



Suivi efficace la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC)

Table des matières

1. Un cadre d'ensemble
2. CNUCC: Une Convention pour une action collective
3. Suivi des promesses
4. Doutes et défis
5. Recommandations et actions
6. Conclusion

Transparency International (TI) considère les prochaines réunions de la CNUCC en Indonésie comme un moment crucial pour mettre en place du suivi et de la surveillance des mesures contre la corruption que les pays ont acceptées de mettre en œuvre. Ce document explique pourquoi un suivi efficace est essentiel et ce qui est nécessaire à sa mise en place.¹

TI appelle les gouvernements à collaborer afin de:

- ☉ Mettre en place une structure organisationnelle pour le suivi et la surveillance.
- ☉ Permettre dans l'avenir de: étendre les projets pilotes actuels qui enregistrent les progrès accomplis, appliquer les dispositions de la Convention relatives au recouvrement des avoirs, promouvoir l'assistance technique et éviter la répétition d'autres processus de surveillance existants.
- ☉ S'engager à commencer les revues pays de l'application de la CNUCC en 2010.

1. Un cadre d'ensemble

La Convention des Nations Unies contre la corruption constitue un cadre d'ensemble mondial pour combattre la corruption. Adoptée en 2003, elle représente un consensus international sur la nécessité d'agir ensemble. Les huit chapitres de la convention établissent les obligations des gouvernements et les standards pour prévenir et punir la corruption, pour la coopération internationale, l'assistance technique et le recouvrement des avoirs. La CNUCC a été signée par 140 pays et ratifiée par plus de 107 gouvernements.² Ce progrès rapide a renforcé les attentes de voir la CNUCC fonctionner bientôt comme l'instrument mondial de premier plan pour lutter contre la corruption au niveau national et mondial.

Alors que l'adoption de la Convention marque un tournant en ce qui concerne les efforts de lutte contre la corruption, sa ratification par chaque pays ne garantit pas que les autorités prendront à temps les mesures nécessaires pour faire respecter la Convention, en particulier parce que beaucoup de mesures sont coûteuses et controversées. Les Etats parties à la Convention ont pris conscience de cet enjeu pendant les réunions précédentes et ont recommandé la mise en place immédiate d'un processus de surveillance de la Convention afin de pouvoir en suivre l'application dans les pays. La question à ce stade n'est pas de déterminer s'il faut mettre en place un mécanisme de surveillance ou non, mais quand, comment et par quel moyens le mettre en place.

Pour maintenir l'engagement des Etats par rapport à la Convention, il est essentiel que la Conférence de la CNUCC des Etats Parties (CEP) – qui tiendra sa deuxième réunion en janvier 2008 – réponde à ces doutes et établisse un mécanisme de revue pour surveiller l'application de la Convention. Un engagement moindre entamerait la crédibilité de la CNUCC et jouerait le jeu des sceptiques qui doutent de la capacité de l'ONU à faire fonctionner la Convention.

Pour que la surveillance soit efficace et viable, le processus doit être flexible, juste, transparent et économique et veiller à intégrer les points de vue de la société civile. Il doit garantir un examen approfondi des mesures cruciales contre la corruption, comme par exemple celles qui concernent le recouvrement des avoirs.

TI recommande que le développement d'un système de suivi et de surveillance comprenne deux phases, divisées en une phase à court terme (2008-09) et une phase à long terme (qui commencerait en 2010). Pour surveiller ces deux périodes, un mécanisme de revue tripartite devrait être mis en place, constitué de la CEP, de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et d'un comité distingué d'experts.

2. CNUCC: Une Convention pour une action collective

La CNUCC est la Convention contre la corruption la plus récente et la plus étendue. Contrairement aux accords antérieurs³ elle privilégie une approche globale du problème et elle mise sur une participation mondiale pour son application. Dans un monde globalisé, la CNUCC offre le seul cadre de coopération efficace contre la corruption et elle définit des normes de performance des gouvernements qui ont été approuvées universellement (voir page 4).

TI a longtemps plaidé pour l'adoption d'une convention mondiale sur la corruption qui soit efficace et réalisable. La corruption n'est pas limitée par les frontières nationales. La large portée de la Convention offre un cadre qui permet aux pays d'agir collectivement. Elle couvre à la fois le secteur privé et le secteur public et propose des mécanismes pour prévenir et également pour punir la corruption. La Convention constitue aussi un instrument utile pour demander des comptes aux pays. Les gouvernements passent mais les provisions de la Convention et les obligations des Etats demeurent.

3. Suivi des promesses

Pendant la première CEP qui a eu lieu en Jordanie en décembre 2006, les gouvernements ont fait un pas considérable pour traduire la CNUCC en action. Ils ont décidé que « l'examen réel et efficace de l'application de la Convention... est d'une importance capitale et urgente » et qu'il « est nécessaire de mettre en place un mécanisme efficace et approprié pour faciliter la revue de l'application ».⁴

Comme première étape, l'ONUSD a fait circuler un questionnaire qui couvre divers articles de la Convention. L'ONUSD a également lancé un projet pilote plus intensif avec 16 pays, qui comprend des revues réalisées par des experts.⁵ En plus, un appel a été lancé pour que la deuxième CEP approuve les propositions de mise en place d'un programme de surveillance ainsi que son mandat.

Un « Groupe de travail sur la revue de l'application » a été créé et chargé de délivrer ces propositions d'action lors de la deuxième réunion de la CEP en Indonésie. Une seule réunion a été tenue en plus de consultations informelles. Ces échanges doivent néanmoins encore être traduits en propositions concrètes pour la mise en place d'un organisme de surveillance.⁶

TI croit que la mise en place d'un système de suivi et de surveillance peut aider à renforcer le soutien en faveur de la Convention en :

- Permettant l'identification précoce des problèmes et des besoins des Etats parties.

Les nations développées et les pays en voie de développement doivent collaborer pour surmonter leurs différences au nom de la CNUCC et des efforts internationaux contre la corruption.

- ④ Facilitant une assistance technique à temps par des agences mondiales (par exemple par le Programme des Nations Unies pour le développement, la Banque Mondiale et autres institutions multilatérales et bilatérales).
- ④ Offrant des opportunités de coopération et d'échange de pratiques exemplaires.
- ④ Guidant les gouvernements pour déterminer les domaines prioritaires d'application.
- ④ Assurant les Etats parties que les autres gouvernements tiendront leurs engagements.
- ④ Facilitant la mise en place de groupes d'experts dans les domaines où l'action collective est la plus essentielle (par exemple le recouvrement des avoirs et le blanchiment d'argent).
- ④ Fournissant des informations sur l'état de l'application de la Convention pour reconnaître publiquement les progrès accomplis et faire pression sur les gouvernements qui n'avancent pas assez vite.

Sans surveillance, il n'y a pas de garantie que les pays rempliront à temps ou de manière efficace leurs obligations par rapport à la Convention. Beaucoup d'étapes sont nécessaires pour appliquer la Convention. Les pouvoirs législatifs doivent voter des lois pour mettre en vigueur les dispositions de la Convention. Les gouvernements doivent adopter des réglementations, fournir du personnel et des moyens financiers aux organismes qui gèrent les programmes de lutte contre la corruption. L'expérience montre que les gouvernements accordent une importance prioritaire aux engagements qui sont soutenus (par des fonds et par l'assistance technique) et évalués de manière collective.

4. Doutes et défis

La CNUCC a une portée plus large et plus ambitieuse qu'aucune autre convention contre la corruption. Le nombre d'Etats parties est aussi le plus grand et le plus diversifié. Ces facteurs sont ses plus grandes forces, mais aussi ses plus grands défis. Le système de surveillance doit avoir la capacité politique, technique et directoriale de surmonter ces complexités uniques.

En développant le mécanisme de surveillance, cette dynamique doit être prise en considération, ainsi que les doutes qui ont été soulevés par les gouvernements :

- ④ Equité et crédibilité. Certains gouvernements de pays en voie de développement redoutent que les nations plus puissantes dominent le processus de revue à leur détriment.

- 🌐 Coûts. Il faudrait faire appel à quelques pays développés pour financer les autres, ce qui soulève des inquiétudes quant à l'efficacité et les coûts de la surveillance.
- 🌐 Répétition. Le suivi d'autres conventions contre la corruption est en cours et on craint que la surveillance de la CNUCC ne soit répétitive.
- 🌐 Conditionnalité. Certains pays en voie de développement s'inquiètent du fait que la surveillance puisse-t-elle être utilisée comme une condition requise pour recevoir une assistance technique et financière.

A l'approche de la deuxième CEP, la forme que prendra concrètement le processus de revue demeure incertaine. Les gouvernements qui se méfient de la surveillance veulent limiter la revue autant que possible. D'autres hésitent à rendre le processus véritablement transparent et participatif, parce qu'ils redoutent la critique de la société civile.

5. Recommandations et actions

Les nations développées et les pays en voie de développement doivent collaborer pour surmonter leurs différences au nom de la CNUCC et des efforts internationaux contre la corruption.

La surveillance intergouvernementale est essentielle parce qu'elle est le seul instrument qui assure la maintenance et le respect universel de la Convention. Elle est en outre faisable parce qu'il existe des mécanismes peu coûteux qui permettent de suivre les progrès accomplis. L'expérience acquise en assurant le suivi d'autres conventions contre la corruption démontre qu'il est possible d'en assurer la surveillance de manière efficace et économique.

TI a développé des recommandations qui pourraient servir de base à la mise en place d'un système de surveillance. Elles sont structurées autour de la mise en place d'un mécanisme de revue et tiennent compte des sensibilités politiques et des doutes exprimés par les pays quant à la surveillance de la CNUCC. A côté d'une collaboration gouvernementale, TI reconnaît que la mise en place d'un système efficace exige un travail considérable de persuasion auprès de la société civile.

TI recommande la juste combinaison de structures institutionnelles et de surveillance au niveau politique, directorial et technique comme suit :

Mettre en place un mécanisme de revue tripartite.

La deuxième réunion du CEP en Indonésie devrait adopter une résolution qui établit un mécanisme de revue tripartite comprenant les acteurs suivants : le CEP, le Secrétariat et le Comité d'experts.

Les cinq (5) chapitres clefs de la CNUCC :

Mesures préventives (Chapitre II)

Propose un programme ambitieux pour réduire les risques de corruption et renforcer la responsabilité de la part des acteurs différents:

- 🌐 Secteur Public : Aborde les organismes contre la corruption ; l'éthique du secteur public ; marché public et gestion financière ; et rapports publics.
- 🌐 Société Civile : Souligne le rôle des citoyens, y compris la participation; l'accès aux informations ; les processus de plainte; et l'éducation publique.
- 🌐 Secteur privé : Définit des standards, relatifs à la comptabilité, l'audit et des dispositions contre le blanchiment d'argent.

Incrimination (Chapitre III)

- 🌐 Couvre un grand nombre de délits, en particulier les pots-de-evin, le détournement de fonds, le blanchiment d'argent etc.
- 🌐 Propose une responsabilité criminelle des entreprise et une indemnisation des dommages.
- 🌐 Inclut les infractions entre des parties privées.

Coopération Internationale (Chapitre IV)

- 🌐 Fait appel à et propose des règles détaillées dans le domaine de l'assistance juridique mutuelle, l'extradition, et un cadre collectif d'action.

Recouvrement des avoirs (Chapitre V)

- 🌐 Définit le recouvrement des avoirs comme fondamental.
- 🌐 Propose des règles détaillées sur le processus et les actions relatifs à la coopération.

Assistance Technique (Chapitre VI)

- 🌐 Décrit les domaines de formation et d'assistance et les moyens de collection et d'échange d'informations ainsi que l'analyse des informations sur la corruption.

- ④ La Conférence des Etats Parties devrait assumer la responsabilité générale de la mise en place d'un mécanisme efficace de revue de l'application, ainsi que son mandat, les politiques et les priorités du processus. Puisque la CEP se réunit tous les deux ans, la gestion quotidienne devrait être déléguée à un autre organisme, à savoir le Secrétariat.
- ④ Le Secrétariat devrait être responsable de la gestion et du travail quotidien. Le Secrétariat nécessitera un puissant leadership et une petite équipe de professionnels. Il est évident que l'ONUSC est l'organisme qui devrait assumer cette fonction en raison du rôle crucial qu'elle a joué dans le développement de la CNUCC.
- ④ Un Comité d'experts devrait être mis en place, constitué d'experts de premier plan venant de différentes régions du monde et spécialistes des principaux domaines couverts par la CNUCC, par exemple l'administration publique, le droit pénal et le recouvrement des avoirs. Le Comité d'experts devrait être mis en place dans les six mois qui suivront l'approbation de la proposition. Le Conseil devrait comprendre 12 membres et il devrait se réunir quand c'est nécessaire, y compris en petites équipes spécialisées. La participation active d'experts permettra de renforcer le processus d'examen de la CNUCC, son objectivité et sa crédibilité auprès du public. Les experts devraient être nommés par le Secrétariat et approuvés par la CEP (ou son Bureau). La première tâche du Conseil devrait être de travailler avec le Secrétariat à développer des recommandations pour les opérations et le mandat du processus de revue. A plus long terme, le Conseil devrait jouer un rôle important de conseil de la CEP sur les politiques et priorités et un rôle de soutien du Secrétariat pour la réalisation de la revue.

Un financement adéquat et fiable est essentiel à la mise en place d'un mécanisme de revue efficace. Alors que la phase initiale du processus de surveillance peut être couverte par des contributions volontaires, les financements devraient venir du budget régulier de l'ONU à plus long terme.

Utiliser une approche en deux étapes pour mettre en place le processus de revue

La première phase devrait consister en la mise en place d'un mécanisme de revue pendant la deuxième CEP et comprendre les activités suivantes pour la période de 2008 à 2009 :

- ④ Continuer de collecter des informations sur les progrès des pays et le développement des instruments d'application (des directives, des lois modèles, etc.).
- ④ Promouvoir l'application des différents chapitres et des dispositions essentielles de la CNUCC (c'est-à-dire le chapitre concernant le

recouvrement des avoirs, le chapitre sur les mesures préventives et les articles du chapitre sur la criminalisation et sur l'application des lois).

- 🌐 Continuer et étendre les projets pilotes. Les projets d'évaluation du niveau d'application des pays qui ont été lancés en 2007 devraient s'étendre à plus d'Etats parties et de dispositions de la CNUCC.
- 🌐 Evaluer l'application des mesures concernant le recouvrement des avoirs, y compris l'assistance technique nécessaire (voir la recommandation ci-dessous).
- 🌐 Collaborer avec les bailleurs de fonds en vue de coordonner l'assistance technique aux pays en voie de développement (voir la recommandation ci-dessous).
- 🌐 Etablir un groupe de coordination avec les organismes qui assurent le suivi d'autres conventions contre la corruption pour promouvoir la collaboration et le partage de ressources tout en surveillant l'application des obligations des pays.

La deuxième phase (qui commence en 2010) nécessitera l'action de la troisième CEP et sera basée sur les recommandations que le Secrétariat et le Conseil auront formulées pendant la première période. Parmi les tâches de la deuxième période, il s'agira de structurer un programme de revue des pays. Basés sur d'autres systèmes de suivi et de surveillance, les éléments essentiels sont:

- 🌐 Des visites pays. TI propose que ces revues couvrent les dispositions essentielles de chaque chapitre de la CNUCC, avec pour objectif d'accomplir l'évaluation de tous les Etats parties pour la fin de 2014. Ces visites pourraient aider à promouvoir l'intérêt du public pour la CNUCC, la participation des organisations de société civile (OSC), y compris les Sections Nationales de TI. En vue de soutenir ce processus, on pourrait mettre en place des « points de contacts » au sein des OSC.
- 🌐 Rapports et plans d'action. Chaque visite dans un pays fera l'objet d'un rapport indépendant sur le pays qui comprendra un plan d'action pour corriger les défaillances identifiées.
- 🌐 Transparence et participation du public. Le processus de revue devrait être transparent avec une implication active de la société civile et du secteur privé. Les rapports devraient être rendus publics rapidement. TI considère que la publication des réponses du gouvernement doit primer sur le risque que celle-ci n'affecte l'honnêteté et la sincérité des réponses.

Faire avancer l'application des articles relatifs au recouvrement des avoirs

L'établissement immédiat d'un mécanisme de suivi et de surveillance est particulièrement important pour le succès des articles de la CNUCC relatifs au

recouvrement des avoirs, une priorité des pays en voie de développement. Un suivi efficace est indispensable pour assurer que les avoirs volés ne fuient pas simplement vers les pays où l'application de la Convention est plus faible.

Le Groupe de travail sur le recouvrement des avoirs, mis en place lors de la première CEP, devrait initier un programme d'activités en 2008-09 qui intègre un processus de revue plus global, qui s'étend au-delà des projets pilotes lancés en 2007. Ce travail devrait couvrir les principaux centres bancaires ainsi que les pays en voie de développement impliqués dans le recouvrement des avoirs.

- Un sous groupe devrait être constitué, comprenant les pays requérants (dont les anciens dirigeants ont déposé d'importantes sommes dans des banques étrangères) ainsi que les centres bancaires de premier plan et assurant la participation de la société civile. Ces groupes devraient examiner le développement de procédures communes accélérées pour identifier, geler et restituer les produits de la corruption.
- Il est aussi nécessaire de proposer un aménagement du financement des dépenses judiciaires des Etats requérants. Une option possible consiste à mettre en place un fond multilatéral avec la contribution des pays plus riches.
- On pourrait également envisager d'investir les fonds gelés au cours des longues procédures judiciaires. La Banque Mondiale ou d'autres institutions financières pourraient utiliser ces fonds dans le pays dont ils proviennent.

Renforcer l'assistance technique et le financement.

La Convention reconnaît clairement que l'application de la CNUCC dans les pays en voie de développement exige une assistance en termes de renforcement institutionnel.⁷ Bien qu'un Groupe de travail sur l'assistance technique ait été établi, une coopération plus intense entre le Secrétariat et les bailleurs de fonds doit être une haute priorité pour 2008-09. L'assistance technique relative à l'application de la Convention devrait comprendre :

- Des services consultatifs, par exemple des services téléphoniques, des services d'assistance.
- De l'aide pour identifier et répondre aux besoins en termes d'assistance technique ;
- Une l'assistance générale pour l'application du traité (des réunions, des ateliers, des directives nationales) et un soutien politique et stratégique ;
- Une assistance spécialisée pour aligner la législation nationale ;
- Un soutien par rapport à la recherche et la collecte d'informations.

6. Conclusion

La CNUCC représente une étape décisive dans la création d'un cadre mondial de lutte contre la corruption. En raison de sa portée universelle, la CNUCC permet de combattre des problèmes qui ne sont pas traités efficacement par les conventions régionales. L'application de la CNUCC nécessite la mise en place d'un processus de suivi qui s'étend sur plusieurs années et comprend à la fois une surveillance intergouvernementale et une assistance technique. Les campagnes de persuasion de la société civile peuvent jouer un rôle essentiel dans ces efforts et il existe de nombreuses opportunités pour les OSC et TI de contribuer au suivi des progrès de la Convention.

L'application réussie de la CNUCC conduira à une réduction considérable de la corruption. La Convention a les moyens d'obtenir des résultats décisifs en termes de meilleure gouvernance démocratique, de développement accéléré, de réduction de la pauvreté, de processus gouvernementaux plus efficaces et de concurrence économique plus forte. Un mécanisme de revue efficace est en mesure de garantir un tel niveau d'application et la réalisation des objectifs de la CNUCC. Sans suivi et surveillance, la Convention risque de n'être qu'un nouvel exemple de la futilité des grandes espérances. 🌐

L'application de la CNUCC nécessite la mise en place d'un processus de suivi qui s'étend sur plusieurs années et comprend à la fois une surveillance intergouvernementale et une assistance technique.

Suivi efficace la CNUCC

Pour plus d'informations sur le travail de TI sur la CNUCC et les autres conventions internationales contre la corruption, veuillez visiter le site Web de TI : www.transparency.org/global_priorities/international_conventions.

Note:

¹ Ce document se base sur les recommandations que TI a exprimées précédemment. Cf.: Fritz Heimann et Gillian Dell, Recommendations for Review Mechanism for UN Convention against Corruption (Berlin: TI, 15 août 2007).

www.transparency.org/content/download/23042/343390/file/TIRecsCNUCCReview_22.8.07.pdf. Fritz Heimann et Gillian Dell, Report on Follow-up Process for UN Convention against Corruption (Berlin: TI, 12 septembre 2006).

² www.transparency.org/content/download/11929/112476/file/CNUCC_Monitoring_Report_english.pdf.

³ Etat au 17 janvier 2008. cf. www.ODC.org/ODC/en/treaties/CAC/signatories.html.

³ Ces conventions et instruments comprennent: La Convention de l'Organisation des Etats-Unis contre la corruption (1996) ; la Convention de l'Organisation de Coopération et du Développement Economique contre la corruption (OCDE ; 1997) ; la Convention du Conseil de l'Europe sur le crime organisé transnational (2000) ; les Conventions pénale et civile sur la corruption du Conseil de l'Europe et d'autres instruments (1998, 1999) ; la Convention des Nations Unies sur le crime organisé transnational (2000) ; le Plan d'Action pour l'Asie Pacifique de la Bank Asiatique de Développement et de l'OCDE ; et la Convention de l'Union Africaine contre la corruption (2003).

⁴ Cf. CAC/CEP 1. Resolutions and Decisions. First Conference of the States Parties (Amman, Jordan 10-14 décembre 2006). www.ODC.org/ODC/en/treaties/CAC/CAC-CEP-session1-resolutions.html ; Chapitre VII, Article 63, Paragraphe 7. United Nations Convention against Corruption.

http://www.ODC.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention_f.pdf

⁵ Le secrétariat de la conférence – ONUDC – collecte les informations. Le questionnaire couvre 15 articles de tous les chapitres de la convention et cherche des réponses des pays sur leurs besoins d'assistance technique. Le premier projet volontaire comprend : l'Argentine, l'Autriche, la Finlande, la France, la Grèce, l'Indonésie, la Jordanie, les Pays-Bas, la Norvège, le Pérou, la Pologne, la Roumanie, la Suède, la Tanzanie, le Royaume Uni et les Etats-Unis.

⁶ La première réunion s'est tenue à Vienne, Autriche, du 29-31 août 2007. Pour plus d'informations sur cette réunion, cf. www.ODC.org/ODC/en/crime_convention_corruption_WG_1.html.

⁷ Pour plus de détails, voir Chapitre V de la Convention :

http://www.ODC.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention_f.pdf.

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Téléphone

+49-30-343820 -0

Fax

+49-30-347039 -12

Secrétariat International

Alt-Moabit 96

10559 Berlin

Allemagne

© 2008 Transparency International. Tous droits réservés.

Transparency International (TI) est l'organisation de la société civile mondiale au premier plan de la lutte contre la corruption. Par plus de 90 sections dans le monde entier et avec un secrétariat international à Berlin, Allemagne, TI sensibilise sur les effets nuisibles de la corruption ; TI collabore avec ses partenaires dans les gouvernements, le secteur privé, et la société civile afin de développer et appliquer des mesures efficaces contre la corruption. Pour plus d'information veuillez visiter : www.transparency.org