

I. Les drogues et la corruption

1. Rien ne fragilise autant nos efforts visant à enrayer le commerce illicite de drogues que les tentatives réussies d'intimidation et de corruption d'agents publics par des organisations criminelles. Et rien non plus ne compromet plus les efforts de contrôle international des drogues que les nombreux cas de corruption de fonctionnaires qui facilitent le trafic de drogues ou qui y participent. Pourtant, violence et corruption sont deux parties intégrantes des marchés illicites de drogues.

2. L'intimidation et la corruption sont les outils les plus efficaces que les groupes criminels organisés utilisent pour saper les efforts de lutte contre la drogue des services de détection et de répression. Ce sont les deux faces d'une même pièce. Un groupe criminel organisé peut acheter la complicité d'un agent public, tout aussi facilement qu'il peut payer pour le faire assassiner. L'intimidation ou la corruption d'agents publics est en définitive ce qui met les organisations criminelles en position de force, hors d'atteinte de la loi. La corruption est un phénomène pernicieux qui a des répercussions néfastes et profondes sur les gens, les sociétés et les institutions sociales. Elle est souvent la cause des résultats décevants (voire des échecs purs et simples) des mesures de lutte contre la drogue.

3. Lorsqu'il s'agit de lutter contre la criminalité organisée et de stopper le trafic illicite de drogues, les fonctionnaires de police, de même que ceux de la justice pénale sont confrontés à une tâche difficile et souvent dangereuse. Ils travaillent sans relâche et avec courage, mais tout joue contre eux lorsqu'ils ont affaire à des organisations criminelles riches et puissantes impliquées dans le trafic de drogues. Dans certains cas, la police subit des pressions considérables de la part de ces organisations: elle doit à la fois repousser les attaques et les menaces immédiates de violence et de représailles et déjouer les tentatives de corruption de fonctionnaires, même dans ses propres rangs. En dépit du poids de la criminalité organisée, l'écrasante majorité des fonctionnaires de police et de justice dans le monde entier résiste à la corruption et à l'intimidation. Hélas, certains d'entre eux perdent la vie dans la lutte contre la corruption liée aux drogues.

4. Sans protection ni appui suffisants, ces fonctionnaires de police et de justice se trouvent confrontés à un choix difficile, à savoir devenir victime

de violence, voire perdre leur vie, ou sacrifier leur intégrité et se rendre complice de criminels sans pitié. S'ils choisissent d'accepter un pot-de-vin, par exemple, ils sont irrémédiablement compromis, tout comme le sont les efforts de lutte contre la drogue menés par les services de détection et de répression et les services de justice pénale pour lesquels ils travaillent.

5. De vastes réseaux de trafic de drogues dont l'action s'étend au-delà des frontières ont vu le jour dans la plupart des régions. Les énormes profits générés par les marchés illicites de drogues alimentent le développement de puissantes organisations criminelles, dont les ressources financières excèdent parfois celles des institutions publiques. Enfin, on ne saurait ignorer le fait que l'intimidation et la corruption d'agents publics favorisent l'exploitation de ces marchés illicites de drogues par des organisations criminelles. Tous ces facteurs contribuent à l'affaiblissement des services de détection et de répression et des services de justice pénale. Ils constituent une menace pour la sécurité et la stabilité nationales et internationales.

6. Au fil des ans, l'Organe international de contrôle des stupéfiants a exprimé sa profonde inquiétude face aux nombreux moyens sur lesquels la violence et la corruption faisaient fond pour faciliter le commerce illicite de drogues. L'OICS est chargé d'examiner le fonctionnement des mécanismes internationaux de contrôle des drogues aux niveaux national et international. Aussi, est-il bien conscient que les profits considérables générés par les marchés illicites de drogues alimentent la corruption. Il sait aussi parfaitement que la corruption et le commerce illicite de drogues sont liés et se renforcent mutuellement. Il est très préoccupé par les conséquences sociales plus profondes de la corruption liée aux drogues, notamment par le fait que, dans certains cas, le commerce illicite de drogues, ainsi que la violence et la corruption qui l'accompagnent, ont affaibli les gouvernements et les institutions sociales.

7. Il importe de reconnaître que la corruption liée aux drogues permet à certaines organisations criminelles de pérenniser leurs activités illicites, de mener leurs opérations en s'assurant une ingérence minimale des autorités et de tirer le maximum de profit des marchés illicites de drogues. Pour que le contrôle

international des drogues soit appliqué plus efficacement, la violence et la corruption associées au trafic doivent être combattues de manière plus résolue et plus systématique. Nos stratégies de lutte contre la drogue doivent s'appuyer sur une meilleure compréhension de la façon dont les organisations criminelles s'entendent pour acheter la complicité d'agents clefs, en particulier d'agents des services de détection et de répression et des services de justice pénale, et parviennent souvent à affaiblir les initiatives de lutte contre la drogue et à mener leurs opérations dans une relative impunité. Les enjeux sont importants. La corruption généralisée et la violence récurrente associées aux marchés illicites de drogues peuvent facilement échapper à tout contrôle et gêner ou paralyser complètement les mécanismes existants de lutte contre la drogue.

8. La lutte contre la corruption est un aspect essentiel de toute stratégie globale visant à juguler le trafic de drogues. La mise en place de mesures efficaces de lutte contre la corruption offre un moyen de réduire le commerce illicite des drogues et la prolifération de puissants groupes criminels organisés. Le présent chapitre met l'accent sur la corruption et ses liens complexes avec les marchés illicites de drogues, de même que sur les stratégies de lutte contre la corruption liée aux drogues. Le principal souci de l'OICS est de recenser les mesures et stratégies pratiques qui peuvent aider à lutter contre la corruption liée aux drogues aux niveaux national et international. Certaines de ces mesures ne sont pas très différentes de celles conçues pour combattre la corruption en général. D'autres devront être soigneusement intégrées aux stratégies existantes de lutte contre la drogue.

9. La coopération internationale est indispensable pour réprimer le trafic de drogues, de même que la violence et la corruption qui lui sont liées. C'est précisément la nécessité de favoriser cette coopération qui a conduit à la création de l'Organe international de contrôle des stupéfiants en 1961 et à l'adoption de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988¹. Depuis lors, d'autres instruments internationaux ont été adoptés pour lever les obstacles à la coopération internationale dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Ces 10 dernières années,

l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée² et de la Convention des Nations Unies contre la corruption³ a permis de mettre en place quelques outils efficaces de prévention et de lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Ces outils peuvent être mis à profit pour lutter contre la corruption liée aux drogues et ils peuvent aider les États à coopérer plus efficacement pour déstabiliser les opérations des trafiquants de drogues.

10. Dans le présent chapitre, une section fait brièvement le point sur la corruption et les marchés illicites de drogues ainsi que sur l'impact de la corruption liée aux drogues. Vient ensuite une section sur l'influence corruptrice de la criminalité organisée et sur la façon dont elle sape les efforts internationaux de lutte contre la drogue; cette section passe également en revue certaines des principales manifestations de la corruption liée aux drogues au sein de la police, de l'armée et de la magistrature, et aussi parmi les décideurs et les hommes politiques. La troisième section présente quelques stratégies de lutte contre la corruption liée aux drogues et souligne l'importance particulière de la coopération internationale pour s'attaquer à ce problème. La dernière section renferme une liste de recommandations formulées par l'OICS pour inciter les gouvernements et les administrations chargées de la lutte contre la drogue à réfléchir de nouveau à ce qu'ils peuvent faire pour prévenir la corruption liée aux drogues et la combattre.

A. La corruption liée aux drogues et son impact

1. Qu'est-ce que la corruption?

11. La corruption n'est un phénomène ni nouveau ni simple. Bien que l'on ne s'accorde pas nécessairement sur une définition universelle du phénomène, la corruption est d'une manière ou d'une autre condamnée partout dans le monde. Elle prend de nombreuses formes, reflétant ainsi les multiples façons dont les gens exploitent et s'échangent des richesses et le pouvoir, ainsi que le poids relatif des normes et des institutions qui régissent et contrôlent cet échange. En

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1582, n° 27627.

² *Ibid.*, vol. 2225, n° 39574.

³ *Ibid.*, vol. 2349, n° 42146.

dernière analyse, il appartient aux gouvernements de protéger les citoyens contre l'intimidation et la corruption.

12. Il n'y a pas de raison de croire que la corruption liée aux drogues est fondamentalement différente des autres formes de corruption. Les pots-de-vin, la sollicitation d'un avantage illégal et l'extorsion sont souvent associés au trafic de drogues ou à la criminalité organisée en général, mais ils sont également très répandus dans de nombreux autres domaines d'activité socioéconomique. Dans certains cas, d'autres types de corruption peuvent également être importants et nuisibles, par exemple la fraude électorale, la fraude dans les passations de marché ou la corruption liée au trafic illicite de migrants, à la traite des personnes, au trafic des armes à feu ou au commerce illicite de diamants. Le versement de pots-de-vin lors d'opérations commerciales internationales, par exemple, a été, et continue d'être, une préoccupation majeure⁴. Ce type de corruption peut avoir un effet dévastateur sur l'efficacité de la gouvernance et sur le développement économique.

13. En l'absence de définition universelle de la corruption, les définitions juridiques se limitent à certains actes de corruption particuliers. À titre d'exemple, les États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption sont tenus d'incriminer un certain nombre d'actes tels que la corruption, l'enrichissement illicite, l'abus de fonctions, le trafic d'influence, la soustraction, le détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public. La corruption implique généralement l'abus des pouvoirs conférés. Pour un agent public, elle consiste à accorder ou à obtenir un avantage par des moyens illégitimes ou des moyens contraires à ses devoirs.

14. En dehors des définitions juridiques, la manière de définir et de percevoir la corruption diffère d'un

point de vue culturel et historique selon les régions. Les différences culturelles sont d'une grande importance, en particulier lorsqu'elles ont trait au statut social, à l'octroi de cadeaux, aux liens familiaux, à la réciprocité et à la communauté, et elles doivent être reconnues. Il convient d'en tenir compte pour mieux comprendre la façon dont les personnes dans différents contextes culturels reconnaissent un acte de corruption et y réagissent. Cependant, ces différences culturelles ne devraient pas servir de prétexte pour justifier la corruption. Presque toutes les cultures semblent considérer la corruption comme un comportement inacceptable.

15. La corruption doit être appréhendée dans le contexte politique, économique et social dans lequel elle sévit. En effet, les niveaux de tolérance à son égard peuvent varier d'un contexte à un autre, indépendamment de la législation en vigueur. Comprendre pourquoi la corruption est tolérée, voire acceptée, dans certains contextes est tout aussi important. La corruption, dans certaines circonstances, peut être une réaction sociale naturelle aux dysfonctionnements institutionnels. Certaines personnes peuvent avoir le sentiment que le coût de la lutte contre la corruption est supérieur aux gains pouvant être tirés de son éradication. Certains groupes peuvent percevoir la corruption comme un moyen approprié pour atteindre des objectifs collectifs ou politiques légitimes. Mais, en définitive, elle ne peut qu'entraîner l'affaiblissement des institutions sociales et politiques, créant ainsi un cercle vicieux où elle nuit à l'efficacité de la gouvernance. Or une gouvernance inefficace alimente la corruption.

2. La corruption et les marchés illicites de drogues

16. Les marchés illicites de drogues sont complexes et en constante évolution; ils sont aussi en général très résistants. Les trafiquants s'adaptent rapidement face aux efforts menés par les pouvoirs publics. Ils déplacent fréquemment les activités de trafic lorsque les initiatives mises en œuvre par les services de détection et de répression menacent de les démanteler. Les groupes désireux d'exploiter efficacement ces marchés illicites doivent être suffisamment ingénieux et organisés d'où, bien souvent, le rôle dominant joué dans ce contexte par les organisations criminelles. Les organisations criminelles les plus prospères sont généralement capables d'utiliser la violence de façon stratégique et la corruption et l'intimidation de façon

⁴ Voir, par exemple, la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales (résolution 51/191 de l'Assemblée générale, annexe).

systématique pour affaiblir l'action des autorités en matière de contrôle, de détection et de répression. Ce qu'elles ne peuvent obtenir par la corruption, elles l'obtiennent par la violence et l'intimidation. C'est pourquoi des villes, des pays ou d'autres zones géographiques exposées à d'intenses activités de trafic de drogues connaissent souvent un niveau élevé de violence et de corruption.

17. Certaines organisations criminelles se consacrent uniquement aux marchés illicites de drogues. D'autres ajoutent à leurs activités criminelles la production illicite et le trafic de drogues. Cette production et ce trafic ainsi que les infractions connexes représentent pour elles des sources de revenus considérables. Comme elles doivent limiter le risque d'être repérées et poursuivies, elles utilisent le produit de leurs activités illégales pour corrompre des agents des services de détection et de répression, de l'appareil judiciaire et d'autres institutions, afin d'entraver le bon fonctionnement de la justice et pouvoir mener leurs opérations autant que faire se peut sans ingérence extérieure. Dans de nombreux cas, elles parviennent à acheter la protection d'agents publics et, grâce à cela, à s'attaquer aux activités d'organisations criminelles concurrentes et établir un quasi-monopole sur les marchés illicites de drogues.

18. Selon certaines indications, les groupes criminels, y compris des bandes de jeunes, qui sont impliqués dans le commerce illicite de drogues sont plus violents que d'autres. La concurrence qu'ils se livrent donne lieu à de violentes confrontations et met en danger le citoyen ordinaire. De violentes confrontations opposent aussi fréquemment les organisations criminelles aux services de détection et de répression. L'intimidation et la violence vont de pair avec le commerce illicite de drogues. Les risques et la violence inhérents à la concurrence qui s'exerce sur les marchés illicites de drogues incitent les personnes impliquées à rechercher la complicité, la protection et l'assistance de certains agents publics, soit par le biais de pots-de-vin, soit par l'intimidation et la violence. Lorsqu'un groupe criminel s'est assuré ce type de protection et menace d'en faire usage pour éliminer ses rivaux, la bataille pour s'emparer du marché illicite d'une drogue donnée peut devenir féroce.

19. La perspective d'obtenir une partie du produit du trafic de drogues est une forte incitation à se laisser corrompre. Des responsables de services de détection

et de répression affirment que c'est en fait la principale cause de corruption à laquelle leurs services doivent faire face. Les profits considérables tirés du commerce illicite de drogues permettent aux organisations criminelles de se livrer à la corruption à très grande échelle. La corruption est essentielle pour assurer la circulation des envois de drogues illicites. Afin de tirer le maximum de profits de leurs investissements dans la production et le commerce illicites de drogues, la plupart des organisations criminelles cherchent et trouvent constamment des moyens d'obtenir la complicité d'agents publics clefs.

20. Les agents des services de détection et de répression sont particulièrement exposés à la corruption, au chantage et à l'intimidation. En échange d'une part des profits tirés du trafic de drogues, certains fonctionnaires peuvent s'abstenir d'appliquer la loi ou l'appliquer de façon incomplète pour que les criminels puissent mener leurs opérations de façon relativement libre, et certains aussi peuvent être payés pour appliquer la loi sélectivement ou s'en prévaloir pour harceler les rivaux d'un groupe criminel particulier.

21. Dans certains cas, des organisations criminelles se livrant à un trafic de drogues prospère, sont également devenues de véritables forces politiques qui ont su usurper le pouvoir et l'autorité d'institutions politiques légitimes. Agissant en collusion avec des élites politiques corrompues qui s'efforcent de tirer un avantage politique ou d'établir un monopole politique, certains de ces groupes criminels sont parvenus à contrôler de vastes marchés illicites. Ces sphères d'influence politique et criminelle qui se renforcent mutuellement finissent par saper la légitimité des institutions publiques.

22. Ainsi, les mécanismes et services expressément mis en place pour réduire le commerce illicite de drogues sont souvent entravés ou neutralisés par la corruption. Dans certains pays d'Amérique centrale, par exemple, la corruption liée aux drogues a été détectée parmi de hauts fonctionnaires, y compris des chefs des services de détection et de répression. En 2008, le Gouvernement mexicain a lancé l'Opération "Cleanup", destinée à débarrasser la direction des services de police de l'influence des cartels de la drogue. En conséquence, le chef par intérim de la police fédérale et le chef par intérim de la brigade antistupéfiants ont été arrêtés et condamnés. C'est là

un exemple de la manière dont les pouvoirs publics peuvent combattre au plus haut niveau la corruption endémique liée aux drogues.

3. Quelle est l'étendue de la corruption?

23. La corruption s'entoure du plus grand secret; les personnes qui en sont victimes peuvent ne pas être conscientes de leur victimisation. On a fait valoir qu'il n'était pas possible de mesurer avec précision la prévalence de la corruption, car la plupart des méthodes de mesure utilisées étaient par nature imparfaites.

24. Les données fondées sur des cas signalés de pots-de-vin ou de corruption ne reflètent généralement pas l'étendue réelle du problème. Les données officielles sur la corruption sont habituellement tirées de statistiques nationales sur la criminalité; ces mesures "objectives" de la corruption sont davantage des indicateurs de l'efficacité relative des initiatives anticorruption que des indicateurs du niveau réel de corruption. Les données officielles sur la corruption sont également conditionnées par la confiance de la population à l'égard de la police et par la volonté de signaler les infractions aux autorités. Enfin, comme les définitions officielles de la corruption diffèrent en général selon les pays, des comparaisons au niveau international fondées sur des données officielles de la justice pénale sont difficiles à établir et peuvent être source d'erreurs.

25. Des enquêtes sont souvent utilisées pour mesurer ou estimer la prévalence de la corruption sur la base de l'expérience et/ou de la perception des répondants. Des indicateurs fondés sur la perception des citoyens, des agents publics ou des milieux d'affaires sont fréquemment employés et restent très prisés des médias. Ils sont souvent regroupés dans des indices composites, comme l'Indice annuel des perceptions de la corruption publié par Transparency International, les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, qui mesurent aussi la capacité des pays à lutter contre la corruption, et les indices élaborés par le Forum économique mondial pour identifier les obstacles au commerce. Ces indices peuvent être utiles, mais leurs résultats varient généralement en fonction de limites méthodologiques et du contexte socioculturel duquel ils sont tirés. Les études de victimisation, telles que l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité réalisée par l'Office des Nations Unies

contre la drogue et le crime (UNODC) et l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, sont axées sur l'expérience des répondants en matière de corruption. Ces dernières années, les résultats de l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité ont conduit à l'élaboration de l'Enquête internationale sur la délinquance dans les affaires, qui s'intéresse essentiellement à l'expérience des répondants en matière de corruption, de fraude et d'extorsion.

4. L'impact de la corruption liée aux drogues

26. L'immense profit tiré du produit du commerce illicite de drogues est un puissant moyen de corruption. Les conséquences de la corruption peuvent être à la fois multiformes et profondes. La corruption menace la démocratie et le développement, compromet la bonne gouvernance et affaiblit les institutions sociales. La corruption liée aux drogues peut avoir un effet extrêmement préjudiciable sur la crédibilité et l'efficacité du système de justice pénale et ébranler l'état de droit. Elle peut également avoir une incidence néfaste sur la crédibilité et la légitimité d'autres institutions sociales. Elle alimente la méfiance du public envers l'action des secteurs tant public que privé et peut avoir un effet dévastateur sur le développement économique et social d'un pays.

27. Si on ne l'arrête pas, la "petite" corruption peut gagner l'ensemble des institutions sociales. Une fois qu'elle devient systémique et institutionnalisée, il est facile pour les agents publics de participer à diverses formes d'extorsion et de racket de protection. Il n'est guère exagéré de dire de ces formes de corruption qu'elles sont la source d'une crise majeure qui nécessite une attention immédiate. L'expérience a montré la gravité de ce danger. De nombreux exemples illustrent les conséquences catastrophiques de la corruption liée aux drogues sur l'État et ses institutions. Dans certains cas, ce type de corruption a des effets préjudiciables sur l'ensemble du système politique d'un pays.

28. La corruption peut être à la fois un produit et une cause de la défaillance des mécanismes de gouvernance. Elle se développe lorsque les politiques et les réglementations la favorisent et lorsque les institutions de contrôle sont faibles. Elle peut donc être considérée comme la conséquence directe de mécanismes de gouvernance et d'institutions

inadéquats, illégitimes ou inefficaces à plusieurs niveaux. L'inverse est également vrai: la corruption peut saboter ces institutions de même que les fonctions essentielles de gouvernance qu'elles exercent.

29. Les pays touchés par de graves problèmes de trafic de drogues sont particulièrement exposés aux agissements des groupes criminels organisés. Le commerce illicite de drogues peut avoir un effet déstabilisant sur l'économie nationale, le processus politique et la société civile⁵. La corruption politique, le népotisme et le clientélisme permettent aux groupes criminels d'avoir la mainmise sur certains groupes de population, ainsi que sur le processus politique. Les trafiquants de drogues trouvent des moyens de s'introduire dans ce processus en échangeant des votes contre des faveurs. Le clientélisme pratiqué par certaines organisations criminelles, avec ou sans le concours d'hommes politiques, peut avoir de profondes répercussions sur la vie politique d'une communauté. Les problèmes susmentionnés, qui sont très complexes, montrent la nécessité de vastes initiatives visant à prévenir la corruption liée aux drogues par l'autonomisation des populations, l'éducation et les réformes institutionnelles. Face à ce type de corruption et aux effets dévastateurs qu'elle a sur la société, il est inacceptable d'abdiquer et de nier la réalité. Les gouvernements doivent clairement adopter des mesures fortes pour prévenir et combattre la corruption. Paradoxalement, ce sont les gouvernements déjà infiltrés et affaiblis par la corruption liée aux drogues ou d'autres types de corruption qui sont les moins susceptibles d'adopter des mesures anticorruption efficaces.

B. La corruption et la lutte contre la drogue

30. Non seulement la corruption constitue un obstacle majeur au développement économique et social, mais elle entrave également le bon fonctionnement des services de justice et de sécurité. La probabilité de commettre une infraction est plus grande lorsque le risque de se faire prendre est faible et qu'un pot-de-vin offre le meilleur moyen d'échapper à toute obligation

de rendre compte. Au fil du temps, la corruption devient institutionnalisée et systémique et peut toucher l'ensemble du système de justice dont la crédibilité et la légitimité ne tardent pas à être compromise, de même que l'efficacité, car il ne peut plus compter sur le soutien public dont il a besoin pour bien s'acquitter de sa fonction. Ainsi, la corruption peut finalement atteindre les plus hautes sphères de l'État et entamer sa crédibilité, sa légitimité, sa stabilité et, à terme, sa viabilité.

1. La criminalité organisée et la corruption et l'intimidation d'agents publics

31. Les groupes criminels organisés se caractérisent principalement par leur capacité de profiter de la faiblesse des institutions et de recourir à la corruption et à l'intimidation pour mener leurs opérations avec le moins d'ingérence possible. La criminalité organisée tend à prospérer dans les villes, pays et autres zones géographiques où le contrôle des pouvoirs publics et les institutions locales sont déficients et les agents publics corrompus. La mesure dans laquelle les organisations criminelles parviennent à infiltrer le secteur public dépend de leurs caractéristiques et activités et également de la solidité et de la résistance relatives des institutions publiques. Les activités des trafiquants de drogues et d'autres groupes criminels organisés ne sont pas nécessairement la principale cause de la corruption; la faiblesse des services de détection et de répression et des services de justice pénale constitue une invitation permanente à la corruption. Dans des cas extrêmes, il arrive que des groupes criminels organisés parviennent, par la corruption, à prendre le contrôle d'administrations publiques défaillantes.

32. De nombreux faits attestent de l'utilisation systématique de la corruption et de l'intimidation par des groupes criminels organisés et de la collusion fréquente entre délinquants et agents publics à différents niveaux de l'État. La forme la plus courante de corruption est le versement de pots-de-vin dans le but d'exercer une influence sur les fonctions des organismes publics. Les agents publics corrompus deviennent alors des pantins à la solde des délinquants qui peuvent ensuite compter sur leur complicité.

⁵ Voir *Rapport de l'Organe international des stupéfiants pour 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.03.XI.1), chap. I.

2. La corruption des fonctionnaires de la police, des douanes et autres services de détection et de répression

33. Il est de plus en plus reconnu que la corruption dans la police n'est pas toujours une simple aberration. Les effets corrupteurs de la criminalité organisée sont systémiques et durables. Les groupes criminels sont connus pour conclure, avec la police ou d'autres services de détection et de répression et organismes de contrôle, des arrangements relativement stables. Ces derniers peuvent notamment prévoir la non-application de la loi ou son application sélective par un agent de l'État qui, en échange d'une partie du produit tiré d'activités illicites, permettra à un groupe criminel d'exercer le contrôle ou de consolider son contrôle sur un marché illicite. Les services de détection et de répression peuvent organiser un coup de main visant des opérations illégales insignifiantes ou un groupe criminel concurrent. Dans certains cas, la violence éclate entre des groupes criminels désireux d'approcher ou d'influencer des agents corrompus qui contrôlent certains secteurs (par exemple une piste d'atterrissage ou un poste de contrôle aux frontières). Par crainte d'être trahis, des groupes criminels peuvent prendre pour cible les agents qu'ils avaient soudoyés.

34. Les services de police et de douanes et d'autres services de détection et de répression des infractions en matière de drogues sont particulièrement exposés à la corruption. Plusieurs rapports officiels, par exemple en Australie, aux Bahamas et aux États-Unis d'Amérique⁶, reconnaissent que le commerce illicite de drogues a rendu les services de détection et de répression et les autorités douanières extrêmement vulnérables à la corruption liée aux drogues. Les

services de lutte contre la drogue y sont particulièrement exposés en raison, d'une part, des importantes sommes d'argent et quantités de drogues en jeu et, d'autre part, de l'empressement des délinquants de verser des pots-de-vin pour éviter tout problème. La fréquence des contacts que les membres des services spécialisés de détection et de répression des infractions liées aux drogues entretiennent avec les usagers et les fournisseurs de drogues illicites multiplie les possibilités de corruption et augmente le risque de comportement répréhensible. Les agents travaillant au sein de ces services sont plus exposés que d'autres à la corruption; ils sont aussi activement recrutés par les groupes criminels organisés. Les services de lutte contre la drogue risquent souvent d'être infiltrés par des groupes criminels organisés impliqués dans le trafic de drogues. Les agents des services de détection et de répression qui travaillent sur des affaires de trafic de drogues sont particulièrement vulnérables à la corruption car ils ont recours notamment à des informateurs, à des opérations d'infiltration et à des techniques d'enquête telles que les livraisons surveillées. En outre, il est possible que les agents et les recrues de la police pensent que la corruption est justifiable et acceptable dans certains cas, sentiment erroné qui est parfois renforcé par la sous-culture de la police locale.

35. Des actes de corruption liée aux drogues mettant en cause des fonctionnaires de police impliqués dans des activités criminelles graves ont été fréquemment signalés. Il s'agissait entre autres de vols d'argent et/ou de drogues à des revendeurs de drogues, de conduite de perquisitions illégales pour s'approprier des drogues ou l'argent provenant de la drogue, de vente de drogues volées, de protection d'opérations de trafic de drogues, de faux témoignages ou de signalement de fausses infractions⁷. Dans de nombreux pays, des fonctionnaires de police véreux participeraient activement au trafic de drogues (drogues qui parfois ont été confisquées), ou surveilleraient des cultures illicites au profit d'une organisation criminelle.

36. Il a également été signalé que de grandes quantités de drogues avaient été détournées des circuits de distribution licites pour être vendues sur les marchés illicites à la faveur d'abus de pouvoir commis

⁶ Bahamas, *Report of the Commission of Inquiry, Appointed to Inquire into the Illegal Use of the Bahamas for the Transshipment of Dangerous Drugs Destined for the United States of America, November 1983-December 1984* (Nassau, Commission of Inquiry, 1984); États-Unis d'Amérique, General Accounting Office, *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption*, rapport du GAO, GAO/GGD-98-111 (Washington, mai 1998); *The Knapp Commission Report on Police Corruption* (New York, George Braziller, 1973); et Australie, Nouvelle-Galles du Sud, *Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force* (Sydney, Police Integrity Commission, septembre 2009).

⁷ *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption...* (voir note 6).

par des fonctionnaires, ce qui allait à l'encontre des buts poursuivis par les organismes de réglementation et les mécanismes de contrôle des drogues.

37. La corruption de la police liée au commerce illicite de drogues prend souvent la forme d'un pots-de-vin – "taxe" ou "revenu" – secrètement prélevé sur des profits illicites. Plus l'action de détection et de répression se renforce, plus les fonctionnaires de police (et autres personnels des services de justice pénale) sont en mesure de "taxer" les profits tirés du commerce illicite de drogues. Dans certains cas, cette pratique aboutit à une concurrence ouverte, voire à des conflits violents, entre les fonctionnaires de police corrompus pour déterminer qui touchera les pots-de-vin. Des organisations de trafiquants de drogues bien établies peuvent considérer qu'un tel système leur est favorable, étant donné qu'elles peuvent verser des pots-de-vin et détourner l'attention de la police et des procureurs vers des groupes criminels qui ont moins de "contacts". La corruption peut aider un groupe criminel à exercer un contrôle étroit sur un marché licite ou illicite donné en incitant les autorités à supprimer ou à affaiblir la concurrence.

38. La corruption de la police entrave la coopération internationale en matière pénale et en matière de lutte contre la drogue. Il existe de nombreux obstacles à une coopération efficace en termes de détection et de répression au niveau international. Les questions de souveraineté, l'absence de législation d'habilitation, l'insuffisance des voies de communication ou la diversité des structures de détection et de répression ont été recensées au nombre des problèmes auquel il fallait s'attaquer. La coopération internationale dans la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de drogues est facilitée par divers instruments juridiques et arrangements institutionnels. Mais, en fin de compte, elle se fonde sur des relations de confiance et de réciprocité entre les services de détection et de répression et entre les fonctionnaires concernés. Ces relations peuvent être sérieusement compromises par la corruption, voire tout simplement par le soupçon de corruption. La corruption sape les efforts de coordination internationale et condamne à l'échec quelques-unes de nos meilleures initiatives internationales de lutte contre la drogue.

39. La réussite des stratégies visant à lutter contre le trafic de drogues, que ce soit aux niveaux local, régional ou mondial, dépend toujours de la capacité et

de la volonté des agents des différents services concernés de coopérer entre eux. Cette capacité peut être sérieusement mise à mal par la corruption et par la méfiance qu'elle génère parmi les intéressés. Lorsque des fonctionnaires de police ou des procureurs corrompus se voient communiquer par les services d'un autre pays des informations ou des éléments de preuve essentiels sur une enquête en cours, cette dernière est compromise. Par voie de conséquence, certains des témoins, informateurs et agents impliqués dans l'enquête peuvent aussi être compromis, menacés ou même tués. Certains fonctionnaires de police et agents des services de justice pénale impliqués peuvent être trahis ou intimidés ou encore victimes de représailles. Ainsi, la corruption peut rendre inutiles les opérations de police conjointes ou les enquêtes transfrontières. La corruption dans la police peut aussi empêcher la coopération internationale en matière d'échange de renseignements et de protection des témoins.

40. La corruption dans la police est difficile à combattre, mais toutes les personnes concernées devraient bien savoir qu'aucun acte de corruption ne saurait être toléré au sein d'un service de police, de douanes ou de lutte contre la drogue. Des mesures répressives temporaires ne sont généralement pas suffisantes pour remédier au problème. Leurs effets sont généralement limités et de courte durée. Des stratégies plus vastes de lutte contre la corruption s'imposent et elles devraient prévoir des mesures axées sur la prévention de la corruption et des contrôles réguliers. Toute stratégie globale visant à détecter et à éliminer la corruption dès qu'elle se manifeste doit comprendre des mécanismes indépendants de surveillance de la police, des enquêtes internes anticipatives et la mise en place de services spécialisés dans la lutte contre la corruption.

41. Les fonctionnaires de la police de terrain, des douanes et d'autres services de détection et de répression ne sont pas les seuls à être la cible d'organisations criminelles. Les agents de sécurité et autres personnels travaillant dans les aéroports internationaux et à d'autres postes de contrôle aux frontières, par exemple, sont aussi vulnérables aux tentatives d'infiltration ou de corruption. Une évaluation stratégique menée par la Gendarmerie royale du Canada a révélé que, dans le pays, des groupes criminels organisés avaient tenté d'utiliser les

aéroports en corrompant les employés ou en plaçant des complices au sein du personnel⁸.

42. Les organismes de contrôle sont aussi exposés à la corruption liée aux drogues. Par exemple, étant donné que les organisations criminelles doivent dissimuler le produit de leurs activités illicites, elles ont souvent besoin de la collaboration d'agents d'autorités de surveillance, d'employés d'institutions financières et d'autres professionnels pour blanchir ce produit. Cette collaboration obtenue par l'intimidation ou la corruption est mise à profit pour saper l'action de la police et d'autres services de détection et de répression visant à localiser, geler, saisir et/ou confisquer ces avoirs.

3. La corruption dans l'armée

43. Dans plusieurs pays, du fait de la corruption de la police, il a fallu associer l'armée à la lutte contre la drogue, à l'éradication des cultures illicites et aux contrôles aux frontières. Mais l'armée a parfois elle aussi été gagnée par le problème de la corruption liée aux drogues qui, dans certains cas, a nui à l'intégrité, à la crédibilité et à la légitimité des institutions militaires concernées. Pour limiter les effets dévastateurs du phénomène, il a parfois été décidé d'interrompre la mission des militaires stationnés dans des zones productrices de drogues illicites ou chargés de poursuivre les trafiquants. Dans d'autres cas, la population a vu la police et l'armée s'accuser mutuellement de corruption (même s'attaquer l'une à l'autre) et la crédibilité des deux institutions en a sérieusement pâti.

4. La corruption dans le corps judiciaire

44. Le corps judiciaire est tout aussi menacé par la corruption liée aux drogues et par les actes d'intimidation. En raison de l'influence qu'ils peuvent exercer sur l'ensemble du processus de justice pénale, les juges et les procureurs sont souvent visés par les groupes criminels. Le pouvoir qu'ils ont d'engager et de mener à terme des enquêtes judiciaires les rend très vulnérables à la corruption et à l'intimidation. De

nombreux membres du corps judiciaire sont ainsi victimes d'intimidation, de représailles et d'actes de violence. D'autres se laissent corrompre. Une fois compromises, ces personnes ne bénéficient plus de la protection normale de la loi et sont incapables de résister à la pression exercée par les organisations criminelles.

45. Lorsque des membres du corps judiciaire ou des services chargés des poursuites sont compromis, ils ne sont plus en mesure de s'acquitter efficacement de leur fonction de surveillance à l'égard du reste du système de justice pénale. Malheureusement, les mécanismes judiciaires existants en matière de surveillance et de contrôle ne suffisent pas toujours pour prévenir ou réprimer la corruption. Protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire offre un important moyen de le mettre à l'abri de la corruption, mais d'autres mesures efficaces de soutien doivent également être prises à cette fin. Les mesures préventives devraient comprendre l'élaboration de codes de déontologie pour les membres du corps judiciaire ainsi que des actions pédagogiques et des formations. Des mécanismes devraient être mis en place pour que les juges signalent les actes d'intimidation et demandent une assistance pour y faire face. Dans certains pays, il est difficile d'appliquer des sanctions à l'encontre des juges reconnus coupables de corruption. Les gouvernements devraient donc veiller à ce que la législation permette d'appliquer ces sanctions, lorsqu'il y a lieu.

46. Il est évident que les juges ont un rôle très important à jouer dans la lutte contre la corruption. Dans certains systèmes juridiques, ils jouent souvent un rôle direct dans les enquêtes et les poursuites visant la corruption. L'insuffisance des ressources, la complexité des affaires en présence, l'absence de soutien de la police, la destruction des preuves, la violence, l'intimidation, le manque de protection et les ingérences politiques peuvent être autant d'entraves à une action efficace contre la corruption.

5. La corruption liée aux drogues dans les pays dont les moyens de contrôle sont affaiblis ou qui sortent d'un conflit

47. La criminalité organisée liée aux drogues devient une menace majeure pour la paix et la sécurité. Les pays sortant d'un conflit et les pays en transition y sont particulièrement vulnérables. La guerre, les conflits civils, les insurrections et les catastrophes naturelles

⁸ Gendarmerie royale du Canada, *Project SPAWN: A Strategic Assessment of Criminal Activity and Organized Crime Infiltration at Canada's Class 1 Airports* (Ottawa, 2008).

peuvent exercer une pression considérable sur les institutions de la justice et de la sécurité publique. L'absence de contrôle social résultant de ces situations engendre souvent violence, instabilité et corruption. La rapidité des changements sociaux ainsi que l'affaiblissement et le manque de repères des services de détection et de répression et des institutions judiciaires qui caractérisent généralement ces situations créent un environnement favorable au développement de la criminalité organisée, du commerce illicite de drogues et de la corruption. La corruption liée aux drogues et la criminalité organisée peuvent causer des dommages incommensurables au développement social, politique et économique des pays qui connaissent ce type de situation. Le trafic de drogues, de même que la violence et la corruption qui y sont associées déstabilisent généralement les sociétés sortant d'un conflit et ont des effets dévastateurs sur leurs efforts de consolidation de la paix et de reconstruction. Le produit du trafic de drogues est trop souvent utilisé dans ce contexte pour soutenir des insurrections, fournir des armes, déstabiliser les gouvernements, saper le processus démocratique ou neutraliser les services de détection et de répression et les services de justice pénale.

48. En Afghanistan, par exemple, le trafic de drogue a accéléré le développement de la criminalité organisée et est devenu une énorme source de corruption. Ces deux phénomènes constituent des obstacles majeurs au maintien et à la consolidation de la paix et aux efforts de reconstruction. Selon un rapport récemment établi par l'UNODC sur la corruption en Afghanistan (*Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims*), le trafic de drogues et la corruption sont les deux plus grandes sources de revenus dans le pays, représentant ensemble la moitié de son produit intérieur brut. Le rapport montre comment la corruption sape la confiance à l'égard des fonctionnaires et du Gouvernement dans son ensemble et constitue l'un des principaux facteurs hypothéquant la consolidation de la paix dans le pays.

49. De nombreux pays en transition sont confrontés à une prolifération rapide de la criminalité organisée et du trafic de drogues. Les groupes criminels organisés sont notamment bien ancrés dans les Balkans. Dans la région de la Casamance au Sénégal, la police a indiqué

que le trafic de cannabis avait bénéficié d'un conflit de faible intensité⁹. La police sierra-léonaise a déclaré que les membres de l'Armed Forces Revolutionary Council, qui avait contrôlé le pays en 1997 et 1998, avaient fait du pays une zone de transit pour les envois de drogues illicites. En Europe du Sud-Est où, selon un rapport récemment établi par l'UNODC, le trafic de drogues est l'activité criminelle qui rapporte le plus, la corruption liée aux drogues représente un problème majeur qui touche directement les institutions de la justice pénale¹⁰.

50. Depuis la fin des années 1980, les coups d'État et les guerres qui ont eu lieu en Afrique de l'Ouest ont estompé les frontières entre le système politique et la criminalité, et accru l'incertitude qui, d'une manière générale, entoure la richesse et la façon de l'acquérir. Cette situation a servi de terreau à la corruption et a exacerbé le problème de la criminalité organisée dans la sous-région¹¹. Selon un rapport de l'UNODC¹², des quantités croissantes de cocaïne et d'autres drogues fabriquées illicitement en Amérique du Sud transitent par l'Afrique de l'Ouest avant d'être acheminées sur les marchés illicites européens en expansion. Si le trafic de drogues prospère pareillement dans cette région qui se relève de plusieurs conflits civils violents, c'est surtout parce que les trafiquants peuvent y opérer en toute impunité. L'une des principales faiblesses de l'Afrique de l'Ouest réside dans l'insuffisance des ressources des services de justice pénale, qui sont extrêmement vulnérables à la corruption. Selon ce même rapport, même en cas d'arrestation, les trafiquants de drogues internationaux opérant dans la région sont rarement reconnus coupables et condamnés.

⁹ *La criminalité transnationale organisée dans la région de l'Afrique de l'Ouest*, (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.05.XI.1), p. 9.

¹⁰ *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries*, publié par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime en mars 2008, p. 12 et 13.

¹¹ *La criminalité transnationale organisée dans la région de l'Afrique de l'Ouest*, p. 7.

¹² *Le trafic de drogue comme menace à la sécurité en Afrique de l'Ouest*, publié par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime en novembre 2008.

C. La lutte contre la corruption liée aux drogues

1. La lutte contre la criminalité organisée

51. Le démantèlement des organisations criminelles impliquées dans le trafic de drogues ou, tout au moins, la déstabilisation de leurs activités, est une condition préalable au succès de toute stratégie de lutte contre la drogue. La criminalité organisée pose de nombreux problèmes spécifiques et urgents aux systèmes de justice pénale dans le monde entier. La mondialisation rapide des réseaux criminels s'ajoute à ces problèmes, car elle met à l'épreuve la volonté et la capacité des institutions et des organismes nationaux de collaborer pour faire obstacle aux activités internationales de groupes criminels puissants. Les organisations criminelles parviennent à exploiter les faiblesses des organismes de lutte contre la drogue et des services de détection et de répression. Elles peuvent aussi s'adapter rapidement aux nouvelles tactiques et méthodes de ces organismes et services. Souvent, on ne parvient qu'à perturber temporairement les activités de ces organisations, laissant plus ou moins intacte leur capacité de se livrer au trafic de drogues.

52. La lutte contre la criminalité organisée comporte des difficultés évidentes. Les groupes criminels organisés disposent généralement de ressources considérables et ont accès à des technologies de pointe pour faire prospérer leurs activités. Ils sont difficiles à infiltrer et ne reculent devant rien pour se protéger des transfuges, des informateurs et des fonctionnaires de police. Ils n'hésitent pas à recourir à la violence. En raison du caractère dynamique des activités criminelles en cause, notamment celles liées au trafic de drogues, les services de détection et de répression et les services de justice pénale doivent constamment affiner, redéfinir et perfectionner leurs propres stratégies. Si possible, des techniques d'enquête modernes, telles que les livraisons surveillées, la surveillance électronique ou l'infiltration, doivent être utilisées. Les services de détection et de répression et les services de justice pénale doivent renforcer les capacités en matière de coopération internationale et savoir collaborer de manière efficace avec leurs homologues d'autres pays.

53. Il convient aussi de souligner l'importance des efforts visant à lutter contre le blanchiment d'argent et à localiser et saisir le produit du commerce illicite de

drogues, de la corruption et d'autres types d'infraction. Le régime de lutte contre le blanchiment d'argent repose sur un certain nombre de normes et d'instruments internationaux dont l'objet est de refuser aux délinquants tout refuge. Au nombre de ces instruments clefs figurent la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, la Convention des Nations Unies contre la corruption et les recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. Le régime de lutte contre le blanchiment d'argent permet de désorganiser les activités illégales des organisations criminelles et d'en saisir le produit.

2. L'application des mesures préventives nécessaires

54. Plusieurs mesures peuvent être prises pour prévenir la corruption liée aux drogues. Bon nombre d'entre elles sont les mêmes que celles qui sont adoptées pour lutter contre la corruption en général. Leur objectif est notamment de prévenir et de détecter les actes de corruption et d'enquêter à leur sujet. Dans les domaines de la détection et de la répression ainsi que de la justice, elles consistent entre autres choses à mettre en place et à renforcer de multiples structures de responsabilisation, des mécanismes d'enquête internes et des procédures disciplinaires. Les mesures les plus importantes pour prévenir la corruption liée aux drogues figurent dans la Convention des Nations Unies contre la corruption.

55. Prévenir la corruption liée aux drogues au moyen d'enquêtes, de poursuites et de sanctions lourdes est un élément fondamental de toute stratégie globale à cet égard. Mais ce n'en est qu'un volet. Il convient également de faire toute la place voulue à l'action pédagogique et à la prévention parce qu'à terme elles ont des effets bénéfiques beaucoup plus importants pour ce qui est de promouvoir l'intégrité des institutions publiques et d'influer sur la conduite des agents publics. La Convention contre la corruption offre la possibilité de créer des organismes indépendants dotés de pouvoirs légaux, qui sont en mesure de promouvoir de bonnes pratiques de prévention de la corruption. Elle préconise également de procéder à des évaluations périodiques des instruments juridiques et des mesures administratives en la matière afin d'en déterminer l'efficacité.

56. La prévention de la corruption suppose la mise en place, dans tous les organismes publics, de dispositifs efficaces, transparents et objectifs de recrutement, d'embauche, de fidélisation, de promotion et de mise à la retraite des agents publics. Ces dispositifs doivent également tenir compte du fait que certains agents ou organismes, comme ceux chargés de la lutte antidrogue et des activités de contrôle des drogues, sont peut-être plus exposés que d'autres à la corruption. Les vulnérabilités particulières de ces agents et organismes doivent être recensées et analysées. Il faut cerner les risques inhérents à ces domaines et y faire face en prenant des mesures concrètes, qu'il convient d'évaluer et de réviser périodiquement. On pourra ainsi prendre des mesures telles que soumettre à des vérifications les candidats retenus pour un poste ou pour une mission spéciale impliquant des activités de lutte contre la drogue, prévoir un roulement des effectifs et procéder à une analyse comparative des résultats obtenus par les individus et les équipes.

57. Tous les services appelés à intervenir dans la lutte contre la drogue doivent veiller à se doter de procédures spécifiques de soutien et de contrôle pour tous leurs collaborateurs, notamment ceux qui sont directement exposés à la corruption. Vu leur vulnérabilité en la matière, ils devraient tous avoir mis en place des procédures telles que: des évaluations régulières; la communication d'informations relatives à d'éventuels conflits d'intérêts, aux incompatibilités et aux activités connexes; et des déclarations et enregistrements de patrimoine, d'intérêts et de dons, ainsi que des procédures adéquates pour contrôler l'exactitude de ces déclarations. Des procédures permettant de signaler de manière confidentielle des transactions et des faits suspects devraient être prévues et des dispositions devraient être prises pour que les bureaux des affaires internes ou les mécanismes indépendants de supervision puissent enquêter efficacement sur les informations communiquées.

58. Chaque fois que les processus et les procédures en place accordent un certain pouvoir discrétionnaire à des fonctionnaires, il faut instituer des mesures efficaces permettant de surveiller et d'examiner l'usage qui est fait de ce pouvoir. Selon l'importance du risque de corruption, il faut toujours accorder la préférence à des systèmes de contrôle et d'approbation comportant plusieurs niveaux plutôt que de confier à une seule personne le pouvoir exclusif de prendre certaines décisions. Encourager la transparence et la

responsabilité dans la prise de décisions à tous les niveaux est l'un des moyens les plus efficaces de prévenir la corruption. Le secret qui est nécessaire pour préserver l'intégrité des enquêtes en matière de lutte contre la drogue et pour protéger les agents concernés ne doit pas servir à contourner la responsabilité des services opérationnels et de l'administration publique.

59. Empêcher le blanchiment du produit de la corruption est important pour prévenir la corruption elle-même. Les efforts déployés pour localiser et saisir les gains des revendeurs de drogues ont conduit à la création de mécanismes internationaux complexes visant à prévenir et combattre le blanchiment d'argent et à priver les trafiquants de drogues du produit de leurs activités illégales. Ces mécanismes peuvent également servir à empêcher les fonctionnaires corrompus de blanchir les avoirs qu'ils ont acquis illégalement. Les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent se fondent en partie sur la vigilance et la collaboration des institutions financières et de leurs employés, de même que de plusieurs autres spécialistes (comptables, investisseurs, juristes). Ceux-ci aussi doivent être protégés contre la corruption.

60. La lutte contre la corruption et l'intimidation de l'appareil judiciaire est une priorité de toute stratégie efficace anticorruption. Lorsque des magistrats sont compromis, les mécanismes juridiques et institutionnels de lutte contre la corruption sont neutralisés. Afin de prévenir la corruption de l'appareil judiciaire, des codes de déontologie, des mécanismes de contrôle efficaces et des mesures disciplinaires sévères peuvent être appliqués sans porter atteinte à l'indépendance de la magistrature. Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire¹³ réaffirment l'idée que les juges doivent être comptables de leur conduite envers les institutions compétentes créées pour faire respecter les normes judiciaires, institutions elles-mêmes indépendantes et impartiales. Ces principes ont vocation à compléter les règles de droit et les codes de déontologie auxquels les juges sont soumis et non à s'y substituer. Ils réaffirment aussi que l'intégrité est indispensable au bon exercice de la fonction judiciaire et que les juges doivent veiller à ce que leur conduite soit irréprochable

¹³ E/CN.4/2003/65, annexe; voir également la résolution 2006/23, annexe, du Conseil économique et social.

61. Il faut mettre à l'abri des risques de corruption et d'intimidation l'action confiée aux juges et aux procureurs en veillant à ce que la procédure judiciaire soit ouverte et accessible. Les audiences devraient être ouvertes au public, et il faut que les juges motivent leurs décisions et que ces décisions soient enregistrées et portées à la connaissance du public par les médias. Il est de la responsabilité des juges et des chefs de juridiction de prévenir la corruption en assurant l'administration efficace et responsable de la procédure judiciaire, y compris au moyen de systèmes permettant de tenir et de gérer les dossiers, de procédures tendant à réduire les délais, de registres des décisions et de procédures permettant de donner suite aux plaintes du public. Des mesures doivent être en place pour prévenir la destruction ou le vol de preuves et de pièces à conviction, ou la disparition ou la destruction de dossiers.

62. Les procureurs ont un rôle particulier à jouer dans la prévention de la corruption. Ils doivent pouvoir s'acquitter de leurs fonctions sans subir ni intimidation, ni entrave, ni harcèlement, ni ingérence politique, et sans mettre en jeu inutilement leur responsabilité personnelle. Ils doivent être comptables de leurs décisions et en mesure de les expliquer de manière franche et transparente. Lorsque des mesures disciplinaires s'imposent, elles ne doivent être prises qu'une fois la cause entendue de manière rapide et équitable. Comme les juges, les procureurs doivent être bien protégés; la sécurité de leur personne et celle de leur famille ne devraient jamais être menacées en raison de leurs responsabilités professionnelles.

63. Il existe plusieurs approches en matière de prévention de la corruption au sein de la police et des douanes. Dans le secteur de la détection et de la répression, la prévention de la corruption se décline en actions décisives dans plusieurs domaines, notamment: a) recrutement, formation et promotion; b) mise à disposition de ressources suffisantes; c) réforme des systèmes défectueux de rémunération, de récompense et d'incitation au sein de l'organisme; d) renforcement des structures existantes de gouvernance et de responsabilisation au sein et en dehors de l'organisme; e) accroissement de la transparence; f) modification des comportements et traditions au sein de l'organisme qui entravent l'élaboration de normes professionnelles et éthiques dans la police; et g) lutte contre toute sous-culture interne susceptible de perpétuer l'acceptation de la corruption.

64. Prévenir et réduire la corruption au sein de l'administration des douanes revêt aussi une grande importance pour la prévention du trafic de drogues. Ces services sont très vulnérables à la corruption. Il suffit qu'un fonctionnaire des douanes accepte sciemment une déclaration frauduleuse pour que soient compromis les résultats d'une opération antidrogue représentant des mois de travail. Une grande attention doit être accordée au recrutement, à la formation et à la surveillance des douaniers et du personnel qui les encadre. Pour élaborer des stratégies de lutte contre la corruption au sein de l'administration des douanes, il convient de déterminer les risques spécifiques de corruption aux divers stades de la procédure de dédouanement et de dresser s'il y a lieu une "carte des risques" montrant dans quelle mesure différents éléments de la procédure en place pourraient faciliter des violations et créer des possibilités de corruption. L'Organisation mondiale des douanes a recensé un certain nombre de pistes à prendre en compte pour prévenir la corruption touchant les opérations douanières: conduite et engagement des responsables; cadre réglementaire; transparence; automatisation; réforme et modernisation; contrôle et enquête; code de conduite; gestion des ressources humaines; moral du personnel et esprit de corps¹⁴.

65. Des approches intégrées sont donc nécessaires pour s'attaquer avec efficacité aux facteurs qui facilitent la corruption au sein des services de détection et de répression. Les principaux éléments d'un plan global de prévention de la corruption sont notamment les suivants: l'amélioration des méthodes de recrutement et de formation, une rémunération correcte, et des politiques, des procédures, une supervision et un contrôle administratif permettant de détecter et de combattre les problèmes d'usage illicite de drogues et de corruption parmi les agents. Des pratiques de gestion et de surveillance responsables et transparentes sont indispensables à la réussite de ces approches. Il faut inculquer aux cadres policiers le sens des responsabilités et les rendre comptables de l'intégrité des agents placés sous leurs ordres. Il faut

¹⁴ Organisation mondiale des douanes, Déclaration d'Arusha (révisée): Déclaration du Conseil de coopération douanière concernant la bonne gouvernance et l'éthique en matière douanière, 2003; voir également Organisation mondiale des douanes, *Guide pour le développement de l'éthique* (2007).

revoir les organigrammes pour assurer une responsabilisation interne et un contrôle efficace ainsi que pour modifier les procédures et pratiques qui favorisent la corruption. Enfin, la corruption ne saurait être totalement éradiquée sans la mise en place de mesures efficaces en matière de détection, d'enquête et de sanction. Pour ce faire, il faut disposer d'une unité indépendante chargée des enquêtes internes, fonctionnant comme il se doit dans le cadre d'un mécanisme de surveillance civil indépendant.

66. La mise en évidence de la corruption au sein d'un service de détection et de répression peut présenter quelques difficultés. Elle peut se fonder en partie sur des informations communiquées par des personnes privées ou des agents au sein du service, mais seules, ces informations sont généralement insuffisantes. Le service peut également avoir recours à des contrôles de probité, à des systèmes d'alerte précoce pour détecter les agents susceptibles d'être exposés à la corruption, et à des enquêtes en amont sur les agents intervenant au sein d'équipes ou dans des secteurs où l'on relève un nombre élevé de plaintes liées à la corruption. Le recensement des agents présentant un risque de corruption ou d'écart de conduite est un élément important de toute méthode efficace de détection et d'investigation. Certains domaines d'action, notamment la lutte antidrogue, exigent une attention particulière: le risque de corruption y est plus grand car ils sont en général entourés d'un grand secret et peu soumis au contrôle hiérarchique, administratif ou civil. Les plans de résistance à la corruption et de prévention de la corruption peuvent être élaborés après qu'une évaluation adéquate des risques a été réalisée et que les risques de conduite répréhensible et les agents qui y sont exposés ont été identifiés¹⁵.

67. Pour prévenir et combattre la corruption à tous les niveaux, il est indispensable de prévoir des mesures visant à protéger contre les traitements injustifiés toute personne qui signale de bonne foi un acte présumé de corruption. De telles mesures doivent concilier la nécessité de protéger les droits de la personne faisant l'objet de l'accusation et la nécessité de protéger l'auteur de cette accusation. Étant donné que des accusations calomnieuses peuvent être faites pour

discréditer des fonctionnaires et neutraliser l'action qu'ils mènent contre la criminalité, ces mesures doivent également offrir une certaine protection contre ce type d'accusation. Il faut aussi protéger les témoins, les experts et les victimes qui communiquent des informations ou témoignent dans des affaires de corruption. L'intimidation peut prendre de nombreuses formes et il faut généralement adopter diverses mesures pour protéger les personnes qui pourraient en faire l'objet. Il conviendrait d'élaborer des mesures destinées à assurer la protection physique des témoins qui pourraient être en danger et d'adopter des règles de preuve leur permettant de témoigner en toute sécurité. Il est important de mettre en place des programmes très complets de protection des témoins à l'intention de ceux qui collaborent avec la justice dans le cadre des enquêtes et des poursuites visant des affaires de corruption.

D. Recommandations

68. Les mesures visant à faire obstacle au commerce illicite de drogues doivent être mieux coordonnées et harmonisées avec des stratégies plus globales de lutte contre la criminalité organisée et d'atténuation des effets néfastes de la corruption liée aux drogues. Pour une application plus efficace des conventions internationales relatives au contrôle des drogues, l'OICS recommande ce qui suit:

a) Les gouvernements doivent accorder une attention plus grande aux initiatives de prévention de la corruption, en particulier lorsqu'elles concernent les institutions publiques et les agents activement engagés, à tous les niveaux, dans l'application des lois antidrogues. Ces agents sont particulièrement vulnérables à la menace de corruption, dont il convient de les protéger. Des plans de résistance à la corruption et de prévention de la corruption peuvent être élaborés après qu'une évaluation adéquate des risques a été réalisée et que les risques de conduite répréhensible et de corruption ont été identifiés;

b) Les gouvernements doivent accorder la priorité à des stratégies visant à prévenir la corruption et à sensibiliser les esprits à ce phénomène, en prenant appui sur les points forts et les valeurs propres à chaque contexte culturel;

¹⁵ Voir, par exemple: *Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force* (voir note 6).

c) Les gouvernements doivent accorder la priorité à la prévention de la corruption et de l'intimidation, en particulier parmi les magistrats. Un système judiciaire corrompu constitue un sérieux obstacle à la réussite des mesures anticorruption et des stratégies antidrogue;

d) Tous les services de détection et de répression et services de justice pénale appelés à intervenir dans la lutte contre la drogue ou la criminalité organisée devraient officiellement adopter et appliquer en leur sein des politiques d'intransigeance absolue face à la corruption;

e) Les services de détection et de répression et les services de justice pénale appelés à intervenir dans la lutte contre la drogue devraient adopter, à titre prioritaire, des mesures concrètes destinées à prévenir la corruption liée aux drogues et les autres formes de corruption et de conduite répréhensible dans leurs rangs. Ces mesures peuvent consister: à promouvoir des pratiques intègres et transparentes en matière de recrutement, de formation, d'affectation et de supervision du personnel; à instaurer des contrôles de probité; à renforcer les mécanismes d'enquête internes; à assurer une surveillance civile indépendante; à veiller à l'efficacité des poursuites; et à mieux protéger les informateurs (les personnes dénonçant des abus) et les témoins;

f) Tous les services appelés à intervenir dans la lutte contre la drogue devraient prévenir la corruption en veillant à se doter de procédures spécifiques de soutien et de contrôle pour tous leurs collaborateurs, notamment ceux qui sont directement exposés à la corruption. Vu leur vulnérabilité à la corruption, ils devraient tous avoir mis en place des procédures de prévention telles que: des évaluations régulières; la communication d'informations relatives à d'éventuels conflits d'intérêts, aux incompatibilités et aux activités connexes; et des déclarations et

enregistrements de patrimoine, d'intérêts et de dons, ainsi que des procédures adéquates pour contrôler l'exactitude de ces déclarations. Des procédures permettant de signaler de manière confidentielle des transactions et des faits suspects devraient être prévues et des dispositions devraient être prises pour que les bureaux des affaires internes, les services d'inspection ou les mécanismes indépendants de supervision puissent enquêter efficacement sur les informations communiquées;

g) Il faut redoubler d'efforts, aux niveaux national et international, pour renforcer encore les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et veiller à ce qu'elles visent l'identification et la confiscation du produit de la corruption liée aux drogues, ainsi que d'autres types d'infraction en matière de drogues;

h) Il faut continuer à resserrer la coopération internationale et régionale entre les services de détection et de répression et les services de justice pénale et à renforcer les capacités de ces services, en particulier dans le domaine de la prévention et de l'élimination de la corruption et de l'intimidation liées aux drogues;

i) Les États qui ne l'ont pas encore fait devraient être encouragés à ratifier et à appliquer la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et la Convention des Nations Unies contre la corruption (voir l'annexe III) afin que ces conventions puissent réaliser leur plein potentiel dans la lutte contre les infractions liées aux drogues, en particulier au niveau international;

j) La communauté internationale devrait apporter une aide aux États qui déploient de gros efforts pour lutter contre la corruption et l'intimidation liées aux drogues et qui ont besoin d'une assistance technique ou autre pour renforcer leurs capacités en la matière.