



## Assemblée générale

Distr.: Générale  
28 novembre 2001

Français  
Original: Anglais

---

### Réunion préparatoire informelle du Comité spécial chargé de négocier une convention contre la corruption

Buenos Aires, 4-7 décembre 2001

## Propositions et contributions reçues des gouvernements

### Indonésie: document officiel sur la Convention des Nations Unies contre la corruption

1. La corruption constitue la menace la plus grave pour la démocratie, une cause de répartition impropre des ressources et un obstacle au développement économique. La corruption n'étant pas simplement un problème d'ordre interne pour chaque pays mais ayant au contraire une forte composante transnationale, la coopération internationale est indispensable pour lutter contre ce fléau. La Convention des Nations Unies contre la corruption doit en conséquence prévoir des mesures concrètes qui rendent possible, voire encouragent, la coopération internationale.
2. Il importe que la convention vise: a) la prévention; b) l'incrimination, la détection et la répression; et c) la coopération internationale. Comme le prévoit le projet de résolution adopté par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à la reprise de sa trente-quatrième session<sup>1</sup>, une démarche multidisciplinaire devrait être le principe directeur de la convention. C'est pourquoi, dans la lutte contre la corruption, il ne faut négliger aucun de ces trois aspects de la convention.
3. La convention devrait prévoir une coopération internationale et un cadre efficace permettant de renforcer les capacités de chaque État de lutter contre la corruption, compte tenu de l'importance, non seulement d'une bonne gouvernance, mais aussi d'une bonne culture d'entreprise dans la lutte contre la corruption. Dès lors que les différences de systèmes juridiques et de cultures existant entre les pays risquent de rendre difficile la définition du concept de culture d'entreprise, il faudrait examiner l'opportunité de faire figurer cette définition ainsi que certains objectifs et normes minima connexes dans une annexe à la convention plutôt que dans le texte même de celle-ci. Cette annexe devrait permettre d'élargir la démarche multidisciplinaire à des domaines comme la sensibilisation du public, le



renforcement des institutions et les normes et méthodes de suivi des politiques de lutte contre la corruption.

## I. Prévention

4. Les mesures préventives devraient constituer un élément important de la convention et de l'approche multidisciplinaire souhaitée à l'égard du problème complexe de la corruption. Leur efficacité sera d'autant plus grande qu'elles prendront en considération les différences entre les systèmes juridiques et administratifs des États.

5. Il importe en outre, lorsque l'on envisage des mesures préventives, d'encourager tant une bonne gouvernance qu'une bonne culture d'entreprise afin de prendre en compte les multiples aspects du problème de la corruption.

6. À cet égard, les éléments importants qui devraient être traités par la convention sont les suivants.

### *Régime applicable aux agents publics non titulaires d'un mandat électif*

7. Bien que le régime applicable aux agents du service public varie d'un pays à l'autre, il devrait être possible d'établir dans la convention des règles minima de bonne gouvernance, notamment de conduite, de recrutement, d'emploi et de transparence, tout en autorisant les États parties à appliquer ces normes conformément à leurs systèmes juridiques et administratifs. Ces normes pourraient inclure des mesures visant à encourager le recrutement et la promotion fondés sur le mérite, le licenciement sur la base de critères objectifs et des conditions de travail et une rémunération convenables, ainsi que l'obligation pour les agents publics de déclarer leurs revenus, leurs avoirs et leurs dettes en vue d'améliorer la transparence et d'éviter les conflits d'intérêt.

8. Une réponse efficace à un problème complexe comme la corruption, qui implique souvent une relation dynamique entre des entités publiques et privées, ne saurait en soi avoir un caractère unilatéral. En plus d'une bonne gouvernance, il doit aussi être possible de traiter le problème de la corruption en établissant des normes minima de bonne culture d'entreprise, notamment de bonne gestion et de transparence des personnes morales.

9. Dans cette perspective, les mesures pourraient consister notamment dans l'établissement d'un registre public des personnes morales et physiques associées à la création, à la gestion et au financement des personnes morales; la formulation de normes adéquates de déchéance du droit de diriger des personnes morales; la mise en place de mesures permettant et assurant un contrôle externe, dont l'obligation de tenir des livres comptables et l'application de sanctions appropriées et suffisantes en cas de falsification et d'omissions délibérées, et l'élaboration de codes de déontologie pour les juristes, les notaires et les comptables (voir art. 31 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée ("Convention contre la criminalité organisée", résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexe I)).

### *Passation des marchés publics et subventions publiques*

10. La convention pourrait prévoir des mesures permettant de traiter les problèmes de transparence et d'équité dans le domaine de la passation des marchés publics, de

l'octroi de subventions, et de la délivrance d'autorisations et d'approbations par les pouvoirs publics.

*Communication d'informations*

11. Un système de communication d'informations tant dans le secteur public que dans le secteur privé pourrait être institué d'une manière qui ne compromette pas l'intégrité et la souveraineté de l'État, dans la mesure où cela contribuerait à améliorer la transparence et, partant, la prévention de la corruption.

*Sensibilisation du public*

12. Dès lors que des différences culturelles et systémiques entre États risquent de rendre difficiles l'établissement et l'application de mesures uniformes contre la corruption et que la sensibilisation du public à la nature du problème de la corruption peut varier considérablement, la convention pourrait aussi prévoir des mesures visant à sensibiliser le public aux différentes formes de la corruption, à son coût pour la société et aux méthodes de prévention. Il est important de réduire le phénomène culturel de permissivité à l'égard de la corruption et de développer, lorsque cela est nécessaire, l'intégrité et le civisme. Pour cela, il est indispensable d'assurer la transparence et de donner au public les informations nécessaires, tout en prévoyant une protection légale appropriée, comme une législation visant à protéger les informateurs. Il faudrait toutefois que la convention ne se borne pas à recommander de sensibiliser le public mais donne des indications sur les moyens d'associer plus activement la société civile dans son ensemble et les victimes de la corruption en particulier à la lutte contre la corruption, ainsi que les sociétés transnationales. L'objectif ultime doit être d'instaurer un véritable partenariat et non d'aggraver la désillusion du public.

*Système judiciaire et services de détection et de répression*

13. La convention pourrait prévoir des mesures visant à assurer l'indépendance, mais aussi la responsabilisation, de l'autorité judiciaire, ainsi que l'équité et l'impartialité des services de détection et de répression. Les institutions de la justice pénale, ultimes gardiennes de l'intégrité nationale, doivent être protégées contre les pratiques de corruption. Un contrôle d'intégrité et une participation de plus en plus active de la société civile au contrôle direct de ces institutions se sont révélés, dans certains pays, extrêmement efficaces.

## **II. Incrimination, détection et répression**

*Principes fondamentaux*

14. Étant donné que la convention a pour principal objectif de protéger et de renforcer l'intégrité de la gouvernance démocratique et d'éviter l'usage impropre et une répartition fautive des ressources et fonds publics, elle devrait aussi être axée sur les formes les plus élémentaires et fondamentales de la corruption, c'est-à-dire celles qui impliquent des agents publics, tant nationaux qu'étrangers.

15. Toutefois, il convient de prendre en considération les multiples aspects du problème de la corruption et ne pas limiter la convention au seul versement de pots-de-vin à des agents publics, mais étendre son champ d'application à d'autres formes de corruption, dont le détournement de fonds publics, le favoritisme, le népotisme et

le financement illégal des partis politiques. De plus, la législation devrait viser tant une bonne gouvernance qu'une bonne culture d'entreprise, et les lois incriminant la corruption d'agents publics et d'autres formes de corruption devraient prendre ces éléments en considération.

*Définition de la corruption d'agents publics*

16. Afin d'éviter toute confusion inutile, on pourrait, pour définir la corruption d'agents publics, s'inspirer du paragraphe 1 de l'article 8 de la Convention contre la criminalité organisée; le texte pourrait en conséquence se lire ainsi:

“a) Le fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles;

b) Le fait pour un agent public de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles”;

et la définition d'un “agent public” devrait s'inspirer du paragraphe 4 de cet article et se lire ainsi:

4. Aux fins du paragraphe 1 du présent article et de l'article 9 de la présente Convention, le terme “agent public” désigne un agent public ou une personne assurant un service public, tel que ce terme est défini dans le droit interne et appliqué dans le droit pénal de l'État partie où la personne en question exerce cette fonction.”

*Incrimination de la corruption*

17. Compte tenu du caractère international de la corruption et en vue de simplifier la coopération internationale dans la lutte contre la corruption, la convention devrait aussi prévoir des mesures destinées à aider les États à incriminer la corruption, tant active que passive, impliquant des fonctionnaires internationaux, des responsables politiques et des agents du secteur privé.

18. Bien que la structure et le régime juridique des partis politiques et leur influence sociale et politique puissent varier considérablement d'un pays à l'autre, la question de la corruption impliquant des responsables politiques est importante, notamment dans la mesure où ces personnes ont les moyens d'influencer les décisions et les actions des agents publics. Le point de savoir si cette question dépasse le cadre de la convention mérite certes un plus ample examen mais, s'il apparaît qu'elle relève bien de la convention, celle-ci pourrait alors prévoir aussi des mesures visant ce problème.

19. Il est possible de régler la question des entités privées qui assurent un service public tout en relevant de la catégorie du “secteur privé” en incluant ces entités dans la définition des “agents publics” (suivant l'exemple du paragraphe 4 de l'article 8 de la Convention contre la criminalité organisée).

20. Bien que la convention traite essentiellement de la corruption dans le secteur public, il est justifié d'y inclure le secteur privé compte tenu des multiples aspects

de cette corruption et de l'interaction entre les deux secteurs, d'où les liens entre bonne gouvernance et bonne culture d'entreprise.

#### *Autres formes de corruption*

21. Bien que l'on puisse considérer que, dans les cas de corruption précités, l'intérêt protégé par la loi serait l'intégrité des agents publics tandis que dans d'autres formes de corruption, comme le détournement de fonds, les malversations et l'abus de confiance, la loi protégerait alors le droit de propriété, fondamentalement, les dommages causés par la corruption résultent d'une répartition impropre des ressources publiques. C'est pour cette raison et parce que la complexité et l'enchevêtrement des délits de corruption rendent impossible de distinguer totalement ces catégories d'infraction qu'il serait opportun que la convention envisage des délits de corruption autres que ceux définis plus haut.

#### *Restitution de fonds d'origine illicite provenant de la corruption*

22. L'un des problèmes les plus épineux que pose la lutte contre la corruption est également l'un des plus cruciaux, puisqu'il s'agit de savoir comment régler les questions complexes relatives à la restitution de fonds d'origine illicite provenant de la corruption. Sans pour autant négliger certaines préoccupations comme les droits légitimes de propriété et les intérêts de tiers de bonne foi, il est extrêmement important de permettre la restitution ou la confiscation de produits d'origine illicite provenant de la corruption, tant sous l'angle de la prévention que pour limiter le préjudice causé à la société par la corruption, du fait de la répartition impropre des ressources publiques qu'elle entraîne. Compte tenu des nombreuses questions délicates en cause, dont l'immunité des États et la nécessité d'instituer des procédures pour mettre en œuvre la restitution de tels produits, il est indispensable d'examiner le problème. Dans cette perspective, il faudrait prévoir notamment d'appliquer des sanctions pénales et administratives appropriées aux personnes physiques et morales qui facilitent le détournement de fonds publics, en particulier dans les cas où ces personnes ne respectent pas les normes régissant leur profession.

23. À cet égard, la notion de renversement de la charge de la preuve mérite également d'être examinée, afin de trouver le moyen d'appliquer ce concept aux procédures en matière de corruption visant à recouvrer des fonds d'origine illicite sans porter atteinte à la protection de droits fondamentaux comme la présomption d'innocence.

#### *Procédures pénales*

24. Étant donné que les enquêtes et les poursuites sont difficiles eu égard à la nature même des délits de corruption et autres infractions liées à la corruption, qui sont généralement commis de manière privée ou secrètement puisque toutes les parties à l'infraction ont le même intérêt à garder le secret, il pourrait être envisagé d'adopter des mesures d'ordre pénal comme l'atténuation de la peine et/ou l'immunité de poursuite dans certains cas, comme pour les informateurs.

25. L'instrument à élaborer doit aussi prévoir de nouveaux moyens de surmonter le problème lié au caractère secret de la corruption en accordant plus de valeur à des preuves indirectes indiquant l'existence d'une source de revenus illicites d'un agent public. L'application de sanctions pénales et/ou administratives en cas d'enrichissement inexplicable ne serait que l'une des solutions envisageables. Une autre possibilité consisterait à prévoir des mesures visant à priver l'agent public de

certaines éléments de fortune inexplicable s'il maintient un niveau de vie ou gère ou possède des ressources financières ou des biens disproportionnés à ses sources de revenus connues présentes ou passées et qu'il ne fournit pas d'explication satisfaisante à cet égard. Enfin, il pourrait être tout autant nécessaire de repenser la notion de "peine" en soi et de tabler davantage sur des "peines patrimoniales" plutôt que sur l'emprisonnement pour certains types d'infraction, ou une conjugaison des deux types de peine.

### **III. Coopération internationale**

26. Compte tenu des multiples aspects et du caractère de plus en plus international du problème de la corruption, il est important d'envisager la question de la coopération internationale et d'autres aspects connexes comme l'échange d'informations, le gel, la confiscation et la restitution des fonds qui sont le produit d'activités illégales ou qui ont été illégalement transférés, l'extradition de suspects, l'assistance aux pays en développement, la coopération avec des organisations internationales compétentes, l'application de l'instrument à élaborer ainsi que son suivi.

### **IV. Suivi**

27. La convention devrait prévoir un système d'évaluation, autonome et/ou mutuelle, des politiques de lutte contre la corruption qui s'attache à leurs incidences. Elle devrait aussi favoriser une évaluation régulière d'indicateurs objectifs de risque de comportement fautif, y compris de pratiques de corruption.

#### *Notes*

<sup>1</sup> Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2001, Supplément n° 10* (E/2001/30/Rev.1), deuxième partie, chap. I, sect. A, par. 1.

---