



NATIONS UNIES



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

Le Caire, Egypte, 29 avril – 8 mai 1995

Distr. LIMITEE

A/CONF.169/14
13 avril 1995

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

**LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE ECONOMIQUE
ET LE CRIME ORGANISE NATIONAUX ET TRANSNATIONAUX
ET ROLE DU DROIT PENAL DANS LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT :
EXPERIENCES NATIONALES ET COOPERATION INTERNATIONALE**

Document de travail sur la lutte contre la corruption, établi par le Secrétariat

Résumé

Le présent rapport a trait aux diverses caractéristiques de la corruption ainsi qu'à ses effets néfastes sur le développement. On y examine diverses mesures contre la corruption, à différents niveaux. On y fait aussi ressortir de récentes initiatives internationales prises pour faire face à la corruption. Les résultats de certaines de ces initiatives figurent en annexe de ce rapport. On examine également le rôle des organisations internationales dans la lutte contre la corruption et l'importance de l'appui qu'elles apportent aux processus de mise en place de mécanismes appropriés.

*A/CONF.169/1.

TABLE DES MATIERES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1-7	3
I. RECENTES INITIATIVES INTERNATIONALES	8-12	4
II. HISTORIQUE ET THEORIE	13-17	5
III. DESCRIPTION DE LA CORRUPTION	18-63	6
A. L'ampleur du problème	18-23	6
B. Mesures visant à prévenir et à combattre la corruption	24-63	9
IV. ORIENTATIONS FUTURES	64-77	15

Annexes

I. Projet de code de conduite internationale pour les agents de l'Etat		19
II. Recommandations du Conseil de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales		21
III. Plan d'action du Sommet des Amériques sur la lutte contre la corruption		24
IV. Communiqué final, Afrique australe, Forum ministériel contre la corruption		25

INTRODUCTION

1. L'Organisation des Nations Unies se préoccupe, depuis des années, du problème de la corruption. La question a été examinée par les congrès quinquennaux, à propos notamment des nouvelles formes d'activités criminelles et de la planification de la prévention du crime dans le contexte du développement. A cet égard, le Secrétariat a élaboré un manuel sur les "Mesures pratiques contre la corruption", ainsi qu'un projet de code de conduite international pour les agents de l'Etat (voir annexe I). En 1989, le Service de la prévention du crime et de la justice pénale, en coopération avec le Département de la coopération technique pour le développement du Secrétariat, a organisé un séminaire interrégional sur la corruption dans l'administration, que le Gouvernement néerlandais a accueilli à La Haye¹ et auquel ont participé des fonctionnaires de haut niveau de 18 pays en développement de toutes les régions ainsi que des observateurs de huit pays développés, d'organisations non gouvernementales, d'établissements universitaires, d'organes indépendants de lutte contre la corruption ainsi que de services de médiateur. Le Service a également apporté des contributions de fond aux quatrième et cinquième Conférences internationales contre la corruption, tenues en 1989 et 1992 en Australie et aux Pays-Bas, respectivement.

2. Le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants a adopté la résolution 7 sur la corruption dans l'administration², par laquelle il a recommandé que les Etats Membres conçoivent des mécanismes administratifs et des mécanismes de contrôle visant à prévenir la corruption, et les a invités à s'assurer que leur droit pénal, y compris leur code de procédure, permettait de faire face à toutes les formes de corruption et aux agissements visant à aider ou à faciliter la corruption. Il a prié le Secrétariat de fournir aux Etats Membres qui en feraient la demande une assistance technique dans les domaines suivants : planification stratégique de programmes de lutte contre la corruption, réformes législatives, administration et gestion des services publics, formation des agents de l'Etat et du personnel de la justice pénale et appels d'offres pour des projets d'aide internationale. Le Secrétariat a été également prié d'organiser des séminaires régionaux et interrégionaux, des réunions d'experts, des ateliers et d'autres activités appropriées, de manière à créer un cadre qui favorise l'échange d'informations sur les techniques et les lois permettant de lutter contre la corruption et sur les résultats des recherches menées dans ce domaine et facilite l'examen et l'amélioration du fonctionnement des arrangements et processus institutionnels. En outre, ces activités devaient également tendre à améliorer la gestion de l'appareil judiciaire, grâce à l'utilisation de bases de données, pour faciliter la prise de décisions. Le Service a été d'autre part prié d'élaborer et de présenter au neuvième Congrès un projet de code de conduite international pour les agents de l'Etat.

3. Le huitième Congrès était saisi du manuel sur les "Mesures pratiques contre la corruption", établi par le Secrétariat avec la précieuse assistance du Département de la justice des Etats-Unis. Après ce congrès, le manuel a été distribué à des experts du monde entier, dont les observations ont été incorporées dans une version révisée, récemment publiée dans la *Revue internationale de politique criminelle*³.

4. La question de la corruption a de nouveau retenu l'attention de l'Assemblée générale dans sa résolution 45/107 du 14 décembre 1990 sur la coopération internationale en matière de prévention du crime et de justice pénale dans le contexte du développement. L'Assemblée a réitéré les recommandations du huitième Congrès concernant les mesures que devraient adopter les Etats Membres et a recommandé que le Service coordonne l'élaboration de documentation visant à aider les pays dans leurs efforts de lutte contre la corruption et fournisse une formation spécialisée aux juges et aux magistrats du parquet afin qu'ils soient en mesure de traiter des aspects techniques de la corruption.

5. L'Assemblée générale, dans la déclaration de principes et le programme d'action annexés à sa résolution 46/152 du 18 décembre 1991, a décidé que le programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale devait être conçu de manière à aider la communauté internationale à répondre aux besoins pressants existant dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale et à fournir aux pays, en temps voulu, une assistance pratique pour les aider à résoudre les problèmes posés par le crime aux niveaux national et transnational. Parmi les objectifs du programme devaient figurer l'intégration et la consolidation des efforts des Etats Membres visant à prévenir et à combattre le crime transnational, ainsi que la promotion des normes les plus élevées d'équité, d'humanité, de justice et de comportement professionnel.

6. A sa deuxième session, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale était saisie d'un certain nombre de suggestions sur les sujets possibles des ateliers à organiser à l'occasion de la tenue du neuvième Congrès (E/CN.15/1993/7 et Corr.1). La corruption était l'un de ces sujets. Sur la recommandation de la Commission, le Conseil économique et social a décidé, par sa résolution 1993/32 du 27 juillet 1993, de consacrer un débat d'une journée en séance plénière du neuvième Congrès à cette question.

7. Conformément à la résolution 7 du huitième Congrès, le Secrétariat a élaboré un projet de code de conduite international pour les agents de l'Etat (voir Plan de discussion (A/CONF.169/PM.1/Add.1)), qui a été examiné aux cinq réunions régionales préparatoires du neuvième Congrès ainsi que par la Commission à sa troisième session. Le Conseil économique et social, dans sa résolution 1994/19, section VI, du 25 juillet 1994, a recommandé que le Congrès détermine s'il est souhaitable d'établir un code de conduite pour les agents de l'Etat, et que le Secrétaire général demande aux Etats Membres et aux entités intéressées de présenter leurs observations afin d'aider la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale dans l'examen de cette question à sa quatrième session.

I. RECENTES INITIATIVES INTERNATIONALES

8. La question de la corruption a rapidement pris, ces dernières années, une place de plus en plus importante dans les préoccupations internationales. Nombre de manifestations d'une importance particulière ont eu lieu en 1994. En mai, le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adressé à ses pays membres une recommandation formelle sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (annexe II); et, au Sommet des Amériques, tenu en décembre, les chefs d'Etat ou de gouvernement de pays de la région, ont spécifiquement visé la corruption dans leur Déclaration de principes et fait plusieurs propositions à ce sujet dans leur Plan d'action (annexe III).

9. En novembre, le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues a organisé, en coopération avec le Service de la prévention du crime et de la justice pénale, une réunion ministérielle contre la corruption, tenue à Pretoria (Afrique du Sud). Le communiqué final de cette réunion figure à l'annexe IV.

10. Un autre appel a été lancé au Séminaire des pays de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique centrale sur la corruption, les droits de l'homme et la démocratie, tenu à Entebbe (Ouganda), du 12 au 14 décembre 1994. Les participants à ce séminaire ont conclu qu'un important élément de corruption aux niveaux les plus élevés tenait à la corruption massive dans les transactions internationales, qui pesait sur la prise de décisions, était à l'origine de projets irréalisables et augmentait considérablement le coût des projets nécessaires, constituant ainsi une cause supplémentaire d'appauvrissement de la population. Cet élément contribuait pour une très grande part à la crise africaine de la dette extérieure. Dans ce contexte, les participants ont dénoncé le fait que les paiements illicites versés par la plupart des sociétés étrangères des pays développés n'étaient pas imposables à la source, et que la plupart de ces pays refusaient de reconnaître les paiements illicites en faveur de fonctionnaires étrangers comme un délit. Les participants ont donc lancé un appel à tous les dirigeants africains pour qu'ils fassent entendre plus fort la voix de l'Afrique au sein de toutes les instances internationales. A cet égard, les participants ont apporté leur plein appui à la recommandation des Etats membres de l'OCDE de considérer comme une infraction les paiements illicites transnationaux et ont proposé que les gouvernements africains s'associent activement à cette initiative. Ils ont également demandé aux dirigeants africains de suivre l'exemple des dirigeants des Amériques à leur sommet de Miami, en Floride (Etats-Unis) et de se préparer honnêtement et ouvertement à faire face au problème de la corruption. Des instruments efficaces ne sauraient être mis au point et appliqués que dans un climat d'honnêteté et de franchise.

11. En février 1995, le Conseil de l'Europe a organisé un Groupe multidisciplinaire sur la corruption, où des experts d'un certain nombre de pays se sont réunis pour examiner des mesures juridiques et administratives contre la corruption. Il y a lieu de noter que la question appelle actuellement l'attention de l'Organisation des Etats américains (OEA), qui a établi un groupe de travail chargé d'examiner, entre autres, la proposition du Gouvernement vénézuélien tendant à l'élaboration d'une convention interaméricaine contre la corruption.

L'Union européenne a également pris des mesures contre la corruption et a adopté un code de conduite à l'égard des spécialistes des affaires publiques ayant à traiter avec les institutions de l'Union. On encourage d'autre part une transparence croissante dans les relations entre la Commission européenne et les différents groupes d'intérêt, et l'on a établi les normes minima d'un code de conduite entre la Commission et les groupes d'intérêts spéciaux.

12. Ces initiatives ne seront efficaces que dans la mesure où elles seront mises en pratique, mais elles font ressortir la reconnaissance, au plus haut niveau, d'un important problème qui n'a guère été examiné auparavant en dehors d'un groupe de spécialistes.

II. HISTORIQUE ET THEORIE

13. La définition de la corruption a été amplement débattue au fil des ans, tant dans les milieux scientifiques que dans les instances internationales. A l'heure actuelle, on semble s'interroger sur sa portée plutôt que sur son principe, c'est-à-dire que l'on se demande s'il faut définir le phénomène au sens large ou au sens strict. Certes, les arguments abondent en faveur de chacune des deux approches, mais les besoins pratiques et la nécessité d'agir rapidement feraient pencher la balance en faveur d'une description pratique qui puisse conduire à des mesures concrètes sur les plans national et international. L'une des premières définitions trouvée en 1931, et qu'il pourrait être difficile d'améliorer, est celle de J.J. Senturia, qui tient en ces quelques mots : "La corruption est le mésusage de la puissance publique à son profit personnel⁵. Si le terme de corruption est souvent employé comme synonyme de "soudoyer" pour englober, par exemple, toute incitation impropre donnée ou reçue dans le secteur privé, il est plus courant d'en restreindre l'usage au fait de soudoyer l'administration publique. Sur la base du rapport du Ministre italien de la justice à la dix neuvième Conférence des ministres européens de la justice (organisée par le Conseil de l'Europe à La Valette (Malte), les 14 et 15 juin 1994), le Groupe multidisciplinaire de la corruption (GMC, acronyme français) du Conseil de l'Europe a créé la définition de travail provisoire suivante de la corruption : "Telle que l'entend le GMC du Conseil de l'Europe, la corruption consiste en une rétribution illicite ou tout autre comportement à l'égard de personnes investies de responsabilités dans le secteur public ou dans le secteur privé qui contrevient aux devoirs qu'elles ont en vertu de leur statut d'agent de l'Etat, d'employé du secteur privé, d'agent indépendant ou d'un autre rapport de cette nature et qui vise à procurer des avantages indus de quelque nature qu'ils soient, pour eux-mêmes ou pour des tiers". La résolution 7 du huitième Congrès semble lui donner le même sens. Dans ce contexte, on pourrait dire que la corruption constitue l'effet combiné du monopole du pouvoir allié au pouvoir discrétionnaire de prendre des décisions sans devoir en rendre compte. Cela signifie que les fonctionnaires auront la possibilité de recueillir par corruption des avantages en fonction de leur degré de monopole sur un service ou une activité, leur pouvoir discrétionnaire de décider qui recevra quoi et la mesure dans laquelle ils sont comptables de leurs activités⁶. L'obligation d'être comptable de ses actes devient ainsi l'un des problèmes fondamentaux des débats internationaux ainsi que l'objectif ultime de la coopération internationale.

14. Il peut être utile de faire une distinction entre la corruption des chefs d'Etat, ministres et hauts fonctionnaires d'une part, et la petite corruption des fonctionnaires subalternes, des douaniers et des policiers, de l'autre. Tout comme pour d'autres infractions, les lois nationales établissent des différences fondées sur le degré de gravité et d'autres critères. La corruption menace à long terme les institutions. Il n'est pas possible de tracer une ligne de démarcation nette entre la grande et la petite corruption, pas plus qu'il ne faut considérer que la petite corruption est sans importance. Au contraire, lorsqu'elle est très répandue, elle détruit le tissu même de la société, car ce sont généralement les secteurs les plus pauvres et les plus vulnérables qui en sont les victimes. Toutefois, la petite corruption est essentiellement une question à régler par le gouvernement du pays concerné, qui n'a guère d'espoir d'en traiter efficacement si la grande corruption sévit. Il est suggéré ici que la communauté internationale s'attache d'abord à la grande corruption en raison de ses conséquences et de ses effets à tous les niveaux.

15. Tant la grande que la petite corruption peuvent être générales ou ponctuelles. La corruption générale donne lieu à des coûts économiques en déformant les stimulants, à des coûts politiques en affaiblissant les institutions et à des coûts sociaux en redistribuant la richesse et le pouvoir aux riches et aux privilégiés.

Lorsque la corruption porte atteinte au droit de propriété, à la primauté du droit et aux incitations à investir, le développement économique et politique est entravé et la démocratie devient un vain mot. La corruption est une infraction que l'on associe d'ordinaire à l'abus de pouvoir. Selon l'adage qui veut que l'occasion fait le larron, un pouvoir important est donné pour offrir d'amples occasions de commettre des infractions lucratives, confirmant la théorie selon laquelle le pouvoir corrompt. Si l'on recherche les causes des infractions liées à un abus de pouvoir, on constatera que, même si celles-ci tiennent parfois à l'avidité personnelle ou à la faiblesse humaine, elles trouvent la plupart du temps leur origine dans un amalgame de circonstances sociales, économiques et politiques qui facilitent ce genre d'infractions. Ce sont ces circonstances qu'il faut changer.

16. La corruption, au sens large, peut être transnationale ou locale. En général, il est plus aisé et plus sûr pour les fonctionnaires de gagner de grosses sommes dans des transactions internationales plutôt que dans des transactions locales. Même lorsqu'une fraude importante est commise entièrement dans un seul pays, la nécessité de transférer les fonds à l'étranger y introduit un élément international. Dans le présent document, on s'attachera donc surtout aux aspects transnationaux de la corruption, sans ignorer toutefois que dans certaines circonstances des sommes très élevées peuvent être détournées au niveau national.

17. Les dangers de la corruption sont amplifiés et exacerbés par ses relations réciproques avec le crime transnational organisé. Dans un monde en constante évolution où les liens d'interdépendance se renforcent, les conséquences à long terme de ces relations méritent qu'on les examine et qu'on s'en occupe. La coopération internationale est particulièrement importante à l'heure actuelle, surtout si l'on considère le degré de raffinement et de souplesse des groupes qui pratiquent la criminalité transnationale organisée. Il est reconnu que toute stratégie de lutte contre l'influence du crime organisé doit avoir pour objectif important de lutter contre la corruption et de couper les liens entre le crime organisé et les systèmes politiques et de justice pénale. Les pots-de-vin versés à des fonctionnaires, des politiciens influents et des employés des entreprises privées sont un instrument caractéristique utilisé par le crime organisé pour s'assurer la protection et l'anonymat ainsi que pour éviter la perturbation de ses activités internationales. Si l'on examine la définition du blanchiment de l'argent, c'est-à-dire le fait de cacher l'origine illicite du produit du crime, on voit très clairement apparaître un autre lien entre la corruption et le crime organisé. Le blanchiment peut englober des actes qui peuvent être définis comme de la corruption dans le chef de la personne qui reçoit l'argent⁷. Dans les grandes escroqueries au détriment des deniers publics, les fonctionnaires délinquants cherchent souvent à empêcher leurs gains illicites d'être découverts ou à les mettre à l'abri d'un élément politique nouveau qui les rendrait plus vulnérables à la saisie.

III. DESCRIPTION DE LA CORRUPTION

A. L'ampleur du problème

18. Il vaut la peine d'examiner les circonstances dans lesquelles une corruption transnationale importante a le plus de chances de se produire. Les trois critères ci-après sont d'importance fondamentale** :

Le montant

a) Le calcul est simple, même si les montants varient d'un pays à l'autre et les chiffres exacts n'ont pas de signification particulière :

5 % sur 100 000 dollars des Etats-Unis peut être intéressant pour un haut fonctionnaire qui n'atteint pas le sommet de l'échelle.

⁷Voir "Criminalité et abus de pouvoir : délits et délinquants au-dessus de la loi", document de travail établi par le Secrétariat pour le sixième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants (A/CONF.87/6).

**D'après les informations communiquées par une organisation non gouvernementale, Transparency International.

5 % sur 1 million de dollars des Etats-Unis est du domaine des secrétaires permanents (directeurs généraux).

5 % sur 10 millions de dollars des Etats-Unis est le montant à verser à un ministre et à ses principaux collaborateurs.

5% sur 100 millions de dollars des Etats-Unis peut attirer l'attention sérieuse du chef de l'Etat.

Dans de nombreux pays, le taux de 5 % serait toutefois considéré aujourd'hui comme ridiculement bas.

b) Il est donc évident que la corruption entre vraiment en jeu lorsqu'il s'agit d'un grand projet, si bien que, dans de nombreux pays en développement, on a peu de chance de pouvoir conclure une vente importante d'équipement ou de réaliser un grand projet sans recourir à une corruption importante. Cela ne veut pas dire pour autant qu'au bas de l'échelle un fonctionnaire d'un rang assez modeste ne cherchera pas à obtenir une commission que ses maîtres dédaigneraient;

Caractère immédiat

c) Les hommes politiques et même les dirigeants des pays en développement savent que leur pouvoir peut être de courte durée et ce facteur contribue naturellement à leur désir de solliciter des pots-de-vin. Il s'ensuit que les projets les plus attrayants sont ceux dans lesquels le prix d'achat intégral, ou au moins un acompte très important, est versé à bref délai, de telle sorte qu'une part élevée de la commission totale convenue soit due avant que son bénéficiaire ne risque de devoir quitter son poste;

d) Selon une convention qui semble généralement acceptée, la part de la commission correspondant à l'acompte revient à ceux qui occupaient le poste au moment où le contrat a été signé, tandis que le solde de la commission va à ceux qui l'occupent au moment où elle est due. Seul un fournisseur très pressé verserait le montant total de la commission en une seule fois, étant donné que les titulaires suivants du poste pourraient alors se montrer très peu coopératifs.

Mystification

e) Plus la technologie de l'équipement objet du contrat est perfectionnée, ou semble l'être, et plus elle présente d'attraits pour ses bénéficiaires potentiels, car elle réduit le risque qu'on puisse leur reprocher d'avoir payé trop. N'importe qui peut chercher à savoir ce que coûte réellement une cargaison de sucre ou de ciment achetée un jour déterminé, alors qu'il est beaucoup plus difficile de savoir si un avion de combat d'un type donné aurait dû coûter 21 millions de dollars plutôt que 22,5 millions de dollars.

19. Selon les critères ci-dessus, on pourrait déterminer les domaines ou activités qui présentent le plus d'attrait. Plus le type de contrat est élevé, plus il présente de l'attrait pour les fonctionnaires corrompus. La typologie est décrite ci-après à titre d'exemple :

a) Les avions, navires et fournitures militaires (y compris les télécommunications) sont d'importance primordiale. Non seulement les sommes en jeu sont énormes, mais la haute technologie et l'obligation, parfois sincère, du secret font qu'il est très difficile à qui que ce soit de mettre en doute la validité de la décision d'achat. Les délais de livraison peuvent être longs, mais les acomptes versés à la commande sont suffisamment importants pour faciliter le versement immédiat d'une part importante de la commission totale. Ainsi, un acompte de 10 %, qui sera suivi du versement régulier des autres tranches, peut être l'exigence minimale du fournisseur, mais si le gouvernement accepte de verser un acompte de 20 %, le bénéficiaire sera peut-être en mesure d'obtenir immédiatement, en négociant, 7 % sur sa commission totale de 10 %. Cette solution convient à la fois au fournisseur et au bénéficiaire mais elle augmente sensiblement le coût réel total;

b) L'élément biens d'équipement des grands projets industriels et agro-industriels est lui aussi très important. Les sommes en jeu sont généralement plus faibles mais un mystère technologique entoure cet élément et l'on pourra justifier plus facilement des acomptes élevés pour un équipement à fabriquer spécialement;

c) Les grands contrats de génie civil, comme les barrages, ponts, routes, aéroports et hôpitaux, peuvent donner lieu à des dépenses énormes et exigent aussi le recours à des consultants (pour la conception et la surveillance) ainsi qu'à des métreurs. Il faudra peut-être verser des sommes élevées au titre de la motivation, mais il est difficile de justifier leur versement de nombreux mois avant l'arrivée des hommes et du matériel à pied d'oeuvre. Aucun entrepreneur ne peut risquer de voir un barrage ou un pont s'effondrer, mais la plupart de ceux qui voyagent dans les pays en développement ne s'étonnent pas de voir de nouvelles routes se couvrir de nids de poule même avant d'être achevées, en général parce que le département des travaux publics n'a pas supervisé l'entrepreneur qui essaie de récupérer la commission qu'il a été obligé de verser.

d) Des sommes élevées peuvent aussi être versées pour les achats renouvelables portant sur de grandes quantités (pétrole, engrais, ciment, par exemple) lorsqu'elles sont distribuées par l'intermédiaire d'une société semi-publique, ou lorsqu'il faut une certaine normalisation (produits pharmaceutiques et manuels scolaires, par exemple). On ne peut pas gagner une fortune du jour au lendemain, puisque chaque expédition a peu de valeur en regard des biens d'équipement dont il est question plus haut, mais ceux qui doivent placer les commandes sont assurés d'un revenu régulier, s'ils conservent leur poste;

e) Les honoraires des consultants, où les gains possibles sont généralement plus faibles que dans les autres catégories, peuvent sembler une cible mal choisie pour ceux qui sont à la recherche d'une commission. Leur popularité auprès des responsables tient probablement à la méthode subjective de sélection des consultations qui, parfois, est quasiment du ressort d'une seule personne. D'autre part, comme le prix est rarement un facteur déterminant dans le choix des consultants, il est souvent possible d'y inclure un supplément de l'ordre de 20 à 30 % à titre de pot-de-vin. Si une firme autre que le consultant présélectionné soumet une meilleure proposition, on pourra toujours la rejeter pour des motifs fallacieux. La commission reçue par le fonctionnaire concerné peut être relativement modeste, mais il ne devra peut-être pas la partager avec ses maîtres.

20. Etant donné la position dominante du secteur militaire dans les catégories ci-dessus, les sommes qui sont sans doute en jeu sont faciles à extrapoler*. Ainsi, au cours de la période 1988-1992, les 10 plus grands exportateurs d'armements ont vendu des marchandises d'une valeur moyenne de 30 milliards de dollars des Etats-Unis par an, dont les deux tiers sont allés à 10 pays en développement. En supposant que 15 % au moins de ce montant a été payé effectivement aux responsables politiques et aux chefs militaires de ces pays sous forme de pots-de-vin, on voit que 4,5 milliards de dollars des Etats-Unis par an ont été détournés au profit des comptes en banque de ces personnes.

21. La nécessité d'une grande partie de ce matériel militaire a été débattue dans un grand nombre de pays et régions. Dans certains milieux, on s'est demandé s'il n'avait pas été acheté pour la simple raison qu'il ouvre mieux l'accès des décideurs à des commissions, ce qui montre à quel point les pays en développement sont privés des ressources financières dont ils ont tant besoin. On a signalé, par exemple, qu'en 1994 un pays africain avait l'intention d'acheter un équipement radar d'une valeur de 150 millions de dollars des Etats-Unis, représentant près de 40 % de ses recettes annuelles d'exportation. Il a été jugé improbable que cette intention soit le résultat d'un examen objectif des priorités⁸.

22. Il est évidemment dangereux d'attribuer à la corruption toute mauvaise décision d'achat. Des erreurs de jugement peuvent être commises de bonne foi et des facteurs comme le prestige national et le désir de favoriser certaines régions peuvent faire entreprendre des projets qui paraissent injustifiables à un observateur objectif. Toutefois, comme on parle aujourd'hui beaucoup plus ouvertement de la corruption qu'on ne le faisait

*D'après les renseignements fournis par une organisation non gouvernementale, Transparency International.

il y a cinq ans, il est moins probable que des décisions manifestement ridicules, qu'elles aient ou non été influencées par la corruption, puissent passer sans être mises en question.

23. Les pays développés, en général, ont moins souffert de la corruption que les pays en développement, probablement parce que leurs institutions démocratiques sont plus fortes et que leur presse est libre, mais il n'y a guère lieu d'être fier de soi. Récemment, les gouvernements de deux pays développés sont tombés à la suite de scandales causés par la corruption et un troisième y a échappé de peu. Dans un autre pays développé, un nouvel ouvrage décrivant en détail comment un grand nombre d'amis proches de son président se sont enrichis à l'aide de fonds publics par de fausses factures et des commissions secrètes n'a suscité aucune action en diffamation. En 1994, dans un pays développé, la police a été impliquée dans un grand scandale d'achats et dans un autre le ministère de la défense a été décrit à la télévision nationale comme le ministère des pots-de-vin. Il est difficile de dire si cette détérioration apparente est due à un certain laxisme dans la vie publique ou si, de nos jours, les médias et le public sont plus sensibles au problème de la corruption. Quoi qu'il en soit, le résultat est qu'il y a à présent de bonnes raisons pour que les pays contribuent à la lutte contre la corruption.

B. Mesures visant à prévenir et à combattre la corruption

24. Certains faits récents ont attiré l'attention de la communauté internationale sur les effets des agissements coupables de fonctionnaires. Différents incidents, qui ont capté l'intérêt du public, essentiellement du fait de la place qui leur a été faite dans la presse et dans les médias électroniques du monde entier, montrent bien l'ampleur du problème et l'urgence qu'il y a à prendre des mesures pour le résoudre. Ces incidents sont venus rappeler la vulnérabilité de toutes les sociétés, quel que soit leur niveau de développement, face à la corruption. Il est souvent arrivé que la révélation d'une corruption de grande envergure mette en branle toute une série de mesures politiques constructives qui auraient été autrement impossibles ou auraient exigé beaucoup plus de temps.

25. Il existe un large éventail de mesures contre la corruption. Il ne faut pas oublier qu'étant donné la nature même et la complexité de la corruption, notamment au niveau transnational, il convient, pour prévenir et combattre cette dernière, d'associer diverses mesures à la fois juridiques et administratives. Leur degré de complémentarité et la mesure dans laquelle elles seront proportionnellement reliées sont fonction des structures administratives de chaque pays ainsi que des problèmes spécifiques à traiter. Ainsi, dans le cas de certains pays en développement et de la plupart des pays à économie en transition, il faudrait faire preuve de quelque prudence dans l'appui offert au processus de privatisation. Il est nécessaire d'établir un équilibre entre les mesures à prendre pour éviter la corruption, car cette dernière tend à compromettre le processus de privatisation, et le risque d'un excès de réglementation qui, à son tour, peut étouffer l'activité économique. Certaines mesures existantes sont examinées ci-après :

1. Droit pénal

26. Dans tout examen des armes qui servent, ou pourraient servir à combattre la corruption, le droit pénal occuperait une place de premier plan. Dans chacun des pays de l'OCDE, et probablement dans la plupart des autres, le fait de soudoyer ou de tenter de soudoyer le détenteur d'une charge publique, c'est-à-dire selon la définition habituelle, un fonctionnaire nommé ou un représentant élu à une charge locale ou régionale ainsi que nationale, est considéré comme un délit, que l'auteur soit ou non un national du pays. Toutefois, dans de nombreux Etats, même européens, ces dispositions ont récemment été critiquées, étant jugées dépassées et inefficaces. Les carences sont plus profondes encore dans les pays en développement et les pays en transition, en particulier dans leurs transactions internationales.

27. M. Museveni, Président de l'Ouganda, a, dans l'allocution qu'il a prononcée lors de l'ouverture d'un colloque des dirigeants africains sur la corruption, la démocratie et les droits de l'homme en Afrique de l'Est et en Afrique centrale, tenu à Entebbe en décembre 1994, décrit ainsi les lacunes des législations locales :

"Le véritable problème vient du fait qu'en Afrique les gardiens doivent être eux-mêmes gardés, ce qui crée de toute évidence un cercle vicieux. En l'absence d'autorité morale aux échelons supérieurs

du pouvoir, il est très difficile d'éliminer la corruption et c'est malheureusement à ces échelons que l'on trouve les plus grands voleurs. Lorsqu'on essaie de traiter la corruption à ce niveau, la pression morale n'est pas suffisante. Il nous faut des sanctions juridiques et il faut que les lois relatives à la corruption soient appliquées. Là où n'existe aucune sanction contre la corruption, il faut en créer. Le problème vient parfois du fait que les dirigeants corrompus, qui sont aussi ceux qui font les lois, ne prennent pas de dispositions pour réduire la corruption parce qu'ils seraient alors parmi les premiers visés."

28. Dans la plupart des pays développés, le fait de corrompre un fonctionnaire d'un autre pays n'est pas un délit sauf si la corruption a lieu dans le pays du corrupteur. Un cas récent illustre cette situation : dans un pays européen, deux responsables d'une des plus grandes entreprises du pays ont été accusés d'avoir corrompu un fonctionnaire d'un autre pays dans le but d'obtenir une commande. Le tribunal s'est demandé comment il était possible qu'un pot-de-vin aussi important ait pu être versé sans qu'un responsable d'un rang plus élevé, tel que le directeur général, en ait eu connaissance. L'explication avancée a été que la somme en question avait été prélevée sur des fonds destinés à régler des "commissions" à l'étranger pour lesquelles aucune justification détaillée n'était nécessaire. En d'autres termes, on peut verser des pots-de-vin à l'étranger mais pas dans son propre pays.

29. Ce sont les Etats-Unis qui ont été le premier pays à criminaliser la pratique des pots-de-vin à l'étranger : l'Administration Carter a adopté en 1977 le Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), à la suite de la révélation, aux auditions du Congrès, du versement par de grandes sociétés américaines de pots-de-vin pour l'obtention de commandes dans des pays étrangers.

30. Cette loi interdit le versement d'argent à un fonctionnaire, un parti politique ou un candidat à une charge publique d'un pays étranger et vise à la fois les fonctionnaires et les représentants élus. Elle s'applique aux sommes versées pour influencer l'action et les décisions des pouvoirs publics en vue d'obtenir ou de conserver un marché. Elle ne couvre pas, cependant, les pots-de-vin d'un autre type, tels que ceux qui visent à influencer sur l'issue d'une procédure judiciaire, contourner les lois fiscales ou les réglementations sur l'environnement, ni les paiements destinés à accélérer l'accomplissement de formalités de routine, telles que les dédouanements, l'obtention de passeports et de visas, ou à obtenir des services de téléphone, d'eau et d'électricité.

31. Le non-respect de la loi entraîne des amendes allant jusqu'à 2 millions de dollars pour chaque cas de violation pour les entreprises et jusqu'à 100 000 dollars pour les particuliers et une peine de prison allant jusqu'à cinq ans. Ne sont pas seulement visés les versements directs à des "fonctionnaires", mais aussi les versements à des tiers, dont on sait qu'ils paieront ensuite des fonctionnaires (méconnaissance délibérée ou indifférence consciente).

32. Une des dispositions de la loi est extrêmement importante : les émetteurs de titres en bourse aux Etats-Unis doivent tenir des livres comptables et des registres consignants avec exactitude les transactions et les cessions d'avoirs. Le but de cette disposition est d'éliminer l'utilisation par les sociétés de caisses noires et de rendre difficile la dissimulation de versements à des fonctionnaires étrangers. Un éminent avocat d'affaires américain, ayant une connaissance pratique du FCPA, est convaincu que ce dernier a eu un impact considérable, pour les raisons suivantes :

a) La criminalisation du versement de pots-de-vin à l'étranger en droit américain exerce un puissant effet de dissuasion sur les dirigeants d'entreprises. En effet, une entreprise américaine prend beaucoup plus de risques en contrevenant aux règles du droit pénal américain qu'en violant la législation d'un pays étranger. Cette extension de la législation intérieure américaine a été critiquée comme constituant une violation du principe de l'extraterritorialité, selon lequel un délit commis par des nationaux hors du territoire national relève

*D'après des informations de l'organisation non gouvernementale Transparency International.

des tribunaux du pays concerné. Toutefois, il existe un nombre croissant de conventions internationales qui prévoient effectivement des définitions internationales des délits*;

- b) Le fait d'infliger des sanctions pénales à des particuliers à un fort effet dissuasif;
- c) L'obligation de rendre des comptes alourdit les responsabilités à la fois des comptables de l'entreprise et les vérificateurs extérieurs des comptes qui doivent insister sur le respect des règles;
- d) L'obligation de publicité pour les opérations de bourse fait qu'un conseil d'administration peut être poursuivi par les actionnaires pour gestion défectueuse;
- e) L'exposition à des poursuites aux Etats-Unis accroît le risque de poursuites dans le pays dont les fonctionnaires ont été corrompus et vice versa.

33. Le code pénal suédois prévoit la possibilité d'appliquer la loi suédoise à "une personne qui a commis un délit en dehors du royaume et à la traduire devant un tribunal suédois ... sous réserve que l'acte soit punissable en vertu de la loi du lieu où il a été commis". Au Canada et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la législation existante permettrait, en principe, d'assimiler une entente délictueuse visant à verser un pot-de-vin dans un autre pays à une entente délictueuse visant à verser un pot-de-vin sur le territoire national à condition que l'accord ait été conclu au Canada ou au Royaume-Uni respectivement, même par téléphone. Cette législation peut toutefois rendre l'établissement de la preuve très difficile.

34. La criminalisation de la corruption figurerait parmi les premières mesures à prendre par les pays tant développés qu'en développement. Etant donné le caractère transnational de la corruption actuelle, les gouvernements doivent se concerter davantage pour développer ou modifier leur législation pénale. Le droit pénal international prévoit l'extension de la juridiction pénale d'un pays au-delà de son propre territoire, sur la base d'un ou plusieurs des facteurs suivants : a) la citoyenneté de l'auteur; b) la citoyenneté de la victime; et c) le fait que le délit menace un intérêt national particulier (telle que la monnaie d'un pays). En outre, tout pays assume normalement la compétence pénale sur un acte jugé contraire au droit des gens, quel que soit l'endroit où il a été commis (crimes contre l'humanité ou piraterie, par exemple).

35. Le principe d'assimilation peut constituer une autre base pour l'exercice de la compétence. Ce principe permet à un pays de rattacher une infraction commise à l'étranger à une infraction dans son propre système juridique. Cela ne peut se faire que si les systèmes juridiques des deux pays traitent de façon comparable chacun des aspects de l'infraction et les pays conviennent officiellement de l'adéquation d'une telle démarche. Ainsi, dans certaines circonstances, un délit commis par un citoyen britannique dans un pays étranger peut être renvoyé devant les tribunaux britanniques, à condition que les autorités des pays étrangers le demandent et que les deux législations nationales soient compatibles en ce qui concerne ce délit.

36. Le FCPA des Etats-Unis est, dans la pratique, unique en son genre; l'adoption d'une législation analogue par d'autres pays développés porterait un très grand coup à la corruption transnationale. En simplifiant, les directeurs généraux des grandes entreprises ont actuellement le droit de fermer les yeux sur une pratique qui est peut-être immorale mais qui n'est pas véritablement illégale. En recourant à des intermédiaires, il leur est même possible de choisir de ne pas connaître la destination finale de "commissions" importantes. Inversement, très rares parmi ces hommes sont ceux qui seraient disposés à se parjurer, ou encore moins à risquer des peines d'emprisonnement ou de lourdes amendes si les dispositions du FCPA s'appliquaient à leurs entreprises.

37. Une criminalisation de la corruption permettant d'étendre la compétence pénale aux activités menées à l'extérieur du territoire d'un pays est un processus qui prendra du temps. C'est aussi un des exemples les plus parlants de la nécessité d'entreprendre une action concertée contre la corruption à l'échelon international.

*Voir par exemple, la Déclaration universelle des droits de l'homme (résolution 217 A(III) de l'Assemblée générale et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes (E/CONF.82/15 et Corr.2).

Comme il a déjà été noté, le Conseil de l'OCDE a adopté une recommandation tendant à promouvoir la législation nationale contre la corruption, dont il s'emploie maintenant à promouvoir l'application. Toutefois, l'action des pays membres de l'OCDE en faveur de la criminalisation de la corruption à l'étranger semble dépendre en grande partie de l'assurance d'une action collective et simultanée, menée aussi de préférence par certains concurrents potentiels qui ne sont pas actuellement membres de l'OCDE. Quelle que soit la sincérité avec laquelle les gouvernements des pays développés déplorent la corruption de grande envergure, ils estiment qu'ils ne peuvent risquer de compromettre la compétitivité de leurs exportateurs et de leurs milieux d'affaires, particulièrement à l'heure actuelle et compte tenu de la situation économique.

38. Au Colloque sur la corruption et les bonnes pratiques de gouvernement organisé par l'OCDE à Paris les 13 et 14 mars 1995, il a été déclaré qu'une des possibilités d'accélérer le processus serait que toutes les organisations internationales, y compris les institutions de financement et la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC) fassent un effort concerté pour encourager les Etats Membres à envisager la criminalisation de la corruption. L'OCDE est certes essentiellement composée de pays industrialisés, mais les membres d'autres organisations internationales telles que l'ONU et l'OMC, comprennent des pays en développement dont la contribution à cet effort conjoint est extrêmement importante et devrait être facilitée et obtenue. Les pays en développement pourraient accepter plus rapidement les avantages d'initiatives visant à donner à leurs institutions la capacité de promouvoir et d'appliquer des normes appropriées dans leurs relations commerciales. L'accord relatif aux marchés publics qui est actuellement négocié sous les auspices de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) pourrait constituer un autre moyen de promouvoir la transparence dans ce type de marché.

2. Entités indépendantes pour prévenir et combattre la corruption

39. Hong-kong et Singapour sont des exemples importants et encourageants de pays en développement qui ont réussi à stopper et à inverser la tendance à la montée de la corruption en créant des organes indépendants.

40. Avant la création du Corruption and Prevention Department et de la Independent Commission Against Corruption (ICAC), en 1973, Hong-kong était considéré comme une société très corrompue. Le succès de l'ICAC est fondé sur une législation sévère⁹, renforcée par une action sur trois fronts contre la corruption, qui met l'accent sur l'appui de la population, la prévention et la répression. L'ICAC place l'appui de la population au-dessus de tout dans sa lutte contre la corruption. La grande majorité des cas de corruption lui sont d'ailleurs directement signalés par la population. Des déficiences dans l'administration et la gestion d'une organisation peuvent créer des failles que des employés peuvent ensuite exploiter aux fins de corruption. L'idée maîtresse de la prévention de la corruption est d'éliminer ces failles en apportant des améliorations au niveau de l'administration et de la gestion. L'ICAC est habilitée à enquêter sur des suspects et notamment à rechercher la source des avoirs des fonctionnaires. Toutefois, c'est le procès de l'ancien chef de la police de Hong-kong, extradé du Royaume-Uni après son départ à la retraite, qui a été déterminant pour la crédibilité de l'ICAC.

41. A Singapour, le Premier ministre, M. Lee Kuan Yew, a fait adopter une loi rigoureuse sur la prévention et la corruption appuyée par le Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB). L'amélioration sensible de la rémunération et du statut des fonctionnaires et l'engagement personnel du Premier ministre ont sans aucun doute contribué au succès de ces mesures.

42. Il est vrai que les citoyens, y compris les fonctionnaires, de Hong-kong et de Singapour, ont un niveau de vie très supérieur à celui de leurs homologues de la plupart des pays en développement, mais il semble que les facteurs qui ont le plus contribué au succès de la campagne anticorruption ont été des lois et des institutions appropriées, une bonne éducation de la population et, avant tout, une véritable détermination des dirigeants à lutter efficacement contre la corruption et autoriser les organes créés à cette fin à agir de façon indépendante.

3. Règlements en matière de vérification des comptes, législations fiscales et mesures relevant du droit administratif ou commercial

43. Comme on l'a vu plus haut, le droit pénal constitue un facteur de dissuasion puissant et est par conséquent extrêmement utile dans la lutte contre la corruption. Mais, la corruption a de nombreuses facettes et devient de plus en plus sophistiquée et complexe, particulièrement dans sa dimension transnationale et dans ses liens avec d'autres formes de criminalité économique et avec le crime transnational organisé. Pour parvenir à une efficacité maximale, il faudrait que la lutte contre la corruption s'articule autour d'un ensemble équilibré de mesures. Dans ce cas, les lois, les réglementations et les mesures civiles, commerciales et administratives auraient un important rôle à jouer dans le renforcement des capacités de prévention, de détection et de lutte contre la corruption. L'expérience des pays qui ont déjà adopté cette démarche avec succès a montré la grande importance d'une complémentarité entre le droit pénal et d'autres mesures.

44. Ainsi, aux Etats-Unis, la Securities Exchange Commission (SEC) partage avec le Ministère de la justice la responsabilité de l'application du Foreign Corrupt Practices Act. La Commission insiste sur la divulgation de tout paiement impropre par une société cotée en bourse, car elle considère que les principes de déontologie s'appliquent aux décisions d'investissement et à l'élection des administrateurs. Par conséquent, s'il s'avère qu'une société n'a pas donné les informations requises, ses administrateurs et ses dirigeants peuvent être poursuivis en justice.

45. Pour lutter le plus efficacement contre la corruption, il a été suggéré que l'on pourrait adopter des mesures législatives permettant de rendre nul tout contrat dont il aurait été démontré qu'il aurait été obtenu à la suite d'un paiement illicite. Une telle mesure permettrait en outre à une tierce partie ayant subi des dommages du fait de l'attribution initiale du contrat d'obtenir réparation, ce qui en ferait une mesure ayant un pouvoir de dissuasion considérable.

46. Selon une autre théorie avancée récemment, on pourrait étendre le champ de la législation applicable à la concurrence, telle que décrite dans ses grandes lignes dans l'Accord du cycle de l'Uruguay, aux cas où la libre concurrence aurait été faussée par la corruption.

47. Les règles et les pratiques en matière de vérification des comptes pourraient contribuer notablement à la lutte contre la corruption. Les connaissances spécialisées des commissaires aux comptes, de même que l'expérience qu'ils ont acquise à l'occasion de l'analyse de relations et d'activités commerciales complexes, pourraient être extrêmement précieuses pour détecter les cas de corruption et obtenir les preuves nécessaires à l'application de la loi. Le fait de considérer la corruption comme un délit aurait notamment pour effet, dans de nombreux pays, de permettre aux commissaires aux comptes et à l'administration fiscale du pays de s'y intéresser.

48. A l'heure actuelle, même si un commissaire aux comptes s'aperçoit qu'une entreprise a consacré une somme relativement importante à la rémunération de services à l'étranger mal définis, ce que même un comptable stagiaire pourrait suspecter être lié à un acte de corruption, son seul rôle consiste à s'assurer que ce versement correspond effectivement à un contrat en bonne et due forme. Dans la pratique, un cadre dirigeant d'une grande société ou un responsable de filiale peut être autorisé à engager des dépenses très importantes et, s'il ne dépasse pas ses attributions, le commissaire aux comptes n'a rien à y redire. Si le commissaire aux comptes s'y intéresse, il se verra signifier de s'occuper de ce qui le regarde ou, à tout le moins, il lui sera rappelé les limites de ses fonctions. Un associé de l'un des principaux cabinets britanniques d'experts comptables a confirmé que de telles situations se produisaient relativement fréquemment. Or, si les actes de corruption à l'étranger devenaient des délits, toute somme relativement importante qui semblerait avoir été utilisée à cette fin pourrait faire l'objet d'un examen détaillé par le commissaire aux comptes.

49. Dans de nombreux cas, le versement d'une commission importante à une tierce partie est tout à fait légitime, et cela ne devrait pas être difficile à prouver au moyen d'un contrat décrivant de manière détaillée les services rendus. Si les sommes versées semblent disproportionnées eu égard aux services rendus, le commissaire aux comptes aurait alors l'obligation de poursuivre plus avant ses vérifications. Le travail

supplémentaire serait rémunéré, mais les sommes en jeu seraient infimes par rapport à celles actuellement concernées par la corruption généralisée.

50. Il serait irréaliste d'essayer d'interdire tout cadeau ou paiement qui pourrait, dans des cas extrêmes, être considéré comme un acte de corruption s'il était associé à l'obtention d'un contrat. Il n'existe aucune raison valable d'essayer d'empêcher des relations commerciales normales. De même, il faut reconnaître que le type de cadeau qui pourrait être un facteur important pour l'obtention d'un petit contrat n'a pas d'incidence sur les décisions concernant des contrats importants. Il faut également reconnaître que de petits cadeaux n'ont guère d'importance et, éventuellement, définir ce que l'on entend par "petits cadeaux" en valeur absolue ou en pourcentage du contrat obtenu.

51. Certaines entreprises déclarent depuis peu, par exemple dans leurs rapports annuels, respecter de strictes normes éthiques. Il a été suggéré que ce type de déclaration soit contrôlé, de la même façon que sont maintenant régulièrement contrôlées les activités des sociétés pour assurer à leurs actionnaires "écologistes" qu'elles ne portent pas atteinte à l'environnement.

52. A l'heure actuelle, comme les paiements illicites à l'étranger ne sont pas illégaux, ils peuvent être considérés comme des dépenses de fonctionnement normales et donc être déduits des bénéfices aux fins de l'impôt. Par conséquent, quel que soit le taux d'imposition appliqué (et il peut fréquemment atteindre 50 %), c'est l'Etat ou plus exactement les autres contribuables qui financent la corruption à concurrence de l'impôt non payé, ce que de nombreux contribuables n'accepteraient certainement pas volontiers s'ils en étaient conscients.

53. Il faudra peut-être un certain temps avant que la corruption à l'étranger soit considérée comme un délit, mais il serait en revanche relativement simple d'interdire toute déduction des sommes concernées aux fins de l'impôt. Une telle mesure pourrait potentiellement avoir des effets très importants étant donné que dans la plupart des régimes fiscaux, c'est au contribuable d'apporter la preuve qu'il n'est pas imposable. Il s'agit là d'un autre cas où tout paiement douteux devrait être porté à l'attention du président de l'entreprise.

54. Il convient de noter que les normes et les pratiques comptables, de même que la législation et les pratiques en matière de fiscalité, font actuellement l'objet d'un examen dans de nombreux pays, sans qu'il y ait de rapport avec la révision du droit pénal.

4. Codes volontaires

55. A quelques exceptions près, la plupart des tentatives de prévention de la corruption transnationale à grande échelle et de lutte contre cette corruption ont reposé jusqu'à maintenant sur des codes volontaires de conduite. La Chambre de commerce internationale (CCI) a ainsi adopté en 1977 les Règles de conduite pour lutter contre l'extorsion et la corruption, mais il semble que ces règles aient très rapidement été ignorées, et la CCI n'a jamais essayé de les imposer à ses membres. *Transparency International*, qui est une organisation non gouvernementale de création récente, a également élaboré des normes de conduite, applicables à toutes les parties à des transactions commerciales internationales, et qui s'inspirent très largement des règles de la CCI.

56. Ces codes ont une utilité manifeste en tant qu'exemple pour montrer aux entreprises le type de normes qu'elles devraient respecter, et peut-être encore s'agissant d'aider des dirigeants honnêtes de pays en développement à déterminer quelles normes exiger d'entreprises de pays en développement. Il serait toutefois irréaliste de penser qu'un code volontaire s'imposera à toute personne ou entreprise si celle-ci ne le souhaite pas vraiment.

57. Certaines entreprises ont leur propre code interne. Une étude récemment menée au Royaume-Uni montre que la moitié des entreprises membres de l'*Institute of Management* (en règle générale les entreprises les plus importantes) ont leur propre code éthique, bien que certains de ces codes ne mentionnent même pas la corruption transnationale.

58. Un code propre à une entreprise peut être une simple déclaration claire et sans ambiguïté de ce qu'elle attend de ses employés par exemple :

- a) Les employés ne doivent ni donner ni accepter de cadeau d'une importance telle que cela pourrait laisser penser que la société accorde ou reçoit une faveur;
- b) Les employés n'offriront pas de cadeau en nature ou en espèces à des représentants de l'Etat;
- c) Les employés ne verseront pas de contribution sur les fonds de la société ou d'autres contributions de valeur à des fonctionnaires, à des partis politiques ou à des candidats à une fonction.

59. Un autre type de code, plus positif, utilisé par une grande société multinationale, impose à chaque dirigeant d'entreprise du groupe de signer, au moment de la préparation des comptes annuels, une lettre par laquelle il déclare que, pour l'exercice précédent "et pour autant qu'il puisse en juger pour ce qui s'agit de l'ensemble des transactions relevant de sa compétence" :

- a) "Ni la société ni ses représentants autorisés n'ont offert, versé ou reçu de paiements illicites;
- b) Aucun paiement n'a été fait en violation manifeste de la législation des pays dans lesquels la société a opéré;
- c) Aucune recette ou paiement provenant des finances ou d'autres actifs de la société n'a été omis ou falsifié dans les livres et les pièces comptables, et aucune autre pratique comptable répréhensible n'a été adoptée au cours de la période considérée".

60. Il est clair qu'un dirigeant honnête ne pourrait signer une telle lettre si sa société avait participé, directement ou indirectement, à une corruption générale. Etant donné qu'il s'engage ainsi, il ne lui est pas possible de "préférer ne pas savoir".

61. Une autre entreprise multinationale britannique cotée, comme de nombreuses sociétés étrangères, à la bourse de New York, stipule dans son code interne que toutes les transactions menées par la société doivent être conformes aux règles établies par la FCPA (bien que pour l'instant elle n'ait pas à respecter une règle énoncée par la SEC). Elle stipule également que les commissions versées à des agents doivent être en rapport avec les services rendus et faire normalement l'objet d'un contrat.

62. Il convient de noter que certaines entreprises qui ont adopté leur propre code en excluent spécifiquement l'application aux opérations à l'étranger, ce qu'elles considèrent probablement comme étant en conformité avec la législation en vigueur.

63. Un code interne peut sans aucun doute aider dans une large mesure une entreprise à établir ses règles de bonne conduite. Toutefois, son application dépend de la volonté du président de l'entreprise : si celui-ci déclare à ses subordonnés que le code a simplement été élaboré à l'intention des actionnaires et des administrateurs extérieurs et que les employés peuvent l'ignorer, il n'est plus alors qu'un bout de papier sans aucune valeur. Il est peu probable que le président d'une entreprise en difficulté, qui doit lutter pour sauver des emplois et, peut-être, sa propre fortune, se sente tenu de respecter un engagement moral sans valeur juridique.

IV. ORIENTATIONS FUTURES

64. La prévention et la répression de la corruption sous toutes ses formes et dans toutes ses dimensions paraissent monter rapidement dans l'ordre des priorités des pays en développement comme des pays développés. La prise de conscience des effets de la corruption et de la menace qu'elle fait peser sur les institutions fondamentales va en augmentant, surtout dans le contexte mondial actuel. La plupart des pays du monde prennent ou envisagent désormais des mesures pour renforcer l'efficacité et l'efficience du

gouvernement, réduire les dépenses et faire un meilleur usage des ressources limitées dont ils disposent. Les réformes démocratiques et économiques se poursuivent à un rythme rapide dans différentes parties du monde, créant un environnement moins tolérant à l'égard de la corruption, mais aussi le besoin d'institutions renforcées capables de mettre fin à des attitudes bien ancrées qui favorisent la corruption. Dans de nombreux pays, on assiste à une prise de conscience du fait que la lutte contre la corruption n'est pas loin de devenir un problème de survie des institutions démocratiques et une condition *sine qua non* de la poursuite du développement social et économique.

65. La corruption par contre résiste de mieux en mieux aux mesures traditionnelles et gagne en sophistication et en complexité. Des cas récents qui ont été abondamment traités par les médias internationaux témoignent d'une évolution inquiétante. La démarcation entre les pratiques de corruption - criminalité en col blanc, délits économiques ou activités de groupes criminels organisés opérant de part et d'autre des frontières nationales - qui existait jusqu'à présent, tend à disparaître. Une activité qui se manifeste dans un pays sous la forme de corruption active peut avoir dans un autre pays les caractéristiques de la fraude à grande échelle très sophistiquée et refaire surface dans d'autres pays encore sous la forme d'une combinaison d'autres délits économiques. Le problème va beaucoup plus loin que le lien entre la corruption et d'autres formes de criminalité ou l'utilisation de la corruption par le crime organisé pour atteindre ses objectifs dont il a été question rapidement ci-dessus. Il fait entrevoir une menace qui va en s'aggravant et rend de plus en plus difficile la prévention, le dépistage et le contrôle du phénomène par les autorités nationales. La lutte contre la corruption prend donc un caractère d'urgence, tandis que la coopération internationale et l'aide aux pays qui doivent améliorer la riposte sont essentielles.

66. Comme indiqué précédemment, la prévention et la répression de la corruption, notamment dans ses nouvelles formes et ses dimensions transnationales, ne peut être efficace que moyennant une combinaison de mesures dont certaines ressortissent au droit pénal. Il faut inciter les Etats en développement et développés à envisager très sérieusement de prendre des mesures pour incriminer la corruption. Pour commencer, on peut ériger en délit grave la recherche, l'offre, l'acceptation ou le versement d'un paiement illicite par un citoyen, ou une personne morale établie dans le pays. L'effet dissuasif serait plus fort si ces actes étaient considérés comme un délit grave, quel que soit le lieu où ils ont été commis.

67. Le droit pénal gagnerait en efficacité s'il était associé à d'autres mesures, y compris l'adoption ou l'amendement approprié du droit civil et administratif. L'adoption ou la révision de mesures réglementaires faciliterait une approche concertée qui mettrait les Etats mieux en mesure de réagir de la manière appropriée au phénomène. A cet égard, il peut être bon d'envisager l'établissement d'organismes indépendants ayant pour vocation principale la lutte contre la corruption, compte tenu des réussites à porter au crédit d'organismes comme l'ICAC à Hong-kong. L'adoption parallèle d'une législation rigoureuse du type de la FCPA des Etats-Unis et des ordonnances de Hong-kong pour la prévention de la corruption et des pratiques corrompues et illégales renforcerait l'efficacité de l'appareil.

68. Comme dans le cas de la plupart des problèmes contemporains, la coopération internationale est essentielle pour renforcer et consolider les efforts nationaux contre la corruption. Une importance de plus en plus grande est attachée à la souplesse des mesures anticorruption et à leur compatibilité avec les mesures analogues d'autres pays, ces deux caractéristiques facilitant la coopération transfrontalière à tous les niveaux. Il apparaît donc capital que les mesures nationales soient conçues de manière à promouvoir des actions intégrées au niveau international et à augmenter les possibilités de coopération aux niveaux bilatéral et multilatéral.

69. La promotion de l'obligation de rendre des comptes et le respect de la primauté du droit¹⁰, devraient figurer parmi les objectifs fondamentaux de la coopération internationale pour une bonne gestion des affaires publiques et constituer en même temps le but ultime des mesures de lutte contre la corruption. La primauté du droit, condition essentielle d'une société et d'une économie saines, devrait valoir pour les administrateurs et les administrés, les législateurs et les citoyens respectueux de la loi. La primauté du droit a pour corollaire l'indépendance judiciaire. Un pouvoir judiciaire objectif, fiable et indépendant est une condition essentielle de la démocratisation et de la bonne gestion des affaires publiques. Il arrive dans certains pays qu'un cercle

vicieux se crée, la corruption prenant pour cible le pouvoir judiciaire, exploitant les défauts du système et l'inadéquation des incitations proposées aux juges pour détourner l'administration de la justice de ses principes et de ses objectifs fondamentaux.

70. Par une approche véritablement concertée établie sur la base de leurs domaines de compétence respectifs, les organisations internationales peuvent jouer un rôle capital dans la lutte contre la corruption et dans la promotion de la coopération internationale indispensable à cette fin. Il est important de pousser au maximum la coopération et la coordination entre les interventions aux niveaux régional et international pour éviter les chevauchements d'efforts. En appuyant les réformes démocratiques des pays, des économies plus compétitives et une meilleure gestion des affaires publiques, les organisations internationales pourraient rendre un réel service à leurs membres.

71. Vu sa composition mondiale et puisque la prévention du crime, la promotion de la justice pénale et l'amélioration de la gestion des affaires publiques font partie de son mandat, l'Organisation des Nations Unies pourrait jouer un rôle important en promouvant la coopération d'organisations internationales. Avec d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales appropriées et de concert avec le secteur privé, l'Organisation des Nations Unies pourrait s'employer à susciter une prise de conscience et à promouvoir des actions internationales concertées. Un mécanisme de coordination des initiatives et des efforts entre les différentes parties mentionnées ci-dessus pourrait être envisagé.

72. Au niveau opérationnel, l'Organisation des Nations Unies, en concertation avec d'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales et des institutions financières, pourrait réunir et diffuser des exemples de pratiques ayant fait leurs preuves, ainsi que des cadres d'analyse décisionnelle, constituant ce qu'on a appelé des jeux de matériels⁶. Ceux-ci couvrent différents aspects de l'approche internationale et prévoient des manuels, l'organisation d'ateliers, l'assistance, des études de cas sur les pratiques qui ont donné de bons résultats et les réussites dans la lutte contre la corruption, l'application des politiques arrêtées, l'évaluation, le suivi. Le manuel sur les "mesures pratiques contre la corruption", élaboré par le Secrétariat et le projet de code de conduite des fonctionnaires, qui figure à l'annexe I sous sa forme révisée et a été examiné par la Commission à sa quatrième session, pourraient servir de base à l'élaboration d'instruments plus complets à l'aide desquels des services techniques pourraient être assurés aux Etats en faisant la demande.

73. Le mandat des institutions financières leur donne un rôle très important dans les efforts internationaux de lutte contre la corruption. Elles ont l'obligation de protéger les ressources destinées à l'aide au développement et de les affecter à des investissements productifs, ce qui amène les Etats à créer des conditions dans lesquelles ces ressources pourront être utilisées avec le maximum d'efficacité. Dans de nombreux pays en développement, il arrive que les institutions n'aient pas les moyens de lutter contre la corruption, en particulier lorsqu'elle est érigée en système. Il faut donc encourager les pays désireux d'entreprendre des réformes pour lutter contre la corruption systématique et appuyer leurs efforts.

74. A l'heure actuelle, l'aide internationale fournie par les gouvernements, les organismes de financement et les institutions financières revêt des formes très diverses : garanties fournies par le gouvernement du fournisseur permettant à celui-ci d'obtenir des prêts bancaires à des conditions extrêmement favorables, prêts bilatéraux, prêts et dons fournis par des organismes multilatéraux comme la Banque mondiale et ses affiliés, la Banque européenne d'investissement et les banques régionales de développement. Le nombre d'organismes bilatéraux concernés ne dépasse pas 15; les agences multilatérales, dont la Banque mondiale et ses affiliés sont de loin les plus importants, sont plutôt moins nombreuses.

75. Les limites de l'aide internationale sont claires : les pays ne peuvent être réformés par l'assistance, ils peuvent seulement se réformer eux-mêmes. L'engagement politique devient dans ces conditions un préalable à toute intervention internationale, au même titre que l'exigence de stratégies de longue durée axées sur l'instauration de démocraties durables, tenant compte de facteurs tels que la cohérence politique, les ressources financières et humaines, la participation et l'appui de la population et l'aide des médias.

76. L'aide à la lutte contre la corruption peut consister pour l'essentiel à appuyer le renforcement institutionnel des mécanismes de répression. L'aide aux programmes d'ajustement structurel et d'autres formes d'aide visant à améliorer la situation économique peuvent indirectement promouvoir la lutte contre la corruption en mettant en place un cadre d'orientation politique plus approprié. De toute façon, il est extrêmement important de promouvoir des institutions appuyant la démocratie et la transparence de l'appareil gouvernemental¹¹ pour que d'activité à faible risque et gros profit la corruption devienne une activité à haut risque et faible profit.

77. En abordant ces problèmes et des problèmes analogues, le Congrès se conformera à la résolution 1994/19, section VI, par laquelle le Conseil économique et social lui recommandait d'examiner, à sa séance plénière consacrée à la corruption, les moyens efficaces de coordonner, au niveau international, tous les efforts faits pour lutter contre la corruption et tout autre type de malversation imputable aux agents de l'Etat, en tenant compte des expériences réussies en matière de détection, de prévention et de lutte dans ce domaine.

Notes

¹Département de la coopération technique pour le développement et Centre pour le développement social et les affaires humanitaires, *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar, The Hague, Netherlands, 11-15 December 1989* (New York, 1990) (TDC/SEM.90/2 - INT-89-R56).

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

³*Revue internationale de politique criminelle*, numéro 41/42, 1993 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.IV.4).

⁴Dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts spéciaux, *Journal officiel des Communautés européennes*, numéro 93/C63/02, 5 mars 1993.

⁵J. J. Senturia, *Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. IV (1993).

⁶Robert Klitgaard, "National and international strategies for reducing corruption", paper presented at the OECD Symposium on Corruption and Good Governance, Paris, 13-14 mars 1995.

⁷Giorgio Sacerdoti, *The International Aspects of Corruption* (Conseil de l'Europe, Groupe multidisciplinaire de la corruption, 1995) (GMC(95)7), p. 3.

⁸*Africa Analysis*, N° 216, 24 February 1995 and *The East African*, 27 February-5 March 1995.

⁹"Prevention of bribery ordinance", *Laws of Hong Kong*, chap. 201 et "Illegal practices ordinance", *Laws of Hong Kong*, chap. 288.

¹⁰Voir le document de travail établi par le Secrétariat sur la coopération internationale et l'assistance technique pratique pour le renforcement de la primauté du droit : promotion du programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale (A/CONF.169/4).

¹¹Jon Wilmschurst, "Réformes politiques, économiques et administratives pour promouvoir une bonne gestion des affaires publiques", document présenté au Symposium sur la corruption et la bonne gestion des affaires publiques, Paris, OCDE, 13-14 mars 1995.

*Annexe I***PROJET DE CODE DE CONDUITE INTERNATIONALE
POUR LES AGENTS DE L'ETAT*****I. Principes généraux**

1. Une charge publique est un *poste de confiance, impliquant le devoir d'agir dans l'intérêt du public. C'est pourquoi*, les agents de l'Etat doivent faire preuve d'une loyauté exemplaire avant tout vis-à-vis de leur pays, *tel qu'il est personnifié* par les institutions démocratiques nationales, et non vis-à-vis de personnes, de parties politiques, de services ou d'organismes publics particuliers.

[Supprimer l'ancien paragraphe 2]

2. Les agents de l'Etat doivent veiller à s'acquitter de leurs fonctions correctement et efficacement. Ils doivent à tout moment s'assurer que les biens de l'Etat *dont ils sont responsables*, sont gérés de la façon la plus utile et la plus efficace.

3. Les agents de l'Etat doivent faire preuve de vigilance, d'équité et d'impartialité pour l'accomplissement de leurs fonctions et, notamment, dans leurs relations avec le public. Ils ne doivent à aucun moment accorder un traitement préférentiel *indû* ou faire preuve de discrimination à l'égard d'un groupe ou d'un individu en particulier, ni utiliser abusivement le pouvoir et l'autorité dont ils sont investis. *Cette disposition ne doit pas être interprétée comme excluant toute discrimination positive officiellement approuvée visant à aider les groupes désavantagés.*

II. Conflits d'intérêt et exclusion

4. Les agents de l'Etat ne doivent en aucune façon utiliser l'autorité que leur confère leur fonction pour servir *abusivement* leurs intérêts personnels ou financiers ou ceux de leur famille. Ils ne doivent opérer des transactions, *assumer une position ou une fonction* ou avoir des intérêts financiers *commerciaux ou d'autres intérêts comparables* qui soient incompatibles avec la nature et l'accomplissement de leurs fonctions, charges et devoir.

5. Tous les agents de l'Etat doivent, à moins qu'ils n'en soient exemptés, déclarer leurs intérêts commerciaux et financiers *ou leurs activités entreprises à des fins lucratives* au moment de leur entrée en fonction. Ces informations doivent être mises à jour régulièrement. En cas de conflit d'intérêt éventuel ou apparent *entre les devoirs des agents de l'Etat et leurs intérêts privés*, ils doivent s'exclure eux-mêmes de *tout* processus de prise de décisions *ayant un rapport avec ce conflit d'intérêt.*

6. Les agents de l'Etat ne doivent à aucun moment utiliser les biens et *services* publics ou les informations auxquelles ils ont accès dans l'exercice de leurs fonctions officielles, ou *résultant* de leurs fonctions officielles pour des activités autres que celles relevant de leur mandat.

*Ce projet de code a été établi par le Secrétariat conformément à la résolution 7 du neuvième Congrès et inclus à l'annexe II du Plan de discussion pour les ateliers de recherche et de démonstration (A/CONF.169/PM.I/Add.1). La Commission pour la prévention du crime et la justice pénale a examiné ce projet et fait des observations à son sujet à sa treizième session. Conformément à la résolution 1994/19 du Conseil économique et social adoptée sur recommandation de la Commission, le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Vienne a communiqué ce projet de code aux Etats Membres en leur demandant leurs observations. Jusqu'à maintenant un seul pays a répondu, communiqué des commentaires et suggéré des modifications. Sous sa forme actuelle, le projet a été établi par le Secrétariat compte tenu de ces commentaires et suggestions, des observations formulées au cours des débats de la Commission à sa troisième session et des résultats des cinq réunions préparatoires régionales en vue du neuvième Congrès. Pour faciliter les références, les révisions apportées au texte sont exprimées en italique.

7. Après la cessation de leur fonction officielle, les agents de l'Etat qui occupent des postes importants doivent dans un délai déterminé obtenir l'autorisation de l'Etat avant d'accepter un emploi ou un poste de consultant dans une entreprise commerciale privée ayant des liens financiers avec le service ou l'organisme public qui les employait précédemment. Ces agents doivent également obtenir, dans les délais fixés, cette même autorisation avant de s'engager dans des activités privées ou commerciales relevant ou dépendant du poste qu'ils occupaient précédemment dans l'administration publique.

III. Déclaration de biens

8. Les agents de l'Etat qui occupent des postes de haut niveau ou ayant trait à des responsabilités doivent, si la demande leur en est faite *par leur supérieur hiérarchique ou tout autre personne occupant une fonction officielle en matière de vérification des comptes qui a une raison plausible d'estimer que ceci est nécessaire ou souhaitable*, déclarer à leurs employeurs tous les biens, valeurs et avoirs qu'ils possèdent, ainsi que ceux de leur épouse et/ou des autres personnes à leur charge. Ils sont également tenus de fournir des informations détaillées sur l'origine des biens ou avoirs qu'ils ont acquis après avoir été nommés à un poste important. Toutes les informations fournies sont considérées comme confidentielles et ne peuvent être communiquées que dans le cadre de procédures spéciales.

IV. Acceptation de dons ou d'autres faveurs

9. Les agents de l'Etat ne doivent pas se placer dans une situation qui les obligerait moralement à accorder un traitement préférentiel ou spécial à un individu ou à un groupe en particulier, par exemple, en acceptant directement ou indirectement des dons, des gratifications, des faveurs, des cadeaux, des prêts ou autres valeurs monétaires, *au-dessus d'une certaine limite qui sera définie par leur employeur*.

V. Informations confidentielles

10. *Les informations confidentielles en possession des agents de l'Etat seront tenues confidentielles, à moins que l'accomplissement de leur devoir ou les besoins de la justice ne l'exige autrement*¹. Ils sont tenus de respecter ces consignes même lorsqu'ils ont cessé d'exercer leurs fonctions officielles.

VI. Activité politique

11. L'activité politique des agents de l'Etat ne doit pas être de nature à saper la confiance du public dans la capacité desdits agents de s'acquitter de leurs fonctions et de leur mandat *de façon impartiale*.

[L'ancien paragraphe 13 est supprimé]

VII. Notification, mesures disciplinaires et mise en oeuvre

12. Les agents de l'Etat *doivent* notifier aux autorités compétentes les violations du *présent* Code .

13. Les agents de l'Etat qui transgressent sciemment et délibérément, *ou par insouciance*, les dispositions du Code encourent les mesures disciplinaires et les sanctions administratives pénales applicables.

14. Toute grave violation des dispositions de ce Code *peut* être passible de sanctions pénales allant de la destitution à la confiscation des biens acquis illégalement et au dédommagement de la partie lésée.

¹Voir Code de conduite pour les agents de l'Etat chargés de l'application des lois, résolution 34/169 de l'Assemblée générale, annexe, art. 4.

*Annexe II***Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales*****Le Conseil,**

- Vu l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économique du 14 décembre 1960;
- Vu les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, qui appellent les entreprises à s'abstenir dans leurs opérations de corrompre des fonctionnaires et des titulaires de charges publiques;
- **Considérant que la corruption** est un phénomène répandu dans les transactions commerciales internationales, y compris dans les échanges et les investissements, qui suscite de graves préoccupations morales et politiques et fausse les conditions internationales de concurrence;
- **Considérant** par ailleurs que tous les pays se doivent de combattre la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales, quelle que soit la façon dont leurs ressortissants se trouvent impliqués;
- **Reconnaissant que** tous les pays membres de l'OCDE ont des lois sanctionnant pénalement la corruption de leurs agents publics et l'acceptation de paiements illicites par ceux-ci, alors que quelques pays seulement ont des lois spécifiques incriminant la corruption d'agents publics étrangers;
- **Convaincu** qu'il convient, tant au niveau national qu'international, de poursuivre l'action pour dissuader à la fois les entreprises et les agents publics de recourir à des paiements illicites lors de la négociation de transactions commerciales internationales, et qu'une initiative de l'OCDE dans ce domaine pourrait servir de catalyseur à une action mondiale;
- **Considérant** que cette action doit tenir pleinement compte des différences qui existent en la matière entre les principes et pratiques régissant la compétence, ainsi que d'autres principes et pratiques juridiques;
- **Considérant** qu'un mécanisme d'examen aiderait les pays membres à mettre en oeuvre cette recommandation et à évaluer les mesures prises et les résultats obtenus;

Sur proposition du Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales;

Généralités

I. Recommande que les pays membres prennent des mesures efficaces pour décourager, prévenir et combattre la corruption des agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales.

II. Considère qu'aux fins de la présente recommandation, la corruption peut consister à offrir ou octroyer directement ou indirectement un avantage indû, pécuniaire ou autre, à un agent public étranger ou pour son compte, en violation des obligations légales de ce dernier, afin d'obtenir ou de conserver un marché**.

*Reproduit tel qu'il a été reçu.

**Dans certains pays, la notion de corruption recouvre également les avantages en faveur de membres d'un organe législatif, de candidats à un organe législatif ou à une fonction officielle et de représentants de partis politiques.

Action nationale

III. Recommande que chaque pays membre examine les domaines suivants et, en conformité avec ses principes en matière de compétence et autres principes juridiques fondamentaux, prenne des mesures concrètes et significatives afin d'atteindre cet objectif. Ces mesures peuvent comprendre :

- i) le droit pénal, ou son application, du point de vue de la corruption d'agents publics étrangers;
- ii) les lois et réglementations en matière civile, commerciale et administrative, de façon que la corruption soit illégale;
- iii) les lois, réglementations et pratiques fiscales, dans la mesure où elles peuvent indirectement favoriser la corruption;
- iv) les normes et pratiques comptables des entreprises, afin d'assurer un enregistrement approprié des paiements en cause;
- v) les dispositions bancaires, financières et autres, en vue de la tenue et de la mise à disposition de registres appropriés à des fins d'inspection et d'enquête;
- vi) les lois et réglementations relatives aux subventions publiques, aux autorisations publiques, aux marchés publics ou à d'autres avantages octroyés par les pouvoirs publics, de façon que ces avantages puissent être refusés à titre de sanction dans les cas appropriés lorsqu'il y a eu corruption.

Coopération internationale

IV. Recommande que les pays membres, afin de lutter contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, en conformité avec leurs principes de compétence et autres principes juridiques fondamentaux, prennent les mesures suivantes :

- i) se concerter et coopérer avec les autorités compétentes des autres pays dans les enquêtes et autres procédures légales concernant des cas spécifiques de corruption dans les transactions commerciales internationales, par des moyens tels que l'échange d'informations (spontané ou "sur demande"), la fourniture d'éléments de preuve et l'extradition;
- ii) faire pleinement usage des accords et arrangements existants d'assistance mutuelle internationale dans le domaine juridique et, au besoin, conclure de nouveaux accords ou arrangements à cette fin;
- iii) s'assurer que leur législation nationale offre une base appropriée pour cette coopération.

Relations avec les pays non membres et les organisations internationales

V. Appelle les pays non membres à se joindre aux pays membres de l'OCDE pour la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales et à tenir pleinement compte de la présente recommandation.

VI. Charge le Secrétariat de consulter les organisations internationales et les institutions financières internationales au sujet des moyens permettant de lutter efficacement contre la corruption, afin de contribuer à promouvoir une saine gestion des affaires publiques.

VII. Invite les pays membres à promouvoir les politiques de lutte contre la corruption à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de l'OCDE et, dans leurs relations avec les pays non membres, à encourager ceux-ci à se joindre aux efforts de lutte contre la corruption conformément à la présente recommandation.

Procédures de suivi

VIII. Charge le Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales de veiller à la mise en oeuvre et au suivi de la présente recommandation. A cet effet, le Comité est invité à créer un groupe de travail sur la corruption dans les transactions commerciales internationales et en particulier :

- i) à procéder à un examen régulier des mesures prises par les pays membres pour la mise en oeuvre de la présente recommandation et à formuler des propositions appropriées en vue de les aider dans cette mise en oeuvre;
- ii) à examiner des questions précises concernant la corruption dans les transactions commerciales internationales;
- iii) à servir de forum de consultation;
- iv) à étudier la possibilité d'associer les pays non membres à ces travaux;
- v) en étroite coopération avec le Comité des affaires fiscales, à examiner le traitement fiscal de la corruption, y compris la question de la déductibilité fiscale des paiements illicites.

IX. Charge le Comité de faire rapport au Conseil après le premier examen régulier et en tant que de besoin par la suite et de réexaminer la présente recommandation dans les trois ans suivant son adoption.

Paris, le 27 mai 1994

Annexe III

Plan d'action du Sommet des Amériques sur la lutte contre la corruption*

Le problème de la corruption est désormais un sujet de grave préoccupation non seulement dans l'hémisphère occidental, mais dans toutes les régions du monde. La corruption dans les secteurs tant public que privé affaiblit la démocratie et sape la légitimité des gouvernements et des institutions. La modernisation de l'Etat, y compris la déréglementation, la privatisation et la simplification des procédures gouvernementales, restreint les possibilités de corruption. Tous les aspects de l'administration publique doivent, dans une démocratie, être transparents et contrôlables par le public.

Les gouvernements :

- encourageront une discussion ouverte des principaux problèmes auxquels se heurtent les gouvernements et établiront des priorités concernant les réformes nécessaires pour rendre les opérations des gouvernements transparentes;
- exerceront un contrôle approprié des fonctions gouvernementales en renforçant les mécanismes internes, y compris les moyens d'enquête et de répression s'agissant des actes de corruption, et en facilitant l'accès du public aux informations nécessaires pour permettre un examen externe valable;
- établiront des normes régissant les conflits d'intérêts pour les fonctionnaires et prendront des mesures efficaces contre l'enrichissement illicite, en prévoyant notamment des peines sévères à l'encontre de ceux qui exploitent leur position publique pour servir des intérêts privés;
- demanderont aux gouvernements du monde entier d'adopter et d'appliquer des mesures contre la corruption dans toutes les transactions financières ou commerciales avec l'hémisphère; à cette fin, inviteront l'OEA à établir une liaison avec le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales;
- élaboreront des mécanismes de coopération dans les domaines judiciaire et bancaire pour permettre une réponse rapide et efficace dans les enquêtes internationales sur les cas de corruption;
- accorderont la priorité au renforcement des réglementations dans les domaines de la passation des marchés et de la perception des impôts, de l'administration de la justice et des processus électoraux et législatifs, en faisant appel à la BID et à d'autres institutions financières internationales, selon que de besoin;
- élaboreront au sein de l'OEA, compte dûment tenu des traités applicables et des législations nationales, une approche à l'échelle de l'hémisphère des actes de corruption dans les secteurs tant public que privé, qui couvrirait l'extradition et la poursuite des personnes frappées d'extradition, et ce par la négociation d'un nouvel accord à l'échelle de l'hémisphère ou de nouveaux accords dans le cadre des mécanismes de coopération internationale existants.

Miami, le 9 décembre 1994

Annexe IV

COMMUNIQUE FINAL*

AFRIQUE AUSTRALE

FORUM MINISTERIEL CONTRE LA CORRUPTION

PRETORIA, le 14 novembre 1994

Nous, les représentants des pays d'Afrique australe et orientale participant au Forum ministériel contre la corruption, tenu à Pretoria le 14 novembre 1994, sous les auspices du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues en coopération avec le Ministère de la justice de la République d'Afrique du Sud et le Service des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale,

CONSTATANT qu'il existe un lien entre le trafic de drogues, la dette extérieure, la corruption et le crime organisé et que les actes de corruption des fonctionnaires, souvent commis à l'instigation du secteur privé, peuvent annihiler l'efficacité potentielle de tous les types de programmes gouvernementaux, entraver le développement et entraîner une victimisation et un appauvrissement des individus et des groupes,

ET CONSCIENTS que la corruption en tant que phénomène mondial est devenue systématique dans différents types de transactions internationales d'importance majeure, faussant les prises de décisions aux dépens du développement, entraînant la destruction de l'environnement et sapant les structures démocratiques, et qu'en ce sens, elle appelle une action internationale concertée pour la combattre,

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT :

1. Les responsables au niveau national ont le devoir suprême de donner toutes les preuves concrètes de leur attachement à une société juste et honnête et d'accorder leur appui sans réserve aux efforts de ceux qui ont pour mission de protéger l'intégrité de la société. C'est aussi une manière d'encourager le public à rejeter et à dénoncer la corruption. En même temps, il est souhaitable de mobiliser l'appui de la société civile et d'encourager au sein du secteur privé des pratiques conformes aux règles d'éthique les plus rigoureuses pour aider à forger dans le public des attitudes fermement contraires à la corruption.
2. Nous reconnaissons l'importance cruciale des institutions, pratiques et procédures qui, par le respect des principes de responsabilité et de transparence, réduisent au minimum le degré de corruption de nos sociétés. A cette fin, nous sommes conscients de la nécessité d'assurer une divulgation appropriée de leurs intérêts par les dirigeants politiques et les responsables de l'administration, ainsi qu'un contrôle juste et efficace en la matière.
3. Nous convenons que les marchés publics internationaux sont un domaine particulièrement vulnérable à la corruption et nécessitent de ce fait un contrôle suivi pour garantir, par des techniques assurant la transparence et la responsabilité, que les abus sont réduits au minimum.
4. Nous estimons aussi que les points ci-après revêtent une importance toute particulière :
 - Pratiques juridiques et comptables locales et internationales;
 - Divulgation des conflits d'intérêts par les décideurs;

- Divulgence appropriée de leur patrimoine par les politiciens et les fonctionnaires;
 - Indépendance, pouvoirs et moyens de l'appareil judiciaire, de la cour des comptes et des services chargés de l'application des lois, des enquêtes et des poursuites;
 - Bien-fondé dans ce contexte des dispositions législatives concernant les secrets officiels ou la liberté d'information;
 - Obligation de rendre compte des dons aux partis politiques;
 - Utilisation qui est faite des arrangements internationaux en matière d'inspection et de vérification;
 - Inopportunité dans ce contexte du secret bancaire;
 - Protection de ceux qui communiquent aux autorités des informations sur la corruption;
 - Procédures parlementaires et autres permettant de porter des informations dans le domaine public (y compris une protection appropriée des médias privés lorsque l'intérêt public est en jeu);
 - Entraide judiciaire pour les enquêtes et poursuites concernant les délits ayant un caractère international;
 - Réglementations régissant la conduite des agents participant à des transactions internationales faisant intervenir le secteur public;
 - Codes de conduite et pratiques internes adoptés par les sociétés en concurrence pour des marchés publics.
5. Nous estimons urgent, dans la mesure où nous ne l'avons pas encore fait :
- a. De revoir, d'élaborer et de mettre en place des mécanismes administratifs et des règlements pour empêcher la corruption ou l'abus de pouvoir;
 - b. De revoir le bien-fondé de notre législation pénale, y compris les règles de procédure, pour faire face à toutes les formes de corruption et aux comportements qui favorisent ou facilitent la corruption et pour prévoir des sanctions suffisamment dissuasives;
 - c. D'adopter des procédures en matière de détection, d'enquêtes, de poursuites et de condamnation concernant les fonctionnaires corrompus et ceux qui sont associés à leurs activités et d'examiner l'étendue des présomptions lorsque des personnes vivent manifestement au-dessus de leurs moyens;
 - d. D'assurer la confiscation des fonds et des biens provenant de la corruption;
 - e. D'envisager la création dans les pays qui ne l'ont pas encore fait d'organismes indépendants de lutte contre la corruption dotés de ressources suffisantes.
6. Nous achèverons dès que possible la mise en oeuvre des 21 recommandations de l'Atelier Livingstone de 1991 jointes au présent communiqué. A cette fin, nous promulguerons toutes les lois nécessaires pour lutter contre le trafic de drogue et nous promulguerons aussi les lois nécessaires pour nous permettre d'adhérer à toutes les conventions relatives au contrôle international des drogues, en particulier la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.
7. Les organismes de nos pays chargés de l'élaboration et de l'application des lois communiqueront plus fréquemment avec leurs homologues de la sous-région et prendront des mesures pour éliminer les obstacles logistiques qui s'y sont opposés dans le passé.

8. Nous nous emploierons dans toute la mesure du possible à développer l'entraide judiciaire dans les enquêtes, poursuites et procédures judiciaires touchant les délits pénaux, en particulier en ce qui concerne l'échange de renseignements et leur mise à profit, y compris les livraisons surveillées de drogues illicites.
9. Ceux d'entre nous qui n'en ont pas encore créeront des mécanismes nationaux multisectoriels de coordination en matière de contrôle des drogues dans chacune des juridictions. Ceux qui disposent déjà de tels mécanismes en reverront le fonctionnement de manière à en maximiser l'efficacité.
10. Nous désignerons dans tous nos pays des points de contact en vue d'un échange rapide d'informations pour lutter, en particulier, contre le trafic de drogue transfrontières.
11. Nous demandons aux pays industrialisés de collaborer avec nous pour lutter contre la corruption internationale, en particulier en incriminant la corruption de nos citoyens et en mettant fin à la déductibilité fiscale des paiements illicites ainsi qu'en nous aidant à récupérer le produit de la corruption placé dans des paradis fiscaux.
12. Nous sommes convaincus que la Conférence ministérielle mondiale sur la criminalité transnationale organisée, qui se tiendra du 21 au 23 novembre 1994 à Naples (Italie), sera couronnée de succès et nous encourageons cette Conférence à envisager positivement la formulation et l'adoption d'une convention internationale pour lutter contre la criminalité organisée, et, en particulier, la corruption.
13. Nous approuvons la constitution d'un groupe ministériel informel chargé de suivre l'évolution de la situation dans les pays participant au Groupe, de contrôler que nos décisions sont appliquées et d'encourager l'élaboration de programmes de formation pour la région. Nous invitons le Ministre de la justice de l'Afrique du Sud à prendre la présidence de ce Groupe et lui demandons de se mettre en rapport avec les autres ministres de la région pour déterminer s'ils souhaitent participer à un tel Groupe.



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.