

La CNUCC en bref

Guide pratique sur la Convention des Nations Unies contre la corruption à l'intention des membres du corps diplomatique et des organismes donateurs

Ce guide est une introduction sur les possibilités d'actions des membres du corps diplomatique et des organismes donateurs à l'échelle nationale dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC). Il s'agit d'attirer l'attention sur le contenu et l'utilisation potentielle de ladite Convention. Dans la mesure où la CNUCC est un instrument relativement récent, ce guide indique également les domaines qui méritent d'être explorés davantage au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

À propos...

Il est intéressant de noter que la CNUCC ne donne pas de définition de la corruption. Elle est davantage axée sur des actes de corruption spécifiques qu'il convient d'apprécier aux termes de l'ensemble des dispositions de la CNUCC. Ceux-ci comprennent les pots-de-vin et le détournement de biens, mais aussi le blanchiment d'argent, le recel et l'obstruction à la justice. Par ailleurs, lorsqu'elle définit les personnes susceptibles de prendre part à la corruption, la CNUCC propose une définition fonctionnelle de l'« agent public » : elle recouvre toute personne qui détient un mandat législatif, administratif ou exécutif ou exerçant une fonction publique, y compris les salariés de sociétés privées ayant obtenu un marché public.

Situé à Vienne, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) exerce le rôle de Secrétariat de la CNUCC.

Quel est le contenu de la CNUCC ?

Qu'implique concrètement la mise en oeuvre de la CNUCC ? Quelles en sont les dispositions ?

Vous trouverez ci-après une description des grands chapitres de ladite Convention et une analyse de ce qu'elle peut et ne peut faire. Il convient de relever que de nombreuses dispositions de la CNUCC sont obligatoires, alors que d'autres sont « vivement encouragées » ou facultatives (veuillez consulter l'annexe pour une vision d'ensemble des dispositions obligatoires). En outre, la plupart des dispositions de la Convention suggèrent d'œuvrer dans le cadre des principes qui régissent la législation nationale d'un État, ce qui fait la part belle aux interprétations les plus diverses des dispositions de la Convention dans un pays donné. Les principaux chapitres de la Convention ainsi que le suivi de leur mise en oeuvre sont décrits comme suit :

Chapitre II : Mesures préventives

Les États parties sont tenus d'adopter des politiques concertées en vue de prévenir la corruption et de nommer "un ou plusieurs organes" afin de coordonner et superviser leur mise en oeuvre¹. Les politiques préventives visées par la Convention comprennent des mesures concernant à la fois le secteur public et le secteur privé. Celles-ci préconisent, entre autres, la transparence des passations de marchés publics et une bonne gestion financière, une fonction publique fondée sur



Qu'est-ce que la CNUCC ?

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) est un traité international anti-corruption historique adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies en octobre 2003. Il s'agit d'un accomplissement majeur : une réponse globale à un problème global. Déjà ratifiée par 145 pays signataires, la CNUCC constitue un outil sans précédent non seulement grâce à sa portée internationale mais aussi à l'ampleur de ses dispositions, soulignant l'importance de mesures à la fois préventives et coercitives. La Convention enjoint également de s'attaquer à la nature transfrontalière de la corruption avec des dispositions sur la coopération internationale et la restitution des profits de la corruption. Les États parties (les pays ayant ratifié la Convention) sont tenus de se prêter une assistance mutuelle pour prévenir et lutter contre la corruption par le biais de l'assistance technique (qui, définie au sens large, couvre les moyens financiers et humains, la formation et la recherche). En outre, la Convention appelle à la participation des citoyens et de la société civile dans les processus d'obligation redditionnelle et fait valoir l'importance de l'accès des citoyens à l'information.

Vérifiez si votre pays de travail est Partie à la Convention

Pays ayant signé et ratifié la CNUCC (liste mise à jour le 15 juin 2010)

Afghanistan, Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Angola, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahamas, Bangladesh, Belarus, Belgique, Bénin, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Brunei Darussalam, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Canada, Cap-Vert, Chili, Chine, Chypre, Colombie, Costa Rica, Croatie, Cuba, Danemark, Djibouti, Dominique, Égypte, El Salvador, Émirats arabes unis, Équateur, Espagne, Estonie, États-Unis, Éthiopie, Ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Fidji, Finlande, France, Gabon, Géorgie, Ghana, Grèce, Guatemala, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Honduras, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran, Iraq, Israël, Italie, Jamaïque, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Kirghizstan, Koweït, Laos, Lesotho, Lettonie, Liban, Libéria, Libye, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Madagascar, Malaisie, Malawi, Maldives, Mali, Malte, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mexique, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Mozambique, Namibie, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norvège, Ouganda, Ouzbékistan, Pakistan, Palau, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, République centrafricaine, République populaire démocratique de Corée, République démocratique du Congo, République dominicaine, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Serbie, Seychelles, Sierra Leone, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Sri Lanka, Suède, Suisse, Tadjikistan, Tanzanie, Timor-Oriental, Togo, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Turkménistan, Turquie, Ukraine, Union européenne, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Yémen, Zambie, Zimbabwe.

Pays ayant signé mais pas encore ratifié la CNUCC :

Allemagne, Arabie saoudite, Bahreïn, Barbade, Bhoutan, Birmanie, Comores, Côte d'Ivoire, Guinée, Inde, Irlande, Japon, Liechtenstein, Népal, Nouvelle Zélande, République Tchèque, Soudan, Syrie, Swaziland, Thaïlande.

- Si le pays dans lequel vous travaillez ne figure pas dans ces listes, votre ambassade/ministère/organisme donateur devrait vous en donner les raisons et instaurer un dialogue avec le gouvernement partenaire en vue de favoriser l'adhésion à la CNUCC.
- Si le pays dans lequel vous travaillez a signé la Convention mais ne l'a pas encore ratifiée, cela signifie généralement que le cadre réglementaire en vue de son adoption n'a pas encore été élaboré. Dans ce cas, votre ambassade/ministère/organisme donateur devrait vous en donner les raisons et instaurer un dialogue avec le gouvernement partenaire au sujet de la ratification de la CNUCC et devrait accompagner les changements législatifs nécessaires en offrant des conseils juridiques ou d'autres formes de soutien selon que de besoin.
- Si le pays dans lequel vous travaillez figure parmi ceux qui ont ratifié la CNUCC, plusieurs étapes décrites dans ce guide sont envisageables afin d'appuyer la mise en oeuvre de la Convention.

le mérite, notamment le règlement des conflits d'intérêt, l'accès manifeste des citoyens à l'information, la réalisation d'audits et l'adoption de normes complémentaires au sein des entreprises privées, un appareil judiciaire indépendant, la participation active de la société civile dans les efforts de prévention et de lutte contre la corruption, et des mesures visant à juguler le blanchiment d'argent.

Chapitre III : Incrimination, détection et répression

Les États parties sont tenus d'ériger en délit les pots-de-vin (aussi bien l'octroi d'un avantage indu à un agent public national, international ou étranger, que l'acceptation d'un avantage indu par un agent public national), ainsi que le détournement de fonds publics. À ces infractions que les États parties sont tenus d'incriminer s'ajoute l'obstruction à la justice ainsi que le recel, la conversion et le transfert de produits issus de la criminalité. Les sanctions s'appliquent également à ceux qui participent à ou tentent de commettre des délits de corruption.

Les États sont encouragés, sans y être obligés, à conférer le caractère d'infraction pénale aux actes suivants : l'acceptation de pots-de-vin par des agents publics étrangers ou internationaux, le trafic d'influence, l'abus de fonction, l'enrichissement illicite, la corruption et le détournement de fonds dans le secteur privé, le blanchiment

d'argent et le recel de biens illicites. Le chapitre III couvre également d'autres questions relatives à la répression et aux poursuites, notamment la protection des personnes dénonçant des actes répréhensibles et des témoins dans les cas de corruption, ainsi que les moyens d'enrayer la corruption tels que le gel des avoirs et l'indemnisation des victimes.

Chapitre IV : Coopération internationale

Les États parties ont l'obligation de se prêter mutuellement assistance dans les affaires pénales transfrontalières. Il s'agit notamment de collecter et de transmettre les éléments de preuve de corruption pour présentation à la justice. La règle de double incrimination (une infraction présumée pour laquelle une assistance mutuelle juridique est demandée doit constituer une infraction pénale aussi bien dans l'État requérant que dans l'État requis), qui a souvent entravé la coopération est désormais assouplie. La coopération dans les affaires pénales est obligatoire, mais elle doit être envisagée pour les procédures civiles et administratives.

Chapitre V : Recouvrement d'avoirs

Le recouvrement d'avoirs publics volés constitue un « principe fondamental » de la Convention et l'une de ses principales innovations. Selon de nombreux observateurs, le

La présomption d'innocence vs la charge de la preuve ...

L'article 20 relatif à l'enrichissement illicite suscite des controverses car il confère le caractère d'infraction pénale au comportement des individus qui ne peuvent justifier de leurs biens par rapport à leurs revenus légitimes. Ce point a soulevé les critiques des défenseurs des droits de l'homme, selon lesquels une telle disposition est contraire à la présomption d'innocence, un principe protégé par de nombreuses législations. Les partisans de cet article avancent que les procureurs conservent cependant la charge de la preuve, puisqu'ils doivent démontrer, au-delà de tout doute raisonnable, le caractère illicite du patrimoine accumulé.

Le chapitre V est l'argument le plus « vendeur » de la Convention et la raison pour laquelle tant de pays en développement l'ont ratifiée. Les dispositions de la CNUCC proposent aux pays un cadre juridique, au civil comme au pénal, pour faciliter la recherche, le gel, la saisie ainsi que la restitution des fonds obtenus à la suite d'activités de corruption. Dans la plupart des cas, l'État requérant se verra restituer les fonds recouverts à condition d'en attester le droit de propriété. Il arrive parfois que les fonds soient directement restitués aux victimes de ces vols.

Chapitre VI : Assistance technique et échange d'informations

Au titre de la Convention, l'assistance technique désigne de manière générale le soutien apporté aux pays en vue de respecter les dispositions de la CNUCC. Le chapitre VI énonce des dispositions ayant trait à la formation, aux ressources humaines et matérielles, à la recherche et au partage d'informations. La convention encourage à dispenser des formations sur les thèmes suivants : méthodes d'investigation, planification et élaboration de politiques stratégiques anti-corruption, rédaction de requêtes d'entraide judiciaire, gestion des fonds publics et aide à la protection de victimes et de témoins lors de procédures pénales. Les États parties devraient également envisager de s'entraider dans la réalisation d'évaluations et d'études sur les formes, les causes et les coûts de la corruption dans des contextes spécifiques, afin d'optimiser les politiques

Ce que la CNUCC ne couvre pas...

En dépit de l'exhaustivité de la Convention, quelques faiblesses subsistent. Par exemple, la Convention ne s'attaque pas de manière vigoureuse à la corruption politique, qui constitue pourtant une des grandes préoccupations des citoyens du monde entier (à titre d'exemple, voir le baromètre mondial sur la corruption de Transparency International). En effet, s'agissant de la transparence du financement des partis politiques, la Convention se contente de formuler une recommandation. La Convention s'abstient également de nommer un système politique particulier et, ce faisant, elle omet de citer le rôle indispensable des parlements dans la responsabilisation des gouvernements.

visant à enrayer ce fléau.

Suivi de la mise en oeuvre

C'est au cours de la troisième Conférence des États parties à Doha, au Qatar, en novembre 2009, qu'il a été décidé d'instituer un mécanisme de suivi de la mise en oeuvre de la CNUCC. Les États parties ont convenu d'instaurer un mécanisme d'évaluation des pairs qui se déroulera en plusieurs étapes et selon lequel chaque État Partie sera évalué par deux pairs. Le processus de suivi ne devrait pas durer plus de six mois dans un pays donné, à une étape donnée du processus. À la mi-2010, les 35 premiers pays ainsi que les États examinateurs² seront tirés au sort. Afin de couvrir l'ensemble des pays, le processus sera réparti en deux cycles de cinq ans. Les chapitres III et IV de la CNUCC seront évalués au cours du premier cycle, puis les chapitres II et V seront examinés pendant le second cycle. Ainsi, l'évaluation des mesures de prévention de la corruption, qui constitue un axe prioritaire pour de nombreux pays bailleurs, se déroulera à un stade ultérieur.

D'un point de vue critique, le mécanisme de suivi est un examen documentaire, qui repose sur un rapport d'autoévaluation du pays examiné mais ne prévoit de visite de pays que si celle-ci est sollicitée par le pays examiné. La réalisation d'un contrôle externe par d'autres acteurs (ex : société civile ou experts universitaires) n'est pas obligatoire, bien que chaque État Partie soit libre de prendre des mesures supplémentaires à cet effet. Seuls les notes de synthèse des rapports d'examen de pays seront publiées, à moins qu'un pays examiné en décide autrement.

Comment les membres du corps diplomatique et des organismes donateurs peuvent-ils utiliser la CNUCC?

La Convention impose à ses États parties de « développer leur coopération à différents niveaux avec les pays en développement, en vue de renforcer la capacité de ces derniers à prévenir et combattre la corruption ». Si la CNUCC énonce des normes acceptées à l'échelle internationale, elle ne constitue pas un modèle de réforme. Chaque pays doit établir les priorités et le déroulement approprié des étapes qui conduiront à sa mise en oeuvre.

Le défi principal des bailleurs de fonds consiste sans aucun doute à intégrer la Convention dans le dialogue politique et les programmes d'assistance technique, avec le concours des gouvernements partenaires et des autres acteurs impliqués, en vue de poursuivre les réformes sur la base des plans et des priorités définis par les pays et de coordonner le tout de manière efficace.

Comment utiliser la CNUCC pour instaurer un dialogue politique sur la corruption et les réformes anti-corruption ?

La CNUCC conforte les initiatives actuelles des bailleurs dans le domaine de la lutte anti-corruption. Ainsi, les principes du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour la lutte contre la corruption se font l'écho de l'approche holistique de la CNUCC, en attirant l'attention sur les deux facettes d'un même problème : l'offre et la de-

mande. De manière implicite, la CNUCC défend la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement en offrant un cadre consensuel de référence, et en prônant l'obligation redditionnelle et la transparence – deux concepts transversaux de la Déclaration.³ De surcroît, les mesures préventives de la Convention reflètent les principes largement acceptés de bonne gouvernance. Quelques pistes de réflexion :

Dialogue politique de haut niveau: Les engagements qui relèvent de la prévention et de la lutte contre la corruption devraient être ancrés dans un dialogue politique de haut niveau entre les gouvernements partenaires, les bailleurs et la société civile. L'application de la CNUCC peut constituer un support de dialogue plus neutre, là où par le passé le discours des bailleurs aurait pu être qualifié de « moralisateur » ou perçu comme une tentative d'ingérence dans des affaires internes. Les priorités de réforme des gouvernements devraient constituer la base d'un dialogue constructif.

Indicateurs et critères des accords de coopération: La ratification de la CNUCC oblige les États parties à prendre des mesures concrètes en vue de se conformer à ladite Convention. Ainsi, les ambassades et les donateurs peuvent aider les pays partenaires à définir des indicateurs ou des critères de progrès cohérents et à les intégrer dans des accords de coopération de haut niveau pour garantir un suivi régulier. Les différentes dispositions de la CNUCC se prêtent à cette fin. Cependant, pour fixer ces critères, il convient d'examiner les priorités de réforme des gouvernements et d'évaluer non seulement l'existence ou l'introduction de lois et de mesures anti-corruption mais aussi leur application effective.

Inventaire des programmes actuels et liens avec la CNUCC: Les membres du corps diplomatique et des organismes donateurs peuvent envisager, avec le concours du pays partenaire, d'établir des liens entre les programmes d'aide existant et l'application de la CNUCC afin d'évaluer la pertinence des initiatives actuelles.

Structure de la coopération: Dans le cadre des mécanismes de coordination des bailleurs à l'échelle nationale, les ambassades et les organismes donateurs devraient s'accorder sur la répartition des tâches au sein des différentes plateformes de dialogue qui participent de la structure de la coopération au sein d'un pays partenaire et intégrer l'application de la CNUCC au niveau macro et dans le dialogue sectoriel. Il convient de promouvoir la participation de la société civile au sein de ces plateformes. Il est important que les acteurs du dialogue politique et les acteurs sectoriels interagissent et développent une compréhension commune des modalités d'application de la CNUCC.

Comment utiliser la CNUCC comme cadre d'assistance technique ?

Bien que la CNUCC propose un champ d'application très large et qu'elle ne constitue pas un modèle de réforme, elle peut fournir un cadre stratégique d'assistance technique aux pays partenaires et impulser une meilleure coordination du travail analytique et de l'assistance technique au sein d'une communauté de donateurs dans un pays donné. Lorsque les ambassades et les donateurs décident de promouvoir la mise en oeuvre de la CNUCC, ils peuvent

mener une série d'activités, que ce soient des initiatives d'évaluation à court terme pour aider à poser les jalons d'un dialogue et d'une assistance, ou d'initiatives à plus long terme, indispensables en vue de réaliser des progrès significatifs dans la lutte anti-corruption.

Assistance à court terme :

État de la mise en oeuvre de la CNUCC dans le pays partenaire: Les ambassades et/ou les donateurs peuvent engager une discussion avec le gouvernement partenaire sur l'état de la mise en oeuvre de la CNUCC, les lacunes existantes et le soutien nécessaire. Ces informations seront sans doute déjà disponibles puisque les États parties sont tenus de réaliser une autoévaluation de la CNUCC. L'encart ci-dessous propose différentes façons d'obtenir ces informations.

Aide à la réalisation de l'autoévaluation de la CNUCC: Les donateurs peuvent aider leurs partenaires à remplir la liste de contrôle pour l'autoévaluation obligatoire de l'application de la CNUCC. Comme le décrit une récente publication U4 (U4 Issue 2009:13), il est plus efficace d'envisager cet exercice dans une perspective globale afin d'en optimiser les résultats (impliquer et coordonner les acteurs pertinents et l'inscrire dans le cadre d'autres évaluations nationales et d'un dialogue sur les réformes politiques). Les bailleurs de fonds peuvent aussi faire valoir auprès des États la participation de la société civile à l'exercice et fournir un soutien à cet effet.

Analyse des lacunes: À cette liste de contrôle officielle peuvent s'ajouter des alternatives ou des compléments d'information. Des équipes d'agents publics, associées à des experts nationaux et internationaux, pourraient utiliser une analyse des lacunes afin de comparer les politiques existantes aux dispositions de la CNUCC pour guider ou affiner les efforts et les stratégies déployés à l'échelle nationale dans la lutte anti-corruption. Les pays utilisent ces analyses pour adopter un processus d'identification des besoins plus intégré en matière de réforme.

Mécanisme de suivi de la CNUCC: Les exigences minimales du mécanisme d'examen sont relativement élémentaires et il reste encore à déterminer si celles-ci seront en mesure d'évaluer la mise en oeuvre effective ainsi que l'application des politiques anti-corruption. Ainsi, il est essentiel que les ambassades des pays prochainement évalués encouragent leurs homologues locaux à tirer pleinement parti du processus d'examen, à savoir :

- identifier les besoins en assistance technique
- inviter la société civile à participer
- inviter les évaluateurs à se rendre dans les pays
- publier l'intégralité des rapports d'examen de pays.

Pour savoir si votre pays fait l'objet d'un examen de suivi, veuillez consulter le site Web de la CNUCC, hébergé par l'ONUDC (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>) ou la mission de votre pays d'origine auprès de l'ONU à Vienne.

Appui de la société civile: Le contrôle externe est primordial pour évaluer l'application et l'impact des formes publiques. Les membres du corps diplomatique et

des organismes donateurs peuvent aider la société civile à contribuer aux mécanismes de suivi cités ci-dessus et à accroître sa capacité à jouer un rôle dans ces processus. Ceci s'applique tant aux groupes de plaidoyer qu'à ceux qui travaillent sur des questions spécifiques (telles que les analyses de gouvernance, les audits sociaux, etc.), autant de parties prenantes qui doivent connaître les dispositions de la CNUCC dont leur gouvernement est signataire. Dans le cas où les gouvernements seraient peu disposés à tolérer la participation de la société civile à ces évaluations, celle-ci pourrait contribuer au débat politique en produisant des rapports parallèles sur la manière dont le pays se conforme à la CNUCC.

Aide au renforcement des institutions/capacités à plus long terme

Assistance juridique spécialisée: Les experts juridiques régionaux et internationaux peuvent aider les gouvernements partenaires à rendre leurs législations et leurs dispositifs institutionnels conformes aux dispositions de la CNUCC.

Conseillers et mentors: Le financement à long terme de conseillers ou de mentors permet de fournir une assistance technique concrète aux institutions publiques engagées dans la prévention et le contrôle de la corruption.

Partage de l'expertise: En vue de répondre de manière appropriée aux demandes exhaustives de mise en oeuvre et d'assistance technique édictées par la CNUCC, la communauté des bailleurs d'un même pays devrait envisager de mutualiser et coordonner les compétences pertinentes (ex : les départements juridiques, les plus hautes instances d'audit, les cellules de lutte contre les crimes financiers, etc.).

Société civile: Il est essentiel de financer et fournir une assistance technique à la société civile et aux médias non seulement pour les aider à contribuer activement à la conception et la mise en oeuvre de réformes anti-corruption, mais aussi pour superviser l'application de la CNUCC et la distribution des avoirs recouverts.

Systèmes d'information destinés au suivi de la CNUCC: Les bailleurs peuvent apporter un soutien aux pays partenaires en faisant du mécanisme d'examen un exercice de suivi efficace. Il convient de mettre l'accent sur la mise au point de systèmes d'information appropriés, performants et portés à la connaissance du public, permettant de faciliter un suivi « externe » (ex : par le parlement, la société civile ou les experts universitaires).

Analyse de la corruption et réformes connexes dans les pays partenaires: Bien qu'elle ne soit pas toujours accueillie avec enthousiasme, l'analyse continue de l'évolution des formes et des dynamiques de corruption dans un pays donné et de la capacité des réformes à traiter le problème de manière efficace jette les bases de l'élaboration de politiques robustes et d'une évaluation des réformes pertinentes.

Savoir et apprentissage: Les bailleurs peuvent aider à mettre en place des forums visant à communiquer les leçons tirées de l'expérience, au sein et entre les pays. Etant donné que d'autres conventions et réseaux régionaux ont précédé l'existence de la CNUCC, il existe déjà des pra-

tiques d'entraide susceptibles, dans une certaine mesure, d'être adaptées à la mise en oeuvre de la CNUCC. Les bailleurs de fonds devraient explorer les possibilités de consolider les pratiques de coopération Sud-Sud, à savoir les partenariats entre pays en développement. Dans tous les cas où ce sera pertinent, les bailleurs devraient également songer à tirer les leçons des efforts de réforme.

Questions qui méritent d'être approfondies:

Intégration: L'intégration de la lutte anti-corruption au sein des programmes de gouvernance et des programmes sectoriels est une des grandes questions à l'ordre du jour de nombreux organismes donateurs. À cet égard, la mesure dans laquelle la CNUCC peut jouer un rôle déterminant mérite d'être explorée. À l'échelle nationale, la CNUCC pourrait également servir d'outil aux gouvernements partenaires en vue d'intégrer les mesures anti-corruption au sein des plans de développement national et des politiques sectorielles.

La CNUCC, un cadre de coordination: Les États parties à la CNUCC et le Comité d'aide au développement de l'OCDE ont maintes fois exprimé le besoin de coordonner les donateurs en s'appuyant sur la CNUCC. La résolution 2/4 de la CNUCC (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session2-resolutions.html>) stipule que les pays partenaires sont encouragés à désigner un point de contact dans le cadre de l'assistance technique, et les pays bailleurs sont priés d'élaborer un cadre d'assistance technique pluriannuel coordonné en vue de l'application de la CNUCC. Néanmoins, une grande vigilance est de rigueur pour garantir l'efficacité de la coordination autour de la CNUCC eu égard à l'existence d'autres mécanismes de coordination à l'échelle nationale. Attendu que la coordination des bailleurs s'articule généralement dans le cadre des plans de développement national ou des stratégies de réduction de la pauvreté, les dispositions de lutte anti-corruption de la CNUCC peuvent être intégrées dans lesdits documents stratégiques au lieu d'être reléguées à un forum ou un plan séparés.

Comment utiliser la CNUCC pour s'attaquer aux moteurs internationaux de la corruption?

Grâce à son large champ d'application (ex : mesures anti-corruption internationales telles que l'entraide judiciaire) et à son envergure internationale, la CNUCC est bien adaptée pour combattre une corruption de plus en plus mondialisée ainsi que les transferts transfrontaliers de fonds illicites qui en dissimulent les profits. Toutefois, afin de réaliser pleinement ce potentiel, les pays bailleurs doivent également agir dans leur pays d'origine. Par ailleurs, en vue d'engager un dialogue crédible sur la corruption avec les gouvernements partenaires, les ambassades et donateurs doivent être exemplaires. En vue d'appuyer ces efforts, les membres du corps diplomatique et des organismes donateurs pourraient notamment :

S'assurer que les pratiques des bailleurs sont conformes à la CNUCC: Les membres du corps diplomatique et des organismes donateurs doivent s'assurer que leurs pratiques sont conformes aux normes énoncées par la Convention (ex : veiller à la bonne gestion des versements incitatifs, des conflits d'intérêt, de la transparence des financements, etc.).

Que fait votre gouvernement partenaire pour mettre en oeuvre la CNUCC ?

Les ambassades et les donateurs devraient demander aux gouvernements partenaires de rendre disponible les informations relatives à l'application de la CNUCC – les résultats des listes de contrôle pour l'autoévaluation de la CNUCC et notamment, l'identification de besoins en assistance technique – car elles seraient d'une grande utilité pour instaurer un dialogue. (La responsabilité de préparer ces informations relève souvent du ministère de la Justice, du ministère des affaires étrangères, du bureau du Président et/ou d'une agence anti-corruption). Les gouvernements partenaires n'ont pas obligation à partager ces informations, ils devraient néanmoins s'y attacher, s'ils souhaitent être accompagnés dans leurs efforts. Au mois d'octobre 2009, les pays suivants avaient soumis leur rapport d'autoévaluation à l'ONUCC.

Afghanistan, Algérie, Allemagne, Angola, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bangladesh, Belarus, Bhoutan, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Burkina Faso, Brunei Darussalam, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Cuba, République tchèque, Croatie, République dominicaine, Équateur, Égypte, El Salvador, Espagne, États-Unis, Ex-République yougoslave de Macédoine, Fidji, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Hongrie, Indonésie, Iran, Italie, Jamaïque, Jordanie, Kazakhstan, Kirghizstan, Kenya, Lettonie, Lituanie, Malte, Mauritanie, Maurice, Mexique, Moldavie, Monténégro, Mongolie, Maroc, Namibie, Pays-Bas, Nigeria, Norvège, Pakistan, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République populaire démocratique de Corée, Roumanie, Fédération de Russie, Rwanda, Sierra Leone, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tadjikistan, Tanzanie, Togo, Tunisie, Turquie, Ouganda, Royaume-Uni, Uruguay, Yémen.

S'il survenait que les gouvernements partenaires n'aient pas désigné de point de contact en vue de l'application de la CNUCC, les ambassades pourront demander à leur propre mission auprès de l'ONU à Vienne de prendre contact avec la mission du pays partenaire. Cette démarche peut sembler laborieuse, mais dans la mesure où les responsabilités relatives à l'application de la CNUCC à l'échelle nationale semblent parfois diffuses, voire dissimulées, ces réseaux permettent d'exercer une pression et d'inciter les États parties à davantage de transparence dans les informations fournies, tout particulièrement lorsqu'ils demandent une assistance.

Bien que les listes de contrôle d'autoévaluation des pays dûment complétées puissent constituer un premier pas ou un début de dialogue, elles ne sauraient permettre à elles seules de fixer les priorités des besoins en matière de lutte contre la corruption. Comme l'a souligné une récente publication U4 (U4 Issue 2009:13), les informations recueillies par le biais des autoévaluations sont loin d'être pleinement satisfaisantes, affichant notamment des parti pris étatiques, une coordination insuffisante entre institutions dans la collecte d'informations, une mise en œuvre davantage de jure que de facto et un manque de réflexion sur les priorités de réforme nationale. À titre d'exemple, rare sont les gouvernements qui expriment les besoins en assistance technique de la société civile et des autres acteurs qui ne relèvent pas du pouvoir exécutif (à l'instar des parlements). Par conséquent, les prestataires d'assistance devraient déterminer si d'autres efforts anti-corruption autres que ceux mentionnés dans la liste de contrôle de la CNUCC s'avèrent nécessaires. En tout état de cause, il est conseillé de recueillir d'autres évaluations liées à l'application de la CNUCC, telles que les analyses de lacunes ou les rapports de la société civile mentionnés ci-dessus.

Combattre les moteurs internationaux de la corruption:

Il est indispensable que la communauté des bailleurs s'attaque aux moteurs internationaux de la corruption en poursuivant les cas de corruption transfrontalière, levant le secret bancaire et apportant leur expertise technique, en particulier sur les aspects internationaux de l'entraide judiciaire, tels que les requêtes de recouvrement d'avoirs. Les ambassades et les donateurs peuvent tenter d'identifier les obstacles qui se dressent entre le pays d'origine et le pays partenaire dans le cadre de l'entraide judiciaire et des cas de recouvrements d'avoirs. En outre, les membres du corps diplomatique peuvent utiliser leurs réseaux institutionnels pour simplifier une communication souvent laborieuse entre pays. Les ambassades pourraient déterminer si les institutions du pays d'origine sont en mesure d'apporter un soutien aux enquêtes à demeure (le travail du Royaume-Uni avec la Commission nigérienne contre les délits économiques et financiers en est un exemple concret). Les mesures diplomatiques contre les délinquants présumés (à l'instar des interdictions de visa) peuvent être affinées et appliquées. En outre, les bailleurs de fonds peuvent donner des conseils sur la gestion des avoirs rapatriés.

Synthèse : que peut faire et ne pas faire la CNUCC?

Ce que la CNUCC peut faire:

La CNUCC fournit non seulement un cadre juridique international en faveur de la coopération mais aussi un instrument politique visant à faciliter le dialogue entre les pays, et entre les gouvernements et leurs citoyens.

La CNUCC définit des concepts de corruption adoptés à l'échelle internationale et propose un cadre unique pour enrayer ce phénomène, offrant ainsi l'opportunité d'aller au-delà des efforts précédemment déployés, qui demeurent isolés et décousus.

La CNUCC peut favoriser un échange international d'expertise, de bonnes pratiques et de leçons tirées de l'expérience, et peut jouer un rôle déterminant dans la coordination de l'aide internationale.

Ce que la CNUCC ne peut pas faire:

La CNUCC ne saurait constituer un modèle de réforme an-

ti-corruption. Il s'agit d'un ensemble de mesures significatives, qui ne parvient cependant pas à établir de priorités ou de mise en séquence. La réforme doit être élaborée suivant les formes, les manifestations et les dynamiques nationales spécifiques de corruption, et adaptée aux procédures et dispositifs institutionnels du pays. La notion même d'« assistance technique » dans la CNUCC semble suggérer l'hypothèse selon laquelle les problèmes liés à la corruption peuvent être simplement résolus en colmatant diverses brèches juridiques, procédurales et institutionnelles. Il est vital que les bailleurs de fonds ne cautionnent pas cette hypothèse en défendant une seule et même démarche de mise en conformité.

La ratification de la CNUCC ne traduit pas à elle seule une volonté politique. En effet, le potentiel de la Convention à créer un effet d'émulation est limité dès lors que l'engagement en faveur de la lutte anti-corruption est illusoire. La CNUCC pourrait être instrumentalisée par certains États qui la ratifieront dans le seul but de déjouer les critiques des bailleurs de fonds ou des opposants politiques. Inversement, les gouvernements pourraient concevoir un programme de mise en oeuvre trop ambitieux, puis y renoncer au premier revers.

La CNUCC n'est pas une fin en soi : Le suivi et les efforts de mise en oeuvre de la CNUCC pourraient être perçus comme un exercice isolé cherchant à veiller au respect d'un accord international. Pour les réformateurs locaux et les acteurs du développement, il s'agit néanmoins d'un outil politique et technique complémentaire, un moyen de réaliser et favoriser une meilleure gouvernance en préservant les ressources destinées à la réduction de la pauvreté. En somme, la CNUCC constitue un atout précieux dans la quête de développement.

Notes

Contrairement aux idées reçues, la Convention n'exige pas une seule stratégie anti-corruption ou une seule commission anti-corruption.

Pour savoir si votre pays fait l'objet d'un examen de suivi, veuillez consulter la page Web dédiée à la CNUCC sur le site de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>) ou la mission de votre pays d'origine auprès de l'ONU à Vienne.

Cette association a été reconnue dans les résolutions de la Conférence des États parties à la CNUCC, ainsi que dans le Programme d'action d'Accra, l'accord de suivi de la Déclaration de Paris.

Lectures complémentaires

Liens utiles

Page thématique du Centre de ressources anti-corruption U4 dédiée à la CNUCC (en anglais): www.u4.no/themes/UNCAC/main.cfm

Page Web du site de Transparency International dédiée à la CNUCC (en anglais): www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/CNUCC

Page Web du site de l'ONUDC dédiée à la CNUCC (en anglais):

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

Coalition de la société civile pour la CNUCC (en anglais):

www.uncaccoalition.org

Plateforme d'informations sur le recouvrement d'avoirs (en anglais): www.assetrecovery.org

Initiative sur le recouvrement d'avoirs volés lancée par l'ONUDC et la Banque mondiale (StAR) (en anglais): <http://go.worldbank.org/1G0IH8RSK0>

Ressources

U4 Issue (2009:13), Maximising the potential of CNUCC implementation: Making use of the self-assessment checklist:

<http://www.u4.no/document/publication.cfm?3484=maximising-the-potential-of-CNUCC-implementation>

U4 Issue (2009:3), How prepared are we to assess real implementation of anti corruption conventions? Lessons from the Americas:

<http://www.u4.no/document/publication.cfm?3331=how-prepared-are-we-to-assess-real-implementation>

U4 Background paper (2007:1), How can Technical Assistance support the Implementation of UNCAC?

<http://www.u4.no/document/publication.cfm?3561=how-can-technical-assistance-support-the>

U4 Brief (2008:1), Anti-corruption Policy Making in Practice: Implications for Implementing UNCAC

<http://www.u4.no/document/publication.cfm?2915=anti-corruption-policy-making-in-practice>

U4 Brief (2009:25), Exploring the links between CNUCC and the Paris Declaration

<http://www.u4.no/document/publication.cfm?3489=exploring-the-links-between-UNCAC-and-the-paris>

Voir aussi l'annexe de la page suivante:

Liste de contrôle des principales actions requises des États parties à la CNUCC



U4 est un centre de ressources en ligne pour les praticiens du développement qui sont confrontés aux questions de corruption dans leur travail. Le centre est géré par Chr. Michelsen Institute, centre de recherche indépendant spécialisé sur le développement et la coopération internationale. U4 est financé par AusAID (Australie), BTC/CTB (Belgique), ACDI/CIDA (Canada), DFID (Royaume Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) et le ministère néerlandais des Affaires étrangères (NimBuZa). Toutes les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que son ou ses auteur(s) et ne reflètent ni l'opinion des agences partenaires de U4 ni celle de CMI/UA (© 2011 - CMI/UA)

Annexe

Liste de contrôle des principales actions requises des États parties à la CNUCC

O = Obligatoire

SE = S'Efforcer

(Les dispositions que les États "devraient envisager" sont facultatives et ne sont pas comprises dans cette synthèse)

Mesures préventives

Garantir l'existence **d'un organe ou plusieurs organes de prévention de la corruption** (par des moyens tels que la diffusion des connaissances et la supervision/coordination des politiques de prévention) (Article 6, O)

Établir une fonction publique qui repose sur le mérite (Article 7, SE)

Promulguer un **code de conduite** pour tous les agents publics et s'efforcer d'obliger les fonctionnaires à déclarer toutes activités extérieures, tout emploi, tous placements, tous avoirs et tous dons susceptibles d'occasionner un conflit d'intérêt, etc. (Article 8, SE)

Contraindre les agents de la fonction publique à déclarer leurs avoirs (Article 8, SE)

Instaurer un système de **passation des marchés publics** fondé sur la transparence, la concurrence et des critères de sélection objectifs, ainsi qu'un système de recours en cas de non-respect des règles (Article 9, O)

Accroître la transparence de l'administration publique en adoptant des mesures telles que la publication d'informations et la simplification des procédures permettant l'accès aux dites informations (Article 10, O)

Prévenir la corruption des membres du **système judiciaire** en instituant des mesures telles que les règles de conduite (Article 11, O)

Prendre des mesures afin de **renforcer les normes de comptabilité et d'audit dans le secteur privé** (Article 12, O)

Favoriser la **participation de la société civile** dans la lutte contre la corruption, en assurant par exemple l'accès effectif du public à l'information (Article 13, O)

Instituer un régime complet de réglementation afin de **prévenir le blanchiment d'argent** et envisager la création d'une cellule de renseignement financier chargée de recueillir, d'analyser et de diffuser les déclarations de transactions suspectes (Article 14, O)

Incrimination, détection et répression

Conférer le caractère d'infraction pénale au fait pour un **agent public national** de proposer ou de solliciter un **avantage indu** (Article 15, O)

Conférer le caractère d'infraction pénale au fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un **agent public étranger un avantage indu** (Article 16, O)

Conférer le caractère d'infraction pénale au **détournement de fonds** (Article 17, O)

Conférer le caractère d'infraction pénale au **blanchiment d'argent** (lorsque les produits du crime sont transférés intentionnellement dans le but de dissimuler ou de déguiser leur origine illicite) (Article 23, O)

Ériger l'**entrave** au bon déroulement des enquêtes sur des faits de corruption et les **tentatives** de commettre des actes de corruption en infractions pénales (Articles 25 et 27, O)

Fixer un **long délai de prescription** dans les cas de corruption établie et suspendre la prescription lorsque l'auteur de l'infraction s'est soustrait à la justice (Article 29, O)

S'assurer que les actes de corruption visés font l'objet de sanctions qui tiennent compte de leur gravité, que les **immunités** accordées aux agents publics ne sont pas complaisantes, et que l'opportunité des poursuites est exercée en tenant dûment compte de la nécessité de décourager la corruption. (Article 30, O)

Prendre des mesures pour assurer la **protection des personnes dénonçant des actes répréhensibles** (Article 32, O)

Établir des procédures sur le **gel, la saisie et la confiscation des produits** de faits de corruption et permettre aux personnes ayant subi un préjudice du fait de la corruption d'engager une action en vue d'obtenir réparation (Articles 31 et 35, O)

Surmonter tout obstacle résultant de l'application de **lois sur le secret bancaire** en cas d'enquêtes judiciaires sur des actes de corruption (Article 40, O)

Coopération internationale

Coopérer avec d'autres gouvernements lors des enquêtes, poursuites et procédures judiciaires anti-corruption concernant les infractions visées par la Convention (Article 46, O)

Renforcer l'efficacité de la **communication entre les services de détection et de répression** en vue de faciliter l'échange sûr et rapide d'informations. (Article 48, O)

Recouvrement d'avoirs

Exiger que les institutions financières soumettent **une surveillance accrue des comptes** maintenus par ou au nom de personnes exerçant des fonctions publiques importantes (Article 52, O)

S'assurer que les produits du crime commis dans d'autres États puissent être **confisqués et restitués** (Articles 55 et 57, O)

Assistance technique

Mettre en œuvre des programmes de formation à l'intention des agents chargés de la prévention et de la lutte anti-corruption (Article 60, O)

Déployer des efforts concrets en vue d'optimiser l'assistance financière, matérielle et technique pour appuyer les pays en développement dans leurs efforts de mise en œuvre de la Convention (Article 62, O)