

La Convention des Nations Unies contre la Corruption: une référence pour les praticiens du développement

Tu peux stopper

LA CORRUPTION

L'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), à Merida (Mexique) en 2003, est l'accomplissement remarquable des efforts internationaux de lutte contre la corruption. Ratifiée par plus de 140 États signataires représentant toutes les régions du monde, la CNUCC propose un cadre mondial de lutte contre la corruption.

Les 71 articles de la convention énoncent des règles communes pour les politiques et pratiques nationales et appelle à une coopération internationale accrue face aux infractions transfrontalières. Les États parties (qui ont ratifié la convention) sont en outre tenus de s'aider pour prévenir et combattre la corruption, par le biais de l'assistance technique. Ce soutien, défini au sens large, couvre les moyens humains et financiers, la formation et la recherche.

Cette note rappelle les dispositions de la CNUCC et avance des solutions pratiques permettant aux bailleurs de fonds d'accroître son impact sur l'intégrité des agents publics, dans leur pays et à l'étranger. Les principes de la convention ayant été négociés par 129 pays, ils peuvent être considérés comme universels. La CNUCC peut servir de référence commune au dialogue bailleurs/partenaires sur la corruption mais aussi entraîner une coordination accrue des travaux analytiques et de l'assistance technique entre bailleurs dans un pays donné. Les coûts de transaction pourraient ainsi baisser, les priorités devenir plus cohérentes et la crédibilité auprès des partenaires augmenter.

L'un des défis actuels est le développement d'un mécanisme pour examiner l'application (suivi) de la convention. À court terme, les bailleurs peuvent contribuer à sa conception et s'assurer qu'il bénéficie des ressources et de l'appui politique nécessaires pour inciter les États parties à se conformer à la convention.

Genèse de la convention

L'existence même de cette convention – sans parler de sa ratification par des pays de tous horizons – tient de la prouesse. Le processus de négociation, conduit par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), a mis en évidence la diversité des intérêts parfois contraires des pays impliqués. Le groupe des 77 et la Chine se sont montrés particulièrement sensibles au renforcement de la coopération internationale pour la restitution des avoirs. Face à l'ampleur des sommes détournées par des agents publics corrompus dans les pays en développement, cette préoccupation n'est guère surprenante. De leur côté, les diplomates des pays du nord ont insisté sur les mesures de prévention – prônant la transparence des

marchés publics, l'appréciation au mérite de la fonction publique et l'indépendance du pouvoir judiciaire. La convention traite de tous ces points, même si la nécessité de trouver des compromis se lit dans les différents niveaux d'obligation imposés. Si beaucoup ont un caractère obligatoire, un certain nombre de dispositions sont soit «vivement encouragées», soit facultatives.

Un autre aspect intéressant tient à la volonté de ne pas définir la corruption. La notion de corruption évoluant sans cesse et l'appréhension de ce qu'elle recouvre variant profondément d'un pays à l'autre, décision a été prise de se concentrer sur des actes de corruption précis susceptibles d'être reconnus comme tels partout, y compris la corruption de fonctionnaires et le détournement de biens. Les négociateurs ont fait preuve de davantage d'audace en acceptant d'adopter une définition fonctionnelle d'un «agent public»: elle recouvre toute personne détenant un mandat législatif, exécutif ou administratif ou exerçant une fonction publique – y compris les salariés d'entreprises privées ayant obtenu un marché public.

Dispositions – la CNUCC en bref

La CNUCC couvre cinq grands domaines: la prévention, l'incrimination, la coopération internationale, le recouvrement d'avoirs et l'assistance technique. Les États parties sont tenus d'adopter des politiques anti-corruption globales et de désigner «un ou plusieurs organes» chargés de coordonner leur mise en œuvre. Contrairement à ce qu'affirment certains, la convention n'impose pas la création d'une commission anti-corruption indépendante.



par Jessica Schultz, CMI
jessica.schultz@cmi.no

Pour télécharger cette note et accéder à d'autres informations sur la CNUCC destinées aux praticiens du développement:
www.U4.no/themes/uncac/

Mise au point de normes internationales de lutte contre la corruption

1977: adoption par le Congrès des États-Unis du Foreign Corrupt Practices Act, qui confère le caractère d'infraction pénale à la corruption d'agents publics étrangers par des entreprises américaines.

Années 1980: les inquiétudes en matière de sécurité liées à la guerre froide entrent en ligne de compte les efforts visant à promouvoir une convention internationale contre la corruption.

1996: adoption de la première convention régionale: La Convention interaméricaine contre la corruption).

1997: adoption de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

1998-99: publication par le Conseil de l'Europe de deux traités anti-corruption – la Convention pénale sur la corruption et la Convention civile sur la corruption.

2000: adoption de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

2000: consciente de la nécessité d'une convention mondiale exclusivement consacrée à la corruption, l'Assemblée générale des Nations unies autorise un groupe ad hoc à négocier un traité «élargi et efficace» qui adopte une approche «globale et pluridisciplinaire» de la question.

2003: adoption de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.

2003: adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

2005: entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies contre la corruption après une 30^e ratification (décembre).

Prévention

Les États parties doivent introduire des mesures de prévention de la corruption dans le secteur public et le secteur privé. Ces mesures couvrent notamment la transparence des marchés publics, l'appréciation au mérite des fonctionnaires, l'accès à l'information, l'implication active de la société civile dans la lutte contre la corruption, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la suppression des lois relatives au secret bancaire ainsi que des procédures d'audit publiques.

Incrimination

Les États parties doivent conférer un caractère d'infraction pénale à certains actes, dont la corruption active d'agents publics (offre ou octroi d'un avantage indu), qu'ils appartiennent à la fonction publique nationale, internationale ou étrangère, la corruption passive d'un agent public national et le détournement de fonds publics. L'entrave au bon fonctionnement de la justice ainsi que le recel, la conversion ou le transfert de produits du crime (blanchiment d'argent) sont également concernés. Les sanctions s'appliquent à tous ceux qui participent à, ou tentent de commettre, des infractions établies comme actes de corruption.

Les États parties sont encouragés à conférer un caractère d'infraction pénale – mais sans obligation – à certains actes: corruption passive d'agents publics étrangers ou internationaux, trafic d'influence, abus de fonctions, enrichissement illicite, corruption dans le secteur privé et détournement de fonds, blanchiment d'argent et recel d'avoirs acquis de manière illicite. L'article 20 sur l'enrichissement illicite est le plus sujet à controverses, puisqu'il confère le caractère d'infraction pénale au comportement d'individus qui ne peuvent raisonnablement justifier la détention de biens par rapport à leurs revenus légitimes (par exemple, un agent de district vivant dans une villa et conduisant une Mercedes). Ce point a suscité l'inquiétude de certains avocats et défenseurs des droits de l'homme, pour lesquels une telle proposition est contraire au principe de présomption

d'innocence reconnu dans de nombreux pays. Les tenants de cet article soulignent que le procureur conserve néanmoins la charge de la preuve, dans la mesure où il/elle doit toujours démontrer, hors de tout doute raisonnable, le caractère illicite du patrimoine accumulé.

Coopération internationale

Les États parties sont tenus de se prêter mutuellement assistance dans les affaires pénales impliquant plusieurs pays. Cela concerne notamment le recueil et le transfert de preuves de corruption pour présentation à la justice. La règle de double incrimination – qui a toujours entravé la coopération – est assouplie. Selon ce principe, l'infraction justifiant la demande d'entraide judiciaire mutuelle doit être incriminée de manière comparable dans la législation du pays requérant et du pays requis. La convention stipule que la double incrimination ne peut être imposée que lorsque l'assistance impliquerait une mesure coercitive (arrestation, perquisition et saisie). De même, si la double incrimination est exigée, il suffit que la conduite incriminée soit considérée comme une infraction pénale dans les deux juridictions – même si les textes de loi ne sont pas strictement identiques. La convention rend la coopération pour les affaires criminelles obligatoire, et elle doit être «envisagée» pour les procédures civiles et administratives.

Recouvrement d'avoirs

Le recouvrement d'avoirs publics volés est l'un des «principes fondamentaux» de la convention et l'une de ses grandes originalités. Comme l'a bien prouvé l'affaire opposant pendant des années la justice suisse à l'ancien dirigeant nigérian Sani Abacha – accusé d'avoir détourné quelque 5 milliards de dollars quand il était au pouvoir – les pays rencontrent d'immenses difficultés pour recouvrer ne serait-ce qu'une partie de leurs pertes. La ponction illégale de fonds peut avoir des conséquences dramatiques sur le développement économique d'un pays.

Selon la plupart des observateurs, le chapitre V de la convention relatif au recouvrement d'avoirs est son meilleur atout – et la raison pour laquelle tant de pays en développement l'ont ratifiée. Les dispositions du chapitre V définissent le cadre juridique, au civil comme au pénal, pour rechercher, geler, confisquer et restituer des fonds acquis à la suite d'actes de corruption. Dans la plupart des cas, l'État requérant se verra restituer les fonds recouverts s'il peut démontrer son droit de propriété. Il arrive parfois que les fonds soient directement restitués à des particuliers.

D'autres chapitres de la convention traitent de mesures liées au recouvrement d'avoirs. Ainsi, la règle de transparence comptable facilite l'instruction et les poursuites pénales en cas de transferts illicites. Le chapitre consacré à l'assistance technique recommande aux États parties de partager leur expertise avec les pays en développement dans ce domaine complexe.

Assistance technique et échange d'informations

La notion d'assistance technique renvoie de manière générale au soutien apporté aux pays pour se conformer aux dispositions de la CNUCC. Le chapitre VI traite de la formation, des moyens matériels et humains, de la recherche et du partage d'informations. Une formation doit être envisagée sur les méthodes d'investigation, la planification et l'élaboration de politiques stratégiques anti-corruption, la rédaction de requêtes d'entraide judiciaire mutuelle, la gestion des fonds publics ou encore la protection de victimes et des témoins lors de procédures pénales. Les États parties doivent aussi envisager une assistance mutuelle pour mener des évaluations et des études sur les formes, les causes et le coût de la corruption dans certains contextes, afin de pouvoir élaborer des politiques de lutte contre la corruption plus efficaces.

Ce que la convention ne couvre pas

Plus que n'importe quel autre accord international, la CNUCC couvre une large palette d'infractions et se distingue par la priorité

Première conférence des États parties, 10-14 décembre 2006

Lors de la première conférence des États parties, organisée en Jordanie, les participants sont convenus des points suivants :

- la CNUCC doit disposer d'un mécanisme officiel de suivi de l'application. Certains se sont inquiétés du coût et du poids administratif d'une telle décision. Un groupe de travail intergouvernemental se réunira courant 2007 pour examiner les différents modèles possibles et rédiger un projet de termes de référence pour la procédure de suivi. Parallèlement, les États parties devront évaluer leur propre mise en œuvre, pour vérifier les degrés actuels de conformité.
- Deux autres groupes de travail seront chargés de promouvoir la coordination des activités en matière d'assistance technique et de recouvrement d'avoirs.
- Les États parties devront conférer le caractère d'infraction pénale à la sollicitation ou à l'acceptation intentionnelles d'un avantage indu par un agent d'une organisation internationale publique. La CNUCC engagera un dialogue avec les organisations internationales de coopération au développement – y compris ses homologues des Nations Unies – pour lever un certain nombre d'obstacles, comme le fait d'octroyer l'immunité à un agent en fonction.
- Les États parties examineront les progrès réalisés sur ces questions lors de leur prochaine conférence, prévue fin janvier 2008 en Indonésie.

accordée à la coopération internationale. Mais elle a aussi ses points faibles. Ainsi, elle n'impose pas de conférer un caractère d'infraction criminelle à la corruption ou au détournement de fonds dans le secteur privé. La convention échoue aussi à s'attaquer de manière vigoureuse à la corruption politique. Le baromètre mondial sur la corruption 2006 de Transparency International – sondage d'opinion auprès de 60 000 personnes dans 62 pays – a constaté que les personnes interrogées étaient surtout préoccupées par la corruption des partis politiques et de leurs députés. Pourtant, certains négociateurs – comme les États-Unis – ayant pesé de tout leur poids, la transparence du financement des partis politiques n'est qu'une simple recommandation de la convention. Enfin, la décision visant à évaluer dans quelle mesure les États parties se conforment à la convention a été reportée à la première Conférence des États parties.

S'appuyer sur la CNUCC pour promouvoir l'intégrité publique – une piste pour les bailleurs

La CNUCC renforce les initiatives en cours des bailleurs de fonds dans le domaine de la lutte anti-corruption. Les principes du CAD de l'OCDE pour la lutte contre la corruption reflètent ainsi l'approche holistique de la CNUCC en appelant à traiter les deux aspects du problème: l'offre et la demande. La CNUCC défend implicitement l'Agenda de Paris en offrant un cadre consensuel d'appui fondé sur des normes internationales communes. Ses mesures préventives traduisent les principes largement acceptés de bonne gouvernance.

En dépit des nombreux points forts et avancées de la convention, il est important d'apprécier la menace qu'elle peut faire peser sur une véritable réforme anti-corruption. Certains États pourraient être amenés à la ratifier simplement pour éviter les critiques de bailleurs de fonds ou d'opposants politiques. Les gouvernements risquent aussi d'adopter un programme trop ambitieux qui sera abandonné au premier revers. La notion même d'«assistance technique» semble impliquer que les problèmes de corruption peuvent être résolus en colmatant les brèches. Il est vital que les bailleurs n'alimentent pas cette idée en défendant une approche unique de mise en conformité («one-size-fits-all»). Les réformes seront avant tout fonction du

contexte et des capacités disponibles.

La section suivante décrit plusieurs voies concrètes que les bailleurs pourraient suivre pour maximiser l'impact positif de la CNUCC.

Plaider pour une véritable application de la CNUCC dans les pays bailleurs

La CNUCC pourrait servir de déclencheur à l'adoption de politiques anti-corruption plus cohérentes par les responsables de l'aide au développement et de la politique étrangère ou les garants de la légalité. Les bailleurs ne peuvent pas engager avec leurs partenaires de dialogue crédible sur la corruption si leurs propres gouvernements semblent complices. Les acteurs du développement doivent se rapprocher des agents des ministères concernés pour s'assurer que tous respectent les dispositions de la convention. Il est particulièrement important que les pays bailleurs s'attaquent aux moteurs internationaux de la corruption en poursuivant les cas de corruption transfrontalière, en levant le secret bancaire et en apportant leur soutien aux requêtes de recouvrement d'avoirs.

Les agences de coopération au développement doivent plaider auprès de leurs gouvernements pour qu'ils évaluent eux-mêmes leur conformité à la CNUCC, afin d'identifier et de résoudre des lacunes éventuelles. L'enquête sur l'application de la CNUCC, diffusée par son secrétariat, apparaît comme un moyen facile de commencer. Les bailleurs de fonds doivent aussi envisager de financer un examen de conformité avec leurs principaux pays partenaires. L'Agence allemande de coopération technique (GTZ) a ainsi mené une étude comparée sur l'Allemagne, le Cameroun, la Colombie et l'Indonésie. Ce type d'exercice pose les jalons d'un débat approfondi sur les défis de la réforme de l'intégrité des agents publics mais permet aussi des échanges d'expériences.

Les bailleurs de fonds doivent également s'assurer que les pratiques des agences sont conformes aux dispositions de la convention. Les informations sur les processus décisionnels et sur les décisions qui concernent le public doivent être publiées (article 10). D'autres dispositions connexes ont trait à l'adoption de codes de conduite, à un processus transparent de recrutement et de promotion fondé sur le mérite, à la transparence de la gestion et de l'audit des fonds, à la protection de ceux qui dénoncent des actes de corruption et à la participation accrue de la société civile dans l'élaboration des politiques.

Se servir du cadre de la CNUCC pour organiser l'assistance technique

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». La convention offre l'avantage de fournir elle-même un cadre accepté de tous pour organiser ce type de coopération. Mais qui dit cadre ne dit pas modèle. Il n'existe pas de modèle unique de réformes, bien au contraire: chaque gouvernement doit fixer ses priorités et décider du déroulement des étapes requises pour mettre en œuvre ces réformes.

Pour les bailleurs, le plus gros défi sera liée à l'intégration de la convention dans le dialogue politique et technique avec les partenaires de la coopération mais aussi à la poursuite des réformes sur la base des plans formulés et des priorités fixées par les pays. Ils doivent donc commencer par examiner la pertinence des programmes actuels qu'ils financent vis-à-vis de l'application de la CNUCC. En révélant le lien entre les activités actuelles et la convention, les bailleurs renforceront la position de tous les avocats des réformes – et pas seulement la leur – dans les discussions avec le gouvernement.

Activités potentielles de l'assistance technique à court terme

- Appui aux exercices d'auto-évaluation
Les bailleurs de fonds peuvent commencer par aider leurs partenaires à conduire l'enquête sur l'application de la convention diffusée aux États parties par le secrétariat début

2007. D'autres exercices peuvent être envisagés. Ainsi en Indonésie, une équipe d'agents publics du pays et des experts internationaux ont comparé les politiques en place avec les normes internationales édictées par la CNUCC. Cette étude a permis au pays d'affiner son plan global de lutte contre la corruption. Quelle que soit la méthode retenue, les leçons tirées de l'auto-évaluation devront être organisées et partagées avec le groupe de travail chargé du suivi.

- Financement de groupes de la société civile pour produire des rapports parallèles (officiels) sur la manière dont le pays se conforme à la CNUCC. Cela devrait inciter le public à s'engager davantage dans le futur processus de suivi mais aussi promouvoir le dialogue à l'échelon national.
- Appui au secrétariat de la CNUCC, hébergé par l'ONUSC, pour organiser et répondre aux demandes d'assistance technique des États parties. Les bailleurs peuvent envisager de contribuer au cas par cas ou d'abonder un fonds central géré par l'ONUSC. Cette assistance technique doit impérativement être fonction du contexte spécifique de chaque pays.
- Recherche et analyse de la corruption dans les pays partenaires. Ces informations posent les jalons de politiques saines et servent de référence pour la mise en œuvre des réformes.
- Détachement d'experts internationaux et régionaux pour aider les États parties à rendre leurs législations et leurs dispositifs institutionnels conformes aux dispositions de la CNUCC.
- Appui aux programmes de formation des agents publics chargés de la mise en œuvre. L'article 60 de la CNUCC fournit une liste de thèmes de formation envisageables.

Activités à plus long terme

- Financement de conseillers ou de mentors pour des missions de longue durée visant à fournir une assistance technique concrète aux institutions publiques impliquées dans la prévention et le contrôle de la corruption.
- Appui à la société civile et aux médias pour contrôler de manière systématique l'application de la CNUCC et la distribution des avoirs restitués, quels qu'ils soient.
- Appui aux efforts de gestion des connaissances dans les domaines de réforme concernés. Les bailleurs peuvent aider à recueillir et diffuser les leçons tirées de l'expérience. Dans la plupart des cas, on connaît encore mal ce qui fonctionne et en fonction de quel contexte.

Appuyer la normalisation: préparatifs en vue de la deuxième conférence des États parties

La conférence des États parties est une occasion unique pour les bailleurs de fonds de défendre des principes internationaux d'intégrité publique. Ses responsabilités vont de la planification antérieure à la conférence au suivi des activités post-conférence.

- Appui stratégique et en fonction des questions à examiner: les bailleurs peuvent financer des recherches ciblées pour la défense d'opinions spécifiques en matière de politique. Mais comme l'expérience jordanienne l'a prouvé, les matériels de référence ne suffisent pas. Il faut un travail de terrain politique pour nouer de larges alliances autour de positions communes.
- Appui logistique aux parties prenantes non étatiques: les bailleurs peuvent préconiser la présence physique du public et des médias. Lors de la première conférence des États parties, plusieurs pays européens ont financé la participation de groupes de la société civile.
- Appui aux infrastructures et au renforcement des capacités de la société civile: cela peut aller de la planification à la

formation ou aux activités de maillage. La toute nouvelle Coalition des amis de la CNUCC a tenu une réunion d'une journée avant l'ouverture officielle de la conférence, en Jordanie, pour organiser leur stratégie de plaidoyer. À l'avenir, davantage de temps et de fonds devront être investis dans les préparatifs, y compris pour des réunions transitoires et la mise en place d'infrastructures de communication (site web et lettre d'information par exemple). Les délégations officielles pourraient apprécier de collaborer avec des groupes de la société civile au moment d'élaborer leurs positions de plaidoyer.

- Appui aux médias: les bailleurs doivent envisager de financer le personnel chargé des relations publiques au secrétariat de la CNUCC ainsi que les réunions d'information avec les journalistes, avant et après la conférence.

Nous l'avons vu, le suivi sera au cœur des discussions de la prochaine conférence des États parties. Nous savons d'expérience, grâce aux autres conventions anti-corruption, que les procédures d'examen agissent comme un catalyseur pour engager de vraies réformes. En outre, elles incitent à documenter et à partager les bonnes pratiques. Les bailleurs peuvent appuyer un mécanisme de contrôle souple et efficace via une action bilatérale et internationale de plaidoyer, en finançant des examens pilotes et en recherchant la contribution de la société civile lors de débats de groupes de travail.

En tant que cadre énonçant des principes internationaux communs, la CNUCC peut aussi servir aux artisans nationaux et internationaux de la lutte contre la corruption. Bien qu'il soit tentant de considérer la CNUCC comme une recette miracle pour élaborer des réformes contre la corruption, le traité et ses structures d'appui sont davantage un moyen d'harmoniser les activités des bailleurs de fonds avec les priorités nationales et de faciliter la recherche et la diffusion d'informations entre États parties sur les connaissances tirées des programmes de réforme de chacun.

Liens et ressources utiles

Site Internet du Centre de ressources anti-corruption U4 sur la CNUCC (En anglais) www.u4.no/themes/uncac/main.cfm

Site Internet de Transparency International sur la CNUCC (En anglais) http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/uncac

Site Internet de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (En anglais) <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>

Note de l'U4 (2007), Le Recouvrement d'avoirs: un principe fondamental de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) <http://www.u4.no/themes/uncac/asset-recovery.cfm>

Transparency International (2006), Rapport sur le processus de suivi de la Convention des Nations Unies contre la corruption (En anglais) http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/uncac/uncac_monitoring_report

ONUSC (2006), Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/Ebook/Vo653441f.pdf

ONUSC (à paraître), Guide technique pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption