

UNCAC Coalition

Contribution au processus de consultation en vue de la préparation de la Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies contre la corruption 2021

Contribution 2

- Thèmes clés pour l'UNGASS - Mars 2021

La UNCAC Coalition se félicite de la tenue de la toute première session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGASS, l'acronyme en anglais) contre la corruption, qui offre une occasion importante de faire progresser les efforts de lutte contre la corruption dans le monde. Pour que l'UNGASS ait un impact substantiel sur le renforcement des efforts de prévention, de détection et de poursuite de la corruption, et sur l'atténuation de ses conséquences, des actions ambitieuses et des engagements courageux de la part des États membres sont nécessaires.

Avec cette contribution, nous cherchons à informer les négociations de la Déclaration politique de l'UNGASS dans leurs dernières semaines, en ajoutant à nos premières soumissions écrites¹ au processus de l'UNGASS, ainsi qu'aux déclarations orales que nous avons faites au cours des trois réunions intersessions de la Conférence des États parties de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) sur les préparatifs de l'UNGASS.² Dans ce document, nous soulignons les défis observés dans les domaines politiques clés de la lutte contre la corruption, nous fournissons des exemples d'approches de bonnes pratiques des États membres, et nous décrivons les engagements que les États membres devraient prendre pour faire progresser la transparence, l'intégrité et la responsabilité, et pour faire des progrès substantiels dans la lutte contre la corruption.

¹ Voir : Soumission de la UNCAC Coalition, mars 2020 : https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/UNCAC_Coalition_UNGASS_Consultation_Submission_1.pdf soumission conjointe de Transparency International et de la UNCAC Coalition : Proposition d'un accord multilatéral sur le recouvrement des avoirs, https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/TI_UNCAC_Coalition_Proposal_for_Asset_Recovery_Agreement.12.6.2020.pdf .

² Les résumés de ces sessions et les déclarations de la Coalition sont disponibles sur le site <https://uncaccoalition.org/ungass/>.

L'UNGASS devrait aboutir à une déclaration politique courageuse et orientée vers l'action, comprenant des engagements clairs pour faire avancer le programme mondial de lutte contre la corruption. L'UNGASS de juin ne devrait pas être la conclusion de la discussion mais plutôt un point de départ pour lancer un processus transparent et inclusif afin de discuter des lacunes du cadre international de lutte contre la corruption, des insuffisances de sa mise en œuvre et des solutions possibles pour relever ces défis. Les États membres devraient également rendre compte publiquement des progrès qu'ils réalisent dans la mise en œuvre des engagements pris lors de l'UNGASS.

Table des matières

Principaux domaines d'action	2
Prévention	3
Accès à l'information	3
Marchés publics et transparence des finances publiques	5
Transparence de l'actionnariat des entreprises	9
Financement politique	12
Divulgarion des actifs et des intérêts, et conflits d'intérêts	15
Participation de la société civile aux efforts de lutte contre la corruption	18
Des institutions efficaces	20
Criminalisation et application de la loi	22
Protection des dénonciateurs et des combattants de la corruption	24
Grande Corruption	28
Règlements	30
Recours pour les victimes de la corruption	32
Recouvrement des actifs	34
Questions transversales	37
Genre et corruption	37
Climat et environnement	40
Renforcement du processus d'examen de la CNUCC	43

Principaux domaines d'action

Les États membres doivent s'engager à :

- adopter et mettre en œuvre des **lois strictes sur l'accès à l'information**, conformes aux normes internationales, reconnaissant un droit fondamental d'accès aux informations détenues par les organes de l'État, et mettre en place des organes de contrôle indépendants pour superviser la mise en œuvre de cette loi et promouvoir un accès effectif à l'information ;
- mettre en œuvre (ou maintenir) des **approches ouvertes en matière de passation de marchés et garantir le plein accès du public aux informations** et à tous les documents et accords pendant toute la durée de vie d'un contrat, de la planification à la mise en œuvre, en publiant tous les contrats de l'État en ligne, conformément aux meilleures pratiques, y compris dans des formats ouverts normalisés tels que la norme de données sur les contrats ouverts ;
- établir des **registres publics centraux en ligne des propriétaires directs et des bénéficiaires effectifs** des sociétés, des fondations, des trusts et de toutes les autres entités juridiques, avec des informations précises et actualisées ; et rendre ces informations librement accessibles en ligne pour les services répressifs, les autorités compétentes ainsi que le public dans des formats ouverts et, si possible, en temps réel ;
- adopter et mettre en œuvre des mesures visant à garantir **une transparence et une responsabilité adéquate dans le financement des partis politiques, des candidats à des fonctions publiques et des campagnes électorales, ainsi qu'un** contrôle indépendant, doté de ressources suffisantes, des finances des partis, des candidats et des campagnes ;
- exiger des **fonctionnaires et des agents publics occupant des postes de décision qu'ils divulguent de manière exhaustive leurs avoirs et autres intérêts pertinents** au moins une fois par an ; rendre obligatoire la **publication de ces déclarations** en ligne dans des formats facilement accessibles ; garantir une vérification indépendante des déclarations ; et établir et appliquer des sanctions efficaces en cas de non-respect ;
- créer et maintenir un **environnement sûr et propice à la société civile**, en **garantissant la sécurité des militants de la lutte contre la corruption, des témoins, des dénonciateurs, des journalistes** et des autres personnes qui découvrent et dénoncent la corruption ; **faciliter activement la participation de la société civile et des autres acteurs non étatiques aux efforts nationaux, régionaux et internationaux de lutte contre la corruption** ;
- prendre des mesures concrètes pour **renforcer l'indépendance politique et opérationnelle ainsi que la capacité des institutions qui jouent un rôle crucial dans les systèmes nationaux d'intégrité**, telles que les commissions

électorales, les organismes de réglementation et de surveillance, les cellules de renseignement financier, les services répressifs, le pouvoir judiciaire et les parlements ;

- de remédier aux faiblesses des cadres juridiques et des systèmes d'application et de garantir **l'efficacité des enquêtes et de l'application de la loi pour toutes les infractions de corruption nationales et étrangères** ; et de publier régulièrement des statistiques actualisées sur les enquêtes pénales, civiles et administratives, les inculpations, les procédures, les résultats et les activités d'entraide judiciaire ;
- adopter et mettre en œuvre une législation complète sur les mécanismes de signalement, les enquêtes sur les plaintes et la **protection des dénonciateurs, conformément aux meilleures pratiques et aux normes internationales** ; garantir une mise en œuvre transparente dans la pratique ainsi qu'une protection solide contre la rétribution et la criminalisation de tous les dénonciateurs et de leurs familles, en leur fournissant une assistance et des ressources efficaces et opportunes si nécessaire ;
- prendre des **mesures efficaces contre le crime grave de grande corruption** et encourager l'exercice de la compétence extraterritoriale pour la poursuite de ce crime aux niveaux national, régional et international, conformément à l'article 16.2 de la CNUCC ;
- rendre **publics les accords de règlement**, y compris leurs conditions de justification, les faits de l'affaire et les infractions qui en résultent, prévoir des sanctions efficaces et inclure dans l'accord de règlement des réparations pour les dommages causés par la corruption ;
- reconnaître que la corruption n'est pas un crime sans victime ; mettre en place des cadres juridiques permettant et facilitant l'indemnisation des victimes individuelles et collectives de la corruption (communautés) ; **accroître les efforts pour réparer les dommages causés par la corruption en offrant aux victimes des réparations matérielles et/ou symboliques** ; et **accorder aux organisations non gouvernementales indépendantes la capacité juridique de représenter les victimes individuelles et collectives de la corruption** devant tous les tribunaux ;
- **faire progresser le recouvrement et la restitution des avoirs, en garantissant la transparence et la responsabilité à toutes les étapes du processus**, avec la participation étroite de la société civile et d'une manière qui contribue à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD), à la réparation des dommages causés aux victimes et à la société ; envisager un nouvel accord multilatéral et/ou un mécanisme pour surmonter les obstacles au recouvrement des avoirs ;
- **reconnaître les formes sexuées de corruption**, produire des données ventilées par sexe sur les délits de corruption, garantir la criminalisation de la sextorsion et créer des mécanismes de signalement de la corruption sûrs et sensibles au genre pour les femmes et autres personnes vulnérables ;

- rendre le **processus d'examen de l'application de la CNUCC plus transparent, plus inclusif et plus efficace**, notamment en s'engageant à faire participer les parties prenantes non gouvernementales au processus d'examen, en publiant les documents clés de l'examen et des informations sur le processus, et en convenant d'un mécanisme de suivi obligatoire qui examine les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations des cycles d'examen précédents ; et
- le lancement d'un mécanisme inclusif permettant aux États membres, aux organisations internationales, aux experts, aux représentants de la société civile et aux autres parties prenantes de discuter des lacunes du cadre anticorruption existant et des insuffisances de sa mise en œuvre, ainsi que de développer des idées et des approches et mécanismes possibles pour remédier à ces insuffisances.

Prévention

Accès à l'information

L'accès du public à l'information est essentiel pour prévenir et détecter la corruption. Le droit d'accès aux informations détenues par les organes de l'État est un outil important pour les médias, les organisations de la société civile et le grand public pour surveiller les actions de l'administration publique et du gouvernement, ainsi que l'utilisation des fonds publics.

La CNUCC souligne l'importance de promouvoir la transparence dans plusieurs de ses dispositions : L'article 10 demande aux États à prendre des mesures pour renforcer la transparence en adoptant des procédures ou des règlements permettant au public d'obtenir des informations sur le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration, en simplifiant les procédures pour faciliter l'accès du public aux autorités décisionnelles, et en publiant des informations de manière proactive. L'article 13 demande aux États de prendre des mesures pour promouvoir la participation active de la société civile à la prévention et à la lutte contre la corruption en veillant à ce que le public ait effectivement accès à l'information et en respectant, promouvant et protégeant la liberté de rechercher, recevoir, publier et diffuser des informations concernant la corruption (avec certaines restrictions limitées). Cependant, la CNUCC ne reconnaît pas le droit d'accès à l'information.

Le droit d'accès à l'information a été consolidé depuis l'entrée en vigueur de la CNUCC en 2005 : les mécanismes régionaux des droits de l'homme ont reconnu le droit d'accès à l'information (la Cour interaméricaine des droits de l'homme à partir de 2006 et la Cour européenne des droits de l'homme à partir de 2009), en le liant étroitement à la liberté d'expression dans les cas où des informations permettant d'enquêter sur des actes répréhensibles sont recherchées et où un débat public éclairé n'est pas

possible sans accès à l'information. En 2011, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a confirmé que le droit d'accès à l'information est une partie inhérente de la liberté d'expression et que les États ont non seulement l'obligation de répondre aux demandes (avec des exceptions limitées) mais aussi de rendre publiques les informations d'intérêt public de manière proactive.³

Les objectifs de développement durable (ODD) reconnaissent également l'importance d' « institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux » (cible 16.6) et exigent des États qu'ils « adoptent et mettent en œuvre des garanties constitutionnelles, statutaires et/ou politiques pour l'accès du public à l'information » (cible 16.10.2).⁴

Près de 130 pays et juridictions ont jusqu'à présent établi un droit d'accès à l'information au niveau national. Dans de nombreux pays, cependant, les cadres juridiques ne garantissent pas un accès effectif à l'information, en particulier à l'information pertinente pour détecter et prévenir la corruption.

Dans leur réponse à la pandémie de COVID-19, de nombreux gouvernements ont pris des mesures qui limitent l'accès aux informations détenues par les organismes publics concernant la pandémie et d'autres domaines cruciaux d'intérêt public, notamment l'allocation de fonds et de ressources, et l'attribution de marchés publics.⁵

Exemples de bonnes pratiques

- Le 'Right to Information (RTI, l'acronyme en anglais) Rating' évalue la qualité des lois nationales d'accès à l'information dans le monde. Parmi les pays disposant des cadres juridiques les plus solides figurent l'Afghanistan, le Mexique, la Serbie, le Sri Lanka, la Slovénie, l'Albanie, l'Inde, la Croatie, le Liberia et le Salvador.⁶
- Pour faciliter les demandes d'accès à l'information, les Organisations de la Société Civile (OSC) ont développé dans plusieurs pays des portails d'accès à l'information en ligne (l'un de ces portails couvre également les institutions de l'Union européenne) qui facilitent le dépôt de demandes d'information auprès des autorités et rendent les réponses des organes de l'État accessibles au public.⁷

³ Observation générale n° 34 du HCR, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.

⁴ Voir : Indicateurs des ODD, <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=16&Target=>

⁵ Article 19 : Garantir le droit du public à l'information dans le cadre de la pandémie de COVID-19, <https://www.article19.org/resources/ensuring-the-publics-right-to-know-in-the-covid-19-pandemic/>.

⁶ Access Info Europe, Centre pour le droit et la démocratie : The RTI Rating, <https://www.rti-rating.org/country-data/>.

⁷ Pour une liste indicative, voir : Wikipédia : Alaveteli, <https://en.wikipedia.org/wiki/Alaveteli>.

Dorénavant

- Tous les États membres doivent adopter et mettre en œuvre des lois strictes sur l'accès à l'information, conformes aux normes internationales, notamment en appliquant la loi à toutes les branches du gouvernement et à tous les organismes publics ou privés qui exercent des fonctions publiques et/ou fonctionnent avec des fonds publics.
- Le cadre juridique doit comporter une présomption d'ouverture. Toute exception au droit d'accès doit être limitée, conformément aux normes internationales, et soumise à un test de préjudice (évaluation de tout dommage spécifique causé par la divulgation d'informations) et à un test d'intérêt public (établissement de l'intérêt public de l'accès à l'information dans un cas spécifique). Les informations relatives à la prévention, à l'investigation ou à la révélation de la corruption doivent être considérées comme un intérêt public prépondérant.
- Les États membres devraient s'engager à mettre en place un organe institutionnel indépendant et autonome, tel qu'un commissaire à l'information ou une commission de l'information, chargé de superviser la mise en œuvre et l'application correctes des lois sur l'accès à l'information et des dispositions en matière de transparence, et de sensibiliser toutes les parties prenantes aux droits à l'information.
- Le cadre juridique devrait garantir la disponibilité des informations et des données détenues par les organismes publics, notamment sur les efforts de lutte contre la corruption, le fonctionnement et les activités des entités publiques et l'utilisation des fonds et ressources publics. Il devrait également garantir la publication proactive d'informations, de documents et de données, notamment sur les efforts de lutte contre la corruption, et veiller à ce que les informations soient publiées en temps utile, de manière complète, librement accessible et utilisable, adaptée aux contextes locaux respectifs, notamment en utilisant des formats de données ouverts pour faciliter l'analyse et la réutilisation par les parties prenantes telles que les journalistes, les citoyens, la société civile, les universités et le secteur privé.
- Tous les organes des Nations unies qui ne l'ont pas fait, y compris l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) en tant que secrétariat de la CNUCC, devraient adopter des cadres politiques complets conformes aux normes internationales permettant l'accès public aux informations qu'ils détiennent.

Marchés publics et transparence des finances publiques

Les gouvernements consacrent environ un tiers de leur budget aux marchés publics, les dépenses globales en matière de marchés publics dépassent 13 000 milliards de dollars par an, mais les informations essentielles sur 97% de ces dépenses ne sont

pas rendues publiques.⁸ Les marchés publics représentent 12% du PIB des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).⁹ Dans le même temps, les marchés publics constituent un risque central de corruption au sein des gouvernements : 57% de toutes les affaires de corruption transnationale poursuivies dans le cadre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption se sont révélées être liées au versement de pots-de-vin pour obtenir des marchés publics.¹⁰

La Banque mondiale estime que des systèmes de passation de marchés numériques transparents peuvent générer entre 10 et 20% d'économies sur la valeur totale des marchés.¹¹

Les groupes de la société civile de nombreux pays ont observé que les pays ne parviennent pas à promouvoir et à garantir la transparence des marchés publics requise par la CNUCC (article 9). En réponse à la crise du COVID-19, les gouvernements ont souvent utilisé des procédures de passation de marchés d'urgence sans garantir un niveau adéquat de supervision et de transparence, ce qui a entraîné des risques élevés de détournement ou de vol de fonds par la fraude et la corruption.¹²

L'enquête sur le budget ouvert en 2019 a révélé des améliorations modestes de la transparence budgétaire à l'échelle mondiale, mais a également constaté que les trois quarts des 117 gouvernements étudiés ont des niveaux insuffisants de transparence budgétaire, souvent aggravés par des lacunes dans la surveillance indépendante.¹³

Exemples de bonnes pratiques

- La norme dite 'Open Contracting Data Standard'¹⁴ (OCDS, l'acronyme en anglais), développée par l'Open Contracting Partnership (OCP), est la seule norme internationale de données ouvertes pour les marchés publics. Elle couvre l'ensemble du cycle de projet, de la planification à la mise en œuvre des marchés publics en passant par la passation des marchés. L'OCDS a été approuvé par plusieurs organisations internationales, notamment l'OCDE, le G20 par le biais de ses Principes de données ouvertes pour la lutte contre la

⁸ Open Contracting Partnership, Spend Network (2020) : How governments spend : Opening up the value of global public procurement, <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-procurement-spend/>.

⁹ OCDE : Marchés publics, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/>.

¹⁰ OCDE (2014) : Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale, <http://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>.

¹¹ Banque mondiale (2016) : Benchmarking Public Procurement 2017, p. 28, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/121001523554026106/Benchmarking-Public-Procurement-2017-Assessing-Public-Procurement-Regulatory-Systems-in-180-Economies.pdf>.

¹² Voir : Open Contracting Partnership, Spend Network (2020).

¹³ Enquête sur le budget ouvert (2019), <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>.

¹⁴ Open Contracting Partnership : The Open Contracting Data Standard, <https://www.open-contracting.org/data-standard/>.

corruption¹⁵ et le G7 par la Déclaration de Biarritz sur la transparence des marchés publics et la lutte commune contre la corruption.¹⁶ Elle est déjà mise en œuvre par plus de 30 gouvernements dans le monde.

Trois exemples intéressants de pays ayant établi un niveau élevé de transparence dans les marchés publics sont l'Ukraine, la Géorgie et la Slovaquie :

- En Ukraine, le portail de marchés publics en ligne Prozorro, issu de consultations avec le gouvernement, les entreprises et la société civile, permet un suivi et donc une transparence accrue des processus de passation des marchés publics.¹⁷ Ce système de marchés publics en ligne a déjà permis au gouvernement d'économiser d'importantes sommes d'argent et a largement accru la concurrence.¹⁸
- Depuis une décennie, la Géorgie publie en ligne tous les contrats de passation de marchés, les pièces justificatives et les reçus des organismes publics, dans un effort qualifié de transparence radicale.¹⁹ Selon la Banque mondiale, la Géorgie a économisé plus de 400 millions de dollars en cinq ans grâce à l'introduction du système numérique transparent de passation des marchés.²⁰
- La Slovaquie a été le premier pays à exiger que les contrats de l'État - notamment en matière de marchés publics, mais aussi de subventions, de licences, de baux, de permis et de privatisations - soient publiés intégralement en ligne pour que ces contrats puissent entrer en vigueur, ce qui garantit un niveau élevé de respect des dispositions en matière de transparence.²¹ Dans les quatre années qui ont suivi l'introduction de la publication obligatoire des contrats, le nombre moyen d'entreprises soumissionnant pour un contrat gouvernemental a plus que doublé, et la part des appels d'offres sans procédure concurrentielle est passée de 21% à 4%.²² Plusieurs autres pays ont depuis reproduit l'approche slovaque.

¹⁵ G20 Turquie (2015) : Note d'introduction aux principes de données ouvertes anti-corruption du G20, <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>.

¹⁶ G7 Biarritz (2019) : La transparence des marchés publics et la lutte commune contre la corruption, <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/05/4cc3ad52f529ccc54483768425e61bef8ed4ac9c.pdf>.

¹⁷ Prozorro. Marchés publics, <https://prozorro.gov.ua/en>.

¹⁸ Voir : Vasyl Zadvornyy (2020) : How open contracting approaches help Ukraine to tackle COVID-19, <https://www.open-contracting.org/2020/04/16/how-open-contracting-approaches-help-ukraine-to-tackle-covid-19/>.

¹⁹ Mathias Huter, Giorgi Chanturia (2014) : Comment la Géorgie gère la transparence des marchés publics, https://www.open-contracting.org/2014/02/03/how_georgia_is_handling_procurement_transparency/. Portail des marchés publics de l'Agence nationale des marchés publics de Géorgie, <https://tenders.procurement.gov.ge/login.php?lang=en>.

²⁰ Banque mondiale (2016) : Benchmarking Public Procurement 2017, p. 28, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/121001523554026106/Benchmarking-Public-Procurement-2017-Assessing-Public-Procurement-Regulatory-Systems-in-180-Economies.pdf>.

²¹ Voir : Résumé de l'événement parallèle de la coalition de la CNUCC avec le ministère de la Justice de la Slovaquie lors de la 8e conférence des États parties à la CNUCC, <https://uncaccoalition.org/cosp8-special-event-making-transparency-work-technology-driven-approaches-to-facilitate-public-access-to-information/>.

²² TI Slovaquie (2015) : Not in Force Until Published Online - What the Radical Transparency Regime of Public Contracting Achieved in Slovakia, <https://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/Open-Contracts.pdf>.

Dorénavant

- En s'appuyant sur la CNUCC, qui exige la mise en place de systèmes de passation de marchés publics transparents, compétitifs et objectifs, les États membres doivent s'engager à mettre en œuvre (ou à maintenir) des approches ouvertes en matière de passation de marchés et à garantir le plein accès du public aux informations et à tous les documents et accords pendant toute la durée de vie d'un contrat, de la planification à la mise en œuvre.²³ Les États membres doivent publier tous les contrats publics en ligne, conformément aux meilleures pratiques.
- Pour faciliter une utilisation et une analyse plus poussées, y compris l'identification des signaux d'alerte en matière de corruption, les États membres doivent s'efforcer de rendre les informations relatives aux marchés publics facilement accessibles au public dans des formats ouverts normalisés, tels que la norme 'Open Contracting Data Standard', idéalement par le biais d'un portail de données centralisé.
- Les États membres devraient introduire et renforcer les dispositions relatives aux conflits d'intérêts dans les marchés publics et mettre en place des mécanismes indépendants de plainte et d'audit, ainsi que des mécanismes inclusifs et collaboratifs de retour d'information et d'accès à l'information tout au long du processus de passation des marchés, permettant la participation du public et le contrôle des marchés publics. Les citoyens doivent être informés de la possibilité de participer aux processus de passation de marchés. Un mécanisme de plainte indépendant qui examine rapidement les plaintes des citoyens devrait également être institué.
- Les États membres doivent s'engager à assurer un contrôle et une transparence adéquate des budgets publics et de l'exécution du budget en publiant les informations budgétaires à tous les stades du processus budgétaire (y compris la formulation, l'approbation, l'exécution, l'audit et l'évaluation législative) en temps utile, de manière détaillée et accessible, en encourageant la participation des citoyens à toutes les phases du cycle budgétaire et en renforçant les institutions de contrôle.
- En particulier en temps de crise, les États membres devraient assurer une transparence totale et un contrôle adéquat de l'utilisation de l'aide financière et non-financière, notamment en divulguant activement le nom et l'identité des entreprises et des entités qui reçoivent une aide d'urgence ou un financement, que ce soit sous forme de subventions ou de prêts à faible taux d'intérêt, ainsi que les détails du soutien fourni et les éventuelles conditions liées à cette aide.

²³ Voir : Partenariat pour des contrats ouverts : Principes globaux, <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-principles/>.

Transparence de la propriété des entreprises

La transparence des entreprises grâce au libre accès du public aux informations officielles sur les sociétés, y compris sur les propriétaires, est essentielle pour que le public comprenne qui bénéficie des marchés publics, et pour que les organismes publics et le secteur privé sachent qui sont leurs clients et leurs partenaires. L'accès facile aux informations sur les entreprises, leurs déclarations, leurs dirigeants et leurs propriétaires directs, ainsi que leurs bénéficiaires effectifs (c'est-à-dire les personnes qui contrôlent finalement l'entreprise) contribue à promouvoir la confiance et la transparence dans l'environnement des affaires, à réduire les coûts de transaction, à faciliter la diligence raisonnable et constitue un outil efficace pour lutter contre le blanchiment d'argent, la corruption et d'autres délits.

Il est essentiel que les registres des sociétés et les registres de propriété effective (qui peuvent être combinés en un seul registre) soient accessibles au public, ce qui est également très avantageux pour les entreprises : Neuf cadres supérieurs du secteur privé sur dix déclarent qu'il est important de connaître la propriété effective ultime des entités avec lesquelles ils font des affaires.²⁴

L'accès public aux registres des sociétés ainsi qu'aux registres des bénéficiaires effectifs permet également aux organismes d'enquête nationaux et internationaux d'accéder aux données et de les utiliser sans devoir passer par de longues procédures d'entraide judiciaire. En outre, il permet également aux médias, aux groupes de la société civile et au grand public d'utiliser ces informations pour surveiller l'utilisation des fonds publics, par exemple dans le cadre des marchés publics et de l'attribution de l'aide COVID-19.

Si de nombreux pays ont créé des registres en ligne pour les sociétés et autres entités juridiques, ces registres ne sont souvent pas librement accessibles, entièrement consultables et, dans de nombreux cas, ne permettent pas d'accéder aux informations sur les dirigeants, les propriétaires directs ou les dépôts des sociétés. Dans la grande majorité des pays, les informations ne sont souvent pas accessibles dans un format de données ouvert et sous une licence ouverte qui permettrait à des acteurs tiers tels que les organisations de la société civile de réutiliser les informations et de les relier à d'autres bases de données pertinentes au sein de la même juridiction ou dans d'autres pays.²⁵

Transparence de la propriété bénéficiaire

²⁴ EY : Enquête mondiale sur la fraude 2016, https://www.ipsos.com/sites/default/files/files-fr-fr/doc_associe/enquete_internationale_sur_la_fraude_2016.pdf.

²⁵ Voir les évaluations de l'ouverture des registres d'entreprises du monde entier par OpenCorporates, qui a mis en place un registre mondial ouvert des entreprises, contenant à ce jour des données sur plus de 180 millions d'entreprises, <https://opencorporates.com/registers>.

La transparence de la propriété effective signifie que les propriétaires ultimes d'une entité, c'est-à-dire les personnes physiques qui contrôlent une entité, éventuellement par le biais d'un réseau de différentes sociétés, fiducies, fondations ou autres entités, sont divulgués. Ces dernières années, un certain nombre de pays ont créé des registres nationaux publics des bénéficiaires effectifs, et d'autres sont en train de mettre en œuvre les engagements qu'ils ont pris en matière de propriété effective.

Cependant, il est essentiel que toutes les juridictions rendent obligatoire la divulgation publique des propriétaires ultimes des entités afin d'éviter les paradis fiscaux qui peuvent être utilisés à mauvais escient pour la corruption. La grande majorité des affaires de grande corruption impliquent l'utilisation de sociétés écrans et d'autres véhicules d'entreprise opaques et complexes.²⁶

Certaines juridictions obligent les sociétés à tenir des registres sur leurs bénéficiaires effectifs mais n'exigent pas que ces informations soient également communiquées à un registre central, ce qui ne crée aucune transparence. Les registres centraux des bénéficiaires effectifs facilitent toutefois l'efficacité et la rapidité des enquêtes nationales et internationales, car les agents des services répressifs et les cellules de renseignement financier peuvent rapidement établir qui contrôle une entité juridique. Les banques et autres entités qui doivent se conformer aux réglementations anti-blanchiment peuvent plus facilement et plus efficacement établir qui sont leurs clients.

Exemples de bonnes pratiques

- Companies House, au Royaume-Uni, enregistre les informations sur les sociétés, y compris les déclarations des sociétés et les données sur les propriétaires directs ainsi que les bénéficiaires effectifs, et les met à la disposition du public dans un registre en ligne librement accessible et consultable.²⁷ En 2018, le registre britannique a été consulté plus de 6 milliards de fois, créant un bénéfice total estimé entre 1 milliard et 3 milliards de livres sterling par an.²⁸
- Quarante et un pays se sont pleinement engagés à mettre en œuvre la transparence en matière de propriété effective. 45 autres pays se sont partiellement engagés.²⁹ Parmi eux figurent les États membres de l'Union européenne, qui doivent disposer de registres de propriété effective accessibles au public, lesquels seront à l'avenir interconnectés.³⁰

²⁶ Voir : StAR : (2011) The Puppet Masters, <https://star.worldbank.org/publication/puppet-masters>.

²⁷ <https://beta.companieshouse.gov.uk/>.

²⁸ <https://www.gov.uk/government/news/new-report-estimates-value-of-companies-house-data-at-up-to-3-billion-par-an>.

²⁹ Propriété ouverte (juin 2020) : Engagements et actions au niveau mondial, <https://www.openownership.org/map/>.

³⁰ Dispositions de la 5e directive anti-blanchiment de l'UE, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en.

- La Slovaquie exige que toutes les entités nationales et étrangères qui s'associent au secteur public et reçoivent des ressources publiques, y compris tous les soumissionnaires aux marchés publics, comme les entités participant à des privatisations, recevant des subventions, des aides, des permis ou des licences, ainsi que les entreprises opérant dans le secteur des soins de santé, divulguent leurs propriétaires réels dans une base de données centrale accessible au public. Le cadre comprend également un mécanisme de vérification des informations relatives à la propriété.³¹
- Le registre des sociétés de Géorgie est librement accessible et facilement consultable en ligne.³² L'Organisation Non-Gouvernementale (ONG) Transparency International Georgia a mis en place une plateforme reliant les données sur la propriété des entreprises aux données sur les marchés publics et aux données sur les dons aux partis politiques.³³ Elle utilise également ces données pour contrôler et vérifier les déclarations de patrimoine et d'intérêts des fonctionnaires et pour identifier les éventuels conflits d'intérêts et les indices d'actes répréhensibles.
- OpenOwnership a développé la norme de données sur la propriété effective (Beneficial Ownership Data Standard) afin de servir de cadre pour la collecte et la publication de données sur la propriété effective, permettant aux données résultantes d'être interopérables, plus facilement réutilisables et de meilleure qualité. Une norme de données commune permet l'échange de données entre les pays de mise en œuvre et permet une accumulation rapide des meilleures pratiques en matière de collecte, de stockage et de publication des données sur la propriété effective.³⁴

Dorénavant

- Les États membres devraient s'engager fermement à créer, au niveau national, des registres publics en ligne des bénéficiaires effectifs des sociétés, des fondations, des trusts et de toutes les autres entités et constructions juridiques (c'est-à-dire les personnes physiques qui contrôlent en dernier ressort une entité, éventuellement par l'intermédiaire de plusieurs autres entités juridiques), avec des informations précises et actualisées, librement accessibles en ligne pour les services répressifs, les autorités compétentes et le public (articles 12.2(c) et 14 de la CNUCC).
- Pour promouvoir le respect du régime de propriété effective, les États membres devraient également mettre en place des mécanismes de vérification des données, ainsi que des mesures ou des sanctions efficaces, proportionnées et

³¹ UNCAC Coalition : Principaux points à retenir de la session spéciale de la CEP8 : Getting Serious about Beneficial Ownership Transparency (2019), <https://uncaccoalition.org/our-key-take-aways-from-the-cosp8-special-session-getting-serious-about-beneficial-ownership-transparency/>.

³² <https://enreg.reestri.gov.ge/>.

³³ Transparency International Georgia, <https://www.transparency.ge/politicaldonations/en>.

³⁴ <https://www.openownership.org/what-we-do/the-beneficial-ownership-data-standard/>.

dissuasives, tout en assurant un cadre efficace et performant qui minimise la charge administrative et les coûts pour les secteurs public et privé.

- Conformément aux meilleures pratiques, les États membres devraient s'engager à collecter et à publier les informations relatives à la propriété effective de tous les soumissionnaires et partenaires du secteur public, y compris les entreprises qui participent aux marchés publics, rejoignent des partenariats public-privé, reçoivent des aides d'État financières ou non financières, des licences, des permis et des contrats liés aux ressources naturelles, prennent part à la privatisation des ressources publiques ou sont autrement parties à des contrats ou accords publics.³⁵
- Afin de promouvoir la transparence dans le secteur privé (article 12 de la CNUCC), les États membres devraient s'engager à faire en sorte que des informations adéquates, précises et actuelles sur les sociétés et autres entités juridiques, y compris sur les dirigeants, les administrateurs et les propriétaires directs, soient accessibles en temps réel dans un format de données ouvert et normalisé, en utilisant des plateformes en ligne publiques, gratuites et consultables, afin de faciliter l'accès des services répressifs, des institutions financières et des entités obligées, ainsi que du grand public.

Financement politique

Le financement des partis politiques et des campagnes électorales offre de nombreuses possibilités de corruption. Le financement politique illicite et opaque est souvent lié à d'autres formes de corruption et nuit à l'équité, à l'intégrité et à la crédibilité d'un système électoral. En outre, il existe des risques de corruption spécifiques aux élections, tels que l'achat généralisé de voix, l'extorsion de contributions financières pour soutenir les campagnes, les pots-de-vin et l'abus de ressources publiques pour faire avancer des campagnes politiques spécifiques et influencer ou contraindre les électeurs.

La position commune des Nations unies pour lutter contre la corruption mondiale en vue de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies en 2021 stipule ce qui suit : « La transparence et la responsabilité dans les cadres réglementaires sur le financement des partis politiques et des campagnes sont des aspects importants de toute mesure visant à prévenir la corruption dans la vie publique. »³⁶

³⁵ Voir : Expérience de la Slovaquie, présentée lors d'un événement parallèle de la UNCAC Coalition à la CEP8 de la CNUCC, <https://uncaccoalition.org/cosp8-special-event-making-transparency-work-technology-driven-approaches-to-facilitate-public-access-to-information/>.

³⁶ Position commune de l'ONU pour lutter contre la corruption mondiale. Vers l'UNGASS 2021 (août 2020), p. 14, https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/UN_Common_Position_to_Address_Global_Corruption_Towards_UNGASS2021.pdf.

Les règlements régissant le financement politique devraient promouvoir l'égalité des chances et encourager une large participation aux processus politiques, ainsi que renforcer la confiance du public dans l'intégrité des systèmes électoraux.

Cependant, 40% des pays dans le monde n'ont pas exigé la divulgation des dossiers financiers des partis politiques et des candidats en 2019. Si de nombreux pays réglementent le financement des partis politiques, des candidats et des campagnes, ces cadres sont souvent insuffisants pour garantir la transparence, la responsabilité et la surveillance indépendante du financement politique : La réglementation n'est pas toujours accompagnée de sanctions proportionnées, opportunes et dissuasives pour promouvoir la conformité. Lorsque des organes de contrôle sont en place, ils manquent souvent de ressources, de mandats et de pouvoirs pour superviser et appliquer efficacement les réglementations. En outre, ils manquent souvent d'indépendance et sont vulnérables à une ingérence politique indue. Il en résulte un risque élevé que les dispositions légales ne soient pas appliquées de manière impartiale et transparente, contribuant ainsi à l'inégalité des conditions politiques par l'application sélective des dispositions, ce qui confère un avantage au parti ou au candidat en place.

Bien qu'il existe quelques lignes directrices régionales, il n'y a pas, à ce jour, de normes mondiales sur la transparence et la responsabilité du financement politique. La CNUCC ne fournit pas de normes adéquates.

Exemples de bonnes pratiques

- Une réunion du groupe d'experts sur la transparence des finances politiques, organisée par l'ONUDC, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)/le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) et la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) en mai 2019, a élaboré des principes sur la transparence des finances politiques, qui devraient servir de feuille de route pour les réformes au niveau national et les discussions futures sur les normes minimales et les approches de bonnes pratiques. Ces principes ont été repris dans la Déclaration d'Oslo sur la corruption impliquant de vastes quantités d'actifs, dont il a été pris note dans les résolutions 8/7 et 8/9 de la Conférence des États parties (CEP) de la CNUCC.
- En Slovaquie, les partis politiques et les candidats à la présidence doivent assurer le financement de leur campagne par le biais d'un compte bancaire transparent. Toutes les transactions de ce compte bancaire sont visibles par le public en temps réel, ce qui permet de garantir une divulgation en temps réel, tout en minimisant la charge de la conformité.
- En Géorgie, les partis politiques doivent rendre publiques toutes les contributions qu'ils reçoivent de donateurs individuels et divulguer les dépenses de campagne avant le jour des élections. Ces données peuvent ensuite être

analysées et replacées dans un contexte plus large, par exemple en les reliant aux données relatives aux attributions de marchés publics. Les finances des partis sont contrôlées par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Dorénavant

- Pour renforcer la confiance du public dans le gouvernement, les campagnes électorales et les partis politiques, les États membres devraient adopter et mettre en œuvre des mesures visant à garantir une transparence et une responsabilité adéquates dans le financement des partis politiques, des candidats à des fonctions publiques et des campagnes électorales, ainsi qu'une surveillance indépendante, dotée de ressources suffisantes, des finances des partis politiques, des candidats et des campagnes (article 7.3 de la CNUCC), en s'appuyant sur les principes élaborés par la réunion du groupe d'experts sur la transparence du financement politique en mai 2019³⁷ sur les principes élaborés par ce groupe d'experts de l'ONUDC, de l'OSCE/BIDDH, de l'IFES et d'autres organisations, les États membres devraient, dans le cadre du Groupe de travail sur la prévention de la CNUCC, élaborer des normes mondiales sur financement politique, y compris sur les exigences applicables aux partis politiques et aux candidats, qui devrait aborder, entre autres, les aspects suivants :
 - tenir des registres de toutes les recettes et dépenses ;
 - rendre compte régulièrement (au moins une fois par an et après les élections), sous une forme complète, standardisée et détaillée, de toutes les recettes et dépenses ;
 - divulguer tous les dons dépassant certains seuils fixés par la loi, ainsi que toutes les dépenses, d'une manière accessible, détaillée et conviviale ;
 - interdire les contributions des entités contrôlées par l'État et des acteurs étrangers ;
 - interdire ou plafonner les dons des personnes morales et exiger la déclaration des recettes et des dépenses des campagnes de tiers ;
 - envisager le plafonnement et l'enregistrement des dépenses de campagne et rendre publics les coûts d'administration des élections ;
 - assurer la surveillance, l'application de la loi, ainsi que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violation, y compris

³⁷ Voir : ONUDC, IFES et BIDDH (2019) : Rapport de réunion du groupe d'experts - Transparence du financement politique ;
https://www.unodc.org/documents/corruption/PragueEGM2019/Report_EGM_Transparency_in_Political_Finance_Prague.pdf.

l'interdiction pour les candidats condamnés pour des infractions à la CNUCC de se présenter aux élections.³⁸

Divulgence des actifs et des intérêts, et conflits d'intérêts

Les obligations de déclaration et de divulgation des intérêts, des revenus et des biens des élus, des agents publics nommés et des fonctionnaires constituent un outil important pour garantir la transparence des éventuels conflits d'intérêts, pour prévenir la corruption et l'abus de pouvoir et pour détecter l'enrichissement illicite.

Bien qu'un nombre croissant de pays ait introduit un certain type de mécanisme de divulgation, ces mécanismes ne couvrent souvent pas tous les agents publics concernés occupant des postes de décision, tous les types de biens et d'intérêts pertinents, et ne rendent pas obligatoire la publication de ces déclarations.

En outre, de nombreux pays ne disposent pas de mécanismes de surveillance et de contrôle indépendants et efficaces, ni de sanctions dissuasives en cas de non-respect des règles. L'accès public aux déclarations de patrimoine et d'intérêts est un outil puissant pour permettre un contrôle public afin de garantir un niveau élevé de conformité.

Un solide mécanisme de divulgation ne suffit pas en soi à garantir un haut niveau d'intégrité, d'honnêteté et de responsabilité dans le secteur public. Il est également essentiel de mettre en place des mécanismes transparents pour le recrutement et la promotion du personnel, ainsi que des cadres et des codes de conduite clairs pour aborder la manière dont les éventuels conflits d'intérêts peuvent être prévenus et gérés. Les pays doivent aborder et réglementer les activités extérieures, l'emploi, les investissements, les actifs et les cadeaux ou avantages substantiels dont un conflit d'intérêts peut résulter, entre autres aspects. En particulier, les cadres devraient également réglementer la « porte tournante » - le passage de personnes entre une fonction publique et un emploi dans le secteur privé dans le même domaine (dans un sens ou dans l'autre) - qui peut entraîner des conflits d'intérêts, ainsi que le lobbying exercé par des agents publics. En outre, de nombreux pays ne disposent pas de sanctions efficaces, même pour les violations les plus flagrantes.

Exemples de bonnes pratiques

- Le traité international sur l'échange de données pour la vérification des déclarations de patrimoine, signé le 19 mars 2021 par le Monténégro, la

³⁸ Ces principes ont été mentionnés dans le rapport des réunions du groupe d'experts mondiaux sur la corruption impliquant de grandes quantités d'actifs, qui a été noté dans les résolutions 8/7 et 8/9 du CEP de la CNUCC, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/Advance_unedited_resolutions_final.pdf.

Macédoine du Nord et la Serbie,³⁹ est le premier accord prévoyant un échange administratif direct d'informations concernant les déclarations de patrimoine entre les parties au traité.⁴⁰ Il est ouvert à l'adhésion de tous les pays et pourrait, à terme, constituer une plateforme mondiale pour le dépistage des avoirs cachés à l'étranger.

- La Géorgie a mis en place un vaste système garantissant un accès public complet aux déclarations d'actifs et d'intérêts numériques déposées par les agents publics.⁴¹ Après que le pays a introduit un mécanisme de surveillance et de vérification indépendant en 2017, le nombre de violations a commencé à diminuer. Les organisations de la société civile utilisent largement les déclarations accessibles au public pour vérifier de manière indépendante les données et pour détecter et discuter publiquement d'éventuels conflits d'intérêts et identifier les signaux d'alerte de la corruption.⁴²
- Au Bhoutan et en Indonésie, les déclarations de patrimoine doivent être soumises chaque année par les agents publics, ainsi que lors de la prise et de la cessation de fonctions. Ces déclarations sont principalement gérées par un système de déclaration électronique par lequel les fonctionnaires soumettent leur déclaration complète, qui est ensuite examinée et vérifiée par la Commission de lutte contre la corruption du Bhoutan et la Commission d'éradication de la corruption de l'Indonésie (KPK). Un résumé de la déclaration est mis à la disposition du public sur demande au Bhoutan, et publié en ligne en Indonésie.⁴³
- En Bulgarie et en Grèce, les organes de contrôle ont un accès direct aux données bancaires,⁴⁴ tandis qu'en France et au Timor-Leste, ils peuvent échanger des données avec les cellules de renseignement financier.⁴⁵
- Les violations des conflits d'intérêts constituent des infractions pénales dans de nombreux pays, comme la France et la Tunisie.⁴⁶
- L'Albanie a fait le ménage dans son système judiciaire très corrompu en se basant sur les déclarations de patrimoine. Depuis 2017, plus d'une centaine de juges ont perdu leur emploi. En février 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé que la procédure de filtrage était conforme aux droits de

³⁹ Initiative régionale de lutte contre la corruption : Cérémonie de signature du Traité international sur l'échange de données pour la vérification des déclarations de patrimoine, <https://www.rai-see.org/all-events/signing-ceremony-of-the-international-treaty-on-exchange-of-data-for-the-verification-of-asset-declarations/>.

⁴⁰ Initiative régionale de lutte contre la corruption (2019) : Traité international d'échange de données pour la vérification des déclarations de patrimoine, <https://www.rai-see.org/what-we-do/regional-data-exchange-on-asset-disclosure-and-conflict-of-interest/>.

⁴¹ Bureau du service civil de Géorgie, <https://declaration.gov.ge/?cult=en-US>.

⁴² Transparency International Georgia (2020) : Le système géorgien de déclaration des actifs a besoin d'une mise à jour, <https://transparency.ge/en/blog/georgian-asset-declaration-system-need-update>; <https://transparency.ge/en/tags/asset-declarations>.

⁴³ ONUDC (2018) : Systèmes de déclaration de revenus et de patrimoine en Indonésie, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/topics/anti-corruption/Indonesia_Asset_declaration_systems_Country_report_revised_TH_1.pdf.

⁴⁴ OCDE (2018) : Rapport technique sur les déclarations de patrimoine en Grèce, <https://www.oecd.org/governance/ethics/technical-report-asset-declarations-greece-en.pdf>.

⁴⁵ Article L.561-31 Code monétaire et financier (France) ; Article 46 para. 3 de la loi n° 7/2020 (Timor-Leste).

⁴⁶ Article 432-12 du Code pénal (France) ; Chapitre III, Loi n° 2018-46 (Tunisie).

l'homme et qu'elle était nécessaire pour « assurer la confiance du public » dans l'intégrité des agents publics (CEDH 15227/19).⁴⁷

Dorénavant

- Tous les États membres devraient exiger des fonctionnaires et des agents publics occupant des postes de décision et des fonctions publiques de premier plan, y compris les dirigeants d'entreprises publiques, ainsi que des personnes politiquement exposées, en particulier celles qui occupent des postes exposés à un risque élevé de corruption, qu'ils divulguent de manière exhaustive leurs avoirs (détenus directement et indirectement, dans leur pays et à l'étranger) et autres intérêts pertinents (y compris les rôles et postes non rémunérés, les dettes, les sources de revenus et les principales dépenses). Ces déclarations doivent être faites chaque année (ainsi que lors de la prise et de la cessation d'un poste) et être transmises par voie électronique afin de faciliter le traitement, la vérification et la publication.
- Les États membres devraient s'engager fermement à rendre obligatoire la diffusion au public des informations provenant de ces déclarations d'intérêts et de patrimoine par le biais d'un registre central en ligne librement accessible, y compris dans des formats de données ouverts pour faciliter l'analyse.
- Les États membres devraient également mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant, doté de pouvoirs et de ressources adéquats, afin de vérifier les déclarations, de fournir des conseils, de promouvoir le respect des règles et de prendre des sanctions lorsque les fonctionnaires ne déclarent pas honnêtement leurs biens et intérêts. L'accès aux données bancaires, la limitation des transactions en espèces et l'échange de données avec les cellules de renseignement financier sont des mesures importantes pour améliorer l'efficacité du mécanisme de contrôle.
- Pour assurer une séparation claire entre la fonction publique et les intérêts privés et pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts (articles 7.4, 8 et 12.2(e) de la CNUCC), les États membres devraient adopter, mettre en œuvre et appliquer des cadres adéquats et complets pour traiter les conflits d'intérêts des décideurs du secteur public. Ces cadres devraient également réglementer les cas de « porte tournante » ainsi que le lobbying des agents publics.
- Les États membres devraient inclure la responsabilité pénale, ainsi que l'imposition et la confiscation de toute richesse inexplicable (la charge de la preuve incombant en dernier ressort au déclarant) parmi les sanctions possibles lorsque les fonctionnaires ne respectent pas les obligations de divulgation. Les cas importants de non-conformité doivent conduire à la

⁴⁷ Hoppe, Tilman (2021) : Money Talks : La Cour européenne des droits de l'homme se débarrasse des juges corrompus, VerfBlog, <https://verfassungsblog.de/money-talks/>.

révocation des agents publics ainsi qu'à leur interdiction d'exercer leurs fonctions.⁴⁸

- Pour relever l'un des principaux défis de la vérification des déclarations de patrimoine, les États membres devraient engager des discussions sur la création d'un cadre pour l'échange international de ces informations (articles 8, 14, 43 et 52 de la CNUCC). La vérification transfrontalière est également facilitée par le fait que les États membres garantissent le libre accès du public aux déclarations elles-mêmes, y compris à une interface en anglais,⁴⁹ ainsi qu'aux registres pertinents (registres fonciers, registres des sociétés, registres des bénéficiaires effectifs, données sur les marchés publics, etc.)⁵⁰
- Des cadres similaires pour les déclarations de patrimoine et d'intérêts devraient également être introduits, au moins pour les hauts fonctionnaires des organisations internationales.

Participation de la société civile aux efforts de lutte contre la corruption

Une société civile bien informée et engagée et la participation des parties prenantes non gouvernementales - organisations non gouvernementales (ONG), universités et secteur privé - sont essentielles pour prévenir et combattre efficacement la corruption. Les parties prenantes non gouvernementales apportent une expertise et une expérience précieuse, ainsi qu'une perspective différente de celle des agents publics. La participation de la société civile peut également contribuer à souligner l'intérêt public à garantir les bons résultats et à sensibiliser aux processus en cours.

Seuls 13% des habitants de la planète vivent dans des pays dont l'espace civique est ouvert ou restreint, a conclu une évaluation réalisée en 2020 par l'ONG CIVICUS, l'espace civique étant sur une pente descendante, notamment en raison des restrictions imposées par certains gouvernements qui ont utilisé la pandémie de COVID-19 comme prétexte à la répression.⁵¹ Les limitations de l'espace civique, tant au niveau national qu'international, affectent également la société civile qui s'efforce de promouvoir la transparence, l'intégrité et la lutte contre la corruption. Ces développements sont incompatibles avec plusieurs dispositions de la CNUCC, notamment l'article 13 sur la participation de la société civile et l'accès à l'information, ainsi qu'avec l'article 19 et d'autres dispositions du Pacte des Nations unies relatif aux droits civils et politiques.

⁴⁸ Voir Commission de Venise CDL-AD(2015)042, n° 39 ; CEDH 9 février 2021, 15227/19, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)042-e).

⁴⁹ Voir l'art. 8 para. 4 du Traité international sur l'échange de données pour la vérification des déclarations de patrimoine, <http://www.rai-see.org/regional-data-exchange-on-asset-disclosure-and-conflict-of-interest/>.

⁵⁰ Le traité international sur l'échange de données peut servir de référence pour ces efforts, <http://www.rai-see.org/regional-data-exchange-on-asset-disclosure-and-conflict-of-interest/>.

⁵¹ CIVICUS Monitor 2020, <https://findings2020.monitor.civicus.org/downward-spiral.html>.

D'innombrables militants, journalistes, témoins et dénonciateurs de la corruption dans de nombreux pays doivent s'inquiéter de leur sécurité physique ; trop nombreux sont ceux qui ont fait l'objet de menaces et de persécutions pour avoir découvert et dénoncé la corruption et trop nombreux sont ceux qui ont été victimes d'attaques et/ou d'assassinats.

Dorénavant

- Les États membres doivent s'engager fermement à créer et à maintenir un environnement favorable à la société civile, et à éliminer toute entrave, en droit et en pratique, qui limite cette participation, contrairement à la lettre et à l'esprit de la CNUCC, aux normes internationales en matière de droits de l'homme et au Programme de développement durable 2030 des Nations unies. Les États membres devraient adopter des mesures appropriées pour respecter, promouvoir et protéger la liberté de rechercher, de recevoir, de publier et de diffuser des informations concernant la corruption et la capacité des OSC et des médias à s'organiser et à fonctionner de manière indépendante et sans crainte de représailles en raison de leur travail de lutte contre la corruption. La sécurité des militants anticorruption, des témoins, des dénonciateurs, des journalistes et des autres personnes qui découvrent et dénoncent la corruption doit être garantie ;
- Les États membres devraient reconnaître les contributions de la société civile et des autres parties prenantes non gouvernementales aux efforts de lutte contre la corruption et s'engager fermement à s'efforcer d'obtenir la participation la plus large possible des OSC à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies et à tout forum de suivi, ainsi qu'à d'autres forums régionaux et internationaux discutant des efforts de lutte contre la corruption, conformément aux lignes directrices de l'Haut Commissariat aux droits de l'homme (OCDH) à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques (adoptées par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 39/11 par consensus).⁵²
- Les États membres devraient également s'engager à faciliter activement la participation de la société civile et des autres parties prenantes non étatiques aux efforts nationaux de lutte contre la corruption, conformément à l'esprit de la CNUCC :
 - inclure la société civile dans les processus d'examen de la mise en œuvre de la CNUCC ;
 - impliquer la société civile dans l'élaboration de stratégies et de plans d'action anticorruption (ainsi que dans le suivi de leur mise en œuvre) et

⁵² HCDH : Directives à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf, p. 17-19.

- dans le processus d'élaboration des lois et des politiques liées aux efforts de lutte contre la corruption, par le biais de consultations ;
- garantir un accès effectif aux informations détenues par les organismes publics et faciliter les efforts de contrôle (dépenses publiques, marchés publics, etc.) ;
 - créer un environnement favorable et sûr pour les organisations non gouvernementales, y compris les organisations de la société civile.
- Les États membres devraient s'engager à protéger et à élargir les possibilités pour les parties prenantes non gouvernementales, y compris la société civile et les universités, de participer aux réunions de la CNUCC, notamment en s'abstenant de s'opposer à la participation des ONG, en acceptant d'autoriser les observateurs de la société civile dans les organes subsidiaires de la Conférence des États parties à la CNUCC, conformément aux vues exprimées par le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies dans un avis juridique de 2010,⁵³ et en prenant d'autres mesures pour faciliter la participation (c'est-à-dire l'octroi de visas par le pays hôte, la garantie d'un accès opportun aux informations nécessaires pour une participation significative, la possibilité d'assister et de s'exprimer lors de réunions virtuelles, etc.)

Des institutions efficaces

La mise en place d'institutions solides et efficaces à tous les niveaux, conformément à l'ODD 16.6, est essentielle pour combattre et prévenir la corruption. Les organes et institutions de contrôle captifs, dysfonctionnels et inefficaces sont souvent au centre de systèmes de contrôle faibles. Sans institutions solides et efficaces et sans un système judiciaire indépendant capable de mener des enquêtes sur la corruption, les risques de corruption et d'impunité sont élevés.

La CNUCC contient deux dispositions distinctes sur les organes de lutte contre la corruption, qui obligent les États membres à garantir l'existence d'un ou de plusieurs organes de prévention de la corruption (article 6 de la CNUCC) et d'un organe, d'organes ou de personnes spécialisés dans la lutte contre la corruption par la répression (article 36 de la CNUCC). Ces deux articles soulignent que ces organes de lutte contre la corruption doivent être capables d'agir de manière indépendante, recevoir une formation adéquate et disposer de ressources suffisantes. Si la plupart des pays semblent avoir mis en place de tels organes, les ⁵⁴ rapports de nombreux pays indiquent qu'ils sont souvent confrontés à des tentatives d'ingérence politique et qu'ils ne disposent pas des ressources budgétaires et humaines nécessaires pour

⁵³ ONUDC (2010) : CAC/COSP/IRG/2010/9 - Avis juridique du Bureau des affaires juridiques, <https://www.unodc.org/documents/treaties/JNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/29Nov-1Dec2010/V1056031e.pdf>.

⁵⁴ Voir : ONUDC (2017, 2ème édition) : État d'application de la CNUCC : Criminalisation, application de la loi et coopération internationale, https://www.unodc.org/documents/treaties/JNCAC/COSP/session7/V.17-04679_E-book.pdf.

remplir efficacement leur mandat. À cet égard, le renforcement institutionnel doit devenir une priorité essentielle de toute stratégie de lutte contre la corruption.

Exemples de bonnes pratiques

- La déclaration de Jakarta sur les principes des agences de lutte contre la corruption, formulée par des représentants d'agences de lutte contre la corruption (ACA) du monde entier en 2012, souligne l'importance d'agences de lutte contre la corruption indépendantes et efficaces, en formulant des recommandations claires sur la direction indépendante de l'ACA, la transparence, la nécessité de disposer de ressources et d'une autonomie suffisantes, et la nomination de responsables d'ACA apolitiques et impartiaux.⁵⁵
- L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) a publié un ensemble de principes de transparence et de responsabilité pour aider les institutions supérieures de contrôle des finances publiques à renforcer leur gouvernance et leur indépendance. En outre, cette publication met en évidence les bonnes pratiques qui peuvent être utilisées par les institutions supérieures de contrôle nationales à titre d'orientation.⁵⁶

Dorénavant

- Les États membres devraient prendre des mesures concrètes pour renforcer les institutions qui jouent un rôle crucial dans les systèmes nationaux d'intégrité, comme les commissions électorales, les organes de réglementation et de contrôle, les cellules de renseignement financier, les services répressifs et le pouvoir judiciaire, ainsi que le rôle de contrôle des parlements. Le cas échéant, ces mesures devraient inclure des actions visant à renforcer l'indépendance opérationnelle et financière de ces organismes, des mesures de renforcement des capacités, l'élaboration de codes de conduite et des efforts pour garantir leur respect dans la pratique.
- Les États membres devraient s'efforcer d'assurer la mise en place d'organes et d'agences spécialisés dans la lutte contre la corruption et de garantir leur indépendance grâce à un cadre juridique adéquat, en s'appuyant sur l'article 36 de la CNUCC. En outre, les États membres devraient garantir que les principes de la déclaration de Jakarta sont pleinement mis en œuvre et respectés, tant en droit qu'en pratique, afin de garantir l'indépendance et l'efficacité des organes et agences de lutte contre la corruption.

⁵⁵ Déclaration de Jakarta sur les principes applicables aux agences de lutte contre la corruption (2012), https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf. Les principes ont été notés par les États parties à la CNUCC dans la résolution 5/4 de la CEP.

⁵⁶ INTOSAI : Principes de transparence et de responsabilité - Principes et bonnes pratiques, https://dev.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_11_ISSAI_40/issai_21/issai_21_en.pdf.

- Les États membres doivent en outre veiller à ce que ces organes et agences de lutte contre la corruption soient dotés des pouvoirs et des ressources nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions et puissent fonctionner à l'abri de toute influence indue (articles 6 et 36 de la CNUCC).

Criminalisation et application de la loi

Les lacunes et les insuffisances de la législation incriminant les délits de corruption, la faiblesse ou la disparition des institutions et le manque de volonté politique entravent souvent l'efficacité des enquêtes et des poursuites à l'encontre des personnes qui se livrent à la corruption. En outre, de nombreux facteurs peuvent compromettre l'efficacité des efforts de répression, notamment la protection insuffisante des témoins et des dénonciateurs, les immunités accordées aux agents publics, l'inefficacité ou l'insuffisance de la coopération internationale, la faiblesse et l'opacité des règlements et le manque d'indépendance et de ressources des organes d'enquête et du pouvoir judiciaire. Il est donc de la plus haute importance de supprimer ces obstacles pour permettre et améliorer l'efficacité des enquêtes et des poursuites à l'encontre de ceux qui se livrent à la corruption ou la facilitent et en blanchissent les produits.

Bien que la CNUCC couvre la criminalisation de différentes infractions liées à la corruption, la criminalisation de certaines de ces infractions n'est pas obligatoire, mais seulement encouragée. Cela s'applique à l'article 16.2 (corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales), l'article 18 (trafic d'influence), l'article 19 (abus de fonctions), l'article 20 (enrichissement illicite), l'article 21 (corruption dans le secteur privé), l'article 22 (soustraction de biens dans le secteur privé) et l'article 24 (recel). Un certain nombre de pays autorisent encore leurs entreprises à verser des pots-de-vin, soit directement, soit par l'intermédiaire d'agents, lorsqu'elles font des affaires à l'étranger.

La Convention anti-corruption de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), adoptée en 1997, exige de chaque pays signataire qu'il criminalise la corruption d'agents publics étrangers.⁵⁷ Avec 44 pays signataires, la Convention est un instrument utile qui montre comment la corruption étrangère peut et doit être criminalisée. Comme le montre le rapport « Exporting Corruption » (2020) de Transparency International sur l'application de la Convention anti-corruption de l'OCDE, de nombreux pays signataires ont progressé dans le renforcement de leurs cadres juridiques et de leurs systèmes d'application depuis la signature de la

⁵⁷ OCDE (2009) : Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et documents connexes, http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.

Convention, mais seuls quatre pays sur 41 ont été jugés comme appliquant activement les dispositions relatives à la corruption transnationale.⁵⁸

Dorénavant

- Pour permettre des discussions éclairées sur le système d'application de la loi d'un pays, les États membres devraient s'engager à publier régulièrement des statistiques actualisées sur les enquêtes pénales, civiles et administratives, les accusations, les procédures, les résultats et les activités d'entraide judiciaire. Ces statistiques devraient être ventilées par infraction, y compris une catégorie distincte pour la corruption transnationale. S'il existe des raisons légitimes de garantir la confidentialité des enquêtes en cours, rien ne s'oppose à la publication de données générales et anonymes sur le nombre d'enquêtes.
- Les États membres devraient remédier aux faiblesses de leurs cadres juridiques et de leurs systèmes d'application et veiller à ce que les enquêtes et l'application de la loi soient efficaces pour tous les délits de corruption nationaux et étrangers, ainsi que pour les délits de blanchiment d'argent et les infractions fiscales.
- Conformément à l'article 30.2 de la CNUCC, les États membres doivent veiller à ce que les immunités des agents publics soient strictement limitées et à ce qu'il existe des procédures transparentes et efficaces pour les suspendre. En outre, les États membres doivent également garantir que les immunités et autres privilèges dont jouissent les agents publics - nationaux, étrangers et internationaux - ne font pas l'objet d'abus et, en particulier, qu'ils ne sont pas utilisés pour soustraire des personnes à leur responsabilité en cas d'infraction de corruption.
- Les États membres devraient s'engager à garantir l'indépendance opérationnelle des organismes spécialisés dans l'application de la loi et de leurs ressources, conformément à l'article 36 de la CNUCC, ainsi que celle du pouvoir judiciaire, conformément à l'article 11 de la CNUCC, et mettre en place des garanties adéquates afin d'éviter toute influence indue, y compris politique, sur les décisions d'application de la loi.
- Les États membres devraient s'assurer de leur capacité à formuler et à recevoir des demandes d'entraide judiciaire, y compris par voie électronique, et consacrer des ressources suffisantes pour garantir, dans la mesure du possible, un traitement et une réponse rapide et efficace à ces demandes.
- Bien que la criminalisation de certains délits de corruption ne soit pas obligatoire en vertu de la CNUCC, les États membres doivent s'engager à criminaliser et à appliquer tous les délits liés à la corruption.

⁵⁸ Transparency International (2020) : Exporting Corruption - Progress report 2020 : Évaluation de l'application de la Convention anti-corruption de l'OCDE, https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report-Full_Exporting-Corruption_EN.pdf.

Protection des dénonciateurs et des personnes luttant contre la corruption

Les dénonciateurs sont des personnes qui utilisent leur droit à la liberté d'expression pour dénoncer les abus de pouvoir qui trahissent la confiance du public. Les dénonciations constituent un mécanisme puissant pour dénoncer la corruption et d'autres actes répréhensibles. Non seulement les dénonciateurs apportent un bénéfice à la société et renforcent le fonctionnement des institutions, mais ils profitent également aux entreprises en leur faisant économiser de l'argent puisqu'un nombre plus élevé de dénonciations internes est associé à des amendes gouvernementales et des poursuites matérielles moins nombreuses et moins importantes.⁵⁹

Partout dans le monde, des dénonciateurs, des témoins, des militants de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et de l'environnement, ainsi que des journalistes, font l'objet de menaces, d'intimidations et de représailles en raison de leur implication dans la découverte et la dénonciation de la corruption. Dans la plupart des pays, le système juridique en place ne leur offre pas une protection adéquate.

À ce jour, seuls 65 pays environ disposent de lois autonomes complètes (en comptant tous les États membres de l'UE qui appliquent actuellement la directive européenne sur les dénonciateurs), ce qui signifie qu'environ 70% des pays ne disposent pas d'une loi nationale complète sur les dénonciateurs.⁶⁰ Même dans les pays qui disposent de telles lois, celles-ci sont inadéquates sur le papier ou leur mise en œuvre est défectueuse - dans la pratique, les lois faibles peuvent effectivement être des pièges structurés pour approuver les représailles de presque tous ceux qui les contestent. Cela peut mettre les dénonciateurs en grand danger. Ainsi, en l'absence de mécanismes adéquats et efficaces de signalement et de protection, les dénonciateurs ont peur de parler, ce qui accroît le niveau d'impunité, car de nombreux cas de corruption ne sont pas signalés.

Un rapport récent sur l'utilisation des lois sur les dénonciateurs par le OSC Government Accountability Project (GAP) et l'Association internationale du barreau a révélé que dans les pays dotés de lois sur les dénonciateurs, ces lois sont largement sous-utilisées, que la majorité des dénonciateurs n'obtiennent pas formellement gain de cause lorsqu'ils portent plainte contre les représailles auxquelles ils sont confrontés - et que même lorsqu'ils obtiennent formellement gain de cause, ils sont souvent

⁵⁹ Stephen Stubben et Kyle Welch, " Evidence on the Use and Efficacy of Internal Whistleblowing Systems " (2020) 58 Journal of Accounting Research 473, cité dans : International Bar Association & Government Accountability Project (2021) : Are whistleblowing laws working ? A global study of whistleblower protection litigation, p. 8, <https://whistleblower.org/wp-content/uploads/2021/03/Are-Whistleblowing-laws-working-REPORT.pdf>.

⁶⁰ Environ 96 pays disposent de lois sectorielles ou illusoire sur les dénonciateurs.

confrontés à des pertes financières substantielles en raison des coûts élevés et de la longueur des procédures de résolution des cas de représailles.⁶¹

Exemples de bonnes pratiques

Il existe plusieurs directives ou principes qui établissent des normes minimales pour la protection des lanceurs d'alerte. Alors que la directive européenne 2019/1937 sur les lanceurs d'alerte⁶² représente des normes minimales juridiquement contraignantes pour les pays de l'UE, les principes de haut niveau du G20 pour la protection efficace des lanceurs d'alerte⁶³ constituent un engagement politique en matière de lanceurs d'alerte. En outre, les Principes de Tshwane,⁶⁴ ainsi que les Principes internationaux pour la protection des dénonciateurs⁶⁵ et le Guide des meilleures pratiques pour la législation sur la dénonciation de Transparency International⁶⁶ sont tous des propositions de la société civile sur le thème de la dénonciation. Le OSC Government Accountability Project (GAP) a rassemblé les meilleures pratiques en matière de politiques de dénonciation dans le monde entier⁶⁷ et a cartographié toutes les lois existantes sur la dénonciation.⁶⁸

Voici quelques réalisations concernant la protection des dénonciateurs :

- En Argentine, le « Programme national de protection des témoins et des défenseurs »⁶⁹ peut également être appliqué aux affaires d'intérêt public dans des cas exceptionnels et à la discrétion des juges, ce qui pourrait inclure les affaires de corruption.
- En Uruguay, un portail unifié de plaintes pour la corruption⁷⁰ est géré par le Conseil national indépendant pour la transparence et l'éthique publique, sous le contrôle direct de la société civile. Lorsqu'une plainte est reçue par ce portail, elle est transmise à l'organisme correspondant et fait l'objet d'un suivi afin de s'assurer que les mesures nécessaires ont été prises pour enquêter sur la

⁶¹ GAP, IBA (2021) : Les lois sur la dénonciation fonctionnent-elles ? Une étude mondiale des litiges relatifs à la protection des dénonciateurs, pp. 8-9, <https://whistleblower.org/wp-content/uploads/2021/03/Are-Whistleblowing-laws-working-REPORT.pdf>.

⁶² Journal officiel de l'Union européenne L 305/17 (2019) : Directive (UE) 2019/1937 sur les lanceurs d'alerte, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&rid=4>.

⁶³ German Bundesministerium der Justiz für Verbraucherschutz : G20 High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/G20_2019_High-Level-Principles_Whistleblowers.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁶⁴ Fondations pour une société ouverte (2013) : Les principes mondiaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information (principes de Tshwane), <https://www.justiceinitiative.org/uploads/bd50b729-d427-4fbb-8da2-1943ef2a3423/global-principles-national-security-10232013.pdf>.

⁶⁵ Transparency International (2013) : Principes internationaux pour la législation sur les dénonciateurs, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

⁶⁶ Transparency International (2018) : Guide des meilleures pratiques pour la législation sur la dénonciation, <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>.

⁶⁷ Voir GAP : <https://whistleblower.org/international-best-practices-for-whistleblower-policies/>.

⁶⁸ Voir GAP (2021) : <https://whistleblower.org/map-2/>.

⁶⁹ Ministère de la justice et des droits de l'homme. Présidence de la Nation (2003) : Programa Nacional de Testigos e Imputados, Ley 25.764, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87581/norma.htm>.

⁷⁰ Junta de Transparencia y Ética Pública : Portal de denuncias : Anónimas, <https://www.gub.uy/tramites/portal-denuncias-anonimas>.

plainte. La centralisation du point d'entrée des plaintes des dénonciateurs permet de recueillir des informations statistiques actualisées, par exemple sur le volume des plaintes, et sur les organismes qui traitent tel ou tel type de plainte, entre autres indicateurs, qui devraient ensuite être mis à la disposition de la population générale.

- De nombreuses organisations de la société civile, dont plusieurs organisations membres de la coalition de la CNUCC, des organisations de médias et des organismes publics du monde entier gèrent des mécanismes d'alerte en ligne sécurisés pour recevoir des rapports sur la corruption.⁷¹
- L'expérience de la Serbie montre que la formation peut avoir un impact important : Le pays exige que les juges qui instruisent les affaires soient certifiés pour avoir suivi une formation préalable sur la loi relative aux dénonciateurs. Contrairement à d'autres pays où les droits ont mis des années à avoir un impact, les tribunaux serbes ont accordé une réparation provisoire à 25 des 31 dénonciateurs qui ont déposé des rapports au cours des six premiers mois de la mise en place de cette exigence.

Dorénavant

- En s'appuyant sur les articles 10, 13, 32 et 33 de la CNUCC et en reconnaissant l'importance de la protection des dénonciateurs dans les secteurs public et privé, tous les États membres devraient adopter et mettre en œuvre une législation complète sur les mécanismes de signalement, les enquêtes sur les plaintes et la protection des dénonciateurs, conformément aux meilleures pratiques et aux normes internationales, couvrant tous les domaines (y compris les violations administratives et du travail ainsi que les comportements criminels).⁷² Cette législation devrait prévoir des mécanismes de signalement confidentiels, anonymes et sécurisés au sein des entités, le cas échéant, et des mécanismes externes gérés par les autorités de lutte contre la corruption, ainsi que la reconnaissance des plateformes de signalement animées par la société civile. La législation doit offrir une protection juridique solide contre les représailles et la criminalisation à tous les lanceurs d'alerte et à leurs familles, y compris ceux qui signalent des faits aux OSC et aux médias. Enfin, les lois sur les lanceurs d'alerte doivent garantir que la partie perdante d'une procédure judiciaire ne paie pas les honoraires de l'autre partie, car cela représente un aspect dissuasif important pour les lanceurs d'alerte potentiels.
- Les États membres devraient veiller à ce que toutes les menaces à l'encontre des dénonciateurs, des témoins, des journalistes et des militants de la société civile impliqués dans la poursuite des affaires de corruption soient prises au sérieux et qu'une assistance efficace soit accordée en temps utile par les

⁷¹ Pour des exemples, voir GlobalLeaks.org : <https://www.globaleaks.org/usecases/anticorruption/>.

⁷² Principes internationaux pour la législation sur la dénonciation (2013), https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

autorités compétentes ou, le cas échéant, par les voies internationales, régionales et bilatérales.

- Les États membres doivent veiller à ce que la diffamation soit dépenalisée et à ce que les lois régissant la liberté d'expression et les médias ne puissent être détournées pour réduire au silence ceux qui enquêtent sur la corruption et la mettent au jour, exigent la transparence et demandent des comptes aux décideurs.
- Les États membres devraient s'engager à accorder le droit d'asile ou d'autres formes de soutien aux personnes qui sont persécutées ou intimidées pour avoir révélé des faits de corruption et des actes répréhensibles.
- Les États membres qui disposent déjà d'une législation sur les dénonciations devraient en réévaluer l'efficacité et les implications pratiques afin de contribuer aux modifications législatives et aux mises à jour des procédures.
- Les agences et les institutions des secteurs public et privé qui traitent les plaintes des dénonciateurs devraient documenter de manière approfondie leurs réponses à ces plaintes, afin que cette réponse puisse être évaluée par des organismes indépendants spécialisés dans la lutte contre la corruption et que des informations sur cette réponse puissent être publiées (tout en respectant le droit à l'anonymat du dénonciateur et les lois sur la protection des données).
- Les États membres devraient être tenus de publier les décisions des tribunaux et/ou des agences, selon le cas, sur des sites web avec des bases de données consultables. En outre, les États devraient publier des rapports contenant des informations consolidées sur la manière dont les agences traitent les divulgations. La résolution des divulgations des dénonciateurs est l'un des indicateurs les plus importants d'un système de dénonciation efficace. Les paramètres du reportage doivent être cohérents et rendre compte des données essentielles, notamment :
 - le nombre de divulgations soumises et renvoyées à une autre agence ;
 - le nombre de divulgations ayant fait l'objet d'une enquête et d'une conclusion ; et n'ayant pas fait l'objet d'une enquête ;
 - le nombre de divulgations fondées par rapport aux divulgations non fondées ; et
 - comment tous les résultats des enquêtes fondées ont fait une différence, que ce soit en termes de recouvrements financiers, de modifications de la loi ou d'impacts tangibles,
 - toute récompense applicable accordée au dénonciateur ;
 - le nombre de demandes d'enquête et de protection reçues par les organismes de recours informels et le nombre de demandes auxquelles il a été donné suite ;
 - combien de plaintes de dénonciation ont été déposées et combien ont été confirmées ; et
 - comment les plaintes de représailles confirmées ont été résolues.
- Après avoir créé un cadre de protection juridique adéquat pour les dénonciateurs, les gouvernements et les communautés aux niveaux national,

régional et local devraient promouvoir la dénonciation comme un outil nécessaire pour détecter et dissuader les pratiques de corruption dans la société. De cette manière, les barrières existantes de la peur des représailles peuvent être abaissées, ce qui entraîne plus de transparence et moins d'impunité. Les États membres devraient s'attaquer aux attitudes négatives qui diffament les dénonciateurs par le biais de campagnes d'éducation du public et de formations destinées aux différentes parties prenantes, notamment les forces de l'ordre, les employeurs, les avocats et les ONG.

La Grande Corruption

La session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies offre une occasion importante de s'attaquer au problème sans cesse croissant de la grande corruption et de lutter contre l'impunité des coupables dans les affaires de grande corruption. Les systèmes de grande corruption impliquent généralement des acteurs publics et privés de plusieurs juridictions qui ne sont pas tenus responsables par les systèmes judiciaires nationaux. Actuellement, les cadres internationaux ne fournissent pas une base solide pour aborder la poursuite de ces coupables, pour assurer que les victimes reçoivent des réparations pour le préjudice causé et pour garantir la protection des enquêteurs, des militants, des juges et des dénonciateurs qui font la lumière sur ces affaires. En outre, par le détournement flagrant de fonds et de ressources publics et le manque de moyens financiers qui en résulte pour le secteur de l'éducation et de la santé, entre autres, la grande corruption constitue une menace sérieuse pour la réalisation de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Des mécanismes de coopération internationale améliorés, plus efficaces, voire nouveaux, sont nécessaires pour mener à bien les enquêtes et les poursuites dans les affaires de grande corruption. Les États membres devraient profiter de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies (l'UNGASS) pour examiner et évaluer les possibilités de nouveaux mécanismes et approches internationaux et d'une nouvelle infrastructure juridique à cet effet.

La Déclaration d'Oslo de 2019, qui a été adoptée par la réunion du groupe d'experts des Nations unies sur la corruption impliquant de grandes quantités d'actifs (VQA, l'acronyme en anglais), fournit un large éventail de suggestions précieuses qui peuvent servir de points de référence pour lutter contre la grande corruption.⁷³ Il comprend des recommandations sur de nouvelles normes et de nouveaux accords internationaux (par exemple, en ce qui concerne la vérification des actifs, la transparence de la propriété effective, les registres publics de personnes morales et le concept de privilège légal), sur des systèmes et des approches améliorés (par exemple, le renforcement des examens internationaux des systèmes de lutte contre

⁷³ Déclaration d'Oslo sur la corruption impliquant de vastes quantités d'actifs (2019), https://www.unodc.org/documents/corruption/meetings/OsloEGM2019/Oslo_Outcome_Statement_on_Corruption_involving_Vast_Quantities_of_Acts_-_FINAL_VERSION.pdf.

la corruption et le blanchiment d'argent, l'amélioration des systèmes internationaux de partage de l'information, le renforcement des réseaux mondiaux de services répressifs travaillant sur les affaires de VQA, les enquêtes conjointes dans les affaires transnationales), sur la protection des responsables de l'application de la loi (par exemple, les organismes de lutte contre la corruption, les dénonciateurs, les journalistes et les militants de la société civile), et souligne la nécessité de poursuivre la recherche internationale. La déclaration a été notée dans les résolutions 8/7 et 8/9 de la huitième CEP en 2019.

Récemment, diverses considérations ont été faites pour réformer les institutions de la justice internationale afin de traiter de manière appropriée l'ampleur et la nature de la grande corruption. L'une des propositions avancées par le juge américain Mark Wolf est de créer un tribunal international anti-corruption compétent pour les affaires de grande corruption.⁷⁴ D'autres propositions de réforme de la structure du droit pénal international comprennent l'extension de la juridiction de la Cour pénale internationale (CPI), l'établissement de tribunaux régionaux de lutte contre la corruption, la création de procureurs, d'organismes d'exécution ou d'organismes d'enquête internationaux ou régionaux de lutte contre la corruption, ou la mise en place de cadres pour des tribunaux internationaux ad hoc de lutte contre la corruption ou des poursuites internationales ad hoc centrées sur un pays.⁷⁵ Toutes ces idées nécessitent des recherches et des discussions plus approfondies. Pourtant, la communauté internationale devrait reconnaître la nécessité de renforcer et de développer davantage le système judiciaire au niveau international pour mettre fin à l'impunité dans les affaires de grande corruption.

Exemples de bonnes pratiques

Au Guatemala, la CICIG (*Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala* - Commission internationale contre l'impunité au Guatemala), un organe indépendant de lutte contre la corruption qui a été opérationnel de 2007 à 2019 avec le soutien des Nations unies, a été l'une des premières initiatives à s'attaquer à la grande corruption dans un pays avec le soutien et les conseils des Nations unies. Au cours de son mandat, la CICIG a travaillé aux côtés d'enquêteurs et de procureurs pour révéler des réseaux criminels ancrés dans le pouvoir de l'État. Ses enquêtes sur un réseau criminel impliquant l'agence fiscale et douanière ont conduit à la démission du président et du vice-président, ainsi que d'autres responsables en 2015. Outre ces poursuites judiciaires, la CICIG a également travaillé sur des réformes électorales et

⁷⁴ Voir Integrity Initiatives International : <http://www.integrityinitiatives.org/international-anticorruption-court> ; Remarques du ministre des Affaires étrangères de Colombie M. Carlos Holmes Trujillo, lors de la réunion du groupe d'experts mondial sur la corruption impliquant de grandes quantités d'actifs (2019), https://www.unodc.org/documents/corruption/meetings/OsloEGM2019/Presentations/Opening_Carlos_Holmes_Trujillo_Colombia.pdf ; Remarques du juge Mark L. Wolf, président d'Integrity Initiatives International, lors de la réunion du groupe d'experts mondial sur la corruption impliquant de grandes quantités d'actifs (2019), https://www.unodc.org/documents/corruption/meetings/OsloEGM2019/Presentations/Mark_Wolf_-_USA.pdf.

⁷⁵ Voir U4 Anti-Corruption Resource Centre (2019) : Une cour internationale anti-corruption ? Un résumé du débat, <https://www.u4.no/publications/an-international-anti-corruption-court-a-synopsis-of-the-debate>.

judiciaires plus profondes afin de s'attaquer à la grande corruption au Guatemala de manière globale.

Dorénavant

- Les États membres devraient reconnaître explicitement la grande corruption comme une menace pour l'Agenda 2030 pour le développement durable et entamer des discussions sur une définition de la grande corruption.⁷⁶ Les États membres devraient se mettre d'accord sur une compréhension commune du terme et sur des mécanismes et procédures juridiques et institutionnels pour la combattre, y compris l'introduction d'une infraction pénale de grande corruption.
- Dans le même ordre d'idées, la déclaration politique de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur la corruption pourrait prévoir la création d'un groupe de travail ou d'une équipe spéciale d'experts des Nations unies chargé de superviser une initiative de recherche sur l'impact de la grande corruption et sur des idées novatrices pour réformer l'infrastructure juridique internationale. Ce groupe d'experts ou ce groupe de travail devrait jeter les bases d'une définition juridique de la grande corruption et d'une amélioration des structures et des mécanismes permettant de poursuivre les cas de grande corruption.
- Chaque État membre devrait prendre des mesures efficaces contre le crime grave de grande corruption et encourager l'exercice de la compétence extraterritoriale pour la poursuite de ce crime aux niveaux national, régional et international, conformément à l'article 16.2 de la CNUCC.
- Les États membres doivent également veiller à ce que les immunités nationales des agents publics soient strictement limitées et assorties de procédures transparentes et efficaces pour les suspendre (article 30.2 de la CNUCC) et à ce que ces immunités et autres privilèges dont jouissent les agents publics - nationaux, étrangers et internationaux - ne soient pas utilisés de manière abusive ou pour soustraire des personnes à l'obligation de rendre des comptes pour des infractions de corruption ou pour offrir un refuge à leurs biens mal acquis.

Règlements

Les règlements sont souvent utilisés pour traiter les affaires de corruption internationale à grande échelle. Plus de 80% des affaires de corruption transnationale

⁷⁶ Transparency International travaille actuellement sur une nouvelle définition légale de la grande corruption, qui se concentre sur trois points principaux : 1) il s'agit d'un système avec un plan d'action systématique ou bien organisé ; 2) il implique des fonctionnaires de haut niveau ; 3) il cause un préjudice grave, qui peut prendre la forme d'un détournement à grande échelle des ressources publiques ou de violations flagrantes des droits de l'homme. Pour plus de détails, voir la soumission séparée de Transparency International à l'UNGASS, <https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/TransparencyInternational.pdf>.

dans les pays de l'OCDE ont été résolues par des règlements hors procès.⁷⁷ Cependant, ces règlements ne permettent pas toujours de rendre justice et d'obliger les personnes impliquées dans la corruption à rendre des comptes. En particulier, de nombreux règlements ne garantissent pas une transparence suffisante des conditions ou des pénalités ou sanctions adéquates pour les entreprises impliquées, les dispensant d'admettre tout acte répréhensible et d'exposer publiquement cet acte. L'avantage des règlements peut être qu'ils traitent des affaires qui, autrement, prendraient de nombreuses années devant les tribunaux, ce qui entraînerait une augmentation relativement rapide des coûts pour le public, ainsi que pour les parties impliquées. Cependant, les règlements ne garantissent souvent pas que les pays et les groupes qui ont été victimes d'une affaire de corruption soient inclus et indemnisés.

Étant donné que de nombreux règlements permettent à des cadres supérieurs d'échapper aux conséquences des pratiques de corruption auxquelles leurs entreprises se sont livrées, la transparence est primordiale, en particulier dans les grandes affaires de corruption, pour exposer tous les acteurs impliqués, y compris les responsables, les bénéficiaires de pots-de-vin, les médiateurs, ainsi que les facilitateurs (avocats, comptables, consultants, banques, agents, etc.)⁷⁸

Dorénavant

- Les États membres devraient s'engager à rendre publics les accords de règlement, y compris leurs termes de justification, les faits de l'affaire et les infractions qui en résultent. Ils devraient être soumis à un contrôle judiciaire et prévoir des sanctions efficaces. De même, les États membres doivent veiller à ce que les procédures de transaction impliquent les pays et les groupes touchés par la corruption transnationale et, dans la mesure du possible, inclure dans l'accord de transaction des réparations pour les dommages causés par la corruption.
- Les États membres devraient élaborer et mettre en œuvre des lignes directrices communes pour les règlements dans les affaires de corruption, en s'appuyant sur les travaux antérieurs de l'OCDE.⁷⁹ Les règlements devraient au minimum :
 - n'être utilisés qu'avec les entreprises qui s'auto-déclarent véritablement, coopèrent pleinement et ont traité correctement les actes répréhensibles en interne, notamment par le biais d'un programme de conformité crédible ;

⁷⁷ OCDE (2019) : Résoudre les affaires de corruption à l'étranger par des résolutions hors procès, <https://www.oecd.org/corruption/Resolving-Foreign-Bribery-Cases-with-Non-Trial-Resolutions.htm>.

⁷⁸ Lettre du CSO à l'OCDE sur les principes pour l'utilisation des résolutions hors procès dans les cas de corruption à l'étranger, <https://uncaccoalition.org/cso-letter-to-oecd-on-principles-for-the-use-of-non-trial-resolutions-in-foreign-bribery-cases/>.

⁷⁹ OCDE (2019) : Résoudre les affaires de corruption à l'étranger par des résolutions hors procès : Règlements et accords hors procès par les parties à la Convention anti-corruption, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Resolving-foreign-bribery-cases-with-non-trial-resolutions.pdf>.

- prévoient la reconnaissance d'un acte répréhensible et des détails complets et spécifiques de cet acte ;
- prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris la restitution de l'intégralité des avantages tirés de l'acte répréhensible ;
- prévoir l'indemnisation des personnes lésées par l'infraction, y compris les victimes étrangères ;
- exiger que tout accord, tant ses termes que sa justification, soit soumis à une audience judiciaire publique et à l'approbation finale du tribunal ;
- comprennent la publication de l'accord et des décisions de justice y afférentes ainsi que, une fois les termes de l'accord remplis, la publication des détails sur l'exécution effective de l'accord ;
- prévoient que, si ils sont convenus avec les entreprises, ils n'excluent pas la poursuite des individus, sans contribution de l'employeur à leurs amendes (articles 26.4 et 30.1 de la CNUCC).

Réparations pour les victimes de la corruption

La corruption n'est pas un crime sans victime, mais peut causer un large éventail de dommages directs et indirects aux institutions, aux communautés, au public et aux individus. Les dommages individuels, collectifs et sociaux causés par la corruption peuvent être matériels, par exemple lorsqu'il y a une perte financière, ou immatériels, lorsque, par exemple, des opportunités sont perdues. Dans les communautés, les dommages concernent souvent la santé (médicaments contaminés, hôpitaux non construits) et les moyens de subsistance (accaparement de terres, dommages environnementaux), et comprennent la perte d'opportunités (accès réduit à l'éducation) et la diminution de la qualité de vie (coûts prohibitifs de l'eau, de l'électricité et d'autres services publics).⁸⁰

Les droits des victimes de la corruption sont reconnus par la CNUCC (articles 32, 34 et 35), mais les examens de la mise en œuvre indiquent que, si de nombreux pays disposent de cadres juridiques permettant d'accorder des réparations aux victimes de la corruption, ces réparations n'ont lieu que dans très peu de cas.⁸¹

Outre la CNUCC, les droits des victimes sont également un point d'intérêt dans plusieurs forums internationaux, comme en témoignent, par exemple, la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux

⁸⁰ Déclaration de la coalition de la CNUCC à la 7e Conférence des États parties à Vienne sur le " Recouvrement des dommages et l'indemnisation des victimes de la corruption " (2017), <https://uncaccoalition.org/files/UNCAC-Coalition-Victims-Statement.pdf>.

⁸¹ Voir UNCAC Coalition : Rapports parallèles de la société civile sur l'application de la CNUCC, <https://uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports/>; ONUDC (2019) : État d'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption - Incrimination, application de la loi et coopération internationale, https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/state_of_implementation_uncac/state_of_implementation_uncac.pdf.

victimes d'abus de pouvoir,⁸² les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme,⁸³ qui fournissent un cadre de protection, de respect et de réparation, et la Déclaration de Doha de 2015 des Nations unies sur la prévention du crime et la justice pénale.⁸⁴ Outre les articles 32, 34 et 35 de la CNUCC, la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe exprime explicitement la nécessité d'une indemnisation adéquate des victimes de la corruption. Dans une résolution de 2012, le Parlement européen a appelé à une application horizontale des principes de recours collectif pour tous les domaines dans l'ensemble de l'UE⁸⁵, qui a été suivie d'une recommandation sur les principes communs pour les mécanismes de recours collectif injonctifs et compensatoires dans les États membres de l'UE de la Commission européenne en 2013.⁸⁶

Néanmoins, les victimes de la corruption ne sont pratiquement jamais incluses dans les procédures judiciaires et reçoivent rarement une indemnisation, comme elles le feraient pour d'autres crimes. Bien que dans certains pays les cadres juridiques permettent la réparation (par exemple dans les cas de litiges environnementaux), les avocats et les juges n'utilisent souvent pas ces voies de compensation. Cela peut s'expliquer par le fait que les victimes doivent prouver le préjudice direct causé par la corruption, ce qui, dans des circonstances où des communautés ont été lésées, peut être difficile.

Exemples de bonnes pratiques

Il existe peu de bonnes pratiques établies en matière d'indemnisation des victimes de la corruption, car il y a relativement peu de cas documentés où une indemnisation est prévue et où les victimes de la corruption sont prises en compte de près lorsque les affaires de corruption sont résolues. Certains des exemples notables sont :

- Au Royaume-Uni, l'indemnisation des victimes devient un élément régulier des affaires de corruption étrangère et les organismes chargés de l'application de la loi ont élaboré des principes d'indemnisation dans les affaires de corruption.⁸⁷

⁸² Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir : adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 40/34 du 29 novembre 1985 ; voir <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/victimsofcrimeandabuseofpower.aspx>.

⁸³ HCDH (2011) : Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf.

⁸⁴ ONUDC (2015) : Déclaration de Doha, article 5(I), https://www.unodc.org/documents/congress/Declaration/V1504151_English.pdf.

⁸⁵ Journal officiel de l'Union européenne C 239 E/32 (2013) : Résolution du Parlement européen sur "Vers une approche européenne cohérente des recours collectifs", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0021&from=EN>.

⁸⁶ Journal officiel de l'Union européenne L 201/60 (2013) : Recommandation de la Commission européenne relative à des principes communs pour les mécanismes de recours collectifs injonctifs et compensatoires dans les États membres en cas de violation des droits conférés par le droit de l'Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0396&from=EN>.

⁸⁷ Serious Fraud Office : Principes d'indemnisation des victimes en dehors du Royaume-Uni, <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/sfo-operational-handbook/compensation-principles-to-victims-outside-the-uk/>.

- En France, plusieurs OSC ont le droit d'engager des poursuites pénales dans des affaires de grande corruption. L'OSC Sherpa a déposé deux plaintes qui ont abouti à des condamnations.
- Au Costa Rica, le code de procédure pénale permet aux procureurs d'engager une action civile en cas de dommages causés à des intérêts collectifs ou diffus découlant d'infractions pénales et reconnaît les organisations telles que les ONG comme des victimes si elles sont directement touchées. Les procureurs ont fait bon usage de ce cadre, par exemple dans les affaires de corruption impliquant des fonctionnaires de haut rang.⁸⁸ Cela inclut l'indemnisation des dommages non financiers causés par la grande corruption, en utilisant le concept de « dommage moral » pour évaluer le préjudice causé.⁸⁹

Dorénavant

- Reconnaissant que la corruption n'est pas un crime sans victime, les États membres devraient s'engager à établir des cadres juridiques permettant et facilitant l'indemnisation des victimes tant individuelles que collectives (communautés), y compris lorsque les affaires sont résolues par des règlements et lorsque les affaires sont liées à la corruption dans plusieurs pays.
- Les États membres doivent accorder aux organisations non gouvernementales indépendantes et aux organisations de la société civile le droit d'avoir un statut juridique devant tous les tribunaux pour représenter les victimes individuelles et collectives de la corruption.
- Les États membres devraient s'engager à redoubler d'efforts pour réparer les dommages causés par la corruption en accordant aux victimes des réparations matérielles et/ou symboliques, en veillant à ce que l'indemnisation intervienne le plus tôt possible, plutôt qu'après la conclusion de toutes les procédures civiles ou pénales, qui peuvent s'étendre sur de nombreuses années.

Recouvrement des actifs

Si presque tous les États membres se sont engagés à mettre en œuvre un cadre de recouvrement des avoirs en vertu du chapitre V de la CNUCC, seuls quelques pays encouragent activement le recouvrement et la restitution des avoirs provenant de la corruption. Dans le cadre de l'ODD 16.4, les États membres se sont engagés à faire progresser le recouvrement et la restitution des avoirs volés. Pour ce faire, des efforts et des mécanismes de coopération internationale nouveaux et améliorés sont nécessaires.

⁸⁸ Voir Olaya J, Attisso, K., Roth, A. (2011) : Réparer les dommages sociaux hors des cas de corruption : Opportunities and Challenges as Illustrated in the Alcatel Case in Costa Rica, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1779834.

⁸⁹ Sistema Costarricense de Información Jurídica : Código Procesal Penal N° 7594, Artículo 38, 70, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=41297.

Jusqu'à présent, seul un petit pourcentage des 400 milliards de dollars de produits de la corruption dans les pays en développement, selon les estimations, a été récupéré et restitué au cours des dix dernières années.⁹⁰ En particulier dans les grandes affaires de corruption, une mise en œuvre efficace et transparente du recouvrement des avoirs pourrait contribuer à mettre fin à l'impunité et à indemniser les victimes de la corruption.

Exemples de bonnes pratiques

L'implication de la société civile s'est avérée très précieuse pour initier des demandes de recouvrement d'actifs et pour surveiller la restitution et le déboursement des actifs récupérés :

- Au Nigéria, la société civile est étroitement impliquée dans le suivi de la restitution des avoirs volés en Suisse dans le cadre de ce que l'on appelle les « pillages d'Abacha. » Une grande partie des avoirs restitués sont distribués à des circonscriptions très vulnérables.⁹¹
- En France, le CSO Sherpa a porté deux affaires devant les tribunaux, ce qui a permis de récupérer d'importants avoirs auprès de dirigeants étrangers et de leurs proches.⁹²
- La fondation BOTA a été créée après de longues discussions entre les gouvernements des États-Unis, de la Suisse et du Kazakhstan au sujet de la restitution au Kazakhstan des avoirs qu'un Américain avait volé et qui étaient gelés depuis de nombreuses années, depuis un compte suisse. Au cours de ses cinq années et demie d'activité, jusqu'en 2014, la Fondation BOTA a réussi à restituer 80 millions de dollars sur les 115 millions de dollars, utilisant ces fonds au profit direct des enfants, des jeunes et des mères pauvres du Kazakhstan. La Fondation BOTA a été décrite comme un exemple réussi de restitution responsable, transparente et efficace d'actifs récupérés issus de la corruption.⁹³ Son succès peut être attribué à la volonté de coopération des gouvernements impliqués, à la compétence du personnel local de la Fondation BOTA, au rôle de la Banque mondiale en tant que « courtier honnête » qui a

⁹⁰ Le "Handbook on Asset Recovery" (2011) de StAR estime que les pays en développement perdent chaque année entre 20 et 40 milliards de dollars à cause des pots-de-vin, des détournements de fonds et d'autres pratiques de corruption. Le rapport conjoint StAR/OCDE "Few and Far : The Hard Facts on Stolen Asset Recovery" (2014) a montré qu'au cours de la période 2006 -2012, les États membres de l'OCDE n'ont gelé que 2,6 milliards USD et restitué 423,5 millions USD aux pays d'origine respectifs. Voir le rapport ici : <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Hard%20Facts%20Stolen%20Asset%20Recovery.pdf>.

⁹¹ ANEEJ (2020) : Les partenaires d'ANEEJ et de MANTRA s'apprentent à surveiller le butin de 308 millions de dollars d'Abacha 3 à Jersey, <https://www.aneej.org/aneej-mantra-partners-set-to-monitor-308m-abacha-3-loot-from-jersey/>.

⁹² Sherpa : <https://www.asso-sherpa.org/ill-gotten-gains-the-trial-of-teodoro-nquema-obiang-of-the-president-of-equatorial-guinea-finally-starts> et <https://www.asso-sherpa.org/ill-gotten-gains-rifaat-al-assad-uncle-of-the-syrian-president-convicted-in-france-for-laundering-to-the-detriment-of-the-syrian-people>.

⁹³ Aaron Bornstein (2017) : La Fondation BOTA revisitée - Troisième partie : Pourquoi la fondation BOTA a-t-elle connu un tel succès ?", <https://fcpablog.com/2017/3/7/the-bota-foundation-revisited-part-three-why-was-bota-so-suc/>.

supervisé la création et le fonctionnement de la fondation, et au fait d'avoir donné à la société civile un rôle clé dans cette entreprise.⁹⁴

Dans le cadre du Forum mondial sur le recouvrement des avoirs (auquel ont participé les États-Unis, le Royaume-Uni, le Nigeria, le Sri Lanka, la Tunisie et l'Ukraine), dix principes pour la disposition et le transfert des avoirs volés confisqués dans les affaires de corruption, appelés « principes GFAR », ont été élaborés. Ces principes traitent de questions telles que la transparence et la responsabilité, l'indemnisation des victimes et la participation de la société civile.⁹⁵

Dorénavant

- En s'appuyant sur le chapitre V de la CNUCC, les États membres devraient envisager un nouvel accord multilatéral sur le recouvrement d'avoirs pour faire progresser la justice, les droits de l'homme et la réalisation du programme de développement durable à l'horizon 2030. Un tel accord devrait couvrir tous les flux financiers illicites et pourrait être un protocole à la Convention des Nations unies contre la corruption ou un instrument autonome approuvé par l'Assemblée générale.⁹⁶
- Les États membres devraient s'engager fermement à prendre des mesures décisives pour garantir la réalisation de l'ODD 16.4, qui consiste à améliorer sensiblement le recouvrement et la restitution des avoirs d'ici à 2030, notamment en renforçant le partage proactif et opportun des informations, en poursuivant les fonctionnaires corrompus au niveau national et en appliquant des lois adéquates sur la capacité juridique (articles 53 et 56 de la CNUCC).
- Le recouvrement des avoirs doit être responsable et transparent à toutes les étapes du processus. La société civile doit jouer un rôle important dans le recouvrement des avoirs - un rôle qui devrait être reconnu de manière adéquate et formelle. Les États membres devraient adopter des cadres permettant l'admission de demandes d'intérêt public en relation avec le recouvrement des produits de la corruption transférés à l'étranger (articles 13 et 35 de la CNUCC).
- Les États membres devraient adopter et mettre en œuvre des lois complètes prévoyant la confiscation de tout bien obtenu par la commission d'une infraction établie par la Convention ou provenant de celle-ci et permettant le gel rapide des biens soupçonnés de provenir de la commission de telles infractions (article 3 de la CNUCC). Les avoirs récupérés doivent être utilisés pour réparer les

⁹⁴ Aaron Bornstein (2017) : Les principales leçons de la Fondation BOTAF, <https://fcpablog.com/2017/04/05/aaron-bornstein-key-lessons-of-the-bota-foundation/>.

⁹⁵ Forum mondial sur le recouvrement des avoirs (GFAR) (2017) : Principes du GFAR pour la disposition et le transfert des avoirs volés confisqués dans les affaires de corruption, <https://star.worldbank.org/sites/star/files/the-gfar-principles.pdf>.

⁹⁶ Voir la proposition complète développée par Transparency International et la Coalition UNCAC ici : https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/TI_UNCAC_Coalition_Proposal_for_Asset_Recovery_Agreement.12.6.2020.pdf.

dommages causés par la grande corruption et pour mettre en œuvre des mesures visant à réaliser l'ODD 16.

- En outre, les États membres devraient veiller à ce que les avoirs restitués conformément à la Convention soient utilisés et gérés conformément aux Principes pour la disposition et le transfert des avoirs volés confisqués dans les affaires de corruption (« Principes GFAR »)⁹⁷ et d'une manière qui contribue à la réalisation des ODD, ainsi qu'à la réparation des dommages causés aux victimes et à la société. Les États membres devraient s'efforcer d'élaborer et d'appliquer des lignes directrices sur les meilleures pratiques en matière de gestion et de restitution des avoirs, qui englobent ces principes.
- Les États membres doivent également intensifier leurs efforts pour prévenir efficacement les flux financiers illicites provenant d'infractions de corruption. Afin de pouvoir identifier les avoirs concernés, les États membres doivent veiller à ce que des cadres complets de lutte contre le blanchiment d'argent soient en place, mis en œuvre et appliqués dans tous les secteurs concernés, tant par les institutions financières que par les entreprises et professions non financières désignées (casinos, agents immobiliers, marchands d'articles de luxe, avocats, etc.), en exigeant de ces acteurs qu'ils fassent preuve de la diligence requise à l'égard de la clientèle, qu'ils tiennent des registres et qu'ils signalent les transactions suspectes (article 52 de la CNUCC et recommandations 22 et 23 du Groupe d'action financière (GAFI). En particulier, les États membres qui sont des destinations populaires pour les avoirs volés doivent s'assurer que des cadres juridiques et politiques adéquats, ainsi que des capacités institutionnelles suffisantes, sont en place pour restreindre et prévenir les transferts illicites entrants.

Questions transversales

Genre et corruption

Malgré l'importance reconnue de l'égalité des sexes pour le développement durable dans l'Agenda 2030, en particulier dans l'ODD 5 sur la réalisation de l'égalité des sexes et l'autonomisation de toutes les femmes et filles,⁹⁸ la CNUCC n'aborde pas les liens entre le genre et la corruption. Cela pose problème car, bien que la corruption ait un impact négatif sur les hommes et les femmes, les femmes sont plus gravement touchées par certaines formes de corruption liées au genre, comme la sextorsion.⁹⁹ Le terme « sextorsion » décrit l'abus de pouvoir pour obtenir un bénéfice ou un

⁹⁷ Voir : GFAR (2017) : <https://star.worldbank.org/sites/star/files/the-gfar-principles.pdf>.

⁹⁸ Outre l'ODD 5, l'égalité des sexes est également liée à l'ODD 16 (promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives pour le développement durable, assurer l'accès à la justice pour tous et mettre en place des institutions efficaces, responsables et inclusives à tous les niveaux) et est généralement soulignée comme une question transversale dans l'Agenda 2030.

⁹⁹ Veuillez noter que les personnes LGBTIQ+ peuvent également être des victimes.

avantage sexuel.¹⁰⁰ Actuellement, les formes sexuées de corruption, et plus particulièrement la sextorsion, sont des problèmes qui manquent grandement de visibilité et de reconnaissance aux niveaux national et international, ce qui leur permet de fonctionner en toute impunité. Jusqu'à présent, aucune législation nationale ne reconnaît la sextorsion comme une forme de corruption, ne reconnaissant pas les faveurs sexuelles et autres avantages non monétaires comme une forme de corruption. En outre, en raison d'une culture de la honte et du blâme des victimes, les obstacles au signalement des cas de sextorsion sont élevés et même si des cas sont signalés, ils risquent d'être rejetés.

Cette situation est lourde de conséquences, car elle affecte négativement l'accès à l'emploi, à l'éducation et aux services de base tels que les traitements médicaux, la justice et l'application de la loi, et limite les possibilités de développement professionnel, d'engagement politique, de création d'entreprises, etc. Les femmes sont également touchées de manière disproportionnée par les impacts de la pandémie de COVID-19.¹⁰¹ Par conséquent, il est de la plus haute importance d'aller au-delà du texte de la CNUCC et de reconnaître et de traiter les formes sexuées de corruption et leurs impacts et de prendre des mesures politiques appropriées en conséquence.

Comme le montre le Baromètre mondial de la corruption 2019 de Transparency International, une personne sur cinq en Amérique latine et dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) a subi ou connaît quelqu'un qui a subi une sextorsion lors de l'accès aux services publics.¹⁰² La collecte de données ventilées par sexe sur les expériences de corruption est essentielle pour s'attaquer au problème. L'utilisation prudente de la sémantique est de la plus haute importance car le sexe est encore considéré comme un sujet tabou dans de nombreuses régions du monde, ce qui augmente la probabilité que les femmes ne signalent pas de tels incidents.

Ce n'est qu'une fois que la sextorsion est officiellement reconnue comme une forme de corruption que d'autres mesures peuvent être prises, comme l'adaptation des politiques, l'amélioration des cadres juridiques tant pour les poursuites que pour les mécanismes de signalement, et la formation des fonctionnaires et des procureurs aux approches sensibles au genre. Les meilleurs résultats à cet égard peuvent être obtenus en incluant davantage de femmes dans la vie publique en général et dans l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption. Une plus grande coopération des États avec les organisations de la société civile, les universités et le secteur privé qui travaillent à la fois sur les thèmes de la corruption et du genre garantirait

¹⁰⁰ IAWJ (2012) : Mettre fin à l'abus de pouvoir par l'exploitation sexuelle : Naming, Shaming, and Ending Sextortion, <http://www.iawj.org/wp-content/uploads/2017/04/Corruption-and-Sextortion-Resource-1.pdf>.

¹⁰¹ SIDA (2015) : Boîte à outils sur le genre - Genre et corruption, <https://www.sida.se/contentassets/165672c0e28845f79c8a803382e32270/gender-and-corruption.pdf> ;

Transparency International (2019) : COVID-10 rend les femmes plus vulnérables à la corruption, <https://www.transparency.org/en/news/covid-19-makes-women-more-vulnerable-to-corruption>.

¹⁰² Baromètre mondial de la corruption 2019, Amérique latine et Caraïbes, <https://www.transparency.org/qcb10/latin-america-and-the-caribbean?qcb10/lac> ; région MENA, <https://www.transparency.org/qcb10/middle-east-and-north-africa?qcb10/mena>.

l'intégration des expériences des femmes en matière de corruption dans la législation et la pratique.

Exemples de bonnes pratiques

Depuis que l'Association internationale des femmes juges (IAWJ, l'acronyme en anglais) a inventé le terme sextorsion en 2008, des progrès importants ont été réalisés. L'IAWJ a produit une boîte à outils à utiliser pour sensibiliser les juges, les procureurs et d'autres parties prenantes,¹⁰³ et a mené une première étude comparative des lois visant à poursuivre les formes de corruption liées au genre.¹⁰⁴

Dans de nombreux forums et conférences internationaux sur la lutte contre la corruption, tels que la Conférence des États parties à la CNUCC (CEP) et la Conférence internationale contre la corruption (IACC, l'acronyme en anglais), le lien entre le genre et la corruption est de plus en plus discuté. L'OCDE, le groupe d'États contre la corruption (GRECO) et l'ONUDC ont également commencé à s'intéresser à cette question.

En outre, depuis 2019, Transparency International a inclus des questions spécifiques sur la sextorsion dans son Baromètre mondial de la corruption annuel, ce qui permet de mieux estimer les données concernant ce sujet.

En Indonésie, le mouvement SPAK (Saya Perempuan Anti-Korupsi - Je suis une femme contre la corruption) est un bon exemple de la manière dont on peut sensibiliser aux dimensions sexo-spécifiques de la corruption.¹⁰⁵ Grâce à SPAK, plus de 2000 femmes réparties dans 34 provinces ont été formées pour animer des ateliers dans les foyers et les établissements d'enseignement. De plus en plus, ces efforts ont suscité l'intérêt des institutions chargées de l'application de la loi et des gouvernements locaux, et il a été demandé à SPAK d'organiser ses ateliers dans les commissariats de police de toute l'Indonésie.

Dorénavant

- Les États membres devraient reconnaître les formes sexuées de la corruption et, en particulier, reconnaître que la corruption peut prendre la forme d'une sextorsion.
- Les États membres doivent veiller à ce que la sextorsion soit reconnue comme une forme de corruption et qu'elle soit criminalisée en infraction au même titre que des actes de corruption similaires impliquant des faveurs financières en

¹⁰³ IAWJ (2012) : Mettre fin à l'abus de pouvoir par l'exploitation sexuelle : Naming, Shaming, and Ending Sextortion, <http://www.iawi.org/wp-content/uploads/2017/04/Corruption-and-Sextortion-Resource-1.pdf>.

¹⁰⁴ IAWJ (2015) : Combating Sextortion - A comparative Study of Laws to prosecute Corruption involving Sexual Exploitation, <http://www.iawi.org/wp-content/uploads/2017/04/Corruption-and-Sextortion-Resource-2.pdf>.

¹⁰⁵ Pour plus d'informations, voir : <http://www.spakindonesia.org>.

vertu des lois nationales, conformément aux articles 15.2, 16.2, 18 et 21 de la CNUCC.

- Les États membres devraient produire des données ventilées par sexe sur les infractions de corruption et inclure la sextorsion en tant que forme spécifique de corruption dans les enquêtes afin de permettre de meilleures estimations de la fréquence et du nombre de cas de formes sexuées de corruption. Les États membres devraient adapter davantage une définition commune de la sextorsion et développer des normes et des méthodologies communes sur les formes de corruption liées au genre, conformément aux suggestions de l'article 61.2 de la CNUCC.
- Les États membres devraient créer des mécanismes de signalement sûrs et sensibles au genre pour les femmes et autres personnes vulnérables, en garantissant la confidentialité, le respect de la vie privée et un soutien psychologique. En outre, les États membres devraient prévoir des lois de protection des dénonciateurs ou autres pour ceux qui signalent des cas de sextorsion, conformément aux articles 32 et 33 de la CNUCC. Les femmes devraient être consultées lors de la conception de ces mécanismes de signalement afin d'identifier les obstacles courants à la dénonciation et d'élaborer des réponses appropriées et adaptées au contexte.
- Les États membres doivent être inclusifs et sensibles à la dimension de genre dans la conception, la fourniture et la mise en œuvre de l'assistance technique.
- Les États membres devraient sensibiliser aux formes sexuées de corruption dans les institutions publiques en abordant ces sujets dans des ateliers et en coopérant étroitement avec les acteurs de la société civile concernés pour organiser des événements et des formations.

Climat et environnement

Depuis la création de la CNUCC, la crise climatique et la protection de l'environnement n'ont cessé de se hisser au sommet de la liste des questions prioritaires mondiales. Il existe un lien étroit entre la corruption, le changement climatique, la destruction de l'environnement et l'exploitation des ressources naturelles ; pourtant, un grand nombre de ces cas de corruption passent inaperçus et restent impunis. La corruption est très répandue dans l'obtention et l'octroi de différents types de permis et de concessions dans les industries extractives ainsi que dans les industries d'importation et d'exportation. De même, l'extraction illégale de ressources naturelles et d'espèces sauvages, ainsi que le déversement de déchets toxiques, peuvent avoir des effets néfastes non seulement sur notre climat et notre environnement, mais aussi sur les communautés locales qui dépendent de ces ressources pour leur survie.

Exemples de bonnes pratiques

- Le mouvement mondial Publiez ce que vous payez (PCQVP) s'efforce de remédier à un grave manque de transparence dans les industries extractives, ainsi qu'à la corruption et à la mauvaise gestion dans plusieurs pays riches en ressources.¹⁰⁶
- L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)¹⁰⁷ vise à promouvoir la responsabilité et la transparence dans la gestion des ressources pétrolières, gazières et minérales dans le monde. Avec le soutien d'une coalition de gouvernements, d'entreprises et de la société civile, la norme ITIE exige de ses 53 pays participants qu'ils divulguent des informations spécifiques sur la manière dont les contrats et les licences sont attribués, les bénéficiaires effectifs impliqués, et des détails sur la manière dont les revenus de l'industrie extractive passent par le gouvernement et bénéficient finalement au public.¹⁰⁸
- L'Union européenne exige que les entreprises des secteurs de l'extraction et de l'exploitation forestière rendent compte de leurs paiements aux gouvernements. La directive comptable de l'UE et la directive sur la transparence obligent les entreprises des secteurs minier et forestier à rendre compte des impôts, des redevances et des primes qu'elles versent dans le monde entier. Une proposition de nouvelle directive qui obligerait les grandes multinationales à publier des informations pays par pays sur les lieux où elles réalisent leurs bénéfices et où elles paient des impôts semble progresser.¹⁰⁹ En outre, le règlement de 2019 de l'UE sur la divulgation des informations par les investisseurs¹¹⁰ exige que ces derniers divulguent des informations sur leurs impacts sur les personnes et la planète, ainsi que les mesures qu'ils prendront pour prévenir les dommages.¹¹¹

Dorénavant

- Conformément à la résolution 8/12 de la Conférence des États parties, les États membres devraient reconnaître les liens importants qui existent entre la corruption, le changement climatique, la destruction de l'environnement et l'exploitation des ressources naturelles (y compris dans les secteurs de la faune

¹⁰⁶ Publiez ce que vous payez (PCQVP) : À propos, <https://www.pwyp.org/about/>.

¹⁰⁷ EITI : Environ, <https://eiti.org/who-we-are>.

¹⁰⁸ ITIE : Norme ITIE 2019, <https://eiti.org/document/eiti-standard-2019>.

¹⁰⁹ Commission européenne (2021) : Rapports publics pays par pays, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/public-country-country-reporting_en#requirements-for-extractive-and-logging-industries ; le Conseil approuve une plus grande transparence des entreprises pour les grandes multinationales, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/03/council-approves-greater-corporate-transparency-for-big-multinationals/>.

¹¹⁰ Journal officiel de l'Union européenne L 317/1 (2019) : Règlement (UE) 2019/2088 sur les informations à fournir aux investisseurs concernant la durabilité dans le secteur des services financiers, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R2088&from=EN>.

¹¹¹ Global Witness : Règlement européen sur la divulgation des informations aux investisseurs ; <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/european-union-bruxelles-global-witness-eu-investor-disclosure-regulation/>.

sauvage, du bois et de la pêche) et l'impact négatif qu'ils ont sur la société dans son ensemble en termes de santé, de sécurité, de développement, ainsi que sur l'économie et les recettes publiques, et que les crimes de ce type sont souvent de nature transnationale.

- Les États membres devraient profiter de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies pour proposer des actions concrètes visant à lutter contre la corruption dans l'obtention et l'octroi de permis de construire, de permis d'émission de carbone, de concessions dans les industries extractives, ainsi que de permis et de certificats pour l'importation et l'exportation de ressources naturelles ou d'espèces sauvages obtenues illégalement et de ceux obtenus au cours des processus d'inspection environnementale (articles 15, 16, 18, 19 et 21 de la CNUCC), conformément à l'ODD 13 sur l'action climatique et à l'ODD 15 sur la vie sur terre.
- Pour détecter et prévenir la corruption dans le domaine du climat et de l'environnement, les États membres devraient renforcer l'assistance technique et le renforcement des capacités en vue d'une coopération transversale avec de multiples parties prenantes, notamment les communautés locales, la société civile et le monde universitaire, ainsi qu'avec d'autres instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux tels que la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (CNUCC).
- Les États membres doivent mettre en place des mécanismes efficaces pour prévenir le blanchiment d'argent et poursuivre efficacement ceux qui commettent des délits de corruption en rapport avec le climat et l'environnement (articles 23 et 60 de la CNUCC).¹¹² Dans ce contexte, les États membres devraient introduire des obligations de déclaration pays par pays pour les sociétés multinationales, exigeant la divulgation des paiements effectués aux gouvernements.
- Les États membres doivent élaborer des cadres juridiques qui obligent les entreprises privées et publiques à consulter les communautés locales avant de lancer des projets qui auront une incidence sur le climat et l'environnement dont elles dépendent, ainsi qu'à respecter leurs préoccupations et à les étudier de manière adéquate.
- La collusion entre le gouvernement et les entreprises pour la concession de permis de construire ou d'extraction va souvent de pair avec la rétention d'informations pertinentes auprès des personnes affectées par ces projets, même si le cadre juridique qui les y oblige est en place. Par conséquent, les États membres devraient faciliter et publier des informations facilement accessibles sur la gestion de l'environnement et des ressources naturelles,

¹¹² Voir : Transparency International (2015) : Lutter contre la corruption à l'ère du changement climatique. Soumission à la 6ème CEP de la CNUCC, <https://uncaccoalition.org/files/TI-Climate-change.pdf>.
PNUE (2018) : L'état des connaissances sur les crimes ayant un impact grave sur l'environnement, pp. 16-24, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25713/knowledge_crime_envImpacts.pdf?sequence=1&isAllowed=y ; ONUDC (2012) : Corruption, environnement et convention des Nations unies contre la corruption, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/Corruption_Environment_and_the_UNCAC.pdf.

ainsi que sur les marchés publics dans ce secteur, afin d'accroître la transparence et la possibilité pour la société civile de contrôler ces informations.

Renforcement du processus de révision de la CNUCC

De nombreux pays ont souligné la nécessité de progresser dans la mise en œuvre des dispositions de la CNUCC au cours du processus préparatoire de l'UNGASS.

Le processus d'examen par les pairs établi dans le cadre du mécanisme d'examen de la mise en œuvre (MIM) en 2009 a fixé des normes minimales peu élevées en termes de transparence et d'inclusivité du processus d'examen.

La première phase du MIM, qui comprend deux cycles d'examen, devait s'achever en 2020. Cependant, en raison de retards longs dans la plupart des étapes du processus d'examen, au lieu d'une durée prévue de 6 mois, la durée médiane des examens par pays a été de 31 mois. La date limite pour l'achèvement de la première phase a été reportée à 2024, ce qui pourrait ne pas suffire si les examens se poursuivent au rythme actuel. 170 États parties ont achevé leur examen du premier cycle, et seuls 50 États parties ont achevé l'examen du deuxième cycle en février 2021.

Les termes de référence du MIM n'exigent pas des États parties qu'ils impliquent la société civile et d'autres parties prenantes non étatiques dans les examens. Néanmoins, de nombreux pays incluent des acteurs non gouvernementaux dans le processus. En termes de transparence, seul le résumé du rapport national doit être rendu public, tandis que la liste de contrôle de l'auto-évaluation et le rapport national complet peuvent rester confidentiels. Au cours du deuxième cycle, seuls 5 des 44 États parties qui ont publié le résumé exécutif ont volontairement publié la liste de contrôle de l'auto-évaluation et le rapport complet du pays. La publication de ces deux documents clés est cruciale, car ils contiennent des informations concernant la mise en œuvre de la Convention, ainsi que des références détaillées aux dispositions légales, politiques et pratiques pertinentes qui ne sont pas incluses dans les résumés exécutifs. Le libre accès à ces documents permettrait à la société civile, au monde universitaire, au secteur privé, aux donateurs et au grand public de mieux comprendre les mesures prises par les pays pour lutter contre la corruption et de demander des comptes à leur pays, ce qui renforcerait également la crédibilité du mécanisme.

Exemples de bonnes pratiques

- À ce jour, l'engagement de transparence de la coalition de la CNUCC a été signé par 27 États parties.¹¹³ L'engagement représente un engagement

¹¹³ [UNCAC Coalition: Transparency Pledge, https://uncaccoalition.org/uncac-review/transparency-pledge/.](https://uncaccoalition.org/uncac-review/transparency-pledge/)

volontaire envers les principes d'une plus grande transparence et la participation de la société civile au mécanisme d'examen, encourageant les États parties à inclure activement la société civile dans le processus d'examen et à partager les documents et les informations concernant l'examen avec le grand public.

- Le Nigeria a publié les trois documents clés du premier et du deuxième cycle d'examen, à savoir la liste de contrôle de l'auto-évaluation, le résumé et le rapport complet.¹¹⁴
- Maurice et le Liechtenstein ont publié des informations détaillées sur leurs actions de suivi des recommandations spécifiques qui leur ont été faites lors de l'examen de leur deuxième cycle. L'île Maurice a reflété de manière exhaustive les besoins d'assistance technique dans son rapport national complet du deuxième cycle, disponible au public.¹¹⁵
- Des formations multipartites sur la mise en œuvre de la CNUCC, organisées par l'ONUDC et la UNCAC Coalition, ont réuni des points focaux nationaux et des représentants de la société civile qui ont ensuite apporté une contribution significative au processus d'examen dans un certain nombre de pays, dont la Côte d'Ivoire, le Sud-Soudan et le Ghana.
- Le guide de la UNCAC Coalition sur la transparence et la participation au mécanisme d'examen de la CNUCC identifie des mesures concrètes que les États parties peuvent prendre tout au long du processus d'examen pour s'assurer qu'il devienne transparent et inclusif.¹¹⁶
- Dans de nombreux États parties, les organisations de la société civile ont apporté leur expertise au cours des différentes étapes de l'examen, notamment en contribuant à la préparation de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation. Au Ghana, les OSC ont participé à des réunions consultatives pour intégrer le processus d'examen de la CNUCC dans le plan national de lutte contre la corruption. Au Kenya, des représentants du monde universitaire, de la société civile et du secteur privé ont été inclus dans les comités mis en place pour coordonner et superviser le processus d'examen national.
- Dans les examens des États-Unis, du Royaume-Uni, du Portugal et d'Israël, entre autres, des sessions spécifiques ont été organisées entre les experts gouvernementaux des pays examinateurs et les parties prenantes non gouvernementales, y compris les organisations de la société civile, pendant la visite du pays. Dans le cas du Royaume-Uni, les représentants du gouvernement du pays examiné n'ont pas participé à la réunion entre les

¹¹⁴ Voir <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fnga.html>.

¹¹⁵ Voir <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fmus.html> pour l'île Maurice et <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Flie.html> pour le Liechtenstein.

¹¹⁶ UNCAC Coalition: Guide de la transparence et de la participation au mécanisme d'examen de l'application de la CNUCC, <https://uncaccoalition.org/uncac-review/transparency-pledge/>.

examineurs et la société civile, ce qui a permis aux parties prenantes non gouvernementales de partager leurs idées et leurs conclusions avec les experts en visite.

Dorénavant

La session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies devrait inclure un engagement à renforcer le mécanisme d'examen de l'application de la CNUCC :

- Les États membres devraient redoubler d'efforts pour conclure le deuxième cycle d'examen d'ici 2024 afin de ne pas laisser le mécanisme stagner et retarder davantage les actions de suivi nécessaires sur les conclusions des examens par pays.
- Les États membres devraient s'engager à rendre le processus d'examen de l'application de la CNUCC plus transparent, plus inclusif et plus efficace, notamment en termes de :
 - fournir un accès public aux documents clés du processus d'examen, aux listes de contrôle de l'auto-évaluation et au rapport complet du pays, aux coordonnées du point focal national, au calendrier régulièrement mis à jour du processus d'examen et de la visite du pays par les pairs examineurs ;
 - promouvoir l'inclusion et la contribution des parties prenantes non étatiques, y compris la société civile, au processus d'examen, conformément à l'article 13 de la CNUCC. Les documents clés de l'examen devraient contenir des informations sur les consultations menées avec toutes les parties prenantes ;
 - mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre, l'application et le respect des dispositions de la CNUCC dans la pratique, ainsi que sur la nécessité d'élaborer des besoins spécifiques d'assistance technique des États parties ; et renforcer les synergies entre les différents mécanismes d'examen internationaux et régionaux afin d'éviter la duplication des efforts ;
 - y compris un mécanisme de suivi obligatoire qui examine les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations des cycles d'examen précédents
 - veiller à ce que le processus soit doté de ressources suffisantes pour garantir des progrès rapides.