

**La convention  
des Nations Unies  
contre la corruption**



## ***Introduction***

La convention des Nations Unies contre la corruption a été adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies le 31 octobre 2003 à New York. Ouverte à la signature en décembre 2003, elle est entrée en vigueur le 14 décembre 2005;

La Convention définit ainsi son objet :

- promouvoir et renforcer les mesures de prévention de la corruption,
- promouvoir, faciliter et appuyer la coopération internationale et l'assistance technique pour la prévention et la lutte contre la corruption;
- promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires et des biens publics.

Pour remplir ces objectifs, la convention prévoit un large éventail de mesures que les Etats parties doivent adopter pour lutter contre la corruption et la prévenir. Ces mesures sont relatives à la prévention et la répression de la corruption, la coopération internationale dans la lutte contre la corruption, le recouvrement et la restitution des avoirs obtenus par la corruption et envoyés à l'étranger pour être soustraits à la justice nationale.

Abordant ainsi tous les domaines de la lutte contre la corruption, la convention est un outil de première importance pour combattre ce fléau dans tous ses aspects et au niveau mondial. Encore faut-il que ses dispositions soient observées et concrétisées par les Etats Parties.

Les États, en ratifiant une convention internationale, s'engagent à en respecter les termes. Celle-ci acquiert donc théoriquement pour eux force obligatoire. Mais on le sait, la force contraignante des conventions internationales est toute relative. Un Etat qui ne respecte pas les engagements prévus par la convention auquel il est Partie n'encourt guère que les observations de l'organe chargé du suivi de la convention.

C'est pourquoi il est de toute première importance que tous ceux pour qui la lutte contre la corruption est une priorité, connaissent les dispositions de cette convention et en exige une observation sérieuse, des Etats dont ils sont ressortissants.

## ***La convention des Nations Unies contre la corruption***

Michèle Zirari\*

La convention des Nations Unies contre la corruption a été adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies le 31 octobre 2003 à New York. Elle a été ouverte à la signature des Etats du 9 au 11 décembre 2003 à Mérida au Mexique et par la suite au siège des Nations Unies à New York jusqu'au 9 décembre 2005, conformément à ce que prévoit son article 67 ;

A l'issue des trois jours de la conférence de Mérida, du 9 au 11 décembre 2003, 94 pays avaient signé la convention.

Les ratifications ont été moins rapides. Près de trois ans plus tard, en septembre 2006 on compte 140 signatures, mais seulement 61 ratifications<sup>1</sup>.

La Convention est entrée en vigueur le 14 décembre 2005 conformément à l'article 68 prévoyant cette entrée en vigueur "le quatre vingt dixième jour suivant la date de dépôt du trentième instrument de ratification, acceptation, approbation ou adhésion".

La convention est volumineuse (71 articles dont certains fort longs). On peut lui reprocher cette longueur qui en fait un instrument d'accès quelque peu difficile, d'autant plus que le texte n'est pas toujours très clair, mais c'est le cas de beaucoup de conventions internationales dont la rédaction finale est un compromis entre les divers points de vue qui se sont confrontés pendant les travaux préparatoires.

---

(\*) Professeur de droit à l'Université Mohamed V, Rabat et membre du Conseil National de Transparency Maroc

(1) On peut consulter le texte de la convention et l'état des ratifications sur le site de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) : [www.unodc.org/](http://www.unodc.org/)

La convention comporte sept chapitres :

- I.** Dispositions générales (articles 1 à 4)
- II.** Mesures préventives (articles 5 à 14)
- III.** Incrimination, détection, répression (articles 15 à 42)
- IV.** Coopération internationale (article 43 à 50)
- V.** Recouvrement d'avoirs (articles 51 à 59)
- VI.** Assistance technique et échange d'informations (articles 60 à 62)
- VII.** Mécanismes d'application (articles 63 et 64)
- VIII.** Dispositions finales (articles 65 à 71)

Les dispositions générales (chapitre I) définissent l'objet de la convention, son champ d'application et la terminologie utilisée, puis rappellent le principe de souveraineté des Etats.

La Convention, selon l'article premier, a pour objet de :

- promouvoir et renforcer les mesures visant à prévenir et combattre la corruption de manière plus efficace;
- promouvoir, faciliter et appuyer la coopération internationale et l'assistance technique aux fins de prévention de la corruption et de la lutte contre celle-ci y compris le recouvrement d'avoirs;
- promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics.

Les termes utilisés sont ensuite définis (agent public, agent public étranger, bien, produit du crime, gel, confiscation...) puis le champ d'application de la convention qui, selon les termes de l'article 3 s'applique "à la prévention, aux enquêtes et aux poursuites concernant la corruption, ainsi qu'au gel, à la saisie, à la confiscation et à la restitution du produit des infractions établies conformément à la présente convention".

Enfin l'article 4 prévoit la protection de la souveraineté des Etats Parties : "Les Etats parties exécutent leurs obligations au titre de la présente convention d'une manière compatible avec les principes de l'égalité souveraine et de l'intégrité territoriale des Etats et avec celui de la non-intervention dans les affaires intérieures d'autres Etats".

En suivant l'ordre d'exposition adopté par la Convention on présentera successivement les mesures de prévention préconisées, les infractions prévues (2), les règles relatives aux poursuites et aux sanctions (3), la coopération internationale (4), le recouvrement d'avoirs (5). Enfin, en conclusion on portera une appréciation sur le contenu et la portée de cette convention

### ***1. Prévention de la corruption***

Les mesures de nature à prévenir la corruption sont prévues par le chapitre II. Il s'agit d'ailleurs plutôt de recommandations que de mesures impératives. Ainsi l'article 5 prévoit que chaque Etat Partie "élabore et applique ou poursuit, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique" des politiques de prévention de la corruption, "s'efforce de mettre en place des pratiques efficaces" de lutte contre la corruption. On retrouve les mêmes expressions ou des expressions similaires dans les articles suivants.

L'article 6 prévoit que les Etats font en sorte qu'existent un ou plusieurs organes de prévention de la corruption. Ces organes sont chargés d'appliquer les politiques et de diffuser les connaissances dans le domaine de la corruption. Ils doivent avoir les moyens matériels et humains et l'indépendance nécessaires pour exercer leurs fonctions à l'abri de toute influence. Leur nom et leur adresse doivent être communiqués au Secrétaire général des Nations Unies.

L'article suivant est consacré à la transparence dans le secteur public pour laquelle il est recommandé d'adopter des systèmes de recrutement, promotion, retraite des agents publics non élus qui soient efficaces et transparents, d'assurer une rémunération adéquate en particulier pour les postes exposés à la corruption, de prévoir un système de recours efficace, et s'il y a lieu des mesures spécifiques au personnel chargé de la passation des marchés publics.

Le même article préconise l'adoption de mesures appropriées pour promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques, pour accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public et, "le cas échéant, du financement des partis politiques".

Il avait été prévu un article spécifique consacré au financement des partis politiques, mais les Etats Unis s'y sont opposés fermement, affirmant qu'ils ne signeraient pas le texte en cas de dispositions trop strictes sur ce point.

L'élaboration de codes de conduite des agents publics est recommandée (article 8). Ces codes doivent poser des normes de conduite pour l'exercice correct des fonctions publiques et prévoir des mesures disciplinaires pour ceux qui ne les respecteraient pas. Ils doivent mettre en place des systèmes de nature à faciliter le signalement par les agents publics des actes de corruption dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction et obliger les agents publics à déclarer les activités extérieures et toutes situations d'où pourrait résulter un conflit d'intérêt.

Un article est consacré aux marchés publics (article 9) pour lesquels sont recommandés la diffusion des informations sur les appels d'offre et les critères de sélection et d'attribution, l'utilisation de critères objectifs et prédéterminés pour les décisions, un système de recours efficace...

Sont également prévues l'information du public, des mesures – très peu précises – pour renforcer l'intégrité des juges et des autorités de poursuite et prévenir les possibilités de les corrompre, des mesures pour prévenir la corruption dans le secteur privé, ainsi que des mesures pour favoriser la participation active de la société.

Dans le cadre de ces dispositions préventives, la Convention énumère des mesures destinées à lutter contre le blanchiment d'argent (article 14). L'article 14 impose la mise en place d'un régime interne complet de réglementation et de contrôle des banques et de toutes les institutions de transmission de fonds ou de valeur, permettant notamment l'identification des clients et des opérations suspectes. Ensuite, le même article, sans les imposer, préconise diverses mesures, notamment celles réalisables pour la détection et la surveillance du mouvement transfrontière d'espèces et de titres négociables, ainsi que des dispositions pour que les institutions financières consignent par écrit les transferts électroniques et exercent une surveillance sur les transferts non accompagnés d'informations complètes sur le donneur d'ordre.



## ***2. Les Infractions prévues par la convention***

Elles sont énumérées et définies dans le chapitre 3 intitulé : incrimination, détection, répression.

La convention prévoit pour les Etats Parties l'incrimination obligatoire d'un certain nombre d'actes (s'ils ne sont pas déjà incriminés par le droit des Etats), mais pour d'autres, l'incrimination reste facultative.

### ***Infractions dont l'incrimination est imposée aux Etats Parties***

Il s'agit de la corruption d'agents publics nationaux, de la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques, des soustractions, détournements ou autre usage illicite d'un bien par un agent public (articles 15, 16 et 17), du blanchiment du produit du crime (article 23) et de l'entrave au bon fonctionnement de la justice (article 25).

#### **✓ La corruption d'agents publics nationaux consiste intentionnellement :**

- pour quiconque, au fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public, un avantage indu, pour lui ou une autre personne afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.
- pour l'agent public de solliciter ou d'accepter un avantage indu, pour lui ou une autre personne, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.

#### **✓ La corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques :**

C'est le même acte que dans l'infraction prévue ci-dessus; l'infraction concerne quiconque corrompt un agent public étranger ou un fonctionnaire d'une organisation internationale publique; elle concerne également les agents publics étrangers et les fonctionnaires d'une organisation internationale publique qui sollicitent ou acceptent

la corruption.

L'application de cette infraction risque dans de nombreux Etats, notamment au Maroc, d'être paralysée par l'immunité diplomatique pour un certain nombre d'agents publics étrangers.

✓ **Les soustractions détournements ou autres usages illicites de bien par un agent public :**

Ils sont définis comme des actes commis intentionnellement consistant dans la soustraction, le détournement ou un autre usage illicite, par un agent public, à son profit ou au profit d'une autre personne, de tous biens, fonds ou valeurs publics ou privés ou de toute autre chose de valeur qui lui ont été remis à raison de ses fonctions.

✓ **Le blanchiment du produit du crime**

Il consiste :

- dans la conversion ou le transfert de biens lorsque l'auteur, sachant qu'ils sont le produit du crime, veut en dissimuler l'origine illicite ou aider la personne impliquée,
- dans la dissimulation de la nature ou de l'origine du bien lorsque l'auteur sait qu'il est le produit du crime
- dans l'acquisition, l'utilisation, la détention de biens dont celui qui les acquiert sait qu'ils sont le produit du crime

La complicité, la tentative, l'entente en vue commettre de telles infractions sont punissables.

✓ **l'entrave au bon fonctionnement de la justice constitue cette infraction :**

- le recours à la force, à l'intimidation, à la promesse ou l'offre d'avantages pour obtenir un faux témoignage, empêcher un témoignage ou la présentation d'un élément de preuve dans une procédure concernant une infraction prévue par cette Convention,

- le recours à la force, à l'intimidation, à la promesse ou l'offre d'avantages pour empêcher un agent de constatation ou un agent de la justice d'exercer ses attributions concernant une infraction prévue par cette Convention.

***Infractions dont l'incrimination est seulement recommandée aux Etats Parties***

Alors que pour les infractions qui précèdent, la convention prévoit: "Chaque Etat partie adopte les mesures législatives et autres pour conférer le caractère d'infraction pénale...", pour d'autres, la formule change et devient "Chaque Etat partie envisage d'adopter les mesures législatives...". L'introduction de ce verbe "envisage" rend les dispositions des articles incitatives mais non obligatoires.

Les infractions dont l'incrimination est préconisée mais non obligatoires sont le trafic d'influence (article 18), l'abus de fonction (article 19), l'enrichissement illicite (article 20), la corruption et l'enrichissement dans le secteur privé (articles 21 et 22), et le recel (article 24).

✓ **Le trafic d'influence**

Il est défini comme le fait :

- pour quiconque de promettre, offrir ou accorder, intentionnellement, un avantage indu à un agent public pour que celui-ci use de son influence réelle ou supposée en vue obtenir d'une administration ou d'une autorité publique de l'Etat un avantage indu pour soi-même ou une autre personne,
- pour un agent public, de solliciter ou accepter un avantage indu afin d'user de son influence réelle ou supposée, pour faire obtenir d'une administration ou d'une autorité publique de l'Etat un avantage indu.

✓ **L'abus de fonction**

Il consiste pour un agent public à abuser, intentionnellement, de ses fonctions ou de son poste c'est à dire accomplir ou s'abstenir d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions, un acte en violation des lois pour obtenir un avantage indu pour lui-même ou une autre personne.

✓ **L'enrichissement illicite**

Il est défini comme une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes.

✓ **La corruption et la soustraction de biens dans le secteur privé**

Elles ont une définition très proche de la corruption et des soustractions dans le secteur public. Il s'agit donc des mêmes infractions que celles prévues par les articles 15 et 17 mais au lieu de concerner les agents publics, elle concerne les personnes qui dirigent ou travaillent dans une entité du secteur privé.

✓ **Le recel**

Il consiste dans le fait de dissimuler ou de retenir de façon continue des biens en sachant qu'ils proviennent de l'une quelconque des infractions établies par la convention.

Toujours dans le domaine de l'incrimination les articles suivants prévoient la responsabilité des personnes morales, la répression de la tentative et de la complicité.

**3. Les poursuites**

La fin du chapitre III (incrimination, détection, poursuites) contient des dispositions concernant la poursuite et les sanctions.

Parmi les dispositions les plus importantes on retiendra celles concernant :

✓ **La prescription**

Selon l'article 29, le délai de prescription doit être long. Il doit être

plus long ou suspendu lorsque l'auteur s'est soustrait à la justice. Cependant cet article n'est pas obligatoire puisqu'il dispose "lorsqu'il y a lieu, chaque Etat fixe un long délai de prescription ..."

✓ **Le gel, la saisie et la confiscation**

Après avoir posé les principes classiques (la sanction doit tenir compte de la gravité de l'infraction...) la convention prévoit, de manière non impérative (article 31) le gel, la saisie et la confiscation. Chaque Etat "prend dans toute la mesure du possible dans le cadre de son système juridique interne", les mesures pour :

- localiser et confisquer les produits du crime et les biens et instruments utilisés pour le commettre,
- réglementer l'administration des biens gelés ou confisqués,
- si le produit du crime a été transformé ou converti en d'autres biens, saisir ces biens
- saisir les produits ou avantages tirés du produit du crime,
- rendre les tribunaux compétents pour ordonner la production et la saisie de tous documents bancaires, financiers et commerciaux, nonobstant le secret bancaire.
- exiger que l'auteur d'une infraction établisse l'origine licite du produit présumé du crime.

✓ **La protection des témoins, des experts, des victimes et des personnes qui communiquent des informations**

L'article 32 prévoit que les Etats doivent prendre, dans la limite de leurs moyens, des mesures appropriées pour assurer une protection efficace contre des actes éventuels de représailles ou d'intimidation, aux témoins et aux experts qui déposent dans des infractions prévues par la Convention. Ces mesures peuvent consister en une protection physique (nouveau domicile, nouvelle identité..), ou en une modification des règles de preuve permettant aux experts et témoins de déposer de manière à garantir leur sécurité, notamment autoriser les liaisons vidéo ou d'autres moyens adéquats. Chaque Etat doit également envisager de prendre des mesures pour assurer la protection

des personnes qui de bonne foi signalent des actes de corruption.

#### ✓ **Les autorités spécialisées**

Chaque Etat fait en sorte qu'existent un ou plusieurs organes ou des personnes indépendants, spécialisés dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression. Ce ou ces organes se voient accorder l'indépendance nécessaire pour exercer leur pouvoir efficacement et à l'abri de toute influence indue. Ces organes devraient avoir la formation et les ressources appropriées pour exercer leur tâche.

Ce chapitre préconise également des mesures destinées à améliorer la coopération entre les différents organes de l'Etat, notamment entre les autorités publiques chargées de la constatation et celles chargées de la poursuite, entre autorités nationales et secteur privé ; Il encourage les Etats à veiller à ce qu'il y ait, dans leur système juridique interne, des mécanismes appropriés pour surmonter les obstacles qui peuvent résulter des lois sur le secret bancaire ; enfin sont prévues les règles de compétence territoriale qui doivent être respectées par les Etats Parties (les tribunaux sont compétents pour les infractions commises sur le territoire, à bord d'un navire ou d'un aéronef battant son pavillon), et celles qui peuvent l'être (auteur ou victime ressortissant de l'Etat Partie...) avec des mesures spéciales pour le blanchiment.

#### ***4. Coopération internationale***

La coopération internationale est de toute première importance dans le succès de la lutte contre la corruption. En effet, d'une part la corruption sévit dans de nombreux marchés et contrats internationaux, d'autre part les fonds illégalement obtenus sont le plus souvent envoyés à l'étranger pour être soustraits aux investigations des autorités nationales.

Le chapitre IV de la Convention est consacré à cet aspect de la question. Après avoir posé le principe de la coopération internationale, il traite principalement de l'extradition et de l'entraide judiciaire.

#### ✓ **L'extradition**

Le très long article 44 y est consacré. Il renvoie au droit interne des

Etats Parties mais prévoit également des dispositions de nature à faciliter l'extradition. Par exemple, lorsqu'un Etat subordonne l'extradition à l'existence d'un traité, la convention lui demande de considérer la convention comme une base légale de l'extradition; le même article préconise également que les infractions prévues par la Convention ne soit pas considérées comme des infractions politiques<sup>1</sup>, qu'elles soient inscrites comme permettant l'extradition dans les conventions d'extraditions; il recommande également des restrictions au principe de la double incrimination<sup>2</sup>, aussi bien pour l'extradition que pour l'entraide judiciaire, etc.

#### ✓ **L'entraide judiciaire**

Elle est longuement traitée par l'article 46. L'entraide judiciaire doit être fournie pour les enquêtes, les poursuites et les procédures. Elle est accordée pour de nombreux actes : recueil de témoignages, perquisitions, saisies, signification d'actes, etc., en un mot, pour reprendre les termes mêmes de la convention "tout type d'assistance".

Pour faciliter et rationaliser cette aide, chaque Etat désigne une autorité centrale ayant la responsabilité et le pouvoir de recevoir les demandes d'entraide et de, soit les exécuter, soit les transmettre aux autorités compétentes.

La forme que doivent revêtir les demandes d'entraide est précisée de même que les cas où cette entraide peut être refusée. Sur ce dernier point, certains des cas prévus sont si vagues qu'ils ouvrent la porte à un refus d'entraide quasiment discrétionnaire, par exemple "Si l'Etat Parte requis estime que l'exécution de la demande est susceptible de porter atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité, à son ordre public ou à d'autres intérêts essentiels"

Toujours dans le cadre de la coopération internationale la

---

(1) De manière générale, il n'y a pas d'extradition pour les infractions politiques.

(2) En application du principe de la double incrimination l'extradition ne peut être accordée que si l'infraction pour laquelle elle est demandée est incriminée dans les deux Etats concernés, celui qui demande l'extradition et celui à qui elle est demandée.

Convention consacre des articles au transfèrement des personnes condamnées, aux transferts des procédures pénales et aux enquêtes.

### ***5. Recouvrement d'avoirs***

Le chapitre V est consacré au recouvrement d'avoirs. La restitution d'avoirs, selon l'article 51 est "un principe fondamental de la Convention, pour lequel les Etats Parties s'accordent mutuellement la coopération et l'assistance la plus étendue".

Le problème de la restitution des fonds provenant d'actes de corruption est particulièrement aigu pour de nombreux pays en développement où la corruption de hauts fonctionnaires a largement entamé sinon épuisé la richesse nationale. Les dispositions de la convention sur ce point résultent d'une forte demande des pays du Sud.

Il est prévu une série de mesures de nature à prévenir et détecter les transferts de produits du crime, notamment des informations données aux institutions financières relatives aux types de personnes physiques et morales sur lesquelles doit être exercée une surveillance accrue, éventuellement l'identité de ces personnes, l'établissement pour les agents publics appropriés de systèmes efficaces de divulgation de l'information financière assortis de sanctions en cas de non-respect.

Ce chapitre prévoit également des mesures pour le recouvrement direct des biens par des actions en justice devant les tribunaux d'un autre Etat Partie, des mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation et des mesures pour la restitution des avoirs.

Pour cette coopération, l'article 58 préconise la création par les Etats Parties d'un service de renseignement financier qui sera chargé de recevoir, d'analyser et de communiquer aux autorités compétentes des déclarations d'opérations financières suspectes.

Le chapitre VI prévoit des mesures d'assistance technique et d'échanges d'informations et le chapitre VII les mécanismes d'application (conférence des parties et secrétariat) et le chapitre VIII les dispositions finales (application de la convention; règlement des différends; signature, ratification, acceptation, approbation et adhésion; entrée en vigueur ; amendement, dénonciation.



## ***6. Conclusion***

Après plusieurs années de négociations, l'ouverture à la signature de la Convention contre la corruption a constitué, pour tous ceux qui s'estiment concernés par ce problème et ses conséquences, un événement d'importance.

Qu'une convention envisage la lutte contre la corruption au niveau mondial montre l'importance de la question et la prise de conscience de la nécessité d'y apporter des solutions.

Comme on l'a vu, la convention aborde tous les chapitres importants liés à la corruption : prévention, incriminations, poursuites, coopération internationale et ceci de manière très détaillée. Pour la première fois dans un instrument juridique international est envisagé le problème de la restitution des avoirs volés et sont prévus des procédés de récupération basés sur la coopération internationale.

On ne peut toutefois manquer d'exprimer quelques regrets. Le premier est le caractère souvent peu contraignant de ce document. On l'a souligné, de nombreuses mesures sont recommandées mais peu ont un caractère obligatoire pour les Etats Parties.

Dans le même ordre d'idées on peut également regretter le petit nombre d'infractions dont l'incrimination est obligatoire et s'étonner que l'incrimination du trafic d'influence, du recel, de la corruption dans le secteur privé pour ne citer que ces infractions, reste facultative. Dans ce domaine, la législation pénale marocaine est plus complète puisque les infractions qui viennent d'être citées sont prévues par le code pénal.

Enfin il faut déplorer l'échec des négociations sur le problème du suivi de la Convention qui est une des questions les plus préoccupantes. Etant donné le nombre et la diversité des parties, élaborer un mécanisme effectif de suivi, à l'instar de la convention de l'OCDE, aurait soulevé de délicats problèmes. Aussi, la question a-t-elle été renvoyée à la conférence des Etats Parties à la Convention qui devra être convoquée un an après son entrée en vigueur.