

Analyse détaillée de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Contexte

Après l'élaboration de la *Convention contre la criminalité transnationale organisée* en 2000, les Nations Unies se sont rendues compte qu'il fallait se doter d'un instrument juridique plus efficace pour lutter contre la corruption. La *Déclaration de Vienne sur le crime et la justice : relever les défis du XXI^e siècle*, formulée au Dixième congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants (10 au 17 avril 2000), invitait à l'élaboration d'un nouvel instrument pour la lutte contre la corruption. La *Déclaration* insistait sur l'urgence d'élaborer, sous les auspices des Nations Unies, un nouvel instrument juridique efficace contre la corruption, qui serait distinct de la *Convention contre la criminalité transnationale organisée*. Cette invitation a trouvé un écho parmi les États membres à la neuvième séance de la Commission des Nations Unies sur la prévention du crime et la justice pénale qui a suivi immédiatement (18 au 20 avril 2000).

À la suite de quoi, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 55/61 (datée du 4 décembre 2000) pour demander au secrétaire général de faire une analyse des instruments juridiques internationaux applicables et d'autres documents et recommandations relatifs à la corruption et de remettre un rapport à la Commission pour sa dixième séance. L'Assemblée générale a également demandé au secrétaire général de réunir un groupe intergouvernemental à composition non limitée comprenant des experts de pays membres et de le charger de formuler le mandat provisoire nécessaire à la négociation du futur instrument juridique contre la corruption. Par ailleurs, dans la résolution 55/188 (daté du 20 décembre 2000), l'Assemblée générale a proposé que le groupe d'experts examine la question des transferts de fonds illégaux et du rapatriement de ces fonds dans les pays d'origine.

La Commission a donc abordé, à l'occasion de sa dixième séance (tenue à Vienne du 8 au 17 mai 2001), le thème des « progrès réalisés dans l'action globale contre la corruption » et examiné le rapport du secrétaire général. Elle a accepté que le groupe d'experts se réunisse à Vienne du 30 juillet au 3 août 2001 pour examiner les éléments éventuels du mandat provisoire, notamment la question de la consolidation de la coopération internationale dans la prévention et la répression des transferts de fonds illégaux et dans la promotion de moyens permettant le renvoi de ces fonds au pays d'origine.

Principaux éléments de la Convention

- La Convention vise à couvrir les aspects suivants : le droit pénal, la transparence, l'assistance technique et les mesures préventives.
- Le texte provisoire compte 85 articles et est divisée comme suit :
 - Chapitre I : Dispositions générales (articles 1 à 4).

- Chapitre II : Mesures préventives (articles 5 à 14; les articles 15 à 18 sont supprimés pour l’instant).
 - Chapitre III : Incriminations, sanctions et recours, confiscation et saisie, compétence, responsabilité des personnes morales, protection des témoins et des victimes, détection et répression (articles 19 à 50).
 - Chapitre IV : Promotion et renforcement de la coopération internationale (articles 50 à 59).
 - Chapitre V : Mesures visant à prévenir et à combattre le transfert de fonds d’origine illicite provenant d’actes de corruption, y compris le blanchiment de fonds, et restitution de ces fonds (articles 64 à 69).
 - Chapitre VI : Assistance technique, formation et collecte, échange et analyse d’informations (articles 73 à 75).
 - Chapitre VII : Mécanismes de suivi de l’application (articles 76 à 77).
 - Chapitre VII : Dispositions finales (articles 78 à 85).
- Le texte provisoire de la Convention définit la notion de « corruption » (**article 2-1**) : *« Nonobstant les actes de corruption généralement reconnus dans divers systèmes juridiques, le terme ‘corruption’ tel qu’utilisé dans la présente Convention recouvre les actes prévus par la présente Convention et incriminés conformément au chapitre III, qu’ils soient imputés à un agent public ou privé, ainsi que tous autres actes que l’État Partie a pu, ou pourra à l’avenir, incriminer ou définir comme étant des actes de corruption dans son droit interne. Rien dans la présente Convention ne limite l’incrimination à l’avenir d’autres actes de corruption ni l’adoption de mesures pour combattre de tels actes. »*
- Le texte provisoire définit également la notion d’« agent public » (**article 2-a**) : *« i) toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d’un État Partie, qu’elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu’elle soit rémunérée ou non rémunérée, et quel que soit son niveau hiérarchique; ii) toute autre personne qui exerce une fonction publique, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique, ou qui fournit un service public, tels que ces termes sont définis dans le droit interne de l’État Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet État; iii) toute autre personne définie comme “agent public” dans le droit interne d’un État Partie. Toutefois, aux fins de certaines mesures spécifiques prévues au chapitre II de la présente Convention, on peut entendre par “agent public” toute personne qui exerce une fonction publique ou qui fournit un service public tels que ces termes sont définis dans le droit interne de l’État Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet État (...). »*
- Pour la première fois, la Convention fournit un cadre de référence qui, bien qu’il ne soit pas obligatoire, criminalise la corruption dans le secteur privé, prévoit des mesures pour améliorer l’intégrité de la gestion commerciale et formule des

dispositions pour pénaliser, entre autres, le trafic d'influence (la corruption dite « indirecte »).

Préoccupations

- La Convention comporte des dispositions novatrices concernant le renvoi des biens dans le pays d'origine, précédées par une déclaration attestant qu'il s'agit d'un « principe fondamental » de la Convention. Des dispositions sont également prévues pour améliorer la coopération internationale en matière d'extradition et d'assistance juridique mutuelle relativement aux délits de corruption et au blanchiment de l'argent. **Cela dit, beaucoup de pays développés insistent sur le principe de la réciprocité d'incrimination avant qu'une assistance de ce genre soit possible, c'est-à-dire que le droit pénal du pays demandeur et celui du pays sollicité prévoient des infractions comparables.** C'est notamment le cas pour les États-Unis avec qui ont été conclus 110 accords de ce genre. Par ailleurs, beaucoup de pays en développement estiment qu'il n'y a pas lieu de tenir compte des différences de systèmes juridiques, de la diversité culturelle et des divers degrés de développement des États lorsqu'il est question d'harmoniser les mesures dans ce domaine.
- Les agents publics nationaux sont assujettis aux tribunaux de leur propre pays, **mais il n'existe pas de tribunaux comparables pour les fonctionnaires** des États-Unis et d'autres organismes internationaux gouvernementaux.
- Aux termes de la Convention, les gouvernements jouissent de beaucoup de latitude pour décider s'il y a lieu d'intégrer les dispositions de la Convention au droit national et jusqu'à quel point. Le suivi de la Convention passe nécessairement par des mesures garantissant la mise en œuvre des dispositions obligatoires, notamment sous la forme d'un système de surveillance indépendante pris en charge par les organismes de la société civile des pays signataires. Les procédures en question ne seront généralement déterminées qu'après l'entrée en vigueur de la Convention.

Ce qu'en dit Transparency International...

- TI estime que la Convention doit traiter de la **corruption dans le secteur privé**, puisque la tolérance à cet égard compromet la confiance de la population dans ce secteur et peut entraver le développement durable. Selon TI, la Convention devrait aussi pénaliser la corruption dans le secteur privé tout comme elle le fait pour le secteur public.
- Concernant la **corruption politique**, TI invite instamment les gouvernements à appuyer et à consolider l'article 10 de la Convention, qui exige que tous les dons importants versés à des partis politiques fassent l'objet de déclarations, et elle estime que cet article devrait être élargi pour inclure aussi bien les candidats que

les partis. TI ajoute que la Convention devrait reconnaître le rôle de la **société civile** dans la lutte contre corruption, dans le préambule et dans le chapitre consacré aux mesures préventives.

- TI estime qu'il faut inclure **des mesures préventives obligatoires** dans la Convention. Des dispositions exécutoires de ce genre sont indispensables à la réduction des niveaux de corruption et devraient tenir compte des éléments suivants : les organismes indépendants de lutte contre la corruption, le recrutement, l'embauche et la promotion des fonctionnaires, les codes de déontologie des fonctionnaires, l'approvisionnement public et la gestion des finances publiques, le financement des partis politiques.

Pourquoi les parlementaires devraient-ils participer?

- À défaut de la participation durable et déterminée des parlementaires, on ne pourra faire que des progrès mineurs.
- Beaucoup des principales dispositions de la Convention invitent les parlements non seulement à élaborer et à mettre en œuvre une nouvelle loi, mais à veiller à ce qu'on la respecte. Il est également entendu que, après ratification, la Convention devienne partie intégrante des lois nationales et que, aux termes des constitutions des principaux États, elle l'emporte sur toutes les autres lois nationales. Cela signifie qu'une loi nationale non conforme aux normes de la Convention est réputée être non valide. Les parlementaires devraient également se rappeler que, si leurs collègues et les autorités de l'État se montrent peu disposés ou enclins à élaborer une loi conforme à la Convention aussi bien que dans le cas où il n'existerait pas de dispositions utiles dans les lois nationales à cet égard, la Convention sera appliquée directement par le système judiciaire.
- Une grande partie de la Convention aura des effets directs sur le travail et les activités des parlementaires. Voici une liste des dispositions les intéressant directement :

- Chapitre II : Mesures préventives

- Article 6 bis – Agents publics élus

- « Chaque État Partie envisage aussi d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées (...) pour arrêter les critères de nomination des agents publics devant accéder à un mandat public par voie d'élection. »

- Article 7 - Codes de conduite des agents publics

- La disposition utile est le paragraphe 6 qui dispose ce qui suit : « Chaque État Partie s'efforce (...) de mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de déclarer aux autorités compétentes notamment tout emploi, tous placements, tous avoirs et tous dons ou

avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts avec leurs fonctions d'agent public⁵. »

-Article 10 – Financement des partis politiques (tout l'article)

-Article 11 – Secteur privé

« f) La prévention des conflits d'intérêts en imposant, selon qu'il convient, des restrictions concernant l'emploi par le secteur privé d'anciens agents publics ou l'exercice par ces derniers d'activités professionnelles pendant une période d'une durée raisonnable après leur démission ou leur départ à la retraite, lorsque ledit emploi ou lesdites activités sont directement liés aux fonctions que ces anciens agents publics exerçaient ou supervisaient quand ils étaient en poste.

- Chapitre III : Incriminations, sanctions et recours, confiscation et saisie, compétence, responsabilité des personnes morales, protection des témoins et des victimes, détection et répression.

-Article 19 – Corruption d'agents publics nationaux (tout l'article)

-Article 19 bis - Corruption d'agents publics étrangers ou de fonctionnaires d'une organisation internationale publique (tout l'article)

-Article 21 – Trafic d'influence (tout l'article)

-Article 22 - Soustraction, détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public (tout l'article)

-Article 23 - Recel (tout l'article)

-Article 24 – Abus de fonctions (tout l'article)

-Article 25 – Enrichissement illicite (tout l'article)

-Article 26 – Utilisation d'information confidentielles ou privilégiées (tout l'article)

-Article 28 – Avantages indus (tout l'article)

-Article 40 – Poursuites judiciaires, jugements et sanctions

Paragraphe 7 : « Lorsque la gravité de l'infraction le justifie, chaque État Partie (...) envisage d'établir des procédures permettant de déchoir, par décision de justice ou par tout autre moyen approprié, pour une durée fixée par son droit interne, les personnes reconnues coupables d'infractions visées par la présente Convention (...). »

-Article 48 - Coopération entre secteur privé et autorités nationales (tout l'article)

**GROUPE DE TRAVAIL DE L'ORGANISATION MONDIALE DES
PARLEMENTAIRES CONTRE LA CORRUPTION SUR LA CONVENTION DES
NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION**

PERSONNES-RESSOURCES

PRÉSIDENTS

Sénateur Edgardo Angara

Sénateur (Philippines)

Edgardo_angara@hotmail.com

Immeuble GSIS

Centre financier

Bur. 505

Pasay City (Philippines)

Tél. : (632) 552-6601

Téléc. : (632) 552-6601

Londa Esadze

Député (Géorgie)

londaesadze@hotmail.com

8, av. Rustaveli

Tbilisi (Géorgie)

380017

Tél. : (995 32) 23 28 95

Téléc. : (995 32) 92 22 24

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Mary Kathleen King

Sénatrice (Trinité-et-Tobago)

a/s Mary King and Associates Ltd.

Coin des rues Deane et Warner

St. Augustine (TT)

Antilles

Tél. : +1 011-868-662-9535

Téléc. : +1 (-011) -868-663-4252

Inder Jit

Député à la retraite (Inde)

inderjit@infapublications.com

Immeuble Jeevan Deep

Rue du Parlement

New-Delhi (Inde)
110001
Tél. : +91 11-374-6766
Télec. : +91 11-374-6788

Shafqat Mahmood
Député à la retraite (Pakistan)
shafmahmood@hotmail.com

Tom Levitt
Député (R.-U.)
tomlevittmp@parliament.uk
Chambre des communes
Londres (Angleterre)
SW1A 0AA

Willibrod Peter Slaa
Député (Tanzanie)
wslaa@hotmail.com
C.P. 119
Karatu (Tanzanie)
Tél. : 027-0744-36695
Télec. : 027-253-4526

Naser Al-Sane
Député (Koweït)
C.P. 716
Safat (Koweït)
13008
naser@alsane.com
Tél. : (965) 243-9295 or 2455422
Télec. : (965) 246-0959