



Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption

Distr.: Limitée
12 décembre 2006

Français
Original: Anglais

Première session
Amman, 10-14 décembre 2006

Projet de rapport

Rapporteur: Olawale **Maiyegun** (Nigéria)

Additif

III. Examen des moyens d'atteindre les objectifs de la Conférence des États parties conformément à l'article 63, paragraphe 1 et 4 à 7, de la Convention des Nations Unies contre la corruption

1. À ses 1^{re} à [...] séances, du 10 au 12 décembre, la Conférence des États parties a examiné le point 2 de l'ordre du jour "Examen des moyens d'atteindre les objectifs de la Conférence des États parties conformément à l'article 63, paragraphes 1 et 4 à 7 de la Convention contre la corruption". La Conférence était saisie des documents suivants:

- a) Document d'information établi par le Secrétariat sur les méthodes d'examen de l'application de la Convention (CAC/COSP/2006/5 et Corr.1);
- b) Document d'information établi par le Secrétariat sur le recouvrement d'avoirs (CAC/COSP/2006/6);
- c) Note du Secrétariat sur la collecte et l'analyse des données (CAC/COSP/2006/7).

A. Considérations générales

2. La représentante de la Finlande a pris la parole au nom des États Membres de l'Organisation des Nations Unies qui sont membres de l'Union européenne. Les pays adhérents (Bulgarie et Roumanie), les pays candidats (Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine et Turquie), les pays du processus de stabilisation et d'association et candidats potentiels (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et



Serbie), et la Norvège, pays membre de l'Association européenne de libre-échange et de l'Espace économique européen, ainsi que la République de Moldova et l'Ukraine se sont associés à cette déclaration. La représentante de la Finlande a signalé, que, à côté de nombreux États membres de l'Union européenne, pays candidats et pays du processus de stabilisation et d'association, la Communauté européenne avait elle aussi engagé la procédure de ratification de la Convention. Elle a souligné que la Conférence devrait relever un pari, faire vivre le texte de la Convention, en s'employant à l'appliquer avec succès. Elle a noté qu'à sa première session, la Conférence devait préparer le terrain afin de faire en sorte que les mécanismes les plus efficaces et efficients soient mis en place pour atteindre ce but. Il faudrait se concentrer en particulier sur la définition des moyens d'examiner l'application, de renforcer l'assistance technique, de faciliter le recouvrement d'avoirs et d'assurer la participation générale de la société civile et l'engagement du secteur privé dans les domaines de la prévention et de la répression de la corruption. Les pouvoirs publics devraient mobiliser tous les secteurs de la société pour conférer à leurs efforts la force et la portée nécessaires.

3. Le représentant du Maroc (prenant la parole au nom des États Membres de l'Organisation des Nations Unies qui sont membres du Groupe des États d'Afrique) a attaché une grande importance aux moyens d'assurer le succès de la Conférence, non seulement parce que l'Afrique était la région comptant le plus grand nombre de parties à la Convention, mais aussi à cause de l'engagement du continent à faire face aux gros problèmes posés par la corruption et ses effets négatifs sur les économies nationales, la démocratie et la stabilité politique. Il a déclaré que le Groupe des États d'Afrique portait une attention particulière aux trois grandes questions suivantes: mécanismes d'examen de l'application de la Convention, recouvrement d'avoirs et fourniture d'une assistance technique.

4. Des intervenants ont noté qu'aucun État ne pouvait lutter seul contre la corruption sans l'assistance et la coopération de la communauté internationale. On a exprimé l'espoir que la Conférence aurait des résultats utiles et marquerait d'un regain d'optimisme l'action de lutte concertée contre la corruption.

5. Les orateurs ont insisté sur leur attachement aux buts et objectifs de la Convention et de la Conférence. La plupart des intervenants ont fait ressortir comment la corruption compromettait le bien-être social, politique et économique des nations. Notant les effets négatifs que la corruption avait sur la bonne gouvernance et sur l'état de droit au niveau mondial, des orateurs ont constaté que la Convention était un instrument mondial ample et cohérent qui permettrait de s'attaquer au fléau mondial de la corruption.

6. Plusieurs orateurs ont rendu compte des progrès faits dans la procédure de ratification et certains mentionnaient des échéances spécifiques pour l'achèvement de cette procédure.

7. La plupart des intervenants ont fait état des lois, mesures et initiatives nationales que leurs gouvernements avaient mises en place pour appliquer la Convention. Quelques-uns ont rendu compte de poursuites engagées avec succès dans des affaires de corruption spectaculaires et de cas de coopération internationale. Il a été noté que de nombreux pays avaient créé des organismes anticorruption indépendants et mis en place des stratégies et plans d'action de lutte contre la corruption. Des représentants ont rendu compte d'une vaste gamme

d'initiatives novatrices prises aux niveaux national et régional pour prévenir et combattre la corruption et plusieurs orateurs ont souligné la nécessité d'encourager une culture anticorruption générale. Ces initiatives incluaient le développement et la réforme de la législation pour incriminer les actes de corruption et pour étendre la portée de la législation existante à d'autres actes, catégories d'individus ou domaines de réglementation. Plusieurs initiatives intéressaient concrètement les fonctionnaires publics, comme au moyen de codes de déontologie et d'éthique proposés, et de mesures visant à prévenir la corruption de haut niveau. Des États avaient instauré des régimes juridiques visant à assurer l'indépendance de la magistrature. Les orateurs ont été nombreux à insister sur les efforts de sensibilisation au phénomène de la corruption grâce à des programmes d'éducation scolaire et des campagnes de médias. Un intervenant a mentionné tout particulièrement les efforts faits dans son pays pour célébrer le 9 décembre de chaque année la Journée internationale de la lutte contre la corruption. Certains orateurs ont également rendu compte d'initiatives novatrices du secteur privé.

B. Examen de l'application

8. La représentante de la Finlande, prenant la parole au nom de l'Union européenne, a indiqué que l'Union était disposée à soutenir le principe de la mise en place d'un mécanisme d'examen efficace et bien ciblé. Dans cet ordre d'idées, elle a souligné qu'il importait de coopérer étroitement avec les organisations internationales et régionales. Elle a souligné que l'Union européenne comptait que la Conférence conviendrait à sa première session de la nécessité d'un mécanisme d'examen.

9. Le représentant du Maroc (prenant la parole au nom des États Membres de l'Organisation des Nations Unies qui sont membres du Groupe des États d'Afrique) a estimé que le mécanisme d'examen à établir par la Conférence devait être de nature continue et pratiquer une approche graduelle. Il a noté que le mécanisme devrait être efficace, efficient, transparent, et non interventionniste, et disposer d'un financement prévisible. La Conférence devrait, à son avis, envisager le recours à des rapports d'auto-évaluation, fondés sur une liste récapitulative de questions approuvée par la Conférence, qui devait servir d'instrument de collecte d'informations sur le respect et l'application de la Convention.

10. Selon certains intervenants, la Convention constituait un nouveau modèle et un nouveau phénomène en matière de droit international. Un orateur a proposé la création d'un groupe de travail à composition non limitée chargé de formuler des recommandations concernant la mise en place d'un mécanisme d'examen puissant et crédible, que la Conférence devrait examiner à sa deuxième session; il a proposé à titre d'objectif intérimaire, de fonder le mécanisme de collecte d'informations pour la prochaine session de la Conférence sur une association de rapports nationaux et d'actions d'auto-évaluation.

11. Un certain nombre d'intervenants ont souligné qu'il fallait absolument décider de créer un mécanisme d'examen réaliste, efficace et bien ciblé pour traduire dans la pratique les principes de la Convention. Cela permettrait à la Conférence de cerner les problèmes rencontrés et d'identifier les pratiques optimales dans les efforts des États parties pour appliquer la Convention.

12. Plusieurs orateurs ont noté qu'il fallait éviter un mécanisme par trop complexe et nécessitant beaucoup de ressources. D'autres intervenants ont souligné que le mécanisme devait être impartial, transparent, non interventionniste, participatoire et équitable. La procédure d'examen de l'application de la Convention devrait être exempte d'antagonismes, non politique et tournée vers l'avenir. Dans cet ordre d'idées, il a été noté qu'il fallait absolument mettre en place des mécanismes pour suivre le respect des obligations découlant de la Convention d'une manière compatible avec le principe de la souveraineté des États.

13. Quelques intervenants ont noté qu'il fallait tenir compte du fait que les États parties disposaient de capacités et de systèmes juridiques différents. De nombreux orateurs ont souligné qu'il y avait une relation étroite entre assistance technique et examen de l'application, estimant que les deux allaient de pair. Le mécanisme d'examen à établir devrait viser à mettre les États parties en mesure de détecter les lacunes de leurs cadres législatifs et de combler ces lacunes en demandant, le cas échéant, à d'autres États parties ou au Secrétariat de les aider.

14. Certains intervenants ont été d'avis que l'examen plénier était le mécanisme qui se prêtait le mieux à l'analyse et l'examen de l'information obtenue. D'autres ont estimé que l'examen pouvait être conduit par un mécanisme d'examen indépendant ou d'experts. Il a été noté que si la Conférence décidait de créer un groupe d'experts, il faudrait s'intéresser surtout à la composition du groupe en tenant compte du principe de la répartition géographique équitable. La création d'un comité d'experts chargé d'examiner les questions d'application et de faire des recommandations à la Conférence a fait l'objet de l'une des propositions avancées. Un orateur a noté que son pays était prêt à soutenir la forme la plus ambitieuse de mécanisme d'examen.

15. Quelques orateurs ont noté que la Conférence devait fixer des objectifs réalistes. Eu égard à l'ampleur de la Convention et à sa portée universelle, plusieurs orateurs ont souligné qu'il importait que le mécanisme procède par étape et soit sélectif dans sa teneur. Ils ont mis en garde contre des décisions prises à la hâte, ont exprimé l'avis qu'il pourrait être prématuré de créer un organisme indépendant ou un mécanisme d'examen par des pairs experts au stade actuel.

16. Quelques orateurs ont noté qu'il fallait trouver un juste milieu entre le mécanisme d'examen d'une part, et les ressources financières et humaines de l'autre. De nombreux intervenants ont souligné que le mécanisme d'examen créé devait disposer d'un financement prévisible et durable.

17. De nombreux représentants ont déclaré que leurs pays étaient prêts à soutenir un mécanisme d'examen initial et intérimaire de moindre envergure dont l'efficacité et l'efficacité seraient évaluées par la suite. Les représentants du Mexique et de la République dominicaine et le Ministre de la justice de Jordanie ont indiqué que leurs pays étaient disposés à participer à un processus d'examen pilote.

18. Plusieurs représentants ont mentionné des instruments régionaux et sous-régionaux auxquels leurs pays étaient parties comme la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, la Convention interaméricaine contre la corruption (E/1996/99), la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales

internationales¹, la Convention pénale sur la corruption², la Convention civile sur la corruption³, le Protocole contre la corruption de la Communauté de développement de l'Afrique australe, et participaient aux mécanismes d'examen respectifs établis pour ces instruments, tels que le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et le groupe de travail contre la corruption dans les transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OSCE). De nombreux orateurs ont souligné que la Conférence devait coopérer étroitement avec les organismes d'examen existants, pour promouvoir la coordination, les complémentarités et les effets de synergie et éviter autant que possible tout double emploi.

19. Des orateurs ont noté qu'il fallait établir un ordre de priorité pour l'examen de l'application de la Convention. Alors que certains intervenants marquaient leur préférence pour un examen initial concentré sur un nombre limité de dispositions choisies, notamment les dispositions impératives, d'autres ont souligné que l'examen devait être complet.

20. Un orateur a estimé qu'une manière d'utiliser de manière rationnelle les ressources limitées consisterait à établir pour la deuxième session de la Conférence des États parties un ordre du jour intergouvernemental, orienté vers les experts et fondé sur les problèmes, qui inclurait des groupes de travail. Un autre orateur a suggéré que les déclarations des pays soient faites pendant que les groupes de travail d'experts se réunissent et que les travaux de la Conférence soient orientés vers l'action. À cet égard, il a été proposé que l'ONUDC tiennent un registre des États qui n'ont pas donné suite aux demandes de coopération internationale dans des affaires de corruption ainsi qu'une liste d'acteurs du secteur privé dont les activités sont contraires aux dispositions de la Convention.

21. Le représentant de l'Indonésie a annoncé que son Gouvernement proposait d'accueillir la deuxième session de la Conférence en 2007. Cette proposition a été accueillie avec satisfaction par de nombreux représentants.

C. Informations sur les caractéristiques et les tendances de la corruption

22. Les intervenants se sont accordés à dire que, pour s'acquitter de ses fonctions, la Conférence devait être en mesure de recueillir des informations sur l'application de la Convention dans les domaines définis comme prioritaires.

23. S'agissant des moyens de recueillir des informations, la plupart des intervenants se sont déclarés favorables à une procédure qui combinerait une auto-évaluation et une liste de contrôle afin d'orienter les États. Certains intervenants ont fait observer que la liste de contrôle devrait être simple et concise. Certains encore ont souligné qu'il était nécessaire que la société civile participe au processus d'examen.

¹ *Corruption et politiques de renforcement de l'intégrité dans les pays en développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.98.III.B.18).

² Conseil de l'Europe, *Série des Traités européens*, n° 173.

³ Ibid., n° 174.

24. Un intervenant a noté que les informations recueillies par le Secrétariat devraient être utilisées pour faciliter la ratification et l'application de la Convention et non pour établir un rapport mondial sur la corruption semblable au *Rapport mondial sur les drogues*. Certains intervenants ont mentionné le rôle important que pouvaient jouer les organisations non gouvernementales en fournissant et en analysant des informations sur les tendances de la corruption.

25. Il a également été noté qu'il était crucial de recueillir, d'analyser et d'échanger des informations pour faire face au caractère de plus en plus international de la criminalité. L'examen des tendances de la corruption et des mesures prises par les gouvernements à cet égard pourrait permettre de fournir à la communauté internationale un ensemble de bonnes pratiques à appliquer pour prévenir et enrayer la corruption.

D. Recouvrement d'avoirs

26. Le Président a présenté la question relative au recouvrement d'avoirs en appelant l'attention sur les problèmes d'ordre pratique rencontrés en la matière. Il a proposé que la Conférence dresse un inventaire des mécanismes de recouvrement d'avoirs existants et crée un solide ensemble de connaissances sur cette question à la fois nouvelle et importante.

27. La représentante de la Finlande, s'exprimant au nom de l'Union européenne, a déclaré que les dispositions spécifiques sur le recouvrement d'avoirs étaient un des acquis de la Convention. Elle a indiqué que l'Union européenne était prête à appuyer les propositions sur les méthodes visant à faciliter le recouvrement d'avoirs.

28. Le représentant du Maroc, s'exprimant au nom du Groupe des États d'Afrique, a mis l'accent sur le fait que les États parties avaient reconnu que, pour obtenir la restitution des avoirs, il fallait que tous s'accordent mutuellement la coopération et l'assistance la plus étendue.

29. Les intervenants ont convenu que le recouvrement d'avoirs était l'un des domaines prioritaires de la Convention auquel la Conférence devait accorder toute l'attention voulue, sans toutefois mettre en péril l'équilibre fragile sur lequel se fondait la Convention. Des intervenants ont souligné que le recouvrement d'avoirs devait occuper une place éminente dans l'ordre du jour de la Conférence. Afin d'accorder toute l'attention voulue à cet élément spécifique et fondamental de la Convention, la Conférence devait arrêter des initiatives spéciales qui faciliteraient l'application des dispositions et la coopération dans ce domaine.

30. On a fait observer que l'accent devrait être mis sur le renforcement de la volonté politique des États parties à coopérer dans le domaine du recouvrement d'avoirs. Des efforts particuliers devaient être entrepris pour surmonter les obstacles juridiques entre les États requérants et les États requis afin de combler les lacunes découlant de divergences entre les systèmes juridiques, dont les criminels pouvaient profiter. On a également noté qu'il faudrait insister sur l'action préventive et la lutte contre le blanchiment d'argent.

31. Il a été déclaré que la coopération entre les États en matière de recouvrement d'avoirs permettrait à la Convention d'avoir un plus grand impact sur les personnes

qui se livraient à la corruption et réduirait les avantages pouvant découler d'actes de corruption. Des dispositions efficaces relatives au recouvrement d'avoirs aideraient les pays à réparer les pires effets de la corruption tout en adressant aux fonctionnaires corrompus un message clair, à savoir qu'ils n'auraient aucun endroit où cacher leurs avoirs illicites.

32. De nombreux intervenants ont exposé dans le détail leurs lois nationales en matière de saisie, gel et confiscation d'avoirs. Certains ont signalé la récente adoption de lois prévoyant, entre autres, des pouvoirs plus larges en matière d'enquête pour les agents des services de détection et de répression et les procureurs, ainsi que la possibilité d'accéder à des comptes bancaires. Certains également ont mentionné des réglementations permettant la détection rapide de transactions suspectes. La plupart des intervenants ont mis en avant l'importance de la coopération internationale pour le recouvrement d'avoirs volés. On a fait observer qu'il conviendrait d'accorder l'attention voulue aux disparités existant entre les systèmes juridiques des pays en développement et ceux des pays développés. Il a été souligné que la coopération se heurtait souvent à des normes divergentes en matière de preuves et aux conditions requises pour donner suite aux demandes d'entraide judiciaire. Un intervenant a déclaré que, même s'il n'existait pas de traité d'entraide judiciaire entre son propre État et l'État requérant, les autorités nationales compétentes pouvaient quand même intervenir sur la base de la réciprocité, et elles l'avaient déjà fait, par la voie diplomatique.

33. Certains intervenants ont mentionné des initiatives nationales et internationales en cours, notamment l'initiative du Groupe des Huit sur le recouvrement d'avoirs, le processus intergouvernemental de Lausanne et la coopération avec Interpol. Ils ont souligné qu'il était nécessaire d'évaluer et de mettre à profit les mécanismes existants et les efforts entrepris dans le domaine du recouvrement d'avoirs et de discuter de la manière de coordonner ces efforts.

34. Certains intervenants ont déclaré que leurs États étaient disposés à coopérer avec d'autres États pour faire en sorte que les mesures voulues soient prises en vue de la restitution des avoirs au pays d'origine. On a fait valoir que les États pouvaient se trouver dans la situation aussi bien d'État demandant la restitution d'avoirs volés que d'État auquel il était demandé de restituer des avoirs volés, entreposés dans ses banques.

35. Certains intervenants ont insisté sur le fait que la Conférence devait encourager les États à utiliser de manière efficace les moyens juridiques disponibles pour localiser, saisir, geler et confisquer les avoirs volés. On a fait observer que les États devraient également être encouragés à permettre la confiscation civile et la confiscation sans condamnation.

36. Notant que la lutte contre la corruption devait être globale, certains intervenants ont appelé la Conférence à convenir de moyens appropriés pour intensifier et renforcer la coopération internationale, en particulier en matière de recouvrement d'avoirs. Un intervenant a suggéré de mener une enquête approfondie sur l'état actuel de l'application des dispositions de la Convention relatives au recouvrement d'avoirs.

37. Plusieurs intervenants ont proposé que la Conférence rassemble des informations pour savoir si les États parties avaient pris les mesures nécessaires pour adopter une législation et d'autres mesures permettant le recouvrement direct

de biens volés par le biais de la coopération internationale. Un intervenant a proposé que les États développent les moyens de restituer le produit de la corruption, y compris grâce à des mécanismes fondés sur la confiance mutuelle entre les services de détection et de répression, des contacts réguliers, des visites de haut niveau et des discussions conjointes.

38. Des intervenants ont appuyé la création, dans le cadre de la Conférence, d'une instance qui centraliserait les connaissances et lui procurerait l'expertise requise dans le domaine du recouvrement d'avoirs. Certains représentants ont été d'avis que, plus que la structure et la composition de cette instance, ce qui importait était qu'elle soit spécialisée, objective, crédible et impartiale. Pendant les débats sur la forme qu'elle pourrait prendre, certains intervenants ont soutenu l'idée de la création d'un comité d'experts, alors que d'autres ont exprimé leur préférence pour l'établissement d'un groupe de travail non gouvernemental à composition non limitée. Il a aussi été proposé, dans cet ordre d'idées, de mettre en place un groupe d'experts intergouvernemental à composition non limitée, qui serait chargé de réunir et analyser les bonnes pratiques et de soumettre un rapport à la Conférence à sa deuxième session. L'utilisation d'outils informatiques pour l'échange et la diffusion d'informations techniques a également été suggérée.

39. Certains intervenants ont signalé des cas de recouvrement réussi d'avoirs et décrit les mesures prises par leur pays pour garantir la restitution des biens volés au pays d'origine. Il a toutefois été noté que, ces cas mis à part, les expériences et les bonnes pratiques, dans ce domaine, faisaient défaut. Un intervenant a relevé qu'il n'y avait pas de dénominateur commun entre les affaires de grande corruption où des avoirs acquis illicitement avaient été restitués au pays d'origine. Il a souligné qu'une des originalités de la Convention des Nations Unies contre la corruption était son approche globale et intégrée, car elle traitait, dans un seul instrument, la prévention de la corruption, la coopération internationale, le gel et le recouvrement d'avoirs.

40. De nombreux orateurs ont salué les efforts faits notamment par l'ONUDC, pour fournir aux pays aide et conseils pour la mise au point d'outils dans le domaine du recouvrement d'avoirs. L'assistance technique, surtout sous forme de renforcement des capacités et de formation, devrait être une activité prioritaire dans ce domaine.

41. Un intervenant a souligné que, pour trouver les moyens d'appliquer les dispositions de la Convention relatives au recouvrement d'avoirs, il fallait une coopération internationale efficace qui empêche les auteurs d'infractions de trouver des endroits sûrs où cacher leurs avoirs illicites.

42. Certains intervenants ont salué la proposition de créer un fonds d'affectation spéciale pour l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine du recouvrement d'avoirs, afin d'aider les États requérants à acquérir les connaissances juridiques internationales nécessaires. D'autres ont émis des réserves au sujet de cette proposition, car elle semblait être assortie de conditions, telles que l'exigence d'une garantie que les avoirs recouvrés seraient affectés à des fins publiques appropriées, ce qui était contraire au principe de la souveraineté des États.

43. L'observateur de l'OCDE a souligné que son organisation était disposée à coopérer et coordonner les efforts, en se fondant sur l'expérience qu'avait acquise son Groupe de travail sur la corruption en matière de suivi. L'observateur de la

Ligue des États arabes a souligné la nécessité de renforcer la coopération internationale et régionale pour lutter contre la corruption et a signalé la coopération avec le Conseil des ministres de l'intérieur des pays arabes et le Conseil des ministres arabes de la justice. L'observateur de l'Organisation de la Conférence islamique a attiré l'attention sur ses relations de longue date avec l'ONUDC et fait observer que la Convention avait été ratifiée par un grand nombre de ses États membres.

44. Sur invitation du Président et avec l'approbation de la Conférence, les observateurs des organisations non gouvernementales suivantes ont fait des déclarations à la Conférence: Chambre de commerce internationale (au nom également du Forum économique mondial, de la Fédération internationale des ingénieurs-conseils et du Pacte mondial); Transparency International; Réseau électronique régional unifié pour les Caraïbes (UNICORN); Global Witness; Commonwealth Human Rights Initiative; Oxfam International; Caritas Internationalis (Confédération internationale des charités catholiques); Arab Thought Forum; et Université métropolitaine de Manchester. L'observateur des Amis de la Convention des Nations Unies contre la corruption issus de la société civile a fait une déclaration au nom des organisations qui avaient participé au Forum pour la société civile et le secteur privé. Des intervenants ont appelé de leurs vœux la mise en place d'un programme efficace et rationnel de suivi financé par le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies et appuyé par un secrétariat doté de ressources adéquates, qui laisserait la place à une participation de la société civile. Des intervenants ont rappelé la nécessité de protéger les dénonciateurs d'abus, de garantir le droit d'accès du public à l'information, d'assurer le recouvrement d'avoirs et d'apporter une assistance technique si nécessaire. Un intervenant a félicité le Groupe des États d'Afrique pour sa prise de position ferme sur la corruption et a suggéré des options plus larges pour les auto-évaluations proposées.

45. Le résultat des échanges qui avaient eu lieu dans le cadre des consultations informelles a été porté à l'attention de la Conférence sous la forme de projets de décision présentés par [...].