

N° 395

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 2005

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la **ratification de la convention des Nations unies contre la corruption**,*

Par M. André ROUVIÈRE,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.*

Voir le numéro :

Sénat : 356 (2004-2005)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : UN FOISONNEMENT D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX.....	6
II. LA CONVENTION DE MÉRIDA, PREMIER INSTRUMENT MONDIAL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	8
III. LA CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION ET LE DROIT FRANÇAIS	12
CONCLUSION.....	15
EXAMEN EN COMMISSION.....	16
PROJET DE LOI	17
ANNEXE ETUDE D'IMPACT	18

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification de la convention des Nations unies contre la corruption, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies à New York le 31 octobre 2003 et ouverte à la signature à Mérida (Mexique) le 9 décembre 2003.

Au cours de la dernière décennie, la lutte contre la corruption a donné lieu à l'adoption de multiples instruments internationaux, principalement dans le cadre d'enceintes régionales comme l'OCDE, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'Organisation des États américains ou l'Union africaine.

À l'échelle mondiale, les Nations unies ont inscrit la lutte contre la corruption au rang de leurs objectifs, considérant que le phénomène constituait un obstacle majeur à l'état de droit et au développement économique. La convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée en 2000 et entrée en vigueur en septembre 2003, a été le premier instrument de portée universelle à comporter des dispositions contre la corruption. Toutefois, l'Assemblée générale a estimé qu'un instrument indépendant et de portée plus globale était nécessaire afin de traiter l'ensemble des aspects du phénomène de corruption.

Élaborée à l'issue de trois années de négociation, la convention des Nations unies contre la corruption constitue, avec ses 71 articles, un ensemble extrêmement complet de normes et de prescriptions tendant à prévenir, poursuivre et sanctionner la corruption. L'une de ses originalités principales est également d'aborder la question de la restitution des avoirs issus de la corruption.

Votre rapporteur effectuera un bref rappel des instruments internationaux existants en matière de lutte contre la corruption avant de présenter l'apport de la convention des Nations unies.

I. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : UN FOISONNEMENT D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Au cours de la dernière décennie, les instruments internationaux relatifs à la lutte contre la corruption se sont multipliés, au sein de diverses enceintes internationales. Ils trouvent leur inspiration dans des préoccupations de différents ordres qui illustrent les multiples facettes du phénomène de la corruption.

La **lutte contre la corruption** répond en effet à un grand nombre d'objectifs : **affermir la démocratie**, en réprimant le financement irrégulier des formations politiques et le trafic d'influence ; **consolider l'état de droit**, en assurant notamment l'indépendance, l'impartialité et l'équité du système judiciaire ; **préserver les fonds publics**, en faisant respecter la régularité des marchés, en permettant le bon fonctionnement des systèmes fiscaux et douaniers et en bannissant les détournements d'actifs publics; **garantir une concurrence loyale**, en proscrivant la pratique des commissions dans le secteur privé ; **lutter contre le crime organisé**, dont les activités se développent en partie grâce à la corruption.

S'agissant des organisations régionales, le Conseil de l'**Union européenne** a élaboré la **convention du 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption active et passive** impliquant des fonctionnaires des communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres. Cette convention vise notamment à instaurer une incrimination harmonisée des faits de corruption active ou passive de fonctionnaires, communautaires ou nationaux, dans tous les États membres, et à renforcer la coopération judiciaire entre ces derniers. Elle fait suite à un protocole du 27 septembre 1996 relatif à la corruption dont l'objet était plus restreint, car il s'inscrivait uniquement dans le cadre de la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Le **Conseil de l'Europe** a pour sa part établi deux conventions, la **convention pénale** sur la corruption du 27 janvier 1999 et la **convention civile** sur la corruption du 4 novembre 1999. La convention pénale vise à incriminer de façon coordonnée un large éventail de conduites de corruption, y compris dans le secteur privé, et à améliorer la coopération internationale. Elle est entrée en vigueur pour 30 États membres du Conseil de l'Europe. La convention civile, entrée quant à elle en vigueur dans 23 États membres, a pour objet de permettre aux personnes physiques ou morales ayant subi des dommages du fait d'actes de corruption de pouvoir en obtenir réparation. Le suivi de la mise en oeuvre des deux conventions est confié au Groupe d'États contre la corruption (GRECO), où sont représentés 39 États membres et qui recourt à l'analyse d'experts chargés d'évaluer l'efficacité des législations nationales dans la lutte contre la corruption.

Deux autres organisations régionales ont adopté des instruments internationaux de lutte contre la corruption : l'**Organisation des États américains** (convention interaméricaine contre la corruption du 29 mars 1996) et l'**Union africaine** (convention sur la prévention et la lutte contre la corruption du 12 juillet 2003).

Au plan mondial, le **Fonds monétaire international** et la **Banque mondiale** ont introduit la lutte contre la corruption parmi les critères examinés lors de l'octroi de prêts. L'Organisation mondiale du commerce s'est préoccupée d'établir des règles de concurrence et de transparence en matière de marchés publics, dans le cadre de son comité des marchés publics. Mais c'est surtout l'**Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)** qui a traité de manière la plus approfondie la question des paiements illicites dans les transactions internationales, avec l'adoption le 17 décembre 1997 de la **convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales**. Cette convention lie les 30 États membres de l'OCDE ainsi que 3 États non membres. Elle ne s'applique cependant qu'aux transactions commerciales internationales et ne vise que la corruption active d'agents publics étrangers. Elle oblige les États parties à établir des sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives et à prévoir un système de responsabilité des personnes morales. Le suivi de la convention est assuré par le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption à travers un mécanisme d'examen « par les pairs » fondé sur des évaluations mutuelles.

L'assemblée générale des **Nations unies** avait pour sa part adopté en 1996 une résolution enjoignant les États membres d'incriminer dans leur droit pénal la corruption d'agents publics étrangers et de supprimer la déductibilité fiscale des paiements illicites. C'est également dans le cadre des Nations unies qu'a été élaboré, à partir de 1998, la **convention dite « de Palerme » contre la criminalité transnationale organisée**, ouverte à la signature en décembre 2000 et dont l'article 7 prévoit l'incrimination de la corruption active ou passive des agents publics nationaux. Jugeant toutefois que les dispositions de cette convention ne suffisaient pas à couvrir l'ensemble des questions soulevées par la corruption et sa répression, l'assemblée générale décidait le 4 décembre 2000 de lancer la négociation d'un instrument indépendant spécifiquement dédié à la lutte contre la corruption.

II. LA CONVENTION DE MÉRIDA, PREMIER INSTRUMENT MONDIAL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 31 octobre 2003, après sept sessions de négociations débutées en janvier 2002, la convention des Nations unies contre la corruption ouverte à la signature le 9 décembre 2003 à Mérida (Mexique) se présente comme le premier instrument à la fois universel et global de lutte contre la corruption.

L'**objet de la convention**, défini dans son article 1^{er}, est triple :

- 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** dans le domaine de la prévention de la corruption et de la lutte contre cette dernière, y compris en matière de recouvrement d'avoirs ;

- promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la **bonne gestion des affaires publiques** et des biens publics.

La convention compte 71 articles regroupés autour de cinq chapitres principaux : les mesures préventives, l'incrimination, la détection et la répression de la corruption, la coopération internationale, le recouvrement d'avoirs et l'assistance technique.

Le chapitre relatif aux **mesures préventives** détaille une série de dispositions encourageant les États à mettre sur pied une véritable politique de lutte contre la corruption. Sont notamment prévus la création, dans chaque État partie, d'un ou plusieurs organes chargés de prévenir la corruption (article 6), l'adoption d'un cadre législatif et réglementaire garantissant la transparence et l'équité pour l'accès à des emplois publics et pour le financement des campagnes électorales (article 7), l'édiction de normes ou codes de conduite à l'intention des agents publics (article 8), la mise en place de procédures transparentes en matière de marchés publics et de finances publiques (article 9), le renforcement des normes de comptabilité et d'audit dans le secteur privé, assorties de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de non-respect (article 12) ou encore l'adoption d'une réglementation sur le contrôle des banques et institutions financières en vue de prévenir le blanchiment d'argent (article 14).

Le chapitre relatif à l'**incrimination**, à la **détection** et à la **répression** dresse une liste précise des infractions que les États parties devront sanctionner dans leur législation pénale. Il s'agit de la corruption active et

passive¹ d'agents publics nationaux (article 15), d'agents publics étrangers ou de fonctionnaires d'organisations internationales publiques pour l'obtention d'un marché en matière de commerce international (article 16), du détournement de biens par un agent public (article 17), du blanchiment du produit du crime (article 23), du recel (article 24) et de l'entrave au bon fonctionnement de la justice (article 25). Les parties doivent également établir un régime de responsabilité pénale des personnes morales impliquées dans la corruption (article 26). La convention énumère une seconde série d'infractions que les parties sont encouragées à incriminer sans toutefois être juridiquement tenues de le faire. Il s'agit du trafic d'influence (article 18), de l'abus de fonction (article 19), de l'enrichissement illicite (article 20), de la corruption active et passive de dirigeants ou d'employés du secteur privé (article 21) et de la soustraction de biens dans le secteur privé (article 22).

La convention incite les États parties à prendre les mesures nécessaires concernant les poursuites judiciaires, le jugement et les sanctions des agents publics impliqués (article 30), à permettre le gel, la saisie et la confiscation du produit du crime (article 31), à protéger les témoins, les experts et les victimes (article 32) ainsi que les personnes qui communiquent des informations (article 33), à s'attaquer aux conséquences de la corruption, notamment en frappant de nullité les marchés ou contrats viciés (article 34), à permettre aux victimes d'un préjudice d'agir en justice pour obtenir réparation (article 35), à créer des organes de lutte contre la corruption chargés de la détecter et de la réprimer (article 36), à encourager la coopération avec les services de détection et de répression (article 37), ainsi qu'entre les autorités nationales (article 38) et avec le secteur privé (article 39), à lever les obstacles qui peuvent résulter de la législation sur le secret bancaire (article 40).

Le chapitre relatif à la **coopération internationale** traite de l'assistance mutuelle en matière pénale. En matière d'**extradition** (article 44), la convention considère que les infractions liées à l'extradition sont de plein droit incluses dans tout traité d'extradition entre les États parties en tant qu'infractions dont l'auteur peut être extradé. Les États parties qui subordonnent l'extradition à l'existence d'un traité peuvent déclarer, lors de la ratification de la convention, que cette dernière constituera la base légale pour coopérer en matière d'extradition. La convention pose le principe de l'**entraide judiciaire** la plus large possible lors des enquêtes, poursuites et procédures judiciaires concernant les infractions liées à la corruption (article 46). Les États parties peuvent également procéder au transfert des procédures pénales quand cela est nécessaire (article 47), mener des **enquêtes conjointes** (article 49) et faire appel à des techniques d'enquête spéciales telles que les livraisons surveillées, la surveillance électronique ou les opérations d'infiltration (article 50). Les services de détection et de répression sont appelés à coopérer entre eux par le biais du renforcement des voies de

¹ La corruption active vise le fait de promettre ou d'offrir à un agent un avantage indu et la corruption passive le fait, pour un agent, de solliciter ou d'accepter un tel avantage.

communication entre leurs autorités et services et d'une coordination dans la conduite d'enquêtes (article 48).

La **restitution des avoirs** est un principe fondamental de la convention (article 51) et fait l'objet d'un chapitre. Il s'agit là d'un aspect particulièrement novateur, la convention étant le premier instrument international à détailler les procédés de nature à permettre le retour au profit des États spoliés des fonds issus de la corruption et transférés à l'étranger par des dirigeants politiques ou des fonctionnaires.

A titre préventif, les États parties sont encouragés à mettre en place, au sein de leurs institutions financières, des **mécanismes de vérification de l'identité des clients et des ayants droit des fonds déposés sur de gros comptes**, à surveiller les comptes des personnes qui ont exercé des fonctions publiques importantes et de leur entourage et à adopter une réglementation empêchant l'établissement de banques qui n'ont pas de présence physique et qui ne sont pas affiliées à un groupe financier réglementé (article 52).

La convention décrit les mesures à prendre pour le **recouvrement direct des biens détournés**, en permettant les **actions civiles** destinées à faire reconnaître l'existence d'un droit de propriété au profit des États spoliés (article 53) et en établissant des mécanismes d'**entraide judiciaire** (article 54) et une **procédure de confiscation** (article 55). Les biens détournés devront être restitués suivant les modalités établies par la convention (article 57). Un service de renseignement financier (article 58) et des accords et arrangements bilatéraux ou multilatéraux (article 59) sont encouragés aux fins de renforcer l'efficacité de la coopération.

Un chapitre de la convention est consacré aux programmes de formation spécifiques à mettre en place par les États parties et à l'assistance technique mutuelle. Les parties devront procéder à des collectes, des échanges et des analyses d'informations sur la corruption et développer l'assistance financière et matérielle au profit des pays en développement ou en transition.

A la différence de la convention de l'OCDE, la convention des Nations unies contre la corruption ne prévoit pas de **mécanisme de suivi** étoffé. La convention renvoie à une Conférence des États parties, convoquée pour la première fois un an après son entrée en vigueur, le soin de recueillir toutes les informations sur la mise en oeuvre du texte, d'examiner périodiquement son application et de s'enquérir des mesures prises et des difficultés rencontrées par les États parties (article 63).

La convention entrera en vigueur le 90^{ème} jour suivant le dépôt du trentième instrument de ratification.

A la date de rédaction du présent rapport, la convention avait été **signée par 123 États et ratifiée par 27 d'entre eux** : l'Afrique du Sud,

l'Algérie, le Belarus, le Bénin, le Brésil, la Croatie, Djibouti, l'Égypte, le Honduras, la Hongrie, la Jordanie, la Libye, le Kenya, Madagascar, Maurice, le Mexique, la Namibie, le Nigeria, l'Ouganda, le Paraguay, le Pérou, la Roumanie, le Salvador, la Sierra Leone, le Sri Lanka, la Tanzanie et le Turkménistan.

III. LA CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION ET LE DROIT FRANÇAIS

Les divers instruments internationaux de lutte contre la corruption auxquels la France a souscrit ont déjà donné lieu à des adaptations de notre législation, si bien que **la ratification de la convention des Nations unies contre la corruption ne devrait pas entraîner de conséquences majeures en droit interne**, d'autant que certaines de ses dispositions fixent des objectifs sans pour autant emporter d'effet contraignant.

En ce qui concerne les engagements à effet contraignant, on peut constater que le droit français répond déjà aux prescriptions de la convention en matière de mesures préventives en ce qui concerne l'indépendance de la magistrature et les procédures de contrôle comptable des sociétés privées.

Les **incriminations** de corruption active d'agents publics, de détournement de biens publics, de blanchiment des produits du crime et d'entrave au bon fonctionnement de la justice figurent dans notre code pénal. Toutefois, il faudra modifier les articles 435-3 et 435-4 du code pénal relatifs à la corruption active d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux afin d'élargir leur champ d'application, actuellement restreint à la mise en oeuvre de la convention de l'OCDE du 17 décembre 1997. Cette modification est d'ailleurs également nécessaire pour l'application de la convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe. D'autre part, le code pénal devra être complété pour étendre expressément aux faits visant à perturber le fonctionnement de l'institution judiciaire d'un autre État le champ des infractions prévues aux articles 433-3, 434-8, 434-15, qui incriminent les entraves au bon fonctionnement de la justice nationale.

Les dispositions du chapitre IV qui instituent un régime complet d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition sont très largement inspirées de la convention de Palerme contre la criminalité transnationale organisée que la France a déjà ratifiée. Elles ont vocation à s'appliquer directement entre les États parties et ne nécessitent pas, en tant que telles, d'adaptation du droit interne.

Les dispositions du chapitre V relatives au recouvrement d'avoirs sont couvertes par la législation en vigueur, notamment le code monétaire et financier, le code de procédure pénale et le code civil, certaines ayant d'ailleurs déjà été mises en oeuvre pour l'application de la convention de Palerme. La mise en oeuvre des dispositions relatives à la restitution des avoirs en cas de soustraction de fonds publics ou de blanchiment du produit de cette infraction ne nécessite pas de mesure de transposition spécifique. Lorsque la décision du juge sera devenue définitive, l'État français procédera à la restitution sur la base d'un accord ponctuel ou de portée plus générale destiné à arrêter les modalités pratiques du transfert.

Enfin, on peut signaler que la création, au sein de l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière, rattaché à la direction centrale de la police judiciaire, d'une nouvelle structure, spécialisée dans la détection des avoirs financiers et des patrimoines criminels illégalement acquis, est de nature à faciliter la mise en œuvre des dispositions relatives au recouvrement des avoirs.

CONCLUSION

En dépit de la multiplication des instruments internationaux en la matière, au cours de la dernière décennie, la lutte contre la corruption justifiait l'adoption d'une convention de portée universelle traitant de tous les aspects du phénomène et de sa répression.

Avec la convention de Mérida, la lutte contre la corruption se trouve érigée au rang de priorité mondiale par l'Organisation des Nations Unies. Même s'il combine des dispositions de nature contraignante avec d'autres à caractère plutôt incitatif, le texte présente le mérite d'englober des problématiques qui n'étaient jusqu'alors abordées que partiellement par les traités existants. Il traite de la corruption dans le secteur public comme dans le secteur privé. Au-delà de son volet pénal, à travers les incriminations et la coopération judiciaire, il met l'accent sur les mesures préventives, notamment sur l'adoption d'un cadre législatif et réglementaire plus rigoureux et plus transparent. Il pose également, pour la première fois dans un instrument international, le principe de la restitution des avoirs et en détaille les modalités d'application.

Si l'on peut regretter la modestie de la convention en matière de suivi et de vérification, on doit néanmoins considérer qu'elle marque un progrès dans l'action internationale contre la criminalité et entretient l'espérance de voir disparaître, dans de nombreux pays, les obstacles au développement économique et social et à l'état de droit liés à une corruption endémique.

Pour cette raison, votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du mercredi 15 juin 2005.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, Mme Monique Cerisier-ben Guiga a estimé que le nombre des instruments internationaux déjà en vigueur et cités par le rapporteur était révélateur de l'extrême difficulté à lutter contre la corruption. Elle a souligné la valeur symbolique du principe de restitution des avoirs détournés, affirmé par la convention des Nations unies, même s'il est évident qu'il sera difficile de le mettre en oeuvre. Elle a considéré que la restitution était une dimension essentielle de la lutte contre la corruption, tout particulièrement vis-à-vis des peuples de nombreux pays dont les richesses naturelles ont été détournées au profit de quelques dirigeants.

M. André Rouvière, rapporteur, a estimé que le principe de la restitution des avoirs détournés constituait l'une des avancées principales d'une convention qui, comme beaucoup d'autres instruments internationaux, trouve ses limites dans les moyens d'assurer sa mise en oeuvre concrète par les pays signataires. Il a réitéré à ce propos son souhait, exprimé auprès de plusieurs ministres successifs, de disposer régulièrement d'un bilan de l'application des traités et conventions auxquels la France est partie.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a approuvé les observations du rapporteur. S'agissant de la convention des Nations unies contre la corruption, elle a estimé que l'annulation de la dette des pays les plus pauvres pouvait être un moyen, pour les pays créanciers, d'exiger en retour un certain droit de regard sur les efforts réalisés par les pays débiteurs dans la lutte contre la corruption.

La commission a ensuite adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le gouvernement)

Article unique¹

Est autorisée la ratification de la convention des Nations unies contre la corruption, adoptée à New York le 31 octobre 2003, dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 356 (2004-2005)

ANNEXE ETUDE D'IMPACT¹

I. – l'état du droit et la situation de fait existant - leurs insuffisances

La lutte contre la corruption a fait l'objet ces dernières années sur la scène internationale de multiples initiatives, qui se sont traduites par l'adoption de plusieurs instruments contraignants. La France a d'ores et déjà ratifié et mis en œuvre ces instruments, ou entrepris de les ratifier et de les mettre en œuvre : Convention du 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne ; Convention du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ; Conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe sur la corruption du 27 janvier 1999 et du 4 novembre 1999.

Dans un cadre régional, les conventions du Conseil de l'Europe constituent les premiers instruments à aborder le phénomène de la corruption de manière globale, et non sous un angle spécifique, comme les instruments adoptés dans le cadre de l'Union européenne et de l'OCDE (corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales, ou impliquant des fonctionnaires communautaires ou des fonctionnaires d'un autre Etat membre de l'Union européenne).

La convention des Nations unies contre la corruption marque une nouvelle étape en ce qu'elle constitue le premier instrument à la fois universel et global en la matière. En fixant un ensemble cohérent de principes et de règles communs tant en matière de prévention que de répression de la corruption, elle devrait favoriser la coopération internationale entre un nombre important d'Etats et contribuer ainsi à la mise en place d'une véritable action internationale pour lutter contre la corruption.

II – Bénéfices escomptés en matière :

- *d'intérêt général :*

Cette convention vise à améliorer la prévention et la répression de la corruption dans ses formes les plus diverses. A ce titre, elle contribue au maintien de l'ordre et de la sécurité publics, à la stabilité des institutions

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

démocratiques, elle sauvegarde les principes de bonne administration et favorise une concurrence loyale et un développement économique sain.

- *d'emploi* :

Difficilement quantifiable.

- *financière* :

Les dispositions relatives au gel, à la saisie et la confiscation des instruments et des produits des infractions établies conformément à l'instrument, sont susceptibles d'avoir une incidence financière. Pour les infractions de soustraction de fonds publics et de blanchiment du produit de cette infraction, l'article 57 de la convention prévoit ainsi, sous certaines conditions, la restitution des biens confisqués à l'Etat requérant.

Certaines dispositions relatives à l'assistance technique (chapitre VI) et au suivi de la convention (notamment le financement des dépenses de la conférence des Etats parties, article 63.3) sont également susceptibles d'avoir une incidence financière. Le chapitre VI en particulier prévoit notamment d'accroître l'assistance technique, financière et matérielle apportée aux pays en développement afin d'appuyer leurs efforts pour prévenir et combattre la corruption. Il est toutefois envisagé de financer cette assistance technique, financière et matérielle, ainsi que les contributions volontaires à l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime prévues à l'article 60-8, par redéploiement et au sein des enveloppes allouées.

- *de simplification des formalités administratives* :

Néant.

- *de complexité de l'ordonnancement juridique* :

Le droit français, qui a été modifié pour les besoins de la ratification de plusieurs instruments internationaux, répond déjà, dans une très large mesure, aux exigences posées par la convention des Nations unies contre la corruption.

Ainsi, notamment, les dispositions relatives à la prévention (chapitre II – articles 5 à 14) ne paraissent pas impliquer de modification législative, le dispositif français de prévention apparaissant d'ores et déjà conforme à ces prescriptions.

Les dispositions des chapitres IV et V, qui instituent un régime complet d'entraide judiciaire en matière pénale, d'extradition et de coopération internationale aux fins de saisie et de confiscation des instruments et produits du crime, ont vocation à s'appliquer directement entre les Etats parties et ne nécessitent pas, en tant que telles, d'adaptation du droit interne.

Parmi les dispositions d'incrimination (chapitre III), deux d'entre elles, rédigées en des termes contraignants, paraissent conduire à adapter à la marge la législation française.

En premier lieu, l'article 16.1, qui fait obligation aux Etats d'incriminer la corruption active d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux dans le cadre des transactions commerciales internationales, devrait conduire à ce que le champ de l'infraction correspondante en droit français, prévue aux articles 435-3 et 435-4 du Code pénal, ne soit plus expressément lié, comme il l'est actuellement, à l'application de la convention de l'OCDE du 17 décembre 1997.

En second lieu, les dispositions de l'article 25 de la Convention, relatives à l'« entrave au bon fonctionnement de la justice », pourraient conduire à étendre expressément le champ des infractions prévues aux articles 433-3, 434-8, 434-15 du Code pénal, qui incriminent les entraves au bon fonctionnement de la justice nationale, aux faits visant à perturber le fonctionnement de l'institution judiciaire d'un autre Etat.

- *de conduite des enquêtes policières :*

- Infiltration et surveillance électronique

L'article 50 de la Convention prévoit et encadre la possibilité pour les Etats parties de recourir aux techniques des livraisons surveillées et autres techniques d'enquête spéciales, telles que la surveillance électronique ou d'autres formes de surveillance et les opérations d'infiltration.

Dans le droit français, l'infiltration est déjà prévue par la loi (article 1er, articles 706-81 à 706-87 du Code de procédure pénale) mais ne vise que certaines infractions citées à l'article 706-73 du CPP. L'infraction de corruption n'est pas visée dans ce texte. En revanche, la technique de l'infiltration peut être mise en œuvre dans tous les cadres d'enquête. Le Service interministériel d'assistance technique (SIAT), créé par décret 2004-

¹ Cette modification est déjà envisagée dans le cadre de la ratification de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption. Pour mémoire, la ratification de cette dernière Convention devrait conduire en outre à supprimer, aux articles 435-3 et 435-4 du Code pénal, la condition tenant à l'obtention d'un avantage indu dans le cadre du commerce international, qui ne figure pas dans les articles 5 et 9 de la Convention.

1026 du 29 septembre 2004, dispose d'agents habilités à participer à des opérations d'infiltration. L'article 706-96 du CPP prévoit spécifiquement la sonorisation et la fixation d'image de certains lieux ou véhicules.

- Détection des avoirs financiers et des patrimoines criminels illégalement acquis

La création, au sein de l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF, rattaché à la Direction centrale de la police judiciaire), d'une nouvelle structure, spécialisée dans la détection des avoirs financiers et des patrimoines criminels illégalement acquis, est de nature à faciliter la mise en œuvre par la France des dispositions de la Convention relatives au recouvrement des avoirs. Le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales a annoncé le 9 décembre 2004 la mise en place prochaine d'« une plate-forme interministérielle chargée de traquer les circuits financiers douteux et d'identifier les patrimoines des trafiquants en France et à l'étranger ».

- Enquêtes conjointes

La poursuite dans le domaine de la corruption lorsque plusieurs Etats sont concernés peut donner lieu à des difficultés et notamment à celle de déterminer l'Etat qui va poursuivre telle ou telle infraction. La possibilité, aménagée par l'article 49 de la Convention, d'établir des instances d'enquête conjointes paraît une réponse tout à fait adaptée à cette problématique de plus en plus fréquente en application de la Convention de l'OCDE de 1997 précitée.