

## Guide à l'intention des ambassadeurs sur la Convention des Nations Unies contre la corruption

Ce guide fournit des informations essentielles sur la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et sur les mesures à adopter pour promouvoir sa mise en oeuvre dans les pays partenaires.



### Qu'est-ce que la CNUCC ?

La CNUCC est un traité international anti-corruption historique adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies en octobre 2003. Il s'agit d'une réponse globale à un problème global. Fondée sur un consensus, la CNUCC énonce l'obligation des États parties (les pays ayant ratifié la Convention) de mettre en oeuvre des politiques visant à juguler les faits de corruption, et de faire appliquer des sanctions à l'encontre de ces pratiques. À ce jour, 145 pays sont parties à la Convention (en cliquant ici, vérifiez si votre pays de travail est signataire <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>). La CNUCC est un instrument précieux car elle offre un large éventail de **mesures préventives et coercitives** et prend en compte la nature transfrontalière de la corruption en proposant des dispositions de **coopération internationale** (entraide judiciaire) ainsi que la restitution des profits de la corruption (**recouvrement d'avoirs**). Les États parties sont également tenus de se prêter une **assistance technique**, notamment en termes de moyens humains et financiers, de formation et de recherche. La CNUCC souligne aussi l'importance de la participation de la société civile dans les processus d'obligation redditionnelle et de l'accès des citoyens à l'information. La Convention comporte des dispositions à caractère obligatoire ou facultatif. Les principaux domaines abordés sont les suivants :

**Prévention** : Les États parties sont tenus d'adopter des politiques concertées pour prévenir la corruption et désigner « un ou plusieurs organes » en vue de coordonner et de superviser leur mise en oeuvre. Ces politiques devront inclure des mesures telles que des méthodes transparentes de passation de marchés publics, une fonction publique fondée sur le mérite, l'accès à l'information, la participation de la société civile à la lutte contre la corruption, l'indépendance de l'appareil judiciaire, des procédures d'audit public et des mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent.

**Incrimination** : 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), le détournement de fonds publics, l'obstruction à la justice, ainsi que le recel, la conversion ou le transfert de produits issus de la criminalité. Les États devraient envisager de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes suivants : acceptation d'un avantage indu par des agents publics étrangers et internationaux, trafic d'influence, abus de fonction, enrichissement illicite, corruption et détournement de fonds au sein d'une entité ou entre plusieurs entités du secteur privé, blanchiment d'argent et recel de biens illicites.

**Coopération internationale :** Les États parties sont obligés de se prêter mutuellement assistance dans les affaires pénales transfrontalières. Cela comprend par exemple la collecte et la transmission d'éléments de preuves de corruption pour présentation à la justice. La règle de double incrimination (une infraction présumée pour laquelle une entraide judiciaire mutuelle est demandée doit constituer une infraction pénale aussi bien dans l'État partie requérant que dans l'État partie 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.

**Recouvrement d'avoirs :** Le recouvrement d'avoirs publics volés constitue une des grandes innovations de la Convention. Les dispositions de la CNUCC définissent le cadre juridique, au civil comme au pénal, permettant de rechercher, geler, saisir et restituer les avoirs obtenus par le biais d'actes de corruption.

## Comment les ambassadeurs peuvent-ils promouvoir la mise en oeuvre de la CNUCC à l'étranger ?

Dans la mesure où la corruption présente une grande menace pour le développement, la sécurité et la stabilité politique, les pays bailleurs portent un intérêt tout particulier au suivi de leur obligation, au titre de la CNUCC, de soutenir d'autres pays dans leurs efforts de mise en oeuvre. Les pays bailleurs du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont établi que la CNUCC constitue un cadre de référence permettant d'accompagner les réformes visant à enrayer la corruption dans les pays en développement. Néanmoins, bien que la CNUCC fournisse un cadre normatif adopté à l'échelle internationale, elle ne peut pas constituer un modèle de réforme. Les gouvernants de chaque pays doivent définir les priorités et identifier, de manière appropriée, les différentes étapes qui conduiront à sa mise en oeuvre. Le défi principal des bailleurs de fonds consiste

### Examen de l'application :

Les États parties ont convenu d'instaurer un mécanisme d'examen, qui se déroulera en plusieurs étapes, au sein duquel chaque État partie sera évalué par deux pairs. À la mi-2010, seront tirés au sort les premiers 35 pays ainsi que les États examinateurs. 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, un axe prioritaire pour de nombreux bailleurs, se déroulera à un stade ultérieur.

D'un point de vue critique, la réalisation d'un contrôle externe par d'autres acteurs n'est pas obligatoire (ex : membres de la société civile ou experts universitaires), bien que chaque État partie soit libre de prendre des mesures complémentaires à cet égard. Seules les notes de synthèse des rapports d'examen de pays seront publiées, à moins qu'un pays examiné en décide autrement.

Sachant que les exigences minimales du mécanisme d'examen sont relativement élémentaires, il reste encore à déterminer si celles-ci seront en mesure d'apprécier la mise en oeuvre effective ainsi que l'application des politiques anti-corruption. Ainsi, il est essentiel que les ambassades, situées dans des pays qui seront 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.

En outre, les ambassades peuvent contribuer à l'efficacité du mécanisme d'examen en accompagnant les pays partenaires dans la mise au point de systèmes d'information appropriés, performants et portés à la connaissance du public, permettant de faciliter un suivi « externe ».

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

sans aucun doute à intégrer la Convention dans le dialogue politique et les programmes d'assistance technique. La CNUCC suggère une série de possibilités d'action à l'intention des ambassadeurs souhaitant améliorer les résultats de la lutte anti-corruption :

- **Dépolitiser le dialogue politique** : Là où les ambassadeurs ont jusqu'à présent connu des difficultés à faire figurer « la corruption » à l'ordre du jour, la CNUCC (et le respect de ses dispositions) peut constituer un support de dialogue plus neutre, puisqu'il s'agit d'un accord signé et adopté à l'échelle mondiale.
- **Élargir le dialogue politique** : Étant donné que la CNUCC concerne un large éventail d'acteurs de la société, elle peut servir à élargir le dialogue politique au-delà du cadre bailleur/partenaire. La participation accrue de la société civile, du secteur privé et d'autres acteurs à un dialogue concerté est susceptible de stimuler une demande de réforme plus large.
- **Ancrer le dialogue politique** : Chaque État partie doit réaliser une autoévaluation relative aux besoins de réforme et d'assistance technique pour garantir le respect de la CNUCC. Les ambassadeurs pourront demander ces informations qui serviront de base pour le dialogue et l'action. Bien que le partage de ces informations ne soit pas obligatoire, il est dans l'intérêt des pays partenaires de le faire afin d'obtenir une assistance technique.
- **Rendre le dialogue politique stratégique** : Les gouvernements doivent identifier les axes prioritaires de la réforme en se fondant sur la CNUCC et les examens de conformité s'y afférant. Dans le cas où les priorités de réforme n'auraient pas encore été établies ou communiquées, les ambassadeurs devraient s'informer auprès des pays partenaires de leurs intentions en vue de la mise en œuvre de la Convention. Lorsque ces priorités seront définies, il conviendra d'instaurer un dialogue concerté pour déterminer si les priorités de réforme du gouvernement sont en adéquation avec les priorités énoncées par d'autres acteurs (qu'il s'agisse de la société civile, du secteur privé, des parlements ou des bailleurs de fonds).
- **Assurer le suivi du dialogue politique** : Suite à la définition des priorités de réforme nationale, les évaluations prévues par la CNUCC pourront constituer une source précieuse de critères de comparaison à utiliser dans le cadre des accords entre bailleurs de fonds et pays partenaires. Il

est essentiel d'examiner la performance effective des lois, des institutions et des mesures anti-corruption et de ne pas se contenter de leur simple existence. Forts de ce constat, les bailleurs seront en mesure de cibler, en concertation avec le pays partenaire, les domaines susceptibles de faire l'objet d'un appui et d'identifier l'adéquation des programmes d'assistance avec les priorités établies par le pays partenaire en vue de la mise en œuvre de la CNUCC. La participation de la société civile et des citoyens devrait jouer un rôle majeur dans les efforts de soutien car elle permettra d'optimiser l'obligation de rendre des comptes que suppose la réforme.

- **Crédibiliser le dialogue politique** : Si les bailleurs de fonds exigent de leurs partenaires d'enrayer la corruption, ils doivent eux-mêmes être crédibles. Les ambassadeurs devraient s'assurer que les procédures ainsi que le comportement du personnel de l'ambassade sont conformes aux dispositions de la Convention (ex : veiller à la bonne gestion des versements incitatifs, des conflits d'intérêt, de la transparence des financements, etc.).

## Comment les ambassadeurs peuvent-ils promouvoir le respect de la CNUCC dans leur pays d'origine ?

Grâce à son large champ d'application 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. Pour ce faire, il est néanmoins crucial que les bailleurs de fonds s'attaquent aux moteurs internationaux de la corruption en poursuivant les cas de corruption transfrontalière, en levant, le cas échéant, le secret bancaire dans leur pays d'origine et en apportant leur expertise technique, notamment sur les termes de l'entraide judiciaire réciproque dans le cadre des requêtes de recouvrement d'avoirs. En vue d'appuyer ces efforts, les ambassadeurs pourraient par exemple :

Charger leur personnel d'identifier les obstacles qui se dressent entre le pays d'origine et le pays partenaire dans le cadre de l'entraide judiciaire mutuelle et des cas de recouvrement d'avoirs.

Avoir recours au maillage diplomatique pour simplifier une communication souvent laborieuse entre les pays.

S'interroger sur la possibilité des institutions du pays d'origine d'apporter leur concours aux



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/U4 (© 2011 - CMI/U4)

enquêtes, voire aux poursuites judiciaires dans leur pays d'origine (le travail du Royaume-Uni avec la Commission nigérienne contre les délits économiques et financiers en est un exemple concret).

Envisager de soutenir ces processus à travers des

mesures diplomatiques ciblant, le cas échéant, les délinquants présumés (ex : interdiction de visa)

Rappeler aux sociétés issues de leur pays d'origine et faisant affaire avec des États parties à la CNUCC de s'abstenir de commettre tout acte de corruption.