction ^{42/}. Dans d'autres pays, où la répression des "infractions spéciales" (Sonderdelikte) qui ne peuvent être commises que par une catégorie de personnes (par exemple, les hommes d'affaires), ce qui n'est généralement pas le cas des infractions perpétrées par des sociétés où règne la division du travail, pose certains problèmes, des textes particuliers prévoient habituellement la possibilité de poursuivre en cas d'infraction commise par plusieurs personnes. Néanmoins, la question de la responsabilité pénale en cas d'abus de pouvoir économique et particulièrement celle de la responsabilité des personnes morales, continue à soulever de graves problèmes pour ce qui est des poursuites pénales. Des mesures correctives s'imposent.

61. Pour enquêter et établir la preuve d'infractions imputables à des sociétés et résoudre le problème que pose l'imputation de la responsabilité, il est nécessaire de faire une plus large place au principe de la responsabilité collective. Lors des réunions préparatoires, il a été recommandé de reconnaître le principe de la responsabilité pénale des personnes morales, qui veut que toute société ou collectivité, privée ou publique, soit responsable des actes délictueux ou préjudiciables, sans préjuger de la responsabilité individuelle de ses agents. Ce principe devrait permettre de souligner la responsabilité spéciale qui pèse sur les responsables de sociétés agissant pour le compte de ces sociétés ainsi que la responsabilité des particuliers pour les infractions commises sous le couvert des sociétés. Les pays qui doivent faire face à ce problème doivent définir les conditions dans lesquelles la responsabilité des personnes morales sera engagée compte tenu de leur niveau de développement et de leurs objectifs socio-économiques.

62. S'agissant de la responsabilité individuelle - principe qui pourrait aussi s'appliquer aux institutions ou aux groupes - on a soutenu non seulement que les délinquants qui sont pensants devraient être tenus pour responsables de leurs actes mais aussi que le fait d'occuper une position privilégiée sur le plan économique et social entraîne des responsabilités sociales plus lourdes et pourrait justifier une responsabilité pénale élargie ^{43/}. Ce point de vue est souvent adopté par réaction devant le fait que ces délinquants sont dans l'ensemble traités moins sévèrement que les auteurs de délits communs qui appartiennent généralement aux couches défavorisées.

^{42/} Ce problème a suscité récemment un intérêt accru. Voir par exemple les actes du Colloque "La responsabilité pénale des personnes morales en droit communautaire", tenu à Messine du 29 avril au 5 mai 1979.

^{43/} Voir Juan Manuel Mayorca et al. dans le document de travail vénézuélien portant sur le thème V du Congrès.

63. Si une telle conception peut se justifier au nom de l'équité, elle soulève le difficile problème de savoir qui décidera que quelqu'un exerce un rôle social important et a donc une responsabilité sociale plus large et comment. Ceux qui préconisent de reconnaître une telle responsabilité font observer que lorsqu'on a la tâche difficile de décider de la diminution de responsabilité pour cause d'aliénation mentale l'on se fonde sur le témoignage d'experts et que pour ce qui est de la position sociale, le critère à utiliser pourrait à tout le moins avoir un caractère plus objectif. Ce problème soulève d'importantes questions d'équité et de justice : peut-être est-il vrai qu'"il faut être injuste pour être juste" 44/ en cherchant à égaliser, pour autant que cela soit humainement possible, les avantages et les désavantages au moyen de la justice pénale, instrument de la justice sociale. D'un autre côté, le principe même de la latitude laissée au juge en matière d'imposition des peines fait actuellement l'objet de vives critiques en raison de son caractère subjectif et des variations apparemment arbitraires qu'il a entraînées. Le mouvement en faveur de peines fixes s'est développé en réaction à ce qui est perçu comme la "loterie de la justice pénale" qui fait échec au caractère dissuasif du droit et au principe de l'égalité de traitement de tous ceux qui sont traduits devant la justice pénale. Alors que la solution consistant à élargir la responsabilité des délinquants occupant des positions privilégiées offre matière à discussion, il en va autrement de la solution inverse : ces délinquants ne devraient pas échapper à la justice, ni être traités moins sévèrement que d'autres délinquants, comme cela a été trop souvent le cas par le passé.

d) Sanctions

64. La question de la réaction de la société face aux infractions liées à un abus de pouvoir économique soulève le problème plus vaste du choix des sanctions les plus appropriées. Les données d'expérience voulues pour apprécier les effets relatifs des différents types de sanctions font défaut, en raison du recours peu fréquent à l'emprisonnement dans de tels cas, et l'on ne dispose donc pas d'une base scientifique pour établir des comparaisons. D'après certains analystes, des poursuites et une condamnation suffisent en elles-mêmes pour punir les délinquants haut placés dans l'échelle sociale et pour exercer sur eux un effet dissuasif, et des peines assorties d'un sursis, des amendes symboliques, de brèves périodes de probation ou de service communautaire sont donc suffisantes. Les juges qui ont tendance à s'identifier avec ces délinquants s'appuient fréquemment sur des raisonnements de cet ordre pour justifier la clémence dans ce genre d'affaires 45/. On fait également valoir que le risque d'une disqualification professionnelle constitue en soi un châtement suffisant 46/.

44/ S. C. Versele, "Equité et justice", 1978 (non publié).

45/ Voir également Kenneth Mann, Stanton Wheeler et Austin Sarat, "Sentencing the white-collar offender : choosing among alternative sanctions", American Criminal Law Review, vol. 17, No 4, janvier 1980, p. 479-500 et Clinard et al., op. cit., qui ont constaté que 85 p. 100 des sanctions infligées à des sociétés en infraction étaient administratives et que celles-ci ne se voyaient pas imposer les peines les plus dures prévues par la loi.

46/ La neuvième Conférence arabe pour la défense sociale (qui s'est tenue pour préparer le Congrès au Caire du 3 au 6 juillet 1978) a recommandé que des peines sévères soient infligées aux délinquants coupables d'un abus de pouvoir, indépendamment de l'interdiction d'occuper tout poste dans lequel ils pourraient exploiter leur poste et de la confiscation des biens amassés de façon illicite. /...

65. Les sanctions adoptées jusqu'à présent n'ont, pour la plupart, pas été à la mesure du problème. Les interdictions professionnelles imposées par des associations soucieuses de protéger les intérêts d'une profession ne sont pas nécessairement en rapport avec la gravité que peut revêtir l'infraction. Les amendes infligées par les organismes chargés de faire respecter les règlements ou même par les organes de la justice pénale ont été modestes. Lorsque des amendes plus importantes ont été infligées, par exemple à des sociétés, leur paiement n'a pas vraiment posé de problème et leur coût a généralement été répercuté et supporté par les consommateurs. Il est rare encore que des sanctions pénales soient imposées. Les peines d'emprisonnement exceptionnellement prononcées l'ont été surtout pour leur valeur symbolique, afin de souligner l'impartialité du système de justice pénale qui, en règle générale, semble douteuse. Même s'ils sont incarcérés, les riches ont tendance à être soumis à un régime moins strict dans des établissements à caractère moins répressif, et ils sont souvent en mesure d'acheter un traitement de faveur.

66. Pour rendre une justice impartiale, les systèmes de justice pénale et civile doivent opérer de façon plus équitable. De manière que les puissants ne bénéficient pas d'un traitement différent de celui qui est réservé aux faibles, des peines classiques, comme l'emprisonnement, pourraient leur être appliquées plus souvent, et ceux qui se croient au-dessus de la loi verraient ainsi qu'ils se trompent. On a suggéré que des incarcérations de courte durée pourraient avoir un effet dissuasif important sur les délinquants non classiques pour qui elles constitueraient une expérience traumatisante ^{47/}. On peut faire valoir que cette approche va à l'encontre de la tendance de plus en plus répandue à réduire les peines de prison de courte durée, et qu'elle est également discriminatoire parce que trop clément : en effet, comme dans le cas des délinquants classiques, plus le dommage causé est grand, plus la peine de prison devrait être longue ^{48/}. De même, le montant des amendes devrait être augmenté de façon qu'il soit proportionnel aux dommages causés; toutefois, même les amendes les plus fortes peuvent aisément être compensées par les bénéfices de la société. Il est manifeste que ces problèmes ne peuvent être facilement résolus; ils doivent être examinés avec soin et faire l'objet de solutions judicieuses.

67. Différents types de solutions adoptées à la nature du délit et aux valeurs que l'on cherche à protéger ont été utilisés. Certains pays, comme les pays d'Europe de l'Est, imposent de lourdes peines pour les délits économiques, en particulier ceux qui sont considérés comme portant atteinte à la propriété socialiste. D'autres en viennent à avoir plus souvent recours à l'emprisonnement.

^{47/} Voir également Klaus Tiedemann, "Criminalité et abus de pouvoir : délits et délinquants au-dessus de la loi?", rapport général de la Fondation internationale pénale et pénitentiaire au colloque interassociations tenu à Bellagio du 21 au 24 avril 1980.

^{48/} Au Japon, une peine de prison importante est parfois infligée à ceux qui ont été responsables de graves catastrophes industrielles et la fraude fiscale portant sur des sommes importantes peut également être punie d'une peine de prison. Voir Yoshio Suzuki, "The role of criminal law in the control of social and economic offenses", UNAPEI Resource Materials, No 15, 1978.

68. Certains pays ont des dispositions particulières prévoyant l'indemnisation des victimes de délits économiques et autres en fonction des moyens financiers du délinquant. C'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni pour certains délits comme la faillite frauduleuse. Diverses dispositions prévoient également des injonctions, la médiation et l'arbitrage. Cependant, les dispositions spéciales dans ce domaine ont fréquemment un caractère restrictif qui limite à la fois leur portée et les cas dans lesquels elles peuvent être appliquées.

69. Aux réunions préparatoires d'experts, l'on a demandé que les efforts visant à mettre au point des moyens mieux adaptés et plus efficaces pour lutter contre les délits économiques, en particulier la criminalité des sociétés, soient poursuivis. On a également estimé qu'il fallait s'attaquer à la question de l'inadéquation entre les sanctions disponibles et celles qui sont effectivement imposées. La criminalisation ayant toujours pour objectif la protection de certains intérêts et de certaines valeurs de la communauté, qui diffèrent d'un pays à l'autre, on a recommandé le recours à un arsenal de sanctions diversifié comprenant des amendes (y compris les amendes multiples), la confiscation des gains réalisés illégalement, les ordonnances de ne pas faire (des sanctions effectives étant prévues en cas de non-respect de ces ordonnances), et l'emprisonnement de responsables de la société en cas d'infractions répétées ou de comportement intentionnel ou imprudent causant de sérieux dommages. Des sanctions pourraient être imposées non seulement en cas d'acte dommageable, mais aussi en cas de tentative de commettre des actes susceptibles de causer des dommages. L'interdiction d'exercer ou, dans le cas d'une société, l'interdiction de poursuivre ses activités dans les secteurs dans lesquels elle a commis des infractions flagrantes et d'autres mesures, dont le coût serait de préférence supporté par la société fautive pourraient constituer des sanctions efficaces, à condition que l'on tienne dûment compte des droits de l'accusé qui n'a pas été prouvé coupable.

70. On a recommandé que l'Organisation des Nations Unies formule et suggère des directives législatives en ce qui concerne les délits des sociétés. Les divers pays pourraient alors modeler leur propre législation nationale en fonction de leurs propres systèmes et des conditions qui prévalent chez eux, sans négliger les garanties de procédure et les règles en matière de preuve qui constituent des éléments essentiels du système de justice pénale.

71. La mise au point de sanctions plus justes et mieux adaptées est l'une des questions que les chercheurs et les responsables devront s'attacher à résoudre à l'avenir. Quelques progrès dans cette voie ont été réalisés dans des pays où l'accent est particulièrement mis sur la responsabilité sociale et où certaines normes ont été dégagées en ce qui concerne le traitement à accorder aux privilégiés. D'autres s'efforcent, dans un souci d'efficacité, d'élargir l'éventail des possibilités en matière de peines ^{49/}. Si l'on veut résoudre, dans le contexte des priorités nationales et des besoins en matière de développement, les délicats problèmes posés par les abus d'ordre économique, il faudra étudier diverses modalités et réaliser de nouveaux progrès.

^{49/} Voir par exemple, Suzuki, *op. cit.*, et Y. Fujinaga (document établi pour la réunion interrégionale d'experts consacrée à ce thème). Aux Etats-Unis d'Amérique, la Criminal Code Reform Act de 1977, dont le Congrès est actuellement saisi, élargirait cet éventail, augmenterait considérablement le montant maximum des amendes, et autoriserait en outre des amendes atteignant le double du montant du gain réalisé par le défendeur ou le double de la perte subie par la victime, le montant le plus élevé étant retenu.

e) Stratégies préventives

72. Il est reconnu que le coût social et matériel de la prévention du crime est inférieur à celui de la répression de la criminalité et que la prévention a des effets plus durables. La question qui nous intéresse, toutefois, est celle de savoir comment prévenir les abus de pouvoir économique; c'est une question complexe, à laquelle on ne peut apporter facilement de réponse, compte tenu en particulier de la diversité de ses aspects.

73. Le pouvoir économique étant généralement étroitement lié au pouvoir politique et social - que ce soit directement ou de façon plus subtile - on peut faire valoir que seules des réformes structurelles sont à même d'empêcher qu'on abuse de ce pouvoir. En fait, une redistribution des pouvoirs allant dans le sens d'une plus grande équité pourrait très bien être la meilleure solution au problème des abus de pouvoir 50/.

74. En même temps, il faudrait que l'exercice du pouvoir soit plus étroitement contrôlé, les comptes qui devraient être rendus servant de mécanisme pour faire échec aux abus. Plus un système est "transparent", moins il y a de chances que des abus soient commis et plus il est probable que l'on disposera d'une forme quelconque de réparation. Un public averti et vigilant est le partenaire indispensable dans un tel système, si l'on veut atteindre cet objectif.

75. En sus de ces approches générales visant à prévenir différents types d'abus de pouvoir, des stratégies spécifiques peuvent être introduites pour prévenir les abus de pouvoir économique. Certaines des plus efficaces pourraient être celles qui partent du principe que le mieux pour combattre la criminalité économique est d'avoir recours à des moyens économiques, tout comme pour combattre le crime organisé, il convient sans doute de s'attaquer aux structures. Outre les diverses mesures économiques et institutionnelles, il faut également prendre en considération le rapport coût/utilité avant de prendre des décisions de politique générale en ce qui concerne les formes et les opérations industrielles et commerciales, en vue de minimiser les possibilités d'abus. On a suggéré, par exemple, de faire porter essentiellement les efforts de prévention sur les points critiques (c'est-à-dire les plus vulnérables) du système économique et de structurer les opérations de façon que des comptes plus nombreux doivent être rendus à divers points du système, ce qui réduirait les possibilités d'abus 51/. D'autres méthodes ont également été suggérées comme l'octroi d'une charte ou d'une licence aux sociétés nationales et aux partenaires commerciaux étrangers, la participation des travailleurs à la gestion, la nomination aux conseils d'administration de personnes chargées de représenter les intérêts du public et la création de tribunaux d'actionnaires. On a également demandé l'amélioration des systèmes de justice réglementaire en vue d'accroître leur efficacité et de minimiser l'influence des groupes d'intérêt spéciaux 52/.

50/ Voir par exemple John Braithwaite, Inequality, Crime and Public Policy (Londres, Routledge and Kegan Paul, 1979).

51/ Leszek Lernell. Przestępczość Gospodarcza : Zagadnienia społeczno-ekonomiczne. (La criminalité économique : questions socio-économiques) (Varsovie, Wydawnictwo Prawnicze, 1965); voir également Braithwaite, op. cit.

52/ Voir également Robert A. Kagan; Regulatory Justice (New York, Russel Sage Foundation, 1978).

76. Dans certaines économies de marché, des mesures ont été proposées pour démanteler les conglomerats et les sociétés de holding dont les agissements portent atteinte à la liberté du commerce. Des commissions nationales pourraient également être créées pour encourager des pratiques commerciales équitables et enquêter en cas de violation de la législation. La réglementation des prix pratiqués entre sociétés apparentées pourrait être favorisée par des systèmes d'enquête et d'information et l'établissement de normes juridiques sur l'établissement de prix. Des échanges internationaux de renseignements sur les restrictions réglementaires imposées aux sociétés transnationales pourraient aider les pays à prendre des mesures appropriées. Les pays en développement sont particulièrement en mesure de modeler leurs politiques et leurs pratiques de façon à éviter les possibilités d'abus qui compromettent le développement économique.

77. Le rôle du législateur et du système de justice pénale a été examiné en détail, ainsi que leur capacité en matière de prévention. La question cruciale est peut-être ici le point de savoir dans quelles conditions les lois et leur application ont un effet de dissuasion ^{53/}. L'application à tous dans les mêmes conditions de lois équitables aurait sans nul doute des vertus préventives plus grandes que la situation quelque peu anarchique et profondément inéquitable qui prévaut actuellement et elle favoriserait le respect des stipulations d'un système dans le cadre duquel la justice serait administrée de la même façon pour tous, limitant les abus des privilèges économiques et autres.

78. On a également suggéré que les règles que s'imposeraient à eux-mêmes les détenteurs du pouvoir économique pourraient constituer un moyen de prévenir les abus et de lutter contre ces derniers. Par exemple, les associations et les entreprises commerciales pourraient être incitées à mettre au point des codes de déontologie et des principes moraux devraient être inculqués dans les écoles commerciales (toutefois, de nombreux hommes d'affaires ne passent pas par ces écoles). On peut discerner une certaine évolution dans ce sens, dans un certain nombre de pays, en particulier après les scandales relatifs à des versements illicites survenus au milieu des années 70, à la suite desquels on avait exigé que la responsabilité sociale des milieux d'affaires soit accrue ^{54/}. Toutefois, une évaluation scientifique de certains codes de déontologie des sociétés révèle qu'ils ont tendance à mettre l'accent sur les comportements illégaux et immoraux susceptibles de diminuer les profits de la société (par exemple les conflits d'intérêts, les détournements de fonds, l'alcoolisme), et à accorder moins d'attention aux comportements illégaux ou immoraux susceptibles d'augmenter les profits (par exemple la pollution, des

^{53/} Voir par exemple Robert F. Meier et Gilbert Geis, "The abuse of power as criminal activity : toward an understanding of the behavior and methods for its control" (Mémoire préparé pour la réunion interrégionale d'experts consacrée à ce thème), et N. K. Block, F. C. Nold et J. G. Sidak, "The deterrent effect of anti-trust enforcement : a theoretical and empirical analysis". Stanford, Californie, Stanford University, Center for Econometric Studies of the Justice System, décembre 1978.

^{54/} Voir, par exemple, Donald R. Cressey et Charles P. Moore, Corporation Codes of Ethical Conduct (Santa Barbara, Californie, 1980). On peut également faire valoir que ces codes pourraient ne jouer qu'un rôle symbolique, les normes fixées, une fois adoptées et communiquées au personnel, risquant d'être utilisées pour décharger les dirigeants de toute responsabilité pénale en cas d'actes illicites imputables à la société.

conditions de travail peu sûres, la fabrication et la vente de produits dangereux), bien que les codes indiquent expressément ou impliquent clairement que les profits ne doivent être acquis que par des moyens moraux 55/. Si des progrès ont été réalisés dans la voie de l'amélioration des conditions de travail et des produits du point de vue de la sécurité, et dans celle de la protection de l'environnement, c'est probablement en grande partie grâce aux pressions exercées par les pouvoirs publics et l'opinion publique. Des procédures d'exécution appropriées font souvent défaut, mais il semble que si la menace d'une action de la part des pouvoirs publics est suffisamment grande, les sociétés et autres institutions auront tendance à s'imposer des mécanismes internes de contrôle actionnés, par exemple, par des agents chargés de veiller à ce que les règlements soient respectés; néanmoins, l'efficacité de ces mécanismes est sujette à caution. Des mesures peuvent être prises pour protéger les personnes qui dénoncent les abus de pouvoir commis par l'organisation qui les emploie; toutefois, en cas de plaintes de ce genre, les garanties de procédure voulues doivent être respectées de façon que les détenteurs du pouvoir ne puissent être accusés à tort de violation de la loi.

79. Les pressions exercées par les consommateurs et les actions en justice engagées par un individu représentant toute une catégorie lésée ont favorisé l'établissement par les pouvoirs publics de normes visant à protéger les consommateurs contre la fraude; le respect de ces normes devrait être encouragé par des subventions et des dégrèvements fiscaux. Pour imposer le respect des normes visant à assurer la protection des consommateurs, il faut une symbiose entre des mécanismes de réglementation gouvernementaux efficaces et des moyens formels et informels favorisant les pressions des consommateurs sur ceux qui détiennent le pouvoir. La création de coopératives offre aux consommateurs la possibilité d'exercer activement un contrôle sur les décisions en matière de gestion et de susciter la mise au point de normes de qualité. Les pressions exercées par les syndicats pour lutter contre les abus de pouvoir peuvent également être efficaces, à condition qu'ils ne soient pas manipulés pour l'obtention d'avantages spéciaux.

80. Le principe de la divulgation peut avoir un effet salutaire dans la mesure où l'attention du public est ainsi attirée sur les abus possibles et où ceux qui seraient tentés de violer la loi hésitent dans ces conditions à le faire. Dans cet ordre d'idées, les pouvoirs publics pourraient publier chaque année des rapports sur toutes les plaintes qui ont été formulées contre ceux qui se sont rendus coupables d'abus de pouvoir économique, les enquêtes qui ont été réalisées à cet égard et les mesures d'exécution qui ont été prises; d'autres moyens peuvent également être utilisés pour accroître la responsabilité sociale, par exemple la nomination d'ombudsmen qui recevraient les plaintes des consommateurs et autres plaintes, des commissions d'enquête permanentes, la vérification obligatoire des comptes et d'autres mécanismes indépendants de lutte contre les abus de pouvoir. La publicité donnée aux infractions commises peut également constituer une sanction en elle-même, de même que le rétablissement de la vérité par voie publicitaire, etc.

55/ Des cours d'éthique figurent désormais aux programmes des départements commerciaux de certains collèges et universités dans certains pays. Voir par exemple "Codes of Ethics in Corporations and Trade Associations and the Teaching of Ethics in Graduate Schools": étude réalisée par l'Ethics Research Center (Princeton, N.J., Opinion Research Corporation, 1979).

81. On a également suggéré qu'il ne fallait pas se contenter de punir les abus de pouvoir économique, mais également, récompenser les sociétés dont le comportement était irréprochable, par exemple en assurant une publicité positive à celles qui respectent strictement la loi. La presse et les autres moyens d'information ont un rôle crucial à jouer pour ce qui est de la dénonciation des abus et de la réclamation de mesures correctives ou préventives. Mais sans un public informé et vigilant, sensibilisé aux possibilités d'abus, et prêt à se mobiliser pour résister et empêcher que ceux-ci ne soient commis, une action préventive efficace n'est pas possible.

2. Action internationale

82. L'interdépendance économique croissante des Etats, tant en développement que développés et l'internationalisation progressive des relations commerciales sont le résultat du progrès technique et de la prise de conscience des avantages qu'une collaboration en matière de commerce et de développement pourrait apporter à chacun. Il est de fait que cette collaboration a profité à tous. La contribution apportée par les pays industrialisés et leurs sociétés transnationales au développement de différentes régions du monde est indéniable; mais les déséquilibres et des dégradations qu'entraîne l'inégalité de pouvoir et les abus auxquels les pays les moins favorisés ont souvent été en butte dans leurs relations avec des partenaires commerciaux plus puissants le sont tout autant.

83. Ceci ne signifie pas bien entendu que tous les crimes économiques transnationaux s'accompagnent nécessairement d'abus de pouvoir : dans la mesure où il s'agit de faits isolés, ils n'ont sans doute que des effets limités et peuvent être plus aisément endigués par le biais de politiques nationales ou bilatérales appropriées. Mais lorsqu'il s'agit d'opérations institutionnalisées et minutieusement préparées, les répercussions sur les pays en développement peuvent être désastreuses et les efforts pour les combattre se révéler extrêmement ardues, une action concertée étant même nécessaire aussi bien au niveau international qu'au niveau national.

84. Le programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international (résolution 3202 (S-VI) de l'Assemblée générale) vise à établir et à promouvoir des structures et des arrangements permettant un fonctionnement meilleur et plus équitable du système économique international ainsi qu'à développer la capacité des pays en développement à suivre un développement autonome. La reconnaissance grandissante de l'importance de la place qu'occupent les sociétés transnationales dans l'économie mondiale et le rôle qu'on les voit jouer dans certaines pratiques commerciales déloyales et les exemples d'ingérence politique qu'on leur prête ont déclenché un mouvement en vue de renforcer les mécanismes juridiques applicables aux sociétés transnationales aux niveaux national et international et à redéfinir leur rôle dans le processus de développement 56/.

85. La nécessité d'adopter d'urgence de telles mesures est démontrée par les exemples d'abus économiques commis par des partenaires commerciaux puissants dans de nombreux pays en développement. On a déjà analysé ici la portée et l'incidence de ces abus et la tendance de ces sociétés à tirer parti des lacunes et des législations nationales de leurs divergences. Il est nécessaire d'élaborer des stratégies concertées appelées à compléter les dispositions législatives et les procédures nationales visant à combattre ces pratiques coupables. La mise en oeuvre de mesures de divers ordres aux niveaux bilatéral, régional et international, l'application de stratégies communes et des échanges de renseignements peuvent contribuer à prévenir et à endiguer nombre de ces abus.

86. Les participants aux réunions préparatoires ont recommandé, par exemple, que dans chaque cas d'infraction une coopération internationale s'établisse au stade de l'enquête et des poursuites sous forme d'échanges de renseignements et de preuves disponibles uniquement hors de la juridiction de l'autorité ayant entamé

56/ "Progrès réalisés vers l'instauration du nouvel ordre économique international : le rôle des sociétés transnationales : rapport du Secrétariat" (E/C.10/74).

les poursuites ou de facilités d'accès à ces informations, quel que soit le type de crimes commis par ces sociétés. Cette coopération internationale peut s'instaurer aussi bien durant l'enquête que pendant la procédure judiciaire. Le recours à des systèmes informatiques pour le partage des données pertinentes et une coopération plus étroite entre les organes et les services de chaque pays compétents dans ce domaine (police, ministère public, fisc et douanes, etc.) sont une condition préalable essentielle pour une action efficace.

87. Afin d'éviter qu'il soit tiré parti des divergences entre les législations nationales et la complexité des textes et des procédures qui favorisent la "criminalité dorée", il convient que les juristes aient une connaissance plus approfondie des lois en vigueur dans d'autres pays afin d'être mieux armés pour régler les affaires dont ils sont chargés tant sur le plan international que sur le plan national. Comme nombre des cas d'abus du pouvoir économique sont le fait de sociétés transnationales et devant la facilité avec laquelle les délinquants, qu'il s'agisse de particuliers ou d'organisations, parviennent à contourner ou ne pas respecter la loi d'aucune juridiction, en transférant leurs activités à leur convenance, il a été vigoureusement recommandé d'harmoniser, dans toute la mesure du possible, les législations et les moyens d'en assurer l'application sur une base régionale ou internationale.

a) Normes et directives

88. L'une des tâches les plus pressantes suggérées par les participants aux réunions préparatoires est l'élaboration de directives et de normes visant à prévenir et combattre les abus de pouvoir économique commis par des sociétés transnationales, de façon que les pays disposent de critères permettant d'évaluer leur action. On a beaucoup insisté pour que des sortes de "règles minima" soient adoptées dans ce domaine. Lorsque des conventions et autres accords ayant force obligatoire ne peuvent encore être envisagés, l'adoption de codes de conduite internationaux peut contribuer à officialiser et systématiser le consensus international concernant les pratiques acceptables et conférer une valeur morale au respect des dispositions qui y sont énoncées. Un code de conduite des sociétés transnationales est en cours d'élaboration sous l'égide de la Commission des sociétés transnationales; des mesures de mise en oeuvre sont prévues et un mécanisme institutionnel approprié est envisagé 57/. L'Organisation internationale du Travail a également élaboré des principes et directives relatifs aux entreprises multinationales et à la politique sociale 58/.

57/ Organisation des Nations Unies, Travaux relatifs à l'élaboration d'un code de conduite : rapport du Groupe de travail intergouvernemental du code de conduite sur ses huitième, neuvième et dixième sessions (E/C.10/62); Sociétés transnationales : l'élaboration d'un code de conduite et les questions qu'elle soulève (publication des Nations Unies, numéro de vente : 77.II.F.5) et "Sociétés transnationales : un code de conduite : formulations proposées par le Président concernant l'application du code de conduite" (E/C.10/AC.2/14).

58/ Déclaration de principes tripartites sur les entreprises multinationales et la politique sociale (Genève, Bureau international du Travail, 1977).

89. Ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration 59/ des codes de conduite dans un certain nombre de domaines particuliers des opérations commerciales transnationales, comme les pratiques commerciales restrictives et le transfert de techniques, l'accent étant mis en particulier sur les pays en développement. On s'est également efforcé d'élaborer des normes internationales de comptabilité et d'établissement des rapports afin de mettre à la disposition des gouvernements et des organismes de comptabilité nationale un certain nombre de directives et de normes pour la formulation ou la révision de procédures d'établissement des rapports et pour la divulgation de renseignements 60/.

90. Le problème des prix de transfert et de la fraude fiscale a été également abordé par un Groupe d'experts en vue notamment d'aider les pays en développement qui s'efforcent de combattre la fraude et l'évasion fiscale 61/. Il est envisagé d'étudier les moyens mis en oeuvre pour se soustraire, frauduleusement ou non, à l'impôt, dans le cas de transactions internationales (ainsi qu'en ce qui concerne les prix de transfert et les paradis fiscaux), les solutions envisageables aux problèmes de la fraude et de l'évasion fiscale et la possibilité de conclure des arrangements bilatéraux et multilatéraux d'assistance mutuelle pour le recouvrement des impôts et l'harmonisation éventuelle des politiques fiscales. Des travaux sont actuellement en cours afin d'harmoniser et d'unifier le droit commercial international avec la participation des différents organes et organismes s'occupant de cette question 62/.

59/ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Projet d'ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives (TD/RBP/CONF/1), approuvé par la Conférence le 22 avril 1980 pour transmission à l'Assemblée générale et "Projet du code international de conduite pour le transfert de technologie" (TD/Code TOT/10 du 16 novembre 1979).

60/ Voir "Normes internationales de comptabilité et d'établissement des rapports : travaux de l'Organisation des Nations Unies" (E/C.10/AC.3/1); "Normes internationales de comptabilité et d'établissement des rapports : étude comparative" (E/C.10/AC.3/2); "Normes internationales de comptabilité et d'établissement des rapports : comparaison entre différentes normes d'établissement des rapports et les normes minima proposées par le Groupe d'experts" (E/C.10/AC.3/3); et Normes internationales pour la comptabilité et les rapports des sociétés transnationales (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.77.II.A.17).

61/ "Problèmes de fiscalité internationale : rapport du Secrétaire général" (E/1980/11). Le 28 avril 1980, le Conseil économique et social a adopté la résolution 1980/13 par laquelle il a prié le Groupe d'experts d'accélérer ses travaux sur la fraude et l'évasion fiscales internationales, afin d'élaborer dès que possible des propositions concernant la coopération internationale en vue de lutter contre ce type de fraude et d'évasion.

62/ "Activités actuelles des organisations internationales en ce qui concerne l'harmonisation et l'unification du droit commercial international" (A/CN.9/192) et Rapport de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international sur les travaux de sa douzième session, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Supplément No 17 (A/34/17).

91. Les initiatives entreprises démontrent la préoccupation des autorités nationales et de la communauté internationale devant les aspects négatifs, et positifs, éventuels des activités internationales et des transactions commerciales, le but étant de parvenir à des arrangements plus équitables entre le monde développé et le monde en développement. Pour aboutir ces initiatives demandent à être coordonnées et intégrées, le cas échéant. Bien qu'elles ne s'accompagnent généralement pas de dispositions précises garantissant leur application, elles sont essentielles puisqu'elles constituent un cadre d'action conjointe contre des problèmes communs à de nombreux pays et une base de coopération mutuelle. Les participants aux réunions préparatoires ont estimé que leur efficacité serait renforcée si l'on prévoyait des mécanismes d'enquête et de mise en oeuvre appropriés.

b) Autres initiatives

92. Un certain nombre d'autres initiatives concernant les problèmes à l'étude ont été prises au niveau international. L'importance grandissante accordée à la protection de l'environnement, étant donné les dangers qui menacent la biosphère, a abouti à la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement qui s'est lancé dans toute une série d'activités. Bien que d'autres stratégies préventives soient nécessaires dans ce domaine, le code pénal, utilisé à bon escient, peut avoir un effet de dissuasion certain. Le Groupe de travail d'experts du droit de l'environnement, récemment créé, pourrait étudier cette question et se servir des nombreuses études criminologiques réalisées dans ce domaine (voir A/CONF.87/9) 63/.

93. L'intérêt grandissant porté par la communauté internationale au problème de la protection du consommateur apparaît dans une résolution récente adoptée par le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies dans laquelle ce dernier demande que soit élaboré un rapport détaillé sur cette question, qui contiendrait notamment des propositions de normes adéquates et autres mesures que les Etats pourraient envisager d'adopter, compte tenu en particulier des besoins et des problèmes des pays en développement et de l'action des différents organismes des Nations Unies dans ce domaine (voir résolution 1979/74 du Conseil économique et social). Toutes directives qui seraient élaborées dans ce domaine devraient faire une place importante aux mesures de lutte contre la fraude à la consommation.

94. Conformément aux recommandations formulées par le Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, une étude et une analyse à but pratique seront entreprises en vue de faciliter l'élaboration de stratégies et de mesures visant à prévenir la criminalité économique et à lutter contre cette forme de criminalité, qui touche particulièrement les pays les plus démunis. Cette étude, qui sera réalisée en coopération avec le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, traitera également de questions telles que la corruption envisagée d'un point de vue criminologique. Les directives qui seront élaborées dans le cadre de ce projet, seront fondées, notamment, sur les conclusions et recommandations du sixième Congrès.

63/ Voir également G.O.W. Mueller, "Offences against the environment and their prevention : an international appraisal", Annals of the American Academy of Political and Social Science (1979) et Riuichi Hirano, "The criminal Law protection of the environment", Report to the Twelfth International Congress of Penal Law (Hambourg, septembre 1979).

c) Collaboration régionale et sous-régionale

95. En pratique, la coopération entre pays a plus de chances de réussir si elle s'instaure aux niveaux régional et sous-régional, entre des pays que leur situation et leurs conceptions rapprochent. L'Organisation de coopération et de développement économique a contribué à élaborer une convention fiscale bilatérale type et a mis au point des mécanismes de consultation permettant de résoudre les différends internationaux relatifs à l'application des règlements nationaux de contrôle des titres et des lois anti-trust; elle a également élaboré un ensemble de directives à l'intention des sociétés transnationales (comme l'a fait la Communauté économique européenne) portant plus spécialement sur les prix de transfert 64/ dont doivent tenir compte les Etats Membres. Le Conseil de l'Europe a cherché à mettre au point des principes et des normes de politique criminelle concernant la criminalité économique et à améliorer l'assistance mutuelle dans ce domaine 65/. Les pays scandinaves, qui pratiquent de longue date une politique de coopération étroite, ont adopté une convention d'assistance mutuelle pour les questions fiscales. Les pays du Pacte andin ont cherché à mettre en commun leur potentiel économique et ont adopté une politique conjointe à l'égard des sociétés transnationales qui prévoit un certain nombre de restrictions afin d'éviter la fuite des bénéficiaires et comprend d'autres dispositions novatrices.

96. Dans le cadre du Conseil d'assistance économique mutuelle, un programme détaillé a été proposé visant à renforcer la coopération dans le domaine de la lutte contre la délinquance contre les biens socialistes et sa prévention. Ce plan fournit une analyse des problèmes nationaux et internationaux que pose une coopération plus étroite dans ce domaine entre les Etats socialistes membres du Conseil, cette analyse devrait permettre de tirer mieux parti de l'expérience collective en matière de lutte contre la criminalité économique et de mettre au point une série de mesures visant à promouvoir et à intégrer les efforts déployés par les autorités et les services compétents (notamment les organes judiciaires, les organes chargés de l'application de la loi, les organismes publics de contrôle et les coopératives nationales et internationales de production) 66/.

d) Action non gouvernementale

97. Des initiatives de particuliers et d'organisations non gouvernementales peuvent contribuer à réduire les abus liés à la puissance économique notamment lorsqu'elles sont prises par des mouvements internationaux de défense du consommateur (par exemple, par le biais de l'Organisation internationale des unions de consommateurs)

64/ Organisation de coopération et de développement économique, Comité des marchés financiers, Prix de transfert et entreprises multinationales (Paris, 1979).

65/ Conseil de l'Europe, Projets de recommandations préliminaires du Comité Spécial sur la criminalité économique, Strasbourg, 13 février 1980 et "Rapport du Colloque sur la fraude et l'évasion fiscales internationales, 3-7 mars 1980".

66/ Collectif international d'auteurs, "Problèmes de coopération entre les Etats membres du CAEM pour la prévention de la délinquance contre les biens socialistes", dans Prestuplenya sovershennyye v ukhode khozyastvennoi deyatel'nosti (La criminalité économique), Table ronde internationale, Szeged, (2-6 octobre 1978), Budapest, 1979, p. 398 à 408.

et lorsqu'il s'agit d'initiatives de protection de l'environnement sur le plan mondial (Earthwatch, Planetary Citizens, etc.). Les mouvements internationaux de syndicats, comme la Fédération syndicale mondiale et la Confédération internationale des syndicats libres, ont également un rôle à jouer, ainsi d'ailleurs qu'un certain nombre d'organisations non gouvernementales s'occupant de questions de prévention de la criminalité et de justice criminelle, dont certaines se sont déjà intéressées à la question de l'abus de pouvoir. Les quatre principales organisations s'occupant de questions criminologiques (la Société internationale de criminologie, la Société internationale de défense sociale, l'Association internationale de droit pénal et la Fondation internationale pénale et pénitentiaire) ont abordé certains des principaux aspects de ce problème lors de leurs congrès et dans leurs publications; elles ont convoqué un Colloque préparatoire spécial consacré à ce thème pour le Congrès, colloque au cours duquel une résolution commune a été adoptée qui recommandait une action internationale plus étroite dans ce domaine (E/1980/NGO.3). Ces organisations peuvent fournir une contribution utile du point de vue scientifique et apporter un large soutien spécialisé de façon à augmenter l'effet cumulatif des initiatives internationales dans ce domaine.

B. Abus de pouvoir public

98. Dans tout système politique, respectivement au droit, il importe que l'on se préoccupe de contrôler les abus de pouvoir et de garantir que les élus et les agents de la fonction publique soient tenus responsables de la manière dont ils exercent celui-ci. Le problème de l'abus de pouvoir de la part de membres des gouvernements est un problème important car ce type d'abus a d'immenses conséquences en termes politiques, éthiques et socio-économiques. L'abus de pouvoir dans les affaires publiques érode la confiance que le public place dans le gouvernement, empêche celui-ci d'exercer efficacement ses fonctions et de s'acquitter de ses obligations envers les citoyens, et impose aux contribuables des charges financières inutiles. La légitimité et la stabilité à long terme d'un système politique sont directement liées à sa faculté de prévenir, démasquer, punir et contrôler de tels abus.

99. Les abus de pouvoir public peuvent être classés en diverses catégories, et notamment en abus au plan international et au plan national : dans le premier cas, il s'agit de violations des normes du droit international, telles que la Charte des Nations Unies, qui prône la coexistence pacifique entre les États; dans le second, d'abus qui compromettent le fondement juridique de la coexistence pacifique entre les citoyens. De tels abus sont gravement préjudiciables, soit qu'ils portent atteinte à des droits individuels, soit qu'ils aillent à l'encontre d'intérêts légitimes généraux. Il est évident que la frontière entre abus de pouvoir économique et abus de pouvoir public est difficile à délimiter du fait que les uns et les autres peuvent être favorisés par les mêmes circonstances et les mêmes facteurs. La plupart des observations qui ont été faites précédemment valent donc aussi en ce qui concerne l'abus de pouvoir public dont les aspects spécifiques sont mis en relief dans les paragraphes qui suivent.

1. Politiques nationales de prévention et de contrôle des abus de pouvoir public

100. Lors des réunions préparatoires on a souligné que le processus démocratique réduisait considérablement les possibilités d'abus de la part des pouvoirs publics, ou du moins garantissait qu'ils seraient plus facilement dénoncés; là où la démocratie n'existe pas, l'absence de voies de recours légales permettant d'obtenir réparation des torts résultant d'inégalités et d'abus persistants tend à engendrer un sentiment de colère et de rancune qui peut entraîner de violents conflits. Pour déterminer si un abus de pouvoir doit ou non être criminalisé, il faut non seulement tenir compte de la législation nationale mais également des instruments internationaux énonçant des normes relatives au respect des droits fondamentaux de la personne humaine, et qui contribuent au développement progressif du droit international. Au nombre de ces instruments on citera le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte relatif aux droits civils et politiques, articles 6, 7, 8, 11, 15, 16 et 18, qui n'admettent aucune dérogation aux principes énoncés, même dans les cas où l'état d'urgence ou d'exception a été déclaré, conformément à l'article 4. La question des crimes analogues à ceux qui ont fait l'objet du procès de Nuremberg, et sur lesquels porte le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité

continue d'être examinée dans le cadre de la discussion de l'action internationale à mener face aux abus de pouvoir public. Il est indispensable aussi d'assurer le respect des normes de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la justice criminelle, en particulier l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, le code de conduite pour les responsables de l'application des lois, les principes de droit en vertu desquels nul ne peut être arbitrairement arrêté ni détenu, et le code d'éthique médicale.

a) Législation

101. Le droit, qui traduit explicitement les valeurs d'une société, s'est souvent révélé un instrument peu efficace en ce qui concerne le contrôle social de ceux qui abusent du pouvoir public, car ceux-ci sont en mesure de façonner les règles de manière à servir leurs intérêts propres ou des intérêts particuliers. La complexité, les contradictions et l'obscurité de certaines lois en restreignent l'utilité, comme le font les clauses restrictives ou, au contraire, les interprétations trop larges (par exemple, s'agissant de l'obéissance due à l'autorité supérieure) 67/. Comme dans le cas de l'abus de pouvoir économique, il arrive aussi que les textes régissant la conduite de ceux qui exercent le pouvoir public ne soient pas respectés, faute d'une action suffisante pour les faire appliquer.

102. La facilité avec laquelle peuvent être commis ces abus et l'impunité dont ils bénéficient lorsque les contrôles sont insuffisants, font qu'ils se perpétuent : il est parfois impossible de les démasquer, d'engager des poursuites et de les sanctionner car les organes chargés de ces fonctions peuvent avoir été réduits à l'impuissance. La disparition des pièces à conviction, les manoeuvres, transactions, accords secrets et dissimulations sont caractéristiques de tels abus. Il faudra - comme dans le cas des délits économiques - réformer la législation régissant l'admissibilité et l'administration des moyens de preuve ainsi que la responsabilité dans de nombreux pays si l'on veut faciliter la détection, les enquêtes et les poursuites en ce qui concerne les délits impliquant un abus de pouvoir public.

103. En outre, le domaine normatif déborde le droit criminel et comprend tous les systèmes de normes (administratif, civil, disciplinaire, éthique, déontologique, usages divers, etc.). On a suggéré une formule qui rende compte des caractéristiques essentielles de l'abus de pouvoir public et qui se présente sous la forme d'un principe directeur ou comme une base de recherche plutôt que comme une disposition spécifique : "Quiconque, disposant de grands pouvoirs publics en abuse dans un but de profit, ou bien de conservation ou d'accroissement de pouvoirs, pour lui ou pour les autres, en employant des moyens frauduleux ou violents, et cause un grave préjudice à des droits subjectifs ou à des intérêts individuels ou diffus

67/ Voir également Jacques Verhaegen, La protection pénale contre l'excès du pouvoir et la résistance légitime à l'autorité (Bruxelles, Emile Bruylant, 1969).

ou bien porte atteinte aux droits de l'homme, est passible de sanctions criminelles" 68/. Toutefois dans la pratique il faudrait que les lois définissent plus précisément en quoi consistent les abus de pouvoir, afin d'éviter les jugements arbitraires et les disparités dans les sentences ou le traitement des cas. En outre, comme dans le cas des délits économiques, il faut élargir le fondement doctrinal du droit pénal, qui s'est traditionnellement élaboré pour lutter contre la délinquance classique, de manière à l'actualiser, afin de pouvoir réagir de façon plus appropriée face à la criminalité non conventionnelle, eu égard en particulier à la culpabilité, à la responsabilité et à la charge de la preuve. Dans certains pays, la législation reflète déjà certaines théories de la responsabilité dans ce domaine, qui sont intéressantes en ce qu'elles font intervenir, pour évaluer la responsabilité, une notion de coûts/avantages fondée sur la comparaison entre le préjudice causé à la société par les actes contestés et les avantages qu'elle a pu en retirer, ce qui est un critère socialement pertinent 69/.

b) Organisation sur le plan des institutions

104. L'appareil judiciaire peut favoriser (ou ne pas réussir à empêcher) les abus de pouvoir public en faisant un usage discriminatoire de la loi et en interprétant les textes en ne faisant pas preuve de l'objectivité de rigueur. Le traitement préférentiel dont bénéficient certains délinquants est un exemple de cette partialité, comme la divulgation sélective de renseignements, qui peut, dans les cas extrêmes, aller jusqu'à la complicité. On pourrait instituer des cours et des tribunaux administratifs spéciaux pour connaître des affaires dans lesquelles il est allégué qu'il y aurait eu abus de pouvoir de la part de fonctionnaires : ces juridictions pourraient être organisées de telle manière qu'elles soient mieux informées et moins coûteuses que les tribunaux ordinaires, et elles pourraient élaborer leurs propres règles de procédure, y compris en ce qui concerne l'administration de la preuve.

105. La séparation des pouvoirs autorise un système de contrôle et d'équilibrage. Lors des réunions préparatoires on a souligné que l'indépendance du pouvoir judiciaire devrait être garantie par des dispositions constitutionnelles normatives, et que des mesures financières et administratives appropriées devaient être prises de manière à assurer effectivement son impartialité. Le ministère public ou tous autres organes chargés des poursuites doivent nécessairement être indépendants et libres de toute ingérence politique; il peut également être utile de nommer un procureur spécial qui serait chargé des affaires d'abus de pouvoir public. Cela s'est déjà fait dans certains pays à la suite d'abus de pouvoir ou lorsqu'on soupçonnait de tels abus, et des mesures spéciales ont alors été prises pour les prévenir et les contrôler.

68/ Alessandro Malinverni, "L'abus de pouvoir public", rapport général de la Société internationale de défense sociale au Colloque interassociations chargé de préparer les points de l'ordre du jour du Congrès qui s'est tenu à Bellagio du 21 au 24 avril 1980.

69/ Ainsi, par exemple, l'article 217 du Code pénal polonais prévoit des sanctions pour mauvaise gestion de la part de quiconque ne s'est pas acquitté de ses obligations professionnelles ou a outrepassé ses pouvoirs, sanctions proportionnelles à la gravité du préjudice causé; la responsabilité pénale est néanmoins exclue si le

106. On a également souligné lors des réunions préparatoires qu'un gouvernement responsable devait garantir les droits fondamentaux de la personne humaine, même dans des situations d'exception, à savoir assurer l'accès au système judiciaire avec toutes les garanties d'une procédure régulière, et veiller à ce que les droits des personnes arrêtées ou détenues soient respectés avant et pendant le procès, et après la condamnation, et maintenir la juridiction des tribunaux de droit commun.

107. Dans les zones rurales, les conseils de village (comme les panchayats en Inde et les barangay aux Philippines) jouent encore un rôle important : ils ont conservé certaines pratiques du droit coutumier, et il est possible par leur intermédiaire de rendre des comptes aux chefs de village. L'efficacité de telles institutions tient à ce qu'elles permettent de passer "d'une administration bureaucratique à une administration démocratique ou plutôt d'amalgamer les deux systèmes" 70/. Les liens des membres de ces conseils avec la population et le fait qu'ils soient facilement accessibles et fonctionnent avec souplesse leur permettent de bien percevoir les réactions et les besoins de ceux qu'ils servent et d'insuffler ainsi au gouvernement local le dynamisme qui tend à se dissiper dans le processus bureaucratique. On peut tirer des enseignements de cet exemple, non seulement en vue de créer de semblables institutions dans d'autres régions mais aussi pour améliorer la qualité des administrations locales (ou autres) qui seraient menacées de paralysie et risqueraient par conséquent de ne plus pouvoir répondre aux besoins du public.

c) Autres mesures

108. En outre, dans certains contextes ou dans le cas d'établissements particuliers, par exemple les prisons, il conviendrait de prendre des mesures spéciales consistant, entre autres, à prévoir des visites périodiques d'inspection, par un organe indépendant, des établissements ou des installations utilisées pour l'incarcération ou la détention des délinquants, quelle qu'en soit la durée; à faciliter à ceux-ci l'accès à des associations privées ou à des organisations sociales; à publier des informations spéciales, en faisant, par exemple, paraître dans les journaux des articles sur les conditions de vie dans les prisons; des études comparatives sur la situation des personnes en détention provisoire, et d'autres initiatives visant à assurer plus efficacement le respect des droits de l'homme. A cet égard, il a été recommandé que les Etats Membres autorisent les organisations régionales et internationales qui se consacrent à la protection des droits de l'homme à effectuer des visites périodiques, et facilitent la diffusion des informations fournies par ces organisations.

(Suite de la note 69/)

fonctionnaire n'a pris que des risques admissibles, "à savoir lorsque la possibilité d'avantage était nettement supérieure à la probabilité d'un dommage". Krzysztof Poklewski-Koziell. Document préparé en prévision de la réunion inter-régionale d'experts sur ce problème.

70/ Voir par exemple F. R. Dubhashi, Rural Development Administration in India, Bombay, Popular Prakashan, 1970; Université de Londres, Institute of Commonwealth Studies, "A Revival of Local Government and Administration: collected seminar papers, 1978", et United Nations, Local Government Reform: Analysis of Experience in Selected Countries, New York, 1975.

109. Il importe aussi d'inclure au nombre des droits à garantir du détenu celui d'être examiné par un médecin de son choix, et par un psychiatre si le médecin ou toute autre personne compétente le recommande. Il faudrait également nommer un ombudsman et créer des mécanismes de révision judiciaire ou autres moyens permettant à quiconque - y compris les détenus - d'exprimer ses griefs et d'obtenir réparation 71/. A cet égard, l'élaboration et l'application de programmes d'enseignement et de formation relatifs aux droits de l'homme et se référant tout particulièrement aux instruments de l'Organisation des Nations Unies et aux principes directeurs ci-dessus mentionnés, ont été jugées hautement désirables.

110. On a fait ressortir que d'une manière générale l'abus de pouvoir public dans les rouages de l'Etat était facilement contrôlable lorsqu'il existait des systèmes d'inspection auxquels il ne soit pas possible de se dérober. C'est sur le principe du respect de la légalité et de la responsabilité dans l'usage qui est fait du pouvoir public que repose un tel contrôle, qui implique que l'on exerce une vigilance constante sur la manière dont s'exerce ce pouvoir, en donnant la publicité voulue à ses manifestations, et en prévoyant des mécanismes de réclamations, enquêtes, sanctions juridiques et action disciplinaire efficaces.

d) Stratégies préventives

111. Accroître la responsabilité des détenteurs du pouvoir public constituerait en soi la stratégie préventive la plus efficace pour empêcher les abus. Pour que cette stratégie porte pleinement ses fruits, il faut que l'opinion publique soit informée, vigilante et se préoccupe unanimement de l'intégrité du gouvernement et du respect des droits fondamentaux du citoyen. A cet égard, la liberté d'expression et la liberté d'association ont une importance capitale. Les fonctionnaires ont de plus un rôle particulier à jouer dans la sauvegarde de valeurs qui garantissent l'intégrité de la fonction publique. Aussi la promotion de normes d'éthique professionnelle à leur intention revêt-elle une extrême importance. Un code d'éthique à l'usage de l'administration, tel celui qui a été élaboré sous les auspices de l'Institut international d'administration publique, constitue à cet égard un outil précieux 72/. Ce code pourrait être largement diffusé et soumis pour observations aux autorités des divers Etats Membres, en vue de lui donner sa forme définitive et d'obtenir un consensus. Un tel code, spécifiant les normes à respecter en matière de comportement professionnel et interdisant certaines pratiques immorales et délictueuses, contribuerait à éviter que l'on utilise une fonction officielle à des fins ou un profit personnels, à rehausser l'image de la fonction publique, et à raffermir la confiance du public dans le gouvernement.

71/ Voir par exemple Stanley Anderson, "Ombudsmen et prisons en Scandinavie", Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, vol. 66, Nos 3 et 4, 1978, p. 211 à 246.

72/ L'éthique dans le service public, par O. D. Dwivedi, pour l'Institut international d'administration publique. Le code a été approuvé au treizième Congrès international d'administration publique qui s'est tenu à Abidjan (Côte d'Ivoire) en septembre 1977. Voir également O. D. Dwivedi, "L'Etat en tant que délinquant : réflexions sur l'éthique et la politique", document préparé à l'intention de la réunion d'experts sur cette question.

112. Il faudrait que dans les programmes de formation à l'intention des fonctionnaires, leurs droits, leurs obligations et leurs responsabilités soient bien précisés. De tels programmes, conçus à la fois dans l'optique d'une formation préalable à l'entrée en fonctions et d'une formation permanente, devraient viser à leur inculquer le principe de l'impartialité et les notions d'efficacité, de service et de responsabilité à l'égard du public. L'augmentation des rémunérations, le relèvement du statut des responsables politiques et des fonctionnaires et une plus grande stabilité de poste devraient éviter qu'ils ne succombent à la tentation d'abuser de leur pouvoir.

113. Cependant, on doit reconnaître que toutes ces mesures peuvent ne pas suffire, face aux abus de pouvoir public les plus flagrants et les plus graves qui sont le fait des plus puissants des délinquants, parmi lesquels des Etats. Le principe de la responsabilité de l'Etat du fait des actes illicites qu'il commet, y compris à l'encontre de ses propres citoyens, doit être évalué par référence à des normes internationales, et c'est donc dans cette perspective qu'il sera examiné.

2. Action internationale

114. Certains abus de pouvoir public ne dépassent pas le cadre national ou local; d'autres peuvent être de caractère transnational ou aller à l'encontre d'instruments, normes ou accords internationaux. Dans le second cas, il peut être nécessaire de recourir à une juridiction internationale ou à une coopération pratique, bilatérale ou multilatérale entre Etats.

a) Normes et principes directeurs

115. Certains des droits énoncés dans les pactes de l'Organisation des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme sont protégés dans le cadre des systèmes nationaux alors que d'autres peuvent ne pas l'être. Les violations de ces droits peuvent être justiciables d'un organe international, en application de procédures définies par ces instruments. Il n'est pas douteux que la ratification des pactes internationaux, leur application et leur incorporation, ainsi que celles des autres normes et principes internationaux pertinents ^{73/}, au droit interne et à la pratique des Etats Membres, contribueraient notablement à faciliter le contrôle des abus de pouvoir public constituant des violations des droits de l'homme, comme le recours à la torture, aux exécutions sommaires et les "disparitions" de personnes. La Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée lors du précédent Congrès, a été approuvée par l'Assemblée générale /résolution 3452 (XXX)/ qui a demandé ultérieurement à la Commission des droits de l'homme d'établir un projet de convention sur la question, dont l'élaboration devrait avoir été menée à bien l'an prochain (voir A/CONF.87/8, par. 14 et 15). La question des personnes portées manquantes ou disparues a été examinée par la Commission des

^{73/} Voir également à cet égard "Normes et principes directeurs de l'Organisation des Nations Unies en matière de justice criminelle : de l'élaboration des normes à leur application" (A/CONF.87/8) et résolution 34/178 de l'Assemblée générale, 11-17 décembre 1979 sur "le droit d'amparo, l'habeas corpus et les autres voies de recours visant le même effet".

droits de l'homme pour la première fois lors de sa session de 1980, en application de la résolution 33/173 de l'Assemblée générale, et il a été décidé de créer un groupe de travail pour étudier cette question 74/.

116. Le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, tel qu'élaboré par la Commission du droit international, s'intéresse aux délinquants les plus puissants et aux formes les plus graves du crime. Cette question sera examinée lors de la prochaine session de l'Assemblée générale qui décidera des travaux devant être menés dans ce domaine (voir résolution 33/97 de l'Assemblée générale du 16 décembre 1978. Pour plus amples détails, voir document A/35/210). A l'issue des réunions préparatoires d'experts, ceux-ci ont recommandé instamment que les questions sur lesquelles porte le projet de code soient examinées, jugeant que l'adoption de ce projet était cruciale pour le contrôle des délinquants actuellement au-dessus des lois. Un code pénal international, assorti de mécanismes d'application appropriés 75/ et appliqué dans le cadre de la juridiction d'un tribunal pénal international, permettrait, de l'avis des experts, de progresser considérablement en matière de prévention, de réglementation et de contrôle des abus de pouvoir public. Ce tribunal n'entrerait pas en concurrence avec les systèmes judiciaires nationaux, mais pourrait s'y substituer ou s'y ajouter, notamment dans le cas des pays en développement qui n'ont parfois ni les capacités ni les ressources nécessaires pour entamer des poursuites contre de puissants délinquants.

117. L'élaboration de normes internationales, de codes de conduite, la création d'une juridiction internationale et l'institution de recours au plan régional et national contre les violations des droits de l'homme assimilables à une conduite criminelle, sont les composantes de la stratégie concertée contre les abus de pouvoir public qui doit être mise en oeuvre avec la coopération des Etats Membres. Les principes directeurs de l'Organisation des Nations Unies, les règles minima, les codes et autres instruments internationalement acceptés, tels que le code d'éthique du service de la fonction publique, pourraient servir de cadre de référence non seulement au plan national mais également dans la recherche d'un consensus global visant à promouvoir l'intégrité et à réduire les abus dans l'exercice du pouvoir public. La mobilisation de l'opinion internationale et la pression des organes internationaux sont essentielles si l'on veut progresser dans cette voie.

74/ Documents officiels du Conseil économique et social, 1980, Supplément No 3 (E/1980/13), chap. I, décision 6; chap. VIII, par. 194 à 221; et chap. XXVI, résolution 20 (XXXVI).

75/ Pour un examen de ces questions, voir également Otto Triffterer, "Jurisdiction over States for Crimes of State", dans *Treaties on International Criminal Law*, vol. II, Jurisdiction and Co-operation, édité par M. Cherif Bassiouni et Ved P. Nanda (Springfield, Ill., Thomas, 1973), p. 86 à 96.

b) Coopération régionale

118. Les mesures prises au niveau régional en vue de promouvoir et de protéger les droits de l'homme se sont également révélées extrêmement utiles et efficaces et méritent donc d'être examinées attentivement et encore étendues. A ce sujet, il a été suggéré lors des réunions préparatoires d'entreprendre des études sur les travaux accomplis dans ce domaine par des entités telles que la Commission européenne des droits de l'homme et le Tribunal interaméricain des droits de l'homme. L'accent a été mis sur l'oeuvre accomplie par l'Organisation des Nations Unies et ses instituts régionaux de recherche et de formation pour la prévention du crime en ce qui concerne les droits de l'homme dans l'administration de la justice, et il a été recommandé que les initiatives prises à cet égard, en particulier les cours de formation, soient poursuivies et également étendues au niveau interrégional.

119. Une coopération entre Etats ou entre groupes d'Etats est également nécessaire pour mener les enquêtes, poursuivre ceux qui ont commis de tels abus de pouvoir et obtenir leur extradition. L'entraide judiciaire, par exemple telle qu'envisagée dans la Convention adoptée par les membres du Conseil de l'Europe, peut contribuer à accélérer les poursuites et à amener les délinquants devant la justice.

c) Responsabilité de l'Etat

120. La responsabilité des Etats du fait des abus de pouvoir est une question cruciale et d'une grande complexité. La Commission du droit international a élaboré un projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, qu'elle est actuellement en train d'achever après l'avoir soumis aux gouvernements pour observations 76/. Les règles générales sur la responsabilité 77/ (dites "règles primaires" dans le langage de la Commission) peuvent être comprises comme un développement encore plus poussé du système général du droit international, dont les règles devraient assurer l'établissement de la responsabilité et sa réglementation pour chaque violation dans quelque domaine du droit international que ce soit. L'établissement de ces règles contribuera sans aucun doute à la sécurité juridique si nécessaire dans les relations internationales /et nationales/ (voir A/CN.4/328/Add.1). La référence à un "fait internationalement illicite" présuppose que l'ordre international ait la primauté sur l'ordre interne des Etats. La Commission poursuit actuellement ses travaux sur la responsabilité internationale pour les conséquences dommageables d'actes qui ne sont pas interdits par le droit international.

76/ Résolution 33/139 de l'Assemblée générale et Annuaire de la Commission du droit international, 1978, vol. II (deuxième partie), document A/33/10.

77/ La définition de la "responsabilité de l'Etat" attribuée également à l'Etat le comportement des entités (par exemple les entités territoriales) ou des personnes qui, outre les organes de l'Etat, agissent en fait pour le compte de celui-ci.

121. L'idée que certaines violations extrêmement graves du droit international doivent être considérées comme des crimes internationaux est maintenant généralement acceptée. On a suggéré que le paragraphe 2 de l'article 19 du projet d'articles, qui précise quels faits doivent être considérés comme des "crimes internationaux" stipule de manière explicite "qu'une violation de ce genre des obligations internationales entraîne non seulement la condamnation mais aussi une réaction concrète de la communauté internationale tout entière", puisque "un crime international n'est pas seulement une violation des intérêts de l'Etat directement touché par ce crime mais touche l'intérêt social général de tous les Etats sans distinction". Il est hors de doute que les aspirations de la majeure partie de la communauté internationale sont orientées aujourd'hui vers l'établissement d'un "ordre international" qui devrait assurer à tous les Etats et à tous les peuples, en premier lieu, la paix, la sécurité et la justice". La Commission du droit international pose comme base juridique de la responsabilité de l'Etat "le caractère obligatoire du droit international"; l'infraction suffit pour rendre responsable vis-à-vis de l'ordre international celui qui cause un préjudice par un fait positif ou négatif, de telle manière qu'on peut exiger de lui l'exécution de l'obligation de réparer" 78/.

d) Indemnisation des victimes

122. L'un des corollaires de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites serait ainsi le principe de la réparation individuelle obligatoire. Bien que des travaux considérables aient été effectués dans le domaine de la victimologie individuelle, et que de nombreux pays aient promulgué des dispositions prévoyant l'indemnisation individuelle des victimes, on ne dispose pas encore de principes institutionnalisés, et ayant fait l'objet d'accords internationaux, qui prévoient la réparation du préjudice causé aux groupes de victimes d'abus de pouvoir public, commis en violation d'accords internationaux (par exemple, les conventions sur le génocide, la torture, la discrimination raciale, l'apartheid, etc.); ces principes, il faudra les élaborer. A cet égard, la politique de la "Wiedergutmachung" suivie par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne pour l'indemnisation des victimes des persécutions nazies constitue un précédent. Cette politique pourrait être étendue et adaptée, suivant des critères et principes directeurs internationaux appropriés, à l'intention des Etats qui seraient disposés à l'appliquer 79/. On pourrait ainsi non seulement

78/ En ce qui concerne les sanctions pénales sans réparation, voir également Triffterer, op. cit.

79/ Voir également Walter Schwarz, "On undoing national wrong" (document de travail préparé en vue de la deuxième réunion interrégionale d'experts consacrée à ce sujet), et Walter Schwarz, Rückerstattung nach den Gesetzen der Alliierten Mächte, vol. I, dans la série éditée par Walter Schwarz et le Ministère des finances de la République fédérale d'Allemagne, intitulée Die Wiedergutmachung Nazionalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland (Munich, Beck, 1974).

réparer les dommages causés par le passé - dans la mesure du possible - mais également décourager les abus futurs.

123. En matière de criminologie, on s'est le plus souvent attaché à étudier des questions précises se posant dans des domaines bien délimités. Les problèmes actuels doivent désormais être analysés dans une perspective plus large et il faut apporter de nouvelles contributions à l'étude des questions d'importance majeure dont on vient de parler. Les hommes d'Etat et les gouvernants, dans les différentes régions du monde, ainsi que les experts en droit international, auraient de leur côté un grand parti à tirer des derniers progrès de la criminologie, eu égard à certains problèmes, des plus complexes mais aussi des plus importants, auxquels sont confrontés les pays et les peuples, individuellement, et la communauté internationale, dans son ensemble.

C. Collusion entre l'abus de pouvoir public et l'abus de pouvoir économique

124. La collusion entre le pouvoir économique et le pouvoir public peut favoriser les abus de l'un et de l'autre et les rendre particulièrement difficiles à contrôler. En fait, leurs interactions fréquentes et souvent néfastes peuvent créer des situations complexes et nocives, dont les effets se font profondément ressentir dans les divers aspects de la vie nationale et internationale. Les stratégies de prévention et de contrôle doivent être elles aussi variées et d'une grande portée, attaquer cette collusion à la racine et créer un contexte dans lequel elle ne peut pas prospérer.

125. Dans de nombreux cas, les détenteurs du pouvoir économique exercent également le pouvoir public. L'abus de l'un peut donc être inséparable de l'abus de l'autre. Il a été tenu compte de cet aspect dans les deux sections du rapport consacrées à l'abus de pouvoir public et à l'abus de pouvoir économique.

126. Alors que les abus collusoires du pouvoir public et du pouvoir économique existent depuis longtemps, des cas particulièrement sensationnels d'abus de ce genre survenus récemment dans les pays développés comme dans les pays en développement et dont les médias ont rendu compte ont frappé les esprits et suscité des appels à l'adoption de mesures correctives. Cela a parfois conduit à l'introduction d'actions en justice et même à la promulgation de lois visant à mettre fin aux types les plus flagrants de ces abus 80/.

1. Pots-de-vin et corruption

127. Au nombre des formes les plus préjudiciables et les plus répandues de collusion entre les abus de pouvoir économique et de pouvoir politique figurent les pots-de-vin et la corruption, aspects complémentaires d'un même problème, qui tous deux ont des effets négatifs sur le climat moral et compromettent le

80/ Voir par exemple, J. Braithwaite, "Transnational corporations and corruption: towards some international solutions", International Journal of the Sociology of Law, vol. 7, No 2, p. 125 à 142 (mai 1979). Le United States Ethics in Government Act de 1978 a été promulgué à la suite des recommandations de la Commission du Sénat sur Watergate. Une Section de l'intégrité publique a été créée au Ministère de la justice, et la poursuite des cas de corruption a été intensifiée et des rapports publiés sur les mesures prises.

processus du développement, en particulier dans les pays en développement. L'expérience de certains pays montre que cette forme d'abus sévit, sous ses diverses manifestations, à tous les niveaux de la structure socio-politique. Dans les cas où des institutions extra-territoriales telles que les sociétés transnationales se trouvaient impliquées, elles ont en général bénéficié de la collaboration plus ou moins poussée des autorités locales. Les pots-de-vin sont même parfois considérés comme des éléments courants de dépenses à prendre en compte quand on fait des affaires. Dans divers pays, à la suite de grands scandales associés à des paiements illicites d'origine nationale ou étrangère qui ont soulevé la réprobation générale du public, des mesures ont récemment été adoptées pour empêcher que de tels abus ne se reproduisent 81/. Dans certaines juridictions, des peines extrêmement sévères (allant jusqu'à l'exécution) ont été appliquées, en raison surtout du sentiment exacerbé d'impuissance et de l'indignation de l'opinion devant la persistance des abus de pouvoir et la non-application des lois existantes ou leur inefficacité. Bien que la corruption soit illégale dans la plupart des pays, et bien que nombre d'entre eux aient fait des efforts sincères pour venir à bout de cette situation en intensifiant les efforts tendant à assurer le respect des lois 82/, en établissant des commissions d'enquête et en organisant des campagnes contre la corruption, ces mesures ont souvent été inefficaces ou insuffisantes face à la croyance généralisée que la corruption sévit partout et qu'elle va augmentant parmi les hauts fonctionnaires, les parlementaires et les ministres 83/. L'expérience a montré que des mesures discrètes prises isolément pour lutter contre ce problème endémique n'ont guère de chances de donner de bons résultats, car ce sont des mesures globales qui sont nécessaires. Toutefois, même les efforts visant à traiter la corruption dans le cadre même du système ont suivi une orientation économétrique et mécanique, établie par exemple en fonction des pénuries causées par le déséquilibre entre l'offre et

81/ Voir également Neil H. Jacoby, Peter Nehemkis et Richard Eells, Bribery and Extortion in World Business (New York et Londres, MacMillan, 1977); Yerachmiel Kugel et Gladys W. Gruenberg, International Payoffs (Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1977); et W. Michael Riesman, Folded Lies: bribery, crusades and reforms (New York et Londres, Free Press, 1979). Le United States Foreign Corrupt Practices Act de 1977, qui fait des paiements illicites un délit fédéral, contourne le problème de la territorialité en prévoyant la poursuite et la punition des actes commis hors du territoire des Etats-Unis. Une législation analogue est entrée en vigueur en Suède le 1er janvier 1978. Toutefois, il a été reconnu que la solution des problèmes des pots-de-vin et de la corruption exige une action multilatérale aussi bien que nationale. Voir Samuel Dash, "Crime and the abuse of power: offences and offenders beyond the reach of the law?". Document établi pour la réunion interrégionale consacrée à ce thème.

82/ Le Commissaire de la Commission indépendante contre la corruption à Hong-kong a signalé dans son rapport annuel pour 1979 que plus de personnes ont été devant les tribunaux en 1979 qu'au cours d'aucune des six années d'existence de la Commission et que les retards dans les procès ont été réduits. Commission against Corruption, Hong Kong, 1980.

83/ V. N. Pillai, op. cit.

la demande 84/, ce qui ne tient pas compte de la nature complexe des motivations humaines. Peut-être ceux qui voient le problème comme étant au fond une perception de l'injustice de la société et de l'incertitude des buts en matière de développement poursuivis par les dirigeants sont-ils davantage dans le vrai 85/.

128. A la base, ce qui est nécessaire c'est une direction honnête et énergique au niveau des services gouvernementaux, moins de procédures bureaucratiques dans la gestion des diverses activités de l'Etat, moins de secret, la divulgation des avoirs et une meilleure information du public 86/. Il faut également mettre en place des procédures appropriées pour signaler les cas d'infraction, trouver des moyens d'inciter ceux qui détiennent des preuves à les produire et assurer leur protection ainsi que celle des prévenus dont la culpabilité n'a pas été prouvée. Toutefois, une diminution des abus aux niveaux inférieur et intermédiaire ne suffit pas si ceux qui tiennent les rênes du pouvoir continuent de jouir de l'immunité. S'il est vrai qu'une évolution semble se dessiner à cet égard il n'en reste pas moins que la nécessité de rendre des comptes n'a pas encore été institutionnalisée dans la plupart des cas : des contrôles automatiques, un organisme de surveillance, des comités de vigilance des citoyens peuvent être utiles à cet égard. L'intégrité de ceux qui sont au sommet de l'échelle peut constituer un exemple qui contribuera à revaloriser la fonction publique dans son ensemble 87/.

129. Au niveau transnational, un accord international sur les paiements illicites a été mis au point par un groupe de travail de la Commission des sociétés transnationales (voir E/1979/104), mais n'a pas encore été adopté; il est prévu que d'autres mesures seront prises à cette fin.

130. D'autres mesures peuvent être utiles pour compléter les initiatives prises au niveau international ou national. Ainsi, les réunions préparatoires ont recommandé d'assurer une large diffusion au code d'éthique de la fonction publique mentionné plus haut et à des normes interdisant d'une part d'utiliser des fonctions officielles à des fins personnelles ou lucratives ou d'accorder un traitement préférentiel injustifié à une personne ou un groupe de personnes et visant d'autre part à garantir que les ressources publiques seront utilisées de manière efficace. On a également recommandé la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux en matière de coopération judiciaire, de même que la poursuite de l'étude de la corruption à l'échelle internationale, pour trouver les moyens de s'attaquer à ce fléau.

84/ Voir, par exemple, Susan Rose-Ackerman, Corruption: a study in political economy (New York, Academic Press, 1978).

85/ Voir également A. T. Rafique Rahman, op. cit.

86/ T. R. Lyman et al., Prevention, Detection and Correction of Corruption in Local Government (Washington, D.C.), United States Government Printing Office, novembre 1978.

87/ Cet argument a été avancé par le Président du Venezuela dans son projet de programme, Luis Herrera, Mi compromiso con Venezuela : Programa de Gobierno para el Periodo 1979-1984, p. 43.

131. La nature collusoire de la corruption, en particulier aux niveaux élevés, se reflète également dans le fait qu'elle s'appuie sur des institutions tant légitimes qu'illégitimes, telles que les banques et le crime organisé. Le "blanchissage", par l'intermédiaire de banques étrangères, de fonds illicites destinés aux campagnes politiques est un des exemples à signaler. L'abus des lois relatives au secret bancaire pour dissimuler des avoirs mal acquis, en est un autre, mais le problème essentiel est, semble-t-il, que l'on ne peut pas attendre des banques qu'elles s'enquêtent de la manière dont les fonds qui sont déposés chez elles ont été acquis. Toutefois, il pourrait être utile d'établir des normes internationales concernant la divulgation des avoirs cachés dans des banques étrangères afin de fournir aux pays victimes de ces pratiques des moyens de retrouver et de recouvrer de tels fonds.

2. Crime organisé

132. Les moyens d'abus propres à l'activité criminelle économique - tels que l'emploi abusif du pouvoir inhérent à la gestion des banques et d'autres institutions financières qui peuvent être utilisées pour dissimuler l'origine et la propriété des fonds - rendent possible de nouvelles interactions entre de telles activités et d'autres pratiques criminelles. Ces liens posent des problèmes spéciaux en ce qui concerne le contrôle des activités criminelles organisées à l'intérieur des Etats et entre les Etats. Ces activités comportent le recours à des entreprises légitimes, soit directement, soit indirectement, en vue de favoriser des pratiques illégales. Beaucoup d'interdictions légales, bien intentionnées - par exemple celles qui proscrivent la prostitution, les drogues, le jeu, l'alcool, etc. - de même que d'autres types de réglementations, sont devenues des sources de bénéfices énormes pour ceux qui sont prêts à violer ces interdictions, et notamment ceux qui appartiennent à la criminalité organisée. Ces personnes réussissent souvent à échapper aux poursuites grâce aux relations qu'elles entretiennent avec les politiciens et fonctionnaires chargés de l'application des lois.

133. Bien que le crime organisé soit un phénomène plus endémique dans certains pays développés, il gagne en ampleur dans quelques pays en développement, contrariant la distribution normale des biens (par exemple, par le détournement d'aéronefs et la piraterie) et causant de plus en plus d'inquiétude. Dans certains cas, des services spéciaux ont été créés pour faire face à ce problème 88/.

134. Au fur et à mesure que les activités criminelles organisées gagnent en ampleur, on voit s'accroître leur participation à des pratiques économiques criminelles de type classique, telles que la fraude fiscale, l'emploi de factures fictives et d'autres faux documents, la corruption des fonctionnaires, l'acquisition et le contrôle des institutions financières et les opérations transnationales. Les combinaisons et les aspects de l'abus de pouvoir qui s'exerce dans le cadre des activités criminelles organisées en font l'une des formes de criminalité les plus pernicieuses et les plus récalcitrantes. Elles peuvent s'infiltrer dans pratiquement chaque secteur de la société et supposent des réseaux d'agents, dont des gens du milieu (qui servent parfois d'hommes de paille, d'intermédiaires ou prête-noms dans des sociétés fantômes) des industriels, des hommes d'affaires, des banquiers,

88/ Voir également James S.E. Opolot "Organized crime in Africa". Document établi pour la Réunion interrégionale consacrée à ce thème.

des politiciens, etc., ayant des attaches avec le crime organisé. Le vaste champ d'activités de ces individus et les méthodes grâce auxquelles ils échappent à leurs responsabilités leur permettent bien trop souvent de se soustraire au mécanisme traditionnel de détection et de contrôle 89/.

135. Outre le problème que pose le crime organisé au sens étroit du terme, l'aspect organisationnel de l'abus de pouvoir économique et public mérite de retenir spécialement l'attention. La distinction entre une activité économique criminelle dès son origine et une activité économique qui dévie en cours d'opération est importante du point de vue de la législation et de l'application des lois. Dans le premier cas on se trouve en présence d'une organisation essentiellement illégitime qui s'infiltré dans des activités légitimes, dans le second il s'agit d'une organisation essentiellement légitime qui s'adonne a des activités illégitimes 90/.

136. On a besoin de davantage de renseignements sur l'interaction entre les organisations et les activités légitimes et illégitimes. Il a été suggéré lors des réunions préparatoires de procéder à des travaux empiriques pour déterminer par exemple comment fonctionne le crime organisé, notamment dans ses effets sur le plan monétaire et à l'égard de la société et pour mettre en lumière les différents aspects que prend l'illégalité, y compris le rôle des "agents de facilitation neutres", comme les institutions financières et les liens importants existant avec le pouvoir des milieux d'affaires et le pouvoir de l'Etat. Les mouvements de fonds - tant nationaux que transnationaux - qui favorisent les objectifs du crime organisé et fournissent un lien critique entre les économies officielles et les économies "fantômes", doivent être démasqués. La nature de l'infiltration et des manipulations illégales doit également être comprise et il faut en analyser les incidences sous des angles aussi différents que le rôle des membres des professions libérales (avocats, comptables, etc.), les moyens utilisés par les sociétés pour s'assurer la propriété et la contrôler, le recrutement du personnel des services chargés de l'application des lois ainsi que la teneur des obligations conventionnelles. Une évaluation tant des services chargés de l'application des lois que des structures existant actuellement en matière de sanctions, et une analyse des processus de prise de décision serviraient à mettre en lumière les déficiences des méthodes actuelles et à indiquer les remèdes qui s'imposent.

89/ Voir également Jean Cosson "Abuse of economic and financial power", Richard Rosenthal, "Organized, economic and political crime : Overlapping perspectives", documents établis pour la Réunion interrégionale d'experts consacrée à ce thème, et Peter P. Lejins, "Gang and Organized criminality". Quaderni Rassegna di Studi, Institut supérieur international de science criminelle, 1979.

90/ Dans certains pays, l'expression "crime organisé" est utilisée pour désigner les crimes économiques au niveau des organisations ou la délinquance en affaires - voir par exemple A. Marek "Organized criminality in Poland". Quaderni Rassegna di Studi, Vol. II, 1979, p. 322-328.

/...

3. Travailleurs migrants

137. Dans certains cas, il peut ne pas y avoir directement collusion entre les détenteurs du pouvoir économique et les détenteurs du pouvoir public; toutefois, dans leur interaction, les abus perpétrés ont contribué à l'exploitation de groupes de population particulièrement vulnérables tels que les travailleurs migrants. Des chefs d'entreprise sans scrupule ont profité de la main-d'oeuvre bon marché qu'offrent les migrants, souvent illégaux, qui n'ont pas de permis de travail. Ceux-ci sont, en même temps pénalisés par les autorités en raison de leur statut douteux, si bien qu'ils sont non seulement exploités mais aussi marginalisés. La Commission des droits de l'homme et d'autres organismes des Nations Unies se sont penchés sur leur sort pour tenter de trouver des moyens de remédier à leur situation particulièrement défavorisée. Une étude des législations nationales et des règlements administratifs ainsi que d'autres mesures sont envisagées, comme suite à une initiative de l'Assemblée générale, et devraient aboutir en dernière analyse à l'élaboration d'une convention internationale générale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles 91/.

4. Stratégies préventives

138. Les réunions préparatoires ont fait un certain nombre de recommandations spécifiques en ce qui concerne la formulation des politiques et les mesures à prendre pour atténuer l'interaction pernicieuse existant entre les abus du pouvoir économique et ceux du pouvoir public, notamment :

a) La formulation de normes et l'adoption de lois concernant la divulgation des renseignements sur les cumuls de fonctions d'administrateurs de sociétés et les conflits d'intérêts dans la fonction publique, pour aider à détecter les pratiques illégales dans lesquelles sont impliquées des organisations privées ou publiques et à enquêter à leur sujet, ainsi que la mise au point des mécanismes permettant de détecter et de prévenir l'influence indue de ceux qui détiennent le pouvoir économique sur ceux qui exercent des fonctions publiques;

b) L'adoption de lois qui préviendraient ces abus en autorisant l'accès aux informations concernant les opérations bancaires et autres opérations financières des grandes sociétés et d'autres partenaires commerciaux puissants, afin de faire la lumière sur l'accumulation secrète et l'emploi de fonds destinés aux pots-de-vin, à l'extorsion et à la corruption;

c) L'élaboration de normes, de règlements et de lois permettant d'exercer un contrôle plus strict sur les transactions bancaires nationales et internationales en exigeant la production de documents pour les avoirs et les virements;

d) La mise en place et le fonctionnement de systèmes d'information documentant les mouvements de fonds et transactions monétaires effectués par les établissements bancaires;

91/ Voir E/CN4/Sub.2/L.640 sur l'exploitation de la main-d'oeuvre, et la résolution 34/172 de l'Assemblée générale. Une convention de l'OIT sur les travailleurs migrants a été adoptée en 1975.

e) L'élaboration de règlements et de lois concernant la conservation des dossiers bancaires présentant de l'intérêt pour les commissions chargées d'enquêter sur les crimes économiques, l'imposition de sanctions pour la destruction des dossiers aussi sévères que celles dont seraient passibles les délits que pourrait permettre de dissimuler cette destruction;

f) La mise au point de programmes de formation appropriés en vue d'inculquer des normes d'éthique et le sens de la responsabilité sociale.

139. Des mesures spéciales sont nécessaires pour protéger les secteurs de la population - tels les travailleurs migrants - qui sont les plus vulnérables à l'interaction des abus de pouvoir économique et des abus de pouvoir public.

140. Les réunions préparatoires ont également souligné qu'il fallait appuyer activement le développement et le maintien d'une presse indépendante capable de faire la lumière sur la collusion entre le pouvoir public et le pouvoir privé, et qu'il faudrait promulguer des lois sur la liberté de l'information afin que la collusion entre représentants officiels et dirigeants du secteur privé puisse être démasquée 92/.

92/ Au colloque de Bellagio on a suggéré d'encourager l'adoption de lois visant à prévoir formellement l'accès aux informations pertinentes, comme l'a fait l'United States Freedom of Information Act (Loi des Etats-Unis relative à la liberté de l'information), ainsi que la création de banques de données sur les différentes sortes d'abus. Voir également Aldo Loiodice, Information, banche di date e diritto all'informazione (Milan, Giuffrè, 1977), et Informazione e partecipazione nella società tecnologica (Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1978). Cette question pose le problème de la confidentialité de certains renseignements face aux exigences de l'information.

/...

V. PERSPECTIVES EN MATIERE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE

A. Importance des données de base

141. Pour pouvoir mettre au point des politiques et des mesures plus efficaces en vue de prévenir les délits associés à un abus de pouvoir et de les contrôler, il importe d'en connaître l'ampleur, les formes qu'ils revêtent, les tendances qu'ils suivent ainsi que leurs répercussions, et de disposer d'informations sur leurs auteurs et leurs victimes et sur le mécanisme délictueux. Cependant, les efforts tendant à appuyer sur une base plus scientifique et plus empirique l'action en la matière se heurtent à des difficultés, dont certaines ont déjà été mentionnées. On a souligné ailleurs les limites des statistiques traditionnelles de la criminalité qui concernent essentiellement la criminalité ordinaire, ainsi que le grand nombre d'infractions non signalées ou non enregistrées (voir aussi A/CONF.87/3). Nombre des actes considérés ici relevant du droit civil ou administratif plutôt que du droit pénal, ou se trouvant (de jure ou de facto) hors de la portée du droit, il est d'autant plus difficile de les identifier. Le problème fondamental sur le plan des méthodes consiste donc plutôt à déterminer comment découvrir et poursuivre ces délits qu'à en donner des chiffres estimatifs, "noirs" ou "dorés". Cependant, la complexité de nombre de ces délits et le fait qu'ils sont difficiles à déceler (dans les milieux économiques en particulier) ainsi que le pouvoir qui en est à l'origine (dans les milieux officiels) réduisent les possibilités de les découvrir ou de les poursuivre par l'intermédiaire de l'appareil officiel qui, face à eux, risque de se trouver désarmé.

142. Le principal problème tient néanmoins à la nature du pouvoir lui-même qui suppose la possibilité d'agir en secret et de tirer parti de l'ignorance d'autrui. Dans les domaines de la corruption ou de la violation des droits de l'homme par exemple, et au niveau notamment des sociétés transnationales, il est particulièrement difficile d'obtenir des données valables, significatives et complètes. En cas d'abus du pouvoir public, la résistance des détenteurs de ce pouvoir constitue généralement un obstacle insurmontable au rassemblement des données pertinentes. Il faut à cet égard rendre grâce à certaines organisations non gouvernementales qui ont rassemblé et publié des informations pertinentes, traitées de façon objective. Les initiatives de l'Organisation des Nations Unies ont parfois souffert des contraintes imposées par des décisions politiques ainsi que des limites inhérentes à la méthode du questionnaire qui ne garantit pas qu'il sera répondu aux questions posées non plus que la véracité des réponses. De tels efforts constituent toutefois un début et ont leur importance : car ils peuvent contribuer à décourager les abus. La détermination des violations flagrantes, constantes et systématiques des droits de l'homme, qui relève de la compétence de la Commission des droits de l'homme, est un autre moyen d'examiner de plus près les abus du pouvoir public et de contraindre ses détenteurs à rendre des comptes.

143. Le problème des données d'information doit être considéré sous divers aspects. Même lorsqu'on dispose de quelque information (en matière économique, par exemple), celle-ci est souvent disséminée entre différents organismes et n'est pas généralement accessible. Dans plusieurs pays, on s'est employé ou l'on s'emploie actuellement tout spécialement à améliorer et systématiser la capacité de rassemblement d'informations concernant la criminalité en col blanc en général

et la criminalité dans le monde des affaires - la corruption en particulier. Aux Etats-Unis, le gouvernement a financé un projet visant à mettre au point des critères pour la sélection de sources fédérales de données sur la criminalité en col blanc 93/; un centre national sur la criminalité en col blanc a été créé pour centraliser l'information en la matière 94/. En Australie (Nouvelle-Galles du Sud), on a mis au point un modèle statistique pour la criminalité dans le monde des affaires comportant l'utilisation de formulaires d'enregistrement de plaintes spécialement conçus et qui se prête à l'analyse informatique. Dans certains pays, des commissions spéciales d'enquête ont été créées pour étudier, notamment, le phénomène des vagues de violence ou les pratiques de corruption 95/; ces commissions ont recueilli des informations intéressantes et présenté diverses propositions. S'agissant en particulier des questions de corruption, des indicateurs indirects peuvent être nécessaires pour mesurer l'étendue du problème, opération d'autant plus compliquée que la ligne de démarcation entre corruption et pratiques admises, découlant de coutumes et traditions locales, est floue. On peut éventuellement surveiller les dépenses, les modes d'organisation, interventions par procuration par exemple, et dans certains cas, évaluer dans quelle mesure la bureaucratisation s'accélère. Sur le plan des méthodes, le délicat consiste à déterminer jusqu'à quel point on peut se fier à de tels indicateurs pour évaluer la nature, l'étendue et la gravité véritables d'un problème.

144. Il faut souligner que la constitution d'une base de données plus solide n'est pas en soi une garantie que l'adoption de mesures appropriées s'ensuive : la connaissance - on l'a vu trop souvent - n'est pas toujours le prélude à la réforme. Pourtant, si comme on le dit, "savoir c'est pouvoir", si l'on était mieux informé au niveau de la prise de décision, il devrait être possible d'exercer un contrôle plus efficace sur l'abus de pouvoir.

93/ Albert D. Biderman et Albert J. Reiss, "Definitions and criteria for a selection of prospective federal sources on white-collar crime data". Rapport No 1, White-Collar Crime Project, financé grâce à une subvention du National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Washington, D.C., 1979. Voir également dans Clinard, *Illegal Corporate Behaviour*, *op. cit.*, p. 225-229 des suggestions tendant à améliorer l'information sur la criminalité dans le monde des affaires.

94/ Ce centre a été créé grâce à une subvention accordée au titre de "Law Enforcement Assistance Administration" par le Batelle Memorial Institute de Seattle (Washington) qui permet aussi d'en assurer le fonctionnement; ses activités sont liées au projet en cours sur le délit économique de la National District Attorney's Association et à son système de dénonciation. Des programmes de formation à la recherche et des activités de planification dans le domaine considéré sont également menés par ces organismes.

95/ Ce système a été mis au point conjointement par le New South Wales Bureau of Crime Statistics and Research et la New South Wales Corporate Affairs Commission. Voir, par exemple, Dept. of the Attorney General and of Justice, New South Wales Bureau of Crime Statistics and Research, Research Report No 4.

145. Lors des réunions préparatoires sur ce sujet il a été spécifiquement recommandé de mettre au point des systèmes mieux adaptés pour assurer une information plus complète en ce qui concerne les délits liés à un abus de pouvoir, leurs auteurs et leurs victimes, et en particulier :

a) D'accorder un rang de priorité assez élevé au rassemblement de statistiques sur la fréquence de ces délits ainsi que sur la nature et l'importance de leurs répercussions;

b) De mettre au point dans les Etats Membres des moyens pour enregistrer les répercussions sociales des délits liés à un abus de pouvoir en vue d'en évaluer la nature et la gravité;

c) De mettre en commun les informations ainsi réunies par les Etats Membres suivant un système commun d'enregistrement;

d) De concevoir ce système d'enregistrement des délits supposant un abus de pouvoir compte dûment tenu de la nécessité de :

i) Normaliser les catégories de délits afin de permettre des comparaisons entre pays;

ii) Communiquer des informations sur les méthodes utilisées pour commettre ces délits, sur leurs victimes et sur la nature et la gravité des préjudices causés;

iii) Communiquer des informations sur les méthodes qui semblent le plus efficaces pour prévenir les délits liés à un abus de pouvoir et résocier le problème de façon à en diminuer le nombre et à réduire au maximum leurs répercussions économiques et sociales;

e) De s'attacher en particulier à mettre au point une méthode pour mesurer le préjudice causé à des particuliers, des organisations, des institutions sociales, ou à l'économie nationale, etc., du fait de délits liés à un abus de pouvoir, et la portée de ces délits, ainsi que des modèles et des méthodologies économiques permettant d'évaluer le coût de cette criminalité afin de pouvoir faire des comparaisons entre les diverses cultures 96/;

f) De s'attacher également à mettre au point de nouvelles méthodes, aux niveaux national et international, pour mesurer l'incidence et la prévalence des délits, lesquelles sont susceptibles de varier au cours des années;

96/ Au colloque de Bellagio on a jugé également qu'il convenait d'accorder une priorité à la mise au point d'une méthode de mesure du préjudice découlant de l'abus de pouvoir. Voir aussi "Economic and social consequences of crime : new challenges for research and planning" (A/CONF.56/7).

g) De prévoir des procédures indépendantes de vérification, aux fins d'évaluation de l'efficacité des systèmes d'information concernant les délits économiques. Ces procédures ne devraient pas être soumises aux règles ordinaires en matière de diffamation et de calomnie et devraient faire appel à des normes et à des critères communs pour déterminer ce qui doit ou ne doit pas donner lieu à vérification;

h) De prendre des mesures tendant à mettre au point des systèmes d'enregistrement (auprès d'un organisme public ou d'un organisme indépendant) ainsi que des systèmes de contrôle des responsabilités, en prévoyant des sanctions pour défaut de déclaration, consistant, par exemple, dans le cas de délits économiques, à rendre public le refus de coopérer de la société ou de l'entreprise concernée;

i) De définir des normes internationales d'enregistrement des délits et de publier des statistiques internationales concernant l'abus de pouvoir.

146. Les réunions ont mis en relief la nécessité de disposer de données comparatives sur les interdictions légales affectant les détenteurs du pouvoir. Par exemple, quels mécanismes utilise-t-on dans divers pays au niveau de l'administration centrale et locale pour déceler de possibles abus du pouvoir public et amener les détenteurs de ce pouvoir à rendre compte de la façon dont ils l'exercent? Dans quel pays a-t-il été prévu des normes en vue de l'application extra-territoriale des dispositions interdisant la corruption de fonctionnaires? Dans quel pays les violations des dispositions interdisant les situations de monopole donnent-elles lieu à poursuites, en tant que délits? De quelle nature et combien stricts sont dans les différents pays les contrôles concernant, notamment, la pollution, la protection du consommateur, la prévention des accidents du travail? L'importance de ces données a été soulignée, compte tenu de ce que, dans le cas des délits économiques notamment, de puissants partenaires commerciaux peuvent tirer parti de la rigueur variable des règlements en vigueur. Le rassemblement de données à l'échelon international permettrait de constituer un fond solide sur lequel on s'appuierait pour formuler des mesures appropriées de prévention et de contrôle 97/.

147. On a donc recommandé d'établir un mécanisme approprié au niveau international en vue de rassembler, de classer et d'interpréter les données relatives aux abus de pouvoir, en se fondant, par exemple, sur les affaires dont avaient à connaître les tribunaux de chaque pays et sur les décisions rendues par eux, ce qui pourrait constituer une source possible d'informations sur ces activités illicites. On estimait ainsi que les plus hautes instances judiciaires nationales pourraient être invitées à rendre compte des affaires en cours, les données qu'elles fourniraient étant alors subdivisées en deux catégories : celles relatives aux affaires ayant fait l'objet d'un non-lieu ou classées sans autre forme de procès, et celles relatives aux affaires effectivement jugées.

97/ A l'issue de la réunion préparatoire régionale des pays d'Amérique latine, tenue à l'initiative de Cuba, il a été demandé aux pays de la région d'établir des rapports sur la gravité, le coût, les tendances, les répercussions et les manifestations des activités délictueuses des sociétés transnationales au cours des cinq années précédentes, en vue d'en informer les autres pays et d'arrêter des moyens efficaces pour les éliminer (A/CONF.87/BP/3).

B. Priorités en matière de recherche

148. Les problèmes que posent le rassemblement et l'analyse des données concernant les délits liés à un abus de pouvoir rendent la recherche particulièrement difficile en la matière 98/. Même dans le domaine plus limité de la criminalité en "col blanc", peu d'études ont été faites depuis celle qui a été effectuée par Sutherland dans les années 1940. Celles qui ont été réalisées portent essentiellement sur un type d'activité particulier ou sur des problèmes relativement restreints. D'une manière générale, les gouvernements et autres sources de fonds se bornaient à financer des études sur divers aspects des formes traditionnelles de criminalité, et notamment sur le rôle de la pauvreté comme cause première de la criminalité. L'inquiétude croissante du public à l'égard de la criminalité dans le domaine des affaires et de ses liens avec le secteur public a amené récemment à entreprendre certaines études dans des perspectives plus larges.

149. Les progrès importants qui ont été réalisés puisqu'on est parvenu à rassembler un fonds de données empiriques en vue d'une action ultérieure témoignent de l'opiniâtreté et des talents des chercheurs qui se sont consacrés à cette tâche. La plupart des travaux réalisés ont porté sur le domaine économique, mais on a, en ce qui concerne le secteur public, commencé à défricher le terrain, ce qui aura des incidences sur le plan des orientations futures.

150. Des études laborieusement étayées sur des dossiers d'actions pénales et civiles entamées mais bien souvent non abouties et sur des questionnaires ont été réalisées sur la fraude fiscale, en France, et sur la criminalité économique, dans la Communauté économique européenne. Une récente étude est consacrée au traitement des délits économiques en justice pénale 99/.

151. En République fédérale d'Allemagne, la recherche sur la criminalité dans le domaine des affaires a conduit à une analyse complète du droit économique pénal, à améliorer les méthodes d'enregistrement et à revoir les modalités d'application de la loi dans ce domaine. La Commission pour la lutte contre la criminalité dans le domaine des affaires, créée par le Ministère de la justice, a entrepris des recherches sur les nombreux aspects de ce problème et a largement contribué à l'adoption d'une nouvelle législation comprenant des dispositions civiles et pénales complémentaires sur l'usure, la faillite, les prêts frauduleux, l'obtention frauduleuse de subventions au profit d'entreprises et de branches d'industrie, les violations des dispositions interdisant les pratiques monopolistiques, etc. 100/.

98/ Voir Klaus Tiedemann, "The international situation of research and legal reform work in the field of economic and business crime", Annales internationales de criminologie, vol. 17, Nos 1-2, 1978, et Marshall B. Clinard et Peter C. Yeager, "Corporate Crime : issues in research". Criminology, vol. 16, No 2, août 1978.

99/ Jean Cosson, Les industriels de la fraude fiscale, 1971 et Les grands escrocs en affaires, Paris 1979. Mireille Delmas-Marty, "La délinquance d'affaires dans le cadre des règles communautaires. Recherche exploratoire". Université de Lille, 1976; D. Lascoumes, op. cit.

100/ Voir précédemment note 22.

152. Aux Etats-Unis, on a procédé à d'importantes enquêtes sur la criminalité économique, et notamment à une étude complète du comportement des entreprises 101/. Les enquêtes méticuleuses effectuées par la Sous-Commission sur le crime de la Commission judiciaire de la Chambre des représentants du Congrès des Etats-Unis a révélé toute une série d'abus de pouvoir économique, ce qui a conduit à préparer un projet de loi tendant à mettre en place des mécanismes de prévention, de détection et de contrôle de ces abus plus efficaces 102/.

153. La meilleure méthode pour aborder ce vaste problème, c'est de recourir à la monographie. Un certain nombre d'études traitant d'aspects plus ou moins larges de l'abus du pouvoir économique et du pouvoir public ont ainsi mis en lumière les processus et les problèmes en cause. Des monographies traitant d'abus en matière économique ont été récemment effectuées dans divers pays, dont la Norvège et le Royaume-Uni 103/. De telles études peuvent aider à dégager les mécanismes et les tendances de cette criminalité, le degré de récidivisme des délinquants et l'efficacité des mesures de prévention et de contrôle. En Italie, une enquête sur les abus de pouvoir public a été récemment effectuée sur la base de monographies dans le cadre des préparatifs des débats du Congrès sur ce point de son ordre du jour 104/. Il subsiste néanmoins de larges domaines pouvant faire l'objet d'études quantitatives et comparatives en matière d'abus de pouvoir tant public qu'économique.

101/ Voir Marshall B. Clinard et al., Illegal Corporate Behaviour, op. cit. et Stanton Wheeler, "Overview of Yale white-collar crime research program", 10 juillet 1979. Mimeo.

102/ Voir Hearings before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, Ninety-Fifth Congress, Second Session on White-Collar Crime, Serial No 69 (Washington, D.C., U.S. Govt. Printing Office, 1979) et White-Collar Crime : the problem and the Federal Response, établi pour la Sous-Commission par M. Saxon (Washington, U.S. Govt. Printing Office, 1978).

103/ Voir par exemple W. C. Carson, "The other price of Britain's Oil : regulating safety on offshore oil installations in the British sector of the North Sea" (Etude présentée à la Conference on White-Collar and Economic Crime, State University College de Potsdam, New York, février 1980); Per Stangeland, "Controlling the oil industry" (Oslo, Institut for Kriminologi of Strafferett, 1979) et Peter C. Yeager et Marshall B. Clinard, "Regulating corporate behaviour : a case study", Paul Bretingham et Jack Kress, ed.; Structure, law and power : essays in the sociology of law (Sage Research Progress Series in Criminology, 1980).

104/ Alessandro Malinverni, op. cit.

154. La résistance qu'opposent ceux qui abusent du pouvoir à la recherche, surtout lorsque celle-ci est effectuée par des chercheurs de l'extérieur, a considérablement entravé la réalisation de travaux significatifs sur les abus commis dans le secteur de la justice pénale, et dans de nombreux pays, on a plus ou moins fermé certains domaines, tel celui de la police, aux recherches qui auraient pu fournir des données sur l'utilisation abusive de la force et permettre ainsi de "contrôler les contrôleurs" 105/. L'ouverture progressive à la recherche des entités qui ont pouvoir de contrôle, comme le pouvoir judiciaire, est un indice encourageant 106/. Un peu de subtilité et d'ingéniosité pour surmonter les résistances et s'assurer la coopération nécessaire devraient aider à pénétrer plus avant dans ce domaine. Lorsqu'il n'est pas encore possible de mener directement des recherches, on peut recourir à d'autres méthodes, recherche rétrospective, utilisation de mémoires personnels (soumis à un jugement critique), de rapports d'enquête, et sondages d'opinion. Une approche multidisciplinaire (faisant notamment appel aux sciences politiques, économiques, administratives ainsi qu'au droit civil et à la sociologie) et la formation de criminologues axée sur la recherche en matière d'abus de pouvoir devraient vraisemblablement accélérer les progrès dans ce domaine.

155. Du fait des ramifications et de l'interaction transnationales des abus de pouvoir, les travaux de recherche en la matière et les efforts comparés des divers pays dans le domaine considéré éveillent un intérêt de plus en plus vif au plan international. En Amérique latine, une enquête sur la criminalité liée à l'abus de pouvoir et la criminalité en col blanc, commencée au Venezuela, a été effectuée par des chercheurs de plusieurs pays de la région qui se sont réunis annuellement pour coordonner leurs plans de recherche et comparer les résultats de leurs études 107/. Une association internationale pour la recherche comparée en matière de criminalité économique, créée en 1976, s'est réunie périodiquement pour examiner les progrès effectués dans la recherche réalisée dans

105/ On a avancé plusieurs raisons pour expliquer la rareté des recherches en matière de criminalité policière et certaines voies prometteuses ont été signalées par des spécialistes qui déploraient l'absence de conceptualisation et de recherche dans ce domaine, voyant là un grave problème qui affecte un bien plus grand nombre de personnes et d'une manière plus fondamentale que nombre des activités criminelles traditionnelles, et qui ont insisté sur la nécessité d'effectuer des recherches sur les opérations de police - condition indispensable à leur contrôle. Richard L. Henshel, "Police crime as a neglected topic : analogies with white-collar crime" (étude présentée à la Conference on White-collar and Economic Crime, State University College de Potsdam, New York, février 1980).

106/ Depuis l'étude originelle de S. C. Versele sur les motivations des juges, qui date du début de la présente décennie, il semble que le tabou qui interdisait que l'on touche à ce domaine ait été levé dans les pays européens francophones, quelque 10 études sur le pouvoir judiciaire ayant paru en France seulement.

107/ Voir Lolita Aniyar de Castro, "Crimes committed by abuse of power and white-collar crime : A Latin American Investigation" (document présenté à la réunion interrégionale d'experts sur ce point de l'ordre du jour). L'Institut latino-américain (affilié aux Nations Unies) pour la prévention du crime et le traitement des délinquants élabore actuellement une étude sur la criminalité économique dans les pays d'Amérique latine.

les pays participants. Depuis sa conférence de 1976 et la constitution d'un sous-comité sur les aspects criminologiques de la criminalité économique, le Conseil de l'Europe a entamé un programme à long terme visant à stimuler la recherche dans ce domaine en vue d'harmoniser les dispositions législatives pertinentes de ses Etats membres. Le programme de collaboration entre les pays membres du CAEM contre la criminalité économique comprend aussi un important élément de recherche 108/.

156. Un colloque européen sur la criminalité économique, parrainé par l'Italie et tenu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies à la fin de 1977, a réuni des chercheurs et de hauts fonctionnaires et recueilli des contributions scientifiques sur divers aspects du problème. Au cinquième Colloque, que quatre organisations non gouvernementales importantes s'occupant de la prévention du crime et de la justice pénale ont organisé à Bellagio en avril 1980 en vue du sixième Congrès des Nations Unies, il a été demandé instamment de promouvoir et d'améliorer les activités de recherche portant sur la criminalité liée à l'abus de pouvoir en général 109/.

157. Les priorités suivantes ont été suggérées pour les futurs travaux de recherche comparative qui seront effectués en la matière :

- a) Etudes des formes et des manifestations de l'abus de pouvoir public et économique et des modalités et des tendances constatées, en vue de mettre au point des typologies fondées sur la pratique et de dégager des éléments communs;
- b) Etudes de droit pénal comparé sur les interdictions légales;
- c) Recherches sur les mesures à prendre en vue de contrôler les abus de pouvoir;
- d) Etudes en profondeur des éléments favorisant les abus de pouvoir - emprisonnement ou pouvoir discrétionnaire de la police;
- e) Etudes portant sur la psychologie du pouvoir et ses effets nocifs;
- f) Recherches sur les auteurs et les victimes d'abus de pouvoir, ainsi que sur l'attitude du public à l'égard des différentes sortes d'abus;
- g) Etudes de faisabilité dans des domaines particulièrement préoccupants;
- h) Travaux visant à déterminer l'efficacité des politiques et des programmes adoptés, sur la base de plans d'évaluation et d'analyse de coût-utilité intégrés à ces politiques et programmes.

108/ Voir par exemple, l'étude des causes des délits commis contre la propriété socialiste et les effets positifs de l'intégration économique socialiste qui est un facteur de réduction de ces délits, et permet de contrôler et de vérifier les mécanismes visant à les déceler et les prévenir, etc. "Problems of cooperation between the Members of the CMEA in the prevention of crimes against Socialist Property", op. cit.

109/ "Criminalité et abus de pouvoir : délits et délinquants au-dessus de la loi?" Rapport général de synthèse préparé par Ezzat A. Fattah et présenté au Colloque de Bellagio le 24 avril 1980.

158. Des criminologues qu'intéressent certaines de ces questions 110/ ont récemment proposé d'autres domaines d'étude qui prendront forme au fur et à mesure que l'on dégagera les connaissances nécessaires et que l'on définira mieux les besoins en matière de politique. Il est indispensable de procéder à des recherches empiriques portant sur diverses cultures, pour réaliser des progrès en matière de surveillance et pour les fondements scientifiques d'une future planification des activités dans un domaine aussi varié et aussi complexe.

110/ Voir, par exemple, Herbert Edelhertz, "Development of a comprehensive research program to contain white-collar crime" (Washington, D.C., United States Department of Justice, National Institute of Justice, 1979) pour l'élaboration de modèles en vue de contrôler les délits économiques auxquels donnent lieu les transactions entre pays développés et pays en développement, et d'une approche systématique pour ce qui est de l'application de la loi en matière de criminalité en col blanc.

VI. RESUME DES RECOMMANDATIONS

159. L'examen des problèmes que posent les différents types d'abus de pouvoir a fait apparaître la nécessité d'une action à tous les échelons et dans la plupart des pays. Leur étendue est due à l'attitude adoptée actuellement à leur égard et au fait que l'étude et la lutte contre ces abus viennent seulement d'être engagées tant à l'échelon national qu'international.

160. Une action déterminée et urgente s'impose pour éviter que ces abus ne se perpétuent et ne continuent à compromettre inexorablement le développement des pays et la qualité de la vie.

161. Certaines propositions quant aux actions et aux recherches à entreprendre au sujet de la "criminalité dorée" ont été faites dans les divers chapitres du présent document, conformément aux recommandations formulées lors des réunions préparatoires et à d'autres occasions. Ces propositions pourraient permettre d'élaborer de nouvelles stratégies nationales et internationales de lutte contre les abus de pouvoir économique et politique. De nouvelles stratégies conçues pour faciliter les progrès dans ce domaine s'imposent en effet : les délibérations du Congrès devraient être très utiles à cet égard.

162. La dernière réunion préparatoire consacrée à ce point de l'ordre du jour a adopté une résolution précisant ce que devraient être plusieurs des éléments essentiels de l'action à entreprendre - résolution qui figure en annexe au présent document. On pourrait s'inspirer de cette résolution pour formuler des recommandations à l'égard de ce point, en tenant, toutefois, dûment compte du fait qu'il ne s'agit que d'une première ébauche où seules les grandes lignes de la stratégie envisagée ont été tracées. Les éléments concrets de cette stratégie devront être définis par le Congrès à la lumière de ses débats.

163. Au début du présent document, on s'est demandé s'il était vrai que le pouvoir corrompait et que le pouvoir absolu corrompait absolument. S'il n'est pas encore possible d'apporter une réponse nette à cette question, on peut tout de même dégager certaines conclusions. Le principal enseignement qu'on peut tirer de ce premier examen des questions que soulève ce point de l'ordre du jour est peut-être que s'il est un fait que le pouvoir corrompt, il faut organiser les conditions de son exercice et diminuer sensiblement les risques d'abus.

164. Si l'on considère la situation à l'échelon national et international, il apparaît que bien trop souvent le pouvoir est exercé sans contrôle suffisant, ce qui rend les abus possibles. Si ce qui est juste ne peut être fort, il faut, à tout le moins, que ce qui est fort soit juste lll/. Pour parvenir à une plus grande équité, le seul moyen, en dehors de la redistribution du pouvoir, est de faire peser une plus grande responsabilité sur ceux qui occupent des positions de pouvoir. Une société qui se considère "civilisée" doit veiller à ce que ce ne soit pas la loi de la jungle qui l'emporte ou quelque chose qui s'en rapproche.

lll/ "La justice sans la force est impuissante; la force sans la justice est tyrannique. Il faut donc ... faire que ce qui est juste soit fort ou que ce qui est fort soit juste /Blaise Pascal, Pensées (1670)/.

165. L'abus de pouvoir - qui peut prendre la forme soit d'une circonvension de la loi, soit d'une violation de la loi - a pour effet d'accentuer les injustices et les inégalités qui sévissent dans beaucoup de sociétés et dans les relations entre Etats. Ces injustices, tout comme la faim, la pauvreté et la maladie, doivent être éliminées, ou à tout le moins réduites, pour que la vie ait un sens et que tous et non pas seulement quelques privilégiés, bénéficient des retombées du développement.

166. Pour atteindre cet objectif, le Congrès jugera peut-être qu'il convient d'entreprendre à l'avenir les actions ci-après qui font déjà, dans une large mesure, l'objet d'un consensus. Ces propositions d'action ont été regroupées par principaux problèmes et en fonction du niveau d'intervention, mais elles devront sans doute être précisées davantage, complétées et intégrées dans une stratégie globale cohérente.

A. A l'échelon national

1. Il y a lieu de procéder à un examen détaillé des législations actuellement en vigueur relatives aux abus de pouvoir, eu égard au préjudice social et aux conditions qui règnent actuellement, en vue de décriminaliser les infractions "de pure forme" et de criminaliser des actes très préjudiciables ou très nocifs qui ne sont pas encore interdits, ainsi que de simplifier, de préciser et de codifier les dispositions juridiques et, s'il le faut, d'élaborer des systèmes juridiques efficaces et souples capables de s'adapter à l'évolution des besoins.

2. Il y a lieu de mettre en place des équipes multidisciplinaires spécialisées pour aider à la détection, l'investigation et la poursuite des infractions résultant d'abus de pouvoirs, afin d'assurer une justice plus rapide et plus équitable.

3. Il y a lieu d'établir le principe de la responsabilité pénale des personnes morales, lequel ne préjuge pas de la responsabilité individuelle des personnes physiques pour les actes commis, pour aider à déterminer l'intention criminelle et l'imputation de la responsabilité.

4. Il convient d'appliquer aux délinquants de cette espèce une large gamme de sanctions très souples, en recourant aussi bien à des sanctions novatrices qu'à des sanctions traditionnelles, compte tenu de la gravité de l'infraction et leur effet dissuasif éventuel.

5. Il faut toujours donner la priorité à la prévention, qui suppose dans certains cas des réformes structurelles visant à redistribuer le pouvoir, mais qui la plupart du temps a surtout pour objectif de rendre le système plus légitime et plus équitable et de le placer davantage sous le contrôle d'un public informé et responsable.

6. Il faut respecter les droits de l'homme, en faisant une place particulière aux principes et instruments adoptés par les Nations Unies; les droits de l'homme doivent être protégés par une procédure judiciaire et démocratique indépendante, ouvrant aux victimes des voies de recours.

7. Il faut s'efforcer de rendre le service public plus responsable, grâce notamment à l'emploi de codes de conduite, à des actions de formation et à des mesures visant à garantir son indépendance.

8. Il convient de prendre des mesures spéciales en faveur des victimes d'infractions résultant d'abus de pouvoir, y compris l'obligation de réparation et le droit d'engager des poursuites pénales.

9. Il y a lieu de mettre en place des systèmes mieux adaptés et plus complets. En particulier, il convient :

a) De rassembler des statistiques sur l'incidence et la fréquence de ces infractions et sur la nature et l'importance de leurs conséquences;

b) De mettre en place des systèmes de signalisation des infractions en vue d'étudier la nature et la fréquence des infractions résultant de l'abus de pouvoir, et d'adopter une classification type des infractions rendant possibles les comparaisons entre pays;

c) De rassembler des renseignements sur les moyens utilisés pour commettre ces infractions, l'étendue du préjudice causé et les mesures préventives considérées comme particulièrement efficaces;

d) De mettre au point des méthodes nouvelles ou particulières (y compris des méthodes indirectes) de collecte des données qui serviront de base pour élaborer les mesures de politique générale et les programmes dans ce domaine;

e) De mettre en place des procédures de contrôle indépendantes en vue d'évaluer ces systèmes d'information, lesquelles devraient prévoir l'information du public et d'autres moyens permettant un meilleur contrôle de ces systèmes.

10. Il faut entreprendre des recherches orientées vers l'action sur les formes d'abus de pouvoir politique et privé, leurs manifestations, leurs modalités et les interactions et les tendances observées, sur la base d'une typologie de ces infractions établie à partir de données d'expérience en vue de définir des stratégies de prévention et de lutte contre ces infractions axées sur les facteurs favorisant ces formes de délits ainsi que sur l'action de la collectivité à l'égard des différents types d'abus.

B. A l'échelon régional

1. Il convient d'élaborer des stratégies régionales d'ensemble visant à lutter contre les abus de pouvoir, en s'appuyant notamment sur les commissions régionales et les instituts de prévention du crime et en mettant tout particulièrement l'accent sur la promotion de normes et de méthodes communes de nature à empêcher les délinquants occupant une position de pouvoir de tirer parti des différences de législation et autres différences existant entre les divers pays.

2. Il convient d'encourager la collaboration concrète des pays d'une même région pour la détection et la poursuite des personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions résultant de l'abus de pouvoir, et d'élaborer des dispositions appropriées permettant à ces pays de se prêter une assistance judiciaire et administrative mutuelle dans ces affaires.

/...

3. Il convient d'organiser des cours et ateliers de formation régionaux en vue de former des cadres spécialisés polyvalents pour lutter contre les divers types d'abus de pouvoir et contribuer à prévenir ces délits ainsi que d'élever le niveau du service public dans la région. Il convient également d'élaborer à cet effet des matériels de formation appropriés.

4. Il convient d'entreprendre, avant de définir des politiques, des études sur les formes, tendances et conséquences de ces infractions et des mesures (notamment les lois types) visant à les prévenir et à lutter contre elles dans le cadre du développement, comportant des mécanismes d'évaluation internes.

5. Il convient de conclure des arrangements pour la mise en commun et l'échange des données relatives aux infractions résultant d'un abus de pouvoir, les instituts régionaux de prévention du crime jouant le rôle de centres de rassemblement.

C. A l'échelon international

1. Il convient de fournir une assistance technique aux gouvernements qui en font la demande pour les aider à élaborer et à exécuter des politiques efficaces en matière de prévention et de lutte contre les abus de pouvoir, et de promouvoir la coopération technique entre pays en développement dans ce domaine, en réalisant des études préparatoires afin de déterminer les domaines dans lesquels cette coopération sera la plus efficace.

2. Il convient d'organiser des séminaires, ateliers et cours de formation interrégionaux dans ce domaine avec la coopération des gouvernements intéressés.

3. Il convient d'élaborer des normes et directives, notamment d'ordre législatif, ainsi que des politiques plus efficaces et plus cohérentes pour lutter contre les abus de pouvoir économique et politique et empêcher l'exploitation des différences existant entre les réglementations nationales à cet égard.

4. Il convient de mettre au point diverses politiques et des stratégies pour lutter contre les abus de pouvoir transnationaux.

5. Il convient d'entreprendre des actions et des recherches sur les principales caractéristiques des abus de pouvoir et sur les stratégies visant à lutter contre ces infractions et à empêcher leur perpétration, en particulier des études sur l'effet de ces pratiques sur les pays en développement et les relations entre pays; des études sur l'évolution des attitudes du public face à ces abus; des études de droit pénal comparé; une évaluation des résultats qu'ont permis d'obtenir différentes mesures, à l'aide d'une analyse de coût-utilité, et des études spécifiques d'expériences particulièrement réussies.

6. Il convient de formuler de nouvelles propositions d'action qui seront soumises à l'examen des gouvernements nationaux et des organes directeurs des Nations Unies, par exemple le principe de l'indemnisation collective des victimes d'abus de pouvoir économique ou politique de grande ampleur.

7. Il convient d'exécuter des projets concertés portant sur des questions telles que les pratiques illicites de partenaires commerciaux puissants, la corruption, la fraude et l'évasion fiscale, les pratiques commerciales restrictives,

les actes portant préjudice au consommateur, la pollution de l'environnement, les droits de l'homme dans l'administration de la justice, la déontologie des services publics, les juridictions pénales internationales, ainsi que les études statistiques mentionnées ci-après.

8. Il convient de mettre en place des mécanismes internationaux pour la collecte, la mise en tableau et l'interprétation des données sur les infractions résultant d'un abus de pouvoir; il y a lieu à cet égard d'élaborer des normes et des formules appropriées pour la signalisation de ces infractions et de publier des statistiques internationales sur l'abus de pouvoir. En particulier :

a) Il y a lieu d'établir des données comparatives sur les interdictions légales frappant les personnes occupant une position de pouvoir;

b) Il y a lieu de prendre des dispositions pour l'échange, dans le cadre d'un système commun de signalisation des infractions, de données sur la situation et les pratiques dans divers pays et sur la situation globale, aux fins de constituer des bases de données (y compris des données sur les coûts) et un cadre de référence pour aider les Etats Membres à prendre les mesures appropriées de prévention et de lutte.

9. Il convient d'apporter l'appui nécessaire aux initiatives non gouvernementales dans ce domaine de façon à leur assurer la plus grande efficacité possible, à élargir la base scientifique et à harmoniser les actions internationales visant à étudier et à réprimer les abus de pouvoir.

Annexe

RESOLUTION DU GROUPE D'EXPERTS SUR LA CRIMINALITE ET L'ABUS
DE POUVOIR

Le Groupe d'experts sur la criminalité et l'abus de pouvoir,

Considérant que les abus de pouvoir économique et politique causent de graves préjudices sur le plan matériel et sur le plan social, entravent le développement économique et social, et compromettent la qualité de la vie des peuples du monde entier,

Reconnaissant que les systèmes de justice pénale de la plupart des pays sont essentiellement conçus pour la prévention et la lutte contre les infractions de type classique,

Soulignant la nécessité d'une action urgente et déterminée en vue de prévenir, de décourager et de combattre les abus de pouvoir économique et politique, où qu'ils se produisent, et de faire en sorte que la justice pénale soit mieux adaptée aux besoins actuels et à même de réprimer plus efficacement ces abus,

Recommande :

- a) Que des stratégies plus efficaces de prévention de lutte contre ces abus soient élaborées à l'échelon national, régional et international;
- b) Que l'opinion publique soit mieux informée des conséquences préjudiciables de ces abus;
- c) Que les pays étudient la possibilité de réviser et d'appliquer plus strictement les garanties juridiques visant la protection contre de tels abus;
- d) Que des recherches et des programmes de formation destinés aux agents de l'administration de la justice pénale soient organisés et coordonnés à l'échelon régional;
- e) Que des mesures soient prises en vue d'adopter des lois pénales nationales interdisant les abus les plus graves qui ne le sont pas encore;
- f) Que les actions concertées des Etats Membres, visant à prévenir et à lutter contre les abus résultant d'activités s'étendant au-delà des frontières nationales et des limites des compétences territoriales, soient intensifiées;
- g) Que l'Organisation des Nations Unies joue un rôle directeur dans la collecte et la coordination des données et la mise à la disposition de tous les pays de services d'experts pour ce qui touche à la nature et aux conséquences des abus de pouvoir.

Résolution adoptée à San José, le 9 mai 1980.

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 or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.