



Conseil économique et social

Distr. GÉNÉRALE

8 avril 1999

Original: FRANÇAIS

Commission pour la prévention du crime et la justice pénale

Huitième session

Vienne, 27 avril-6 mai 1999

Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire*

Stratégies pour la prévention du crime:**Élaboration de normes en matière de prévention**

Rapport de la réunion du groupe d'experts sur la corruption et ses circuits financiers, tenue à Paris du 30 mars au 1^{er} avril 1999

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Conclusions et recommandations	1-14	2
II. Introduction.....	15-17	5
III. Organisation de la réunion.....	18-24	5
A. Ouverture de la réunion.....	18-19	5
B. Liste des participants.....	20	5
C. Documentation	21	5
D. Élection des membres du bureau	22	5
E. Adoption de l'ordre du jour.....	23	5
F. Clôture de la réunion.....	24	6

Annexes

I. Liste des participants	7
II. Liste des documents.....	10

* E/CN.15/1999/1.

I. Conclusions et recommandations

1. Le Groupe d'experts sur la corruption, qui s'est réuni à Paris du 30 mars au 1^{er} avril 1999, tient à porter à l'attention de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, à sa huitième session, les conclusions et recommandations ci-après, pour examen et action.

A. Considérations générales

2. Les experts ont tout d'abord constaté que la lutte contre la corruption doit être entreprise à la fois par des mesures de prévention et un effort global en faveur de la bonne gouvernance, impliquant la société civile. Ils notent que l'action de la communauté internationale a été très fournie ces dernières années pour améliorer les moyens de la coopération internationale dans la lutte contre la corruption. De nombreux progrès ont été réalisés à la fois sur le terrain de l'offre (lutte contre la corruption active) et sur celui de la demande (lutte contre la corruption passive). Toutefois beaucoup reste à faire dans trois directions:

a) La communauté internationale doit aussi s'attaquer aux circuits financiers de la corruption et élaborer une stratégie pour assurer la détection des flux financiers qui lui sont liés, partout dans le monde, pour permettre et renforcer tant la prévention que la répression de la corruption;

b) L'élaboration d'une stratégie globale pour renforcer tant la prévention que la répression de la corruption, y compris dans ses liens avec la criminalité organisée et le blanchiment. À cette fin, les Nations Unies doivent élaborer un programme mondial de coopération permettant une meilleure coordination entre les actions entreprises dans les pays développés et les pays en développement et en transition, et le renforcement des capacités des pays en développement et en transition;

c) La coopération internationale dans la lutte contre la corruption doit être sensiblement améliorée, par exemple, grâce à l'élaboration de standards, comme cela est déjà recommandé par le Groupe d'experts de Buenos Aires. Le cercle des pays pleinement engagés dans cette coopération demeure encore trop restreint: il est très important de veiller à y associer un nombre plus large de pays et de réduire le nombre de maillons faibles dans le dispositif international de détection et de répression des flux financiers internationaux liés à la corruption.

B. Mesures pour améliorer la coopération internationale dans la lutte contre la corruption

3. Les experts estiment que la communauté internationale doit se doter d'outils internationaux efficaces pour lutter contre la corruption prise dans son ensemble mais aussi contre ses effets pervers sur les systèmes économiques et financiers. Les experts estiment que les États Membres des Nations Unies devraient examiner l'opportunité de l'élaboration d'un instrument universel sur ce sujet. Ils estiment nécessaire dans ce contexte de prendre en compte les "bonnes pratiques" internationales telles celles rassemblées par le GAFI, le Comité de Bâle, l'OICV ou par Transparency International ainsi que les instruments juridiques internationaux élaborés par d'autres institutions internationales telles que le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Organisation des États américains, ainsi que des négociations en cours à l'ONU sur la rédaction d'une convention internationale sur la criminalité transnationale organisée.

4. Ils estiment que, dans le cadre de cette stratégie globale, une attention particulière doit être apportée à la coopération technique et à l'assistance des pays en développement ou des organisations régionales concernées, à travers la mise en œuvre du projet mondial de coopération technique pour la lutte contre la corruption qui a été élaboré par l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime et l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice. Ce programme, qui a pour objectif de rapprocher les législations et pratiques nationales, est destiné à aider les pays qui en font la demande à renforcer leurs capacités opérationnelles de lutte contre la corruption et l'indépendance de la justice, qui est un élément clef dans ce domaine. Enfin, dans le cadre de ce programme, la mise en œuvre de mécanismes d'évaluation par des experts internationaux est fortement recommandée. Ils invitent les pays développés à participer activement à ce programme en lui donnant les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

5. Les experts constatent que les pratiques restrictives de certains États ou territoires en matière de coopération administrative ou d'entraide judiciaire tendent à accroître la vulnérabilité de leurs institutions et de leur système financier vis-à-vis de l'argent sale provenant de la corruption.

C. Mesures au niveau national destinées à renforcer la coopération internationale

6. Les experts estiment en outre que la capacité d'un État ou territoire à coopérer de façon plus efficace au niveau

international dans la lutte contre la corruption passe par la mise en place, au niveau interne:

a) De la ratification dans les meilleurs délais possibles des instruments juridiques déjà existants en matière de lutte contre la corruption, y compris la convention de l'OCDE, et de la mise en œuvre de toutes les mesures nécessaires à leur application;

b) D'une législation adaptée pour lutter contre les différentes formes de corruption, le blanchiment de leur produit et fournissant une base pour leur confiscation, et prévoyant également une responsabilité des personnes morales ainsi que des sanctions appropriées;

c) De structures spécialisées dans le traitement de la délinquance économique et financière liées à la corruption qui devraient prendre en compte dans leur organisation l'exigence de multidisciplinarité que requiert la complexité de la lutte contre la corruption;

d) D'une réglementation et d'un contrôle adaptés des activités financières, fondés sur les principes agréés au niveau international;

e) De systèmes complets de prévention et de détection du blanchiment d'argent, incluant notamment une obligation d'identification de leurs clients par les institutions financières, une obligation de vigilance et une obligation de déclaration des transactions suspectes à une autorité compétente chargée de les analyser;

f) De règles de droit commercial assurant que l'information sur les structures juridiques à vocation économique et leurs activités soit accessible aux autorités administratives et judiciaires.

7. Les experts ont considéré en outre qu'une participation accrue de tous les pays à la coopération internationale renforcera la poursuite des corrupteurs et corrompus dans tous les pays du monde. Elle aura aussi, pour les pays qui participent actuellement insuffisamment à cette coopération internationale, un effet direct sur le niveau de protection de leur système économique et financier vis-à-vis de l'argent sale en général et de l'argent de la corruption en particulier. Les experts sont d'avis que la lutte contre la corruption et l'argent sale est de fait une condition nécessaire à un développement économique durable.

8. Les experts ont donc estimé que la lutte contre la corruption passe par un renforcement de l'efficacité des modalités de la coopération administrative et judiciaire internationale, notamment en vue d'identifier les circuits financiers de l'argent de la corruption, et par la participation de

tous les États ou territoires, notamment les centres financiers importants ouverts sur le système financier international, y compris les centres financiers offshore.

D. Mesures pour améliorer la détection des flux financiers liés à la corruption

9. Les experts ont constaté que les corrupteurs et corrompus liés dans le secret d'un pacte occulte cherchent à déconnecter l'origine des fonds de leur destination puis à en blanchir le produit, afin de se protéger des enquêtes et des poursuites judiciaires. C'est ainsi que les circuits financiers de la corruption empruntent les voies permettant une protection maximale vis-à-vis des investigations.

10. Les experts constatent que les flux financiers liés à des pactes de corruption passent par des États et territoires qui ne sont pas dotés de systèmes complets et efficaces de détection des flux financiers criminels et dont le secteur financier est en général insuffisamment réglementé et contrôlé.

11. Certains centres financiers offshore posent de ce point de vue des problèmes particuliers. Les activités financières dans ces États ou territoires sont souvent sous-réglées, alors même que la masse des flux financiers qui y transitent est très importante. En outre, certaines règles de droit commercial n'assurent pas l'accès à l'information au moins aux autorités judiciaires. De même, les sociétés écran ou de nombreuses autres constructions juridiques complexes permettent de masquer l'identité des véritables ayant-droit économiques des transactions. Parmi ces techniques, les experts constatent que les trusts représentés par des professions à statut réglementé sont très souvent utilisés dans ce but.

12. À la suite de propositions émises par plusieurs experts, il a été admis que la communauté internationale doit proposer aux centres financiers sous-réglés des modèles de législation qui permettent aux autorités judiciaires d'avoir accès aux informations concernant la connaissance de l'origine des fonds liés à des pactes de corruption quand des soupçons de corruption pèsent sur ceux-ci.

E. Recommandations

13. Les experts gouvernementaux recommandent au niveau international:

a) À la société civile et aux organisations internationales d'attirer l'attention des dirigeants politiques et d'obtenir leur engagement pour traiter des problèmes de corruption;

b) De mettre en œuvre un programme mondial de coopération technique contre la corruption, tenant compte des

bonnes pratiques avec le soutien financier des États les plus développés;

c) D'intégrer les résultats de la Réunion de Paris dans le manuel de mesures pratiques des Nations Unies qui est en cours de révision afin qu'il constitue un outil de coopération technique pouvant servir de guide en matière de lutte contre la corruption et ses circuits financiers pour tous les États Membres et en particulier pour les pays en voie de développement ou les pays en transition;

d) D'explorer les moyens visant à convaincre tous les centres financiers sous-réglementés de se doter des règles leur permettant de déceler et d'agir contre les produits de la corruption, à participer activement à la coopération internationale contre la délinquance financière qui lui est liée et, si nécessaire, d'envisager la création de mesures de protection du système financier international vis-à-vis des centres financiers qui posent les problèmes les plus importants ou qui ne participent pas à la coopération internationale;

e) D'inviter les États Membres à examiner l'opportunité d'élaborer un instrument international universel de lutte contre la corruption, prenant en compte les recommandations de la Réunion de Paris, les instruments juridiques internationaux des autres organisations internationales ainsi que la négociation en cours à l'ONU sur la rédaction d'une convention internationale sur la criminalité transnationale organisée.

14. Ils recommandent également au niveau national:

a) D'incriminer la corruption sous toutes ses formes et de couvrir les corrupteurs et les produits de la corruption dans les législations anti-blanchiment;

b) De mettre en œuvre une coordination nationale efficace entre les autorités administratives, policières et judiciaires, en conformité avec la législation nationale;

c) D'établir des règles type concernant la transparence et la responsabilité civile et/ou pénale au niveau des entreprises privées;

d) De promouvoir dans la législation et les programmes la libre circulation de l'information et la totale implication de la société civile, y compris les médias, dans la lutte contre la corruption;

e) De s'assurer que les autorités administratives et judiciaires de tous les pays ou territoires intégrés au système financier international aient la capacité de coopérer efficacement au niveau international, pour prévenir, détecter ou réprimer les actes de corruption et les flux financiers qui leur

sont liés; dans cette optique, l'importance cruciale de mesures efficaces pour échanger des informations est soulignée;

f) De s'assurer que le secret bancaire et les dispositions fiscales n'entravent pas la coopération administrative et judiciaire internationale pour la lutte contre la corruption;

g) De s'assurer que les autorités aient les capacités suffisantes pour assurer une rapide coopération judiciaire dans les cas de corruption ou du blanchiment de ses produits;

h) De renforcer la capacité des États à empêcher l'utilisation de leur système financier par les corrupteurs et corrompus pour le transit et le blanchiment des sommes liées à des pactes de corruption par la mise en place d'une réglementation et d'un contrôle adaptés des activités financières, sur le modèle des principes agréés au niveau international;

i) De garantir le contrôle de la probité des fondateurs, actionnaires et dirigeants des institutions financières;

j) D'appliquer à la corruption des systèmes complets de prévention du blanchiment d'argent et de détection des flux financiers criminels incluant notamment une obligation d'identification de leurs clients par les institutions financières, une obligation de vigilance et une obligation de déclaration des transactions suspectes à une autorité compétente chargée de les analyser, à l'exemple des recommandations du GAFI et des règles modèles de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (OEA);

k) De prohiber que les sociétés écran ainsi que toutes les constructions juridiques permettent de masquer aux autorités judiciaires l'identité des propriétaires économiques réels et l'identité des véritables bénéficiaires des transactions financières;

l) De s'engager sur la voie du rapprochement des législations et des pratiques du contrôle interne et externe des sociétés commerciales et des institutions financières et d'obliger que des contrôleurs effectuent des enquêtes appropriées lorsque d'éventuels actes illégaux sont portés à leur connaissance;

m) De clarifier la portée du secret professionnel des professions réglementées en fonction des différentes activités qu'ils peuvent exercer;

n) D'exercer une vigilance accrue dans la détection des flux financiers concernant l'activité d'opérateurs qui n'ont pas d'activité économique sur leur territoire.

II. Introduction

15. Le Conseil économique et social, dans sa résolution 1998/16 adoptée sur la recommandation de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa septième session, a décidé de convoquer une réunion d'experts gouvernementaux à composition non limitée, en vue d'examiner les moyens d'assurer l'efficacité des initiatives multilatérales prises récemment pour lutter contre la corruption et faire en sorte qu'une stratégie internationale appropriée de lutte contre la corruption et les produits qui en découlent soit élaborée en consultation avec les autres organisations intergouvernementales œuvrant dans ce domaine.

16. Cette recommandation fait suite à une série de résolutions et recommandations de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social et de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale. La résolution 1995/14 du Conseil, prise sur recommandation de la Commission à sa quatrième session, a demandé instamment aux États Membres d'élaborer et d'appliquer des mesures de lutte contre la corruption, de renforcer leurs capacités de prévention, de détection, d'investigation et de poursuites et d'améliorer la coopération internationale au service de la prévention et de la lutte contre la corruption. À sa cinquième session, la Commission a recommandé au Conseil économique et social d'approuver un projet de résolution intitulé "Lutte contre la corruption" en vue de son adoption par l'Assemblée générale. Celle-ci l'a adopté en tant que résolution 51/59. Dans cette résolution, l'Assemblée a adopté le Code international de conduite pour les agents de l'État et a recommandé aux États Membres de le prendre pour guide dans leur lutte contre la corruption. En outre, dans sa résolution 51/191, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales et a prié en particulier la Commission d'examiner les moyens, grâce notamment à des instruments internationaux légalement contraignants, d'encourager l'application effective de la Déclaration.

17. Le Groupe d'experts s'est réuni à l'invitation du Gouvernement français qui s'est proposé à financer toutes les dépenses liées à la Réunion d'experts pour aider la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à mettre en œuvre la résolution 1998/16.

III. Organisation de la réunion

A. Ouverture de la réunion

18. Le Groupe d'experts s'est réuni à l'invitation du Gouvernement français et plus particulièrement du Ministre des

finances. Le Centre pour la prévention internationale du crime de l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime a assuré le secrétariat de la réunion.

19. À la session d'ouverture, des déclarations ont été faites par M. Dominique Strauss-Khan, Ministre français de l'économie, des finances et de l'industrie, et par M. Jan Van Dijk, représentant du Centre pour la prévention internationale du crime (CPIC).

B. Liste des participants

20. La liste des experts qui ont assisté à la réunion figure à l'appendice I.

C. Documentation

21. La liste des documents distribués aux experts figure à l'appendice II.

D. Élection des membres du bureau

22. M. Thierry Franck, chef de la délégation française au GAFI, a été élu Président de la réunion. MM. Eugenio Curia (Argentine), Sergueï Karev (Fédération de Russie) et Zheng Yekui (Chine) ont été élus Vice-Présidents. M. Iskandar Ghattas (Égypte) a été élu Rapporteur général.

E. Adoption de l'ordre du jour

23. Le Groupe d'experts gouvernementaux a adopté l'ordre du jour suivant:

1. Ouverture de la réunion.
2. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux en six sessions.
3. Intitulé de la manifestation: "La corruption et ses circuits financiers internationaux; éléments d'une stratégie globale de lutte contre la corruption".
4. Première session: "Bilan et analyse des derniers développements internationaux".
5. Deuxième session: "Les centres financiers offshore et les circuits financiers de la corruption".
6. Troisième session: "La corruption, droit et pratiques commerciales".

7. Quatrième session: "La coopération administrative et judiciaire au niveau international dans la lutte contre la corruption".
8. Cinquième session: "L'action internationale, nouvelles orientations et propositions d'actions".
9. Sixième session: "Conclusions du Groupe d'experts et adoption du rapport de la réunion".
10. Clôture de la réunion.

F. Clôture de la réunion

24. Des déclarations de clôture ont été faites par M. Vigouroux, Directeur de cabinet, au nom de Madame la Ministre française de la justice, et par M. Van Dijk, représentant du Centre pour la prévention internationale du crime.

Annexe I

Liste des participants

Experts d'États membres de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale*

Allemagne:	Werner Kerkloh, Frauke Menke, Regina Weinacht, Hans Georg Schlieff, Helga Gayer
Arabie saoudite:	Fadel bin Mohamed bin Hussein Katabi, Abdul Rahman bin Mohamed Al Jarrallah, Talal bin Abdel Kader Bin Abdallah, Mohamed Ibrahim Al Hayzan, Mohamed Al Cheaibi
Argentine:	Eugenio Maria Curia
Autriche:	Johann Haller, Johannes Gschwendp, Enno Drogenik, Norbert Schuh
Bénin:	Esteve Rustico, Christiane Bouraima Meylias, Fortuné Luc Olivier Guezo
Bolivie:	Ramiro Rivas
Brésil:	Sandra Valle, Damasio de Jesus, Anuar Nahes, Adrienne Senna
Chine:	Zheng Yekui, Wang Changyong
Colombie:	Olga Bula
Corée:	Nam Sang-jung, Oh Hyun-joo, Kim Jong-bum
Côte-d'Ivoire:	Joseph Tanny, Ernest Attoh Nangui, Fako Kone
Égypte:	Iskandar Ghattas, Ayman Abbas
États-Unis d'Amérique:	Joseph M. Myers, Theodore S. Greenberg, Joseph Gangloff, Robert Gianfranceschi
Équateur:	Mariana Yopez de Velasco
Fédération de Russie:	Sergueï Karev
Fidji:	Isikely Mataitoga
France:	Thierry Francq, Alain Damais, Joël Sollier, Eric Danon, Catherine Pignon, Jean-Pierre Michau, Violaine Viennet-Clerc, Xavier Musca, Thierry Ramonatxo, Pierre Merand, Michel Gauthier, Michel Debaq, Jean-Baptiste Avel, Daniel Fontanaud, Thierry Le Roy, Mireille Balletrazzi, Didier Duval, Norbert Carrasco-Saulnier, Philippe Cavalerie, Laurent Paillard, Tristan

* Le Costa Rica n'a pas envoyé d'expert.

	Gervais de Lafond, Jean-Bernard Peyrou, Dominique Alfonsi, Dominique Guiraud, Jean-Louis Vérisson
Italie:	Lorenzo Salazar, Stefano Mogini, Castore Palmerini, Pasquale Velardi, Gabriella Lamantia, Ludovica Soderini
Iran (République islamique d'):	Amir Zamani-Nia
Japon:	Masayoshi Kimura, Yasushi Iijima, Nobuhiro Watanabe
Malawi:	Alexius Ernest Nampota, Frayer Nkhoma
Mexique:	José-Luis Bernal
Pakistan:	Asma Anisa
Pays-Bas:	P.J.H.M. Brouns, T.B. Timmermans
Philippines:	Aniano A. Desierto
Pologne:	Mariusz Skowronski, Jacek Socha
Roumanie:	Lucica Ghita, Gheorghe Geambasu, Nicolae Grigoreanu, Dan Popescu
Soudan:	Saif El Din Omer Suliman, Abubakr Nur
Suède:	Håkan Öberg, Thomas Grahn, Claes Ljungh
Togo:	Komna Baba, Yao Hétsu Fiyat
Tunisie:	Ben Cheikh Hedi Fitouri, Shili Jalel, Ben Mansour Amor
Ukraine:	Bernatskyi, Anatolii Bernatskyi
Zambie:	Bradford Umbanga Malumbe

Organisations intergouvernementales représentées par des observateurs

Commission européenne, Conseil de l'Europe, Conseil des ministres de l'Union européenne, Groupe d'action financière sur le blanchiment de l'argent, Organisation de coopération et de développement économiques, Organisation internationale de police criminelle, Organisation internationale des commissions de vérification, Secrétariat du Commonwealth

Organisation des Nations Unies

Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, Programme des Nations Unies pour le développement, Institut interrégional des Nations Unies de recherche sur la criminalité et la justice

Institutions spécialisées et organisations apparentées

Banque mondiale, Fonds monétaire international

Organisations non gouvernementales

Statut consultatif général: Chambre de commerce internationale

Autres organisations non gouvernementales

Transparency International.

Annexe II

Liste des documents

I. Nations Unies

1. "Mesures pratiques contre la corruption", *Revue internationale de police criminelle*, n^{os} 41 et 42.
2. Code international de conduite des agents de l'État (résolution 51/59 de l'Assemblée générale du 12 décembre 1996, annexe).
3. Déclaration des Nations Unies contre la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales (résolution 51/191 de l'Assemblée générale du 16 décembre 1996, annexe).
4. Déclaration des Nations Unies sur le crime et la sécurité publique (résolution 51/60 de l'Assemblée générale du 28 janvier 1997, annexe).
5. Rapport de la réunion du groupe d'experts sur la corruption qui s'est tenue à Buenos-Aires du 17 au 21 mars 1997 (Conseil économique et social, E/CN.15/1997/3/Add.1 du 8 avril 1997).
6. *Rapport du Secrétaire général sur la lutte contre la corruption et les actes de corruption* (E/CN.15/1998/3).
7. Extrait de la résolution 1998/15 du Conseil économique et social, intitulée "Lutte contre la corruption" et datée du 28 juillet 1998.
8. Extrait de la résolution 1998/16 du Conseil économique et social intitulée "Lutte contre la corruption" et datée du 28 juillet 1998).
9. *Paradis financiers, secret bancaire et blanchiment d'argent*, double numéro (34 et 35) du Bulletin d'information *Prévention du crime et justice pénale* (1998).

II. Conseil de l'Europe

1. Convention pénale sur la corruption GMC (98) 41.
2. Accord instituant le groupe d'États contre la corruption.

III. Communauté européenne

Convention établie sur la base de l'article K3 du traité de l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne (*Journal officiel* des Communautés européennes - C195 - 25 juin 1997).

IV. Organisation des États américains

Convention interaméricaine contre la corruption (1996).

V. Organisation de coopération et de développement économiques

Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (21 novembre 1997).

VI. Groupe des Sept

Extrait du communiqué des ministres des finances du Groupe des Sept du 9 mai 1998.