



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

Distr.: Générale
12 décembre 2007

Français
Original: Anglais

Deuxième session

Nusa Dua (Indonésie), 28 janvier-1^{er} février 2008

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

**Examen de la question de la corruption de fonctionnaires
d'organisations internationales publiques**

Application de la résolution 1/7 de la Conférence des États parties à la Convention contre la corruption

Note du secrétariat

I. Introduction

1. Au cours de la négociation de la Convention des Nations Unies contre la corruption, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat et le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat ont soumis une proposition conjointe visant à régler les questions liées à la corruption de fonctionnaires internationaux dans la Convention. Cette proposition n'a toutefois pas dégagé de consensus et l'incrimination de la corruption passive est demeurée facultative¹.

2. Cette initiative a néanmoins permis l'inclusion d'un paragraphe dans la résolution 58/4, en date du 31 octobre 2003, par laquelle l'Assemblée générale avait adopté la Convention et prié la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption de tenir compte, lorsqu'elle aborderait la question de l'incrimination de la corruption de fonctionnaires d'organisations internationales publiques, y compris l'Organisation des Nations Unies, et les questions connexes, des privilèges et des immunités des organisations internationales, ainsi que de leur compétence et leur rôle.

3. Dans sa résolution 1/7 intitulée "Examen de la corruption de fonctionnaires d'organisations internationales publiques", la Conférence a demandé au Secrétariat d'organiser un dialogue ouvert entre organisations internationales et États parties

* CAC/COSP/2008/1.

¹ Pour des informations plus détaillées sur les discussions tenues lors du processus de négociation, voir la note du Secrétariat sur la question de la corruption de fonctionnaires d'organisations internationales publiques (CAC/COSP/2006/8).



intéressés pour aborder les questions de l'incrimination de la corruption de fonctionnaires d'organisations internationales, des privilèges et des immunités, de la compétence et du rôle des organisations internationales, et de lui faire rapport à sa deuxième session. Elle a aussi encouragé les États parties à incriminer, lorsque cela était approprié et conforme à leurs principes de compétence, les infractions prévues à l'article 16 de la Convention. En outre, les États parties ont affirmé leur engagement, en leur qualité d'États membres d'organisations internationales publiques, à aligner les règles financières et autres en matière d'intégrité publique de ces organisations aux principes énoncés dans la Convention, et à utiliser leur voix dans ces organisations internationales auxquelles elles participaient pour atteindre cet objectif.

A. La dimension externe: incrimination de la corruption de fonctionnaires d'organisations internationales publiques, privilèges et immunités, compétence et rôle des organisations internationales

4. La proposition conjointe initiale de l'ONU DC, du Bureau des services de contrôle interne et du Bureau des affaires juridiques tendait à rendre l'incrimination de la corruption passive de fonctionnaires d'organisations internationales publiques obligatoire pour les États parties. En vertu de la Convention, il est obligatoire d'incriminer le "fait de promettre, d'offrir ou d'accorder" un avantage indu tant à un agent public étranger qu'à un fonctionnaire d'une organisation internationale (art. 16, par. 1), tandis que la corruption passive, en d'autres termes le fait "de solliciter ou d'accepter" un avantage indu, ne doit être incriminée que si le coupable est un agent public national, et non s'il s'agit d'un agent public étranger ou d'un fonctionnaire d'une organisation internationale publique (art 15., par. 2 b), et art. 16, par. 2). Si l'on pourrait combler cette lacune pour les agents publics étrangers en prévoyant dans la Convention une disposition impérative incriminant la corruption active et passive des agents publics, les fonctionnaires d'organisations internationales ne seraient pas visés.

5. Lorsque l'on examine la question de la corruption dans les organisations internationales, il faut aussi étudier attentivement celle des privilèges et des immunités, conformément à la Charte des Nations Unies, à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (résolution 22 A (I) de l'Assemblée générale) et à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (résolution 179 (II) de l'Assemblée générale), en particulier en ce qui concerne les conditions de levée de l'immunité. Au cours des sessions du Comité spécial chargé de négocier une convention contre la corruption, plusieurs délégations ont fait observer qu'une disposition impérative sur la corruption passive de fonctionnaires d'organisations internationales publiques risquerait de créer des conflits, ni intentionnels ni souhaités, avec des instruments juridiques internationaux en vigueur régissant les privilèges et les immunités. Il a donc été convenu que les travaux préparatoires des négociations indiqueraient que l'article 16 n'avait pas pour objet de porter atteinte aux immunités dont les agents publics étrangers ou les fonctionnaires d'organisations internationales publiques pouvaient jouir

conformément au droit international². Les travaux préparatoires indiqueraient en outre que, de l'avis des délégations ayant participé aux négociations, il était très important que tout État partie qui n'avait pas établi cette infraction apporte, dans la mesure où sa législation le permettait, son aide et sa coopération aux fins des enquêtes et des poursuites concernant cette infraction menées par un État partie qui l'avait établie conformément à la Convention et évite, dans toute la mesure possible, de permettre que des obstacles techniques, tels que l'absence de double incrimination, empêchent l'échange d'informations nécessaires pour traduire en justice des agents corrompus³.

6. Certaines délégations se sont aussi inquiétées de ce que l'incrimination de la corruption passive de fonctionnaires d'organisations internationales publiques risque d'élargir la compétence au-delà de celle fondée sur le principe de territorialité et d'autoriser ainsi la compétence extraterritoriale⁴.

7. Un autre problème concerne le rôle des organisations internationales. Lorsque des enquêtes pénales ou internes sont menées sur des actes de corruption dont sont accusés des fonctionnaires d'organisations internationales publiques, les organisations internationales et les États doivent s'efforcer de coopérer de façon efficace. La Convention n'aborde pas cette question, mais dans le cadre du traitement de la corruption dans les organisations internationales il se peut qu'une enquête menée par une organisation internationale repose sur des informations ou des preuves tenues par un État Membre ou inversement. La question est alors de savoir dans quelle mesure une entraide judiciaire serait possible entre différentes organisations et entre les organisations et les États Membres.

8. La question du recouvrement d'avoirs est étroitement liée à celle de la coopération internationale efficace. Du fait que l'ONU accorde de plus en plus d'assistance pour promouvoir la coopération technique et que les donateurs se tournent de plus en plus souvent vers des organisations multilatérales, des fonds d'aide au développement favorisant l'assistance technique ou d'autres activités liées à des projets, il importe de plus en plus aux organisations internationales publiques et aux États membres que les organisations soient en mesure de recouvrer tous fonds ou autres biens qu'elles auraient perdus du fait de la corruption. La proposition conjointe initiale du Bureau des services de contrôle interne, du Bureau des affaires juridiques et de l'ONUSUDC a traité cette question en détail et tendait à ce que la Convention autorise expressément les organisations internationales publiques à adresser directement aux États parties des demandes de restitution d'avoirs.

B. La dimension interne: traitement de la corruption au sein d'organisations internationales publiques

9. Pour traiter des actes de corruption et d'autres fautes commis par des fonctionnaires d'organisations internationales publiques, les organisations concernées doivent disposer de règles et de règlements internes adaptés.

² A/58/422/Add.1, par. 23.

³ Ibid., par. 26.

⁴ A/AC.261/Rev.2, note 114.

10. La Convention est un instrument juridique international qui, de par sa nature, a été élaboré par les États pour s'appliquer aux États. Elle ne vise pas les organismes intergouvernementaux tels que l'ONU qui, de même que ses institutions spécialisées, fonds et programmes, est soumise à des règles et à des règlements financiers et administratifs internes, lesquels fournissent le cadre nécessaire pour traiter toutes les questions organisationnelles, administratives, financières ou relatives au personnel pertinentes, y compris d'éventuelles fautes.

11. En outre, les conditions d'emploi des fonctionnaires internationaux sont réglementées par la Commission de la fonction publique internationale qui a établi des normes relatives à l'emploi communes à tout le système des Nations Unies. Le statut ainsi que les droits et les devoirs essentiels du personnel de l'ONU sont énoncés dans la Charte des Nations Unies, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et le Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies. D'autres instruments, tels que les "Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux" élaborées par la Commission de la fonction publique internationale, viennent compléter ces textes. Certaines organisations disposent par ailleurs de manuels d'éthique ou d'autres instruments pour traiter de façon préventive ou coercitive d'éventuels actes de corruption commis par leur personnel. Cette liste non exhaustive d'instruments donne un aperçu des règles et règlements en vigueur qui s'appliquent aux organisations internationales. En outre, le système des Nations Unies procède actuellement à une réforme approfondie de son système interne d'administration de la justice et la plupart des institutions, fonds et programmes revoient et actualisent régulièrement leurs règles et règlements internes de manière à traiter de façon plus complète la question des fautes.

12. Le traitement de la corruption dans les organisations internationales publiques demeure une tâche difficile compte tenu des écarts dans les règlements en vigueur, ainsi que du manque de capacités des systèmes internes d'administration de la justice pour ce qui est d'imposer des mesures, de mener des enquêtes approfondies et d'accéder aux comptes financiers externes. Les moyens dont disposent les organisations internationales pour coopérer les unes avec les autres et solliciter l'aide des États Membres dans le cadre d'enquêtes internes ou pénales sont limités, alors que le recouvrement d'avoirs représente un défi de plus en plus difficile à relever.

13. La Convention fournit non seulement un cadre global et solide permettant aux États Membres de prévenir et de combattre la corruption ainsi que de coopérer les uns avec les autres de manière efficace, mais sert aussi de point de référence à l'aune duquel les règlements et les règles internes d'organisations internationales peuvent être examinés et évalués. Elle comprend un ensemble de normes et de principes qui correspondent à l'état actuel des connaissances et qui concernent aussi les organisations internationales ainsi que leurs règles et règlements.

14. Il pourrait s'avérer utile de procéder à un réexamen interne des règles et règlements de l'ONU afin de déterminer s'ils sont conformes aux principes et aux dispositions de la Convention, à l'issue de quoi, les organisations pourraient envisager de revoir ou d'actualiser certaines de ces règles en vue d'assurer un traitement adéquat d'éventuelles fautes et de parvenir au même état de perfectionnement que la Convention.

C. Double approche

15. L'ONUDC a adopté une double approche pour l'application de la résolution 1/7 de la Conférence. Le 12 mars 2007, le Secrétariat s'est adressé officiellement aux États parties à la Convention et aux organisations internationales pour leur demander leur avis sur les questions soulevées dans la résolution et savoir s'ils souhaitaient participer à un dialogue ouvert. Au total, 32 pays et 18 organisations internationales ont répondu⁵, exprimant leur intérêt et encourageant l'application de la résolution 1/7. États et organisations ont participé à une réunion organisée à Vienne le 27 septembre 2007 pour poursuivre le dialogue ouvert prescrit.

16. Parallèlement, en avril 2007, l'ONUDC a présenté aux membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) une proposition tendant à lancer une initiative relative à l'intégrité institutionnelle à l'échelle du système, l'objectif étant d'étendre les principes et les normes de la Convention aux organismes des Nations Unies. Le Conseil a approuvé la recommandation du Comité de haut niveau sur les programmes selon laquelle le Comité de haut niveau sur la gestion et ses réseaux participeraient activement à l'étude de la question avec l'ONUDC. Les membres du Conseil ont été priés de nommer deux représentants chacun chargés d'examiner les règles et règlements internes en prenant comme référence les normes de la Convention. On a fourni aux organisations un récapitulatif des principes pertinents de la Convention pour les orienter dans cette tâche ainsi qu'une proposition de calendrier d'activités. Le 28 septembre, les représentants désignés parmi les membres du CCS se sont réunis à Vienne pour échanger et comparer les résultats des premières démarches entreprises dans le cadre de ce processus de réexamen volontaire et consultatif.

⁵ États parties: Algérie, Allemagne, Argentine, Autriche, Bélarus, Belgique, Chine, Côte d'Ivoire, Égypte, Équateur, États-Unis d'Amérique, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Indonésie, Italie, Japon, Lettonie, Madagascar, Maurice, Namibie, Nigéria, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Pologne, République dominicaine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Turquie et Uruguay. Organisations internationales: Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes classiques et de biens et technologies à double usage, Association des nations de l'Asie du Sud-Est, Banque asiatique de développement, Banque interaméricaine de développement (BID), Banque mondiale, Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Commission européenne, Conseil de l'Europe, Eurojust, Office européen de police (Europol), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), Organisation mondiale du commerce, Secrétariat de la Communauté des Caraïbes, Secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et Secrétariat du Commonwealth.

II. Dialogue ouvert sur l'incrimination de la corruption de fonctionnaires d'organisations internationales publiques, les privilèges et immunités, la compétence et le rôle des organisations internationales

17. Une réunion pour poursuivre le dialogue ouvert entre États et organisations s'est tenue à Vienne le 27 septembre 2007⁶.

18. Les États parties à la Convention suivants y étaient représentés: Afrique du Sud, Algérie, Argentine, Australie, Autriche, Bangladesh, Bélarus, Bolivie, Brésil, Canada, Chine, Croatie, Cuba, Égypte, El Salvador, Équateur, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Guatemala, Honduras, Indonésie, Jordanie, Lettonie, Maroc, Mexique, Namibie, Nicaragua, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République dominicaine, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Turquie, Yémen et Zimbabwe.

19. Les États signataires de la Convention suivants ont également participé à la réunion: Allemagne, Belgique, Côte d'Ivoire, Iran (République islamique d'), Italie, Japon, Suisse et Ukraine.

20. Les unités du Secrétariat et les organismes des Nations Unies ci-après étaient également représentés: Bureau des affaires juridiques, Bureau des services de contrôle interne, Fonds international de développement agricole (FIDA), Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation maritime internationale (OMI) et Programme alimentaire mondial (PAM).

21. Étaient en outre représentées à la réunion les organisations intergouvernementales ci-après: Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes classiques et de biens et technologies à double usage, Banque interaméricaine de développement (BID), Commission européenne, Conseil de l'Europe, Eurojust, Interpol, Ordre souverain et militaire de Malte, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et Organisation mondiale des douanes.

22. Les participants ont accueilli le dialogue ouvert avec satisfaction et ont souligné l'importance croissante de s'attaquer en priorité à la corruption dans les organisations internationales, notamment du fait de son impact sur le développement. Certains États ont estimé que l'incrimination de la corruption de fonctionnaires d'organisations internationales publiques devrait être le point de départ pour promouvoir la coopération entre les organisations internationales et les États.

23. La plupart des délégations ont exprimé le besoin d'obtenir des organisations internationales davantage d'informations et de données sur les cas effectifs et ont prié celles qui étaient présentes à la réunion de fournir des renseignements de première main sur le nombre de fautes présumées et de levées de l'immunité ainsi

⁶ Un résumé plus détaillé des discussions a été distribué aux États Membres et peut être obtenu en langue anglaise sur demande au Secrétariat.

que sur l'aboutissement de ces situations. Certaines organisations ont signalé que si la collecte de données était utile, elle pouvait induire en erreur quant à la gravité des situations et que l'analyse quantitative devait s'accompagner d'une analyse qualitative.

24. D'autres organisations ont fait part du traitement qu'elles avaient réservé aux fautes présumées, notamment de leurs initiatives récentes visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption (par exemple la création d'un bureau d'éthique, l'adoption de codes de conduite, l'élaboration de règles sur les activités extérieures et sur l'emploi de parents de fonctionnaires, l'actualisation des directives sur les procédures d'achat, l'offre de formations sur l'éthique ainsi que des activités de sensibilisation et de détection en matière de fraude). Certaines organisations ont fourni des informations de première main sur le nombre de fautes présumées portées annuellement à l'attention du Bureau des services de contrôle interne.

25. Selon des informations fournies par ce Bureau, le risque de corruption était le plus élevé dans le domaine des activités sur le terrain et des achats. En effet, près de 95 % des enquêtes qu'il avait menées concernaient des cas survenus sur le terrain, dont la plupart étaient liés aux achats. En moyenne, 350 fautes présumées étaient portées annuellement à sa connaissance, dont 30 % étaient liées à la corruption et, parmi ces dernières, entre 5 et 10 étaient déférées à la justice.

26. Le représentant de la Commission européenne a indiqué que son institution avait mené des enquêtes sur une moyenne de 200 allégations en 2006, sur lesquels 43 dossiers avaient été ouverts dont 5 avaient été présentés aux autorités nationales aux fins de poursuites pénales, une demande de levée de l'immunité ayant été prescrite. Il a signalé que la coopération avec les États Membres en cas de faute était une pratique établie à la Commission européenne.

A. Incrimination de la corruption passive de fonctionnaires d'organisations internationales publiques

27. Dans l'ensemble, les délégations étaient favorables à l'incrimination de la corruption passive de fonctionnaires d'organisations internationales publiques. Plusieurs États ont signalé que leur législation nationale incriminait les deux formes de corruption, soulignant l'effet dissuasif de cette démarche et ont suggéré aux autres pays d'envisager sérieusement d'en faire autant. Il a été rappelé que la Charte des Nations Unies exigeait que le personnel de l'ONU possède les plus hautes qualités de professionnalisme et d'intégrité. Certains participants ont souligné que le fait d'ériger la corruption passive en infraction dans la législation pénale nationale contribuerait à l'échange d'informations entre autorités nationales et organisations internationales dans les enquêtes sur la corruption. Un orateur a fait observer que cette démarche ne serait utile que si les États s'engageaient à mener des enquêtes sur les actes en question et à les réprimer, faute de quoi leur impunité apparente pourrait avoir des conséquences négatives. Selon l'avis d'un autre orateur, de nombreuses questions demeuraient en suspens.

28. Le représentant du Bureau des services de contrôle interne a décrit le rôle de son organisme dans les enquêtes sur des cas présumés de fautes pénales, mettant un accent particulier sur l'assistance fournie aux États Membres dans les poursuites

pénales. La législation nationale était fréquemment prise en considération lors des enquêtes, mais cette tâche était difficile pour l'ONU compte tenu des écarts dans les lois et les systèmes juridiques nationaux. C'est pourquoi une disposition harmonisée sur la corruption passive lui faciliterait le travail et encouragerait les procureurs nationaux à reprendre les cas concernés et à entamer des poursuites.

B. Questions relatives aux privilèges et aux immunités

29. Certaines délégations ont indiqué que les autorités nationales chargées des poursuites étaient réticentes à reprendre des cas présumés de corruption présentés par des organismes d'enquête internes ou s'abstenaient de réclamer la levée de l'immunité, en partie parce qu'elles manquaient de connaissances concernant la portée et les limites des privilèges et immunités. De même, plusieurs organisations ont confirmé ne recevoir qu'un faible nombre de demandes de levée de l'immunité. Certaines délégations ont souligné qu'il fallait donner aux procureurs nationaux des orientations claires sur la marche à suivre face à une telle demande.

30. Plusieurs organisations et États ont décrit leur système juridique, indiquant en particulier que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées de l'ONU leur servait de base légale pour traiter ces questions. Les organisations ont exposé le régime en place pour solliciter la coopération entre États et organisations et les voies de droit disponibles au cas où les consultations échoueraient. L'accent a été mis sur le fait que les privilèges et immunités étaient accordés aux organisations et non aux individus et que les premières avaient le pouvoir d'y renoncer lorsqu'elles estimaient que l'indépendance de leurs fonctions n'était pas compromise et que cela serait dans leur intérêt. Plusieurs organisations ont fait ressortir que les décisions relatives à la levée de l'immunité devraient être prises par le chef de l'organisation concernée, ce qui a été jugé essentiel pour en garantir l'indépendance.

31. Il était nécessaire par ailleurs de tenir compte des accords éventuels conclus entre l'organisation internationale et l'État où elle siégeait. Une délégation a signalé que les organisations pouvaient envisager d'accorder une levée partielle de l'immunité, par exemple concernant la compétence uniquement, afin de permettre aux autorités nationales de prendre des mesures particulières dans le cadre d'une enquête.

C. Questions relatives à la compétence et au rôle des organisations internationales

32. Les participants ont examiné les difficultés que rencontraient les organismes chargés d'enquêtes dans des organisations internationales, une attention particulière étant accordée aux problèmes qui pouvaient se poser lorsque des organisations internationales souhaitaient échanger des informations avec des autorités nationales. Un orateur a souligné que les informations recueillies par les organisations internationales étaient utilisées principalement à des fins internes et risquaient de ne pas servir dans une procédure pénale et plusieurs délégations ont insisté sur le fait que la portée des enquêtes internes et l'accès des enquêteurs internes aux informations financières étaient limités. À défaut de ces éléments de preuve, il était

souvent difficile pour les tribunaux nationaux de reprendre de tels dossiers et de continuer les poursuites.

33. Plusieurs délégations ont souligné l'importance de protéger les droits du personnel comme celui de garder le silence. Tout au long de la réunion, à la fois les États et les organisations internationales ont insisté sur l'importance de la coopération et de la création de partenariats avec les autorités nationales. Plusieurs participants ont fait ressortir le rôle des accords de coopération conclus avec les pays hôte. Une délégation a proposé que les données d'expérience de pays où siégeaient des organisations internationales soient recueillies et une autre a souligné la nécessité d'adopter une approche fondée sur la coopération mutuelle où les organisations internationales prêteraient assistance aux communautés qui à leur tour fourniraient des informations et des éléments de preuve aux organisations internationales.

III. L'initiative relative à l'intégrité institutionnelle

34. Les membres du CCS se sont réunis à Vienne le 28 septembre 2007 pour examiner les résultats du processus consultatif de réexamen des règles et règlements (voir aussi par. 16, ci-dessus).

35. Les membres du CCS, unités du Secrétariat et autres organisations internationales ci-après étaient présents: Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Bureau des affaires juridiques, Bureau des services de contrôle interne, FIDA, Office des Nations Unies à Vienne (ONU-V), ONUDI, OIT, Organisation maritime internationale (OMI), Programme alimentaire mondial (PAM), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), Union internationale des télécommunications (UIT), UNRWA et Union postale universelle (UPU).

36. Les organisations internationales ci-après avaient adressé des observations par écrit: Bureau des affaires juridiques, FIDA, OIT, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ONU-Habitat, UIT et UPU.

37. Les représentants de plusieurs États Membres ont également assisté sur leur propre demande à la réunion en qualité d'observateurs.

A. Résultats du réexamen préliminaire des règles et règlements d'organisations internationales

38. Au cours de la réunion, le Secrétariat a fourni des informations générales supplémentaires sur la double approche adoptée par l'ONUSC pour mettre en œuvre la résolution 1/7 de la Conférence et a fait part des résultats positifs issus de la réunion tenue dans le cadre du dialogue ouvert sur la corruption passive de fonctionnaires d'organisations internationales publiques et les questions apparentées, le 27 septembre 2007. Il a aussi été noté que ces deux réunions, à savoir le dialogue ouvert et la réunion organisée dans le cadre du CCS, étaient exceptionnelles et offraient une occasion unique de dialoguer si ouvertement, ce qui devait être encouragé et exploité autant que possible.

1. Résultats du premier examen des règles et règlements internes de l'ONU à l'aune des principes de la Convention contre la corruption

39. Les participants se sont félicités de cette occasion d'étudier les règles et règlements internes en se fondant sur la liste de contrôle pour l'auto-évaluation élaborée par l'ONUSUD qui a été jugée utile pour entamer ce processus. Les participants sont convenus que le but de l'exercice était de passer en revue les éléments de la liste pour repérer les mesures qui étaient déjà en place ainsi que les questions plus préoccupantes pour les organisations. En conclusion, ils se sont accordés à dire que cet exercice pourrait mener à des modifications des règles ou à une meilleure compatibilité des règles entre différentes organisations. Cela étant, le but premier n'était pas de se lancer dans un processus d'harmonisation car les règles et règlements de chaque organisation tenaient souvent compte de leurs différents champs de compétence, mandats et structures de gouvernance.

a) Chapitre premier: définitions

40. On a examiné la définition du terme "fonctionnaire d'une organisation internationale publique" et la question de savoir ce qu'englobait le terme "membre du personnel". Il a été souligné que le champ d'application de la Convention devait être large du fait de considérations d'ordre pratique relatives en particulier au statut et à la situation contractuelle de personnes travaillant pour l'ONU et à leur part de responsabilité gestionnaire et financière. Les participants ont noté que des écarts considérables subsistaient dans les politiques et les pratiques des différents organismes des Nations Unies concernant les fonctions du personnel et le statut contractuel des individus. On a ajouté que l'on pourrait combler ces écarts dans le cadre de la réforme actuelle du système de justice interne de l'ONU pour les organismes qui avaient recours au Tribunal administratif des Nations Unies.

41. Les participants se sont accordés sur la complexité de la question et sur la nécessité de faire en sorte que toutes les personnes qui travaillaient pour l'ONU ou agissaient en son nom soient tenues responsables pour les actes de corruption qu'elles pourraient commettre, quel que soit leur statut contractuel officiel, en particulier du fait que, pour le monde extérieur, elles représentaient une seule et même entité.

b) Chapitre II: mesures préventives

42. Une grande partie du débat a été consacrée au chapitre de la Convention sur les mesures préventives et à son application aux organisations internationales. La plupart des organisations ont indiqué adopter une politique de "tolérance zéro" face à la corruption, mais la majeure partie a aussi reconnu ne pas avoir mis en place de politique spécifique de prévention de la corruption, auxquels cas la question était traitée partiellement dans le cadre de la politique générale sur la prévention des fautes ou des cas de fraude. Dans la plupart des cas, les organismes internes d'enquête existants jouaient aussi le rôle d'organe de prévention de la corruption, malgré leur taille et leurs capacités humaines limitées. Seules quelques rares organisations ont indiqué disposer d'organes d'enquête indépendants chargés également de la prévention de la corruption et du développement des connaissances en la matière.

43. Le lien entre la prévention de la corruption et les politiques de gestion des ressources humaines a été clairement reconnu. On s'est accordé à dire que la prévention de la corruption commençait par la sensibilisation et la formation et que les politiques et pratiques en matière de recrutement revêtaient une importance particulière. Beaucoup d'organisations ont donné des exemples de mesures qu'elles avaient prises contre la corruption allant de la création de lignes téléphoniques permettant de signaler des fautes à la protection des informateurs en passant par l'élaboration d'outils et de modules de formation dans le domaine des achats et de l'intégrité.

44. L'éducation au travers de la sensibilisation et de la formation a été unanimement considérée comme un facteur clef de la prévention de la corruption et de la promotion de l'intégrité. La formation en ligne offerte par le Secrétariat pour sensibiliser à l'obligation d'intégrité et d'autres activités ont été mentionnées en exemple. Certaines organisations ont indiqué avoir établi une pratique normalisée pour former le personnel chargé de la gestion de projets sur le terrain. Les participants ont aussi abordé la possibilité d'échanger des modules de formation et des données d'expérience. On a estimé que les services existants, tels que le campus du Centre international de formation de l'OIT, étaient utiles pour promouvoir les activités conjointes. À cet égard, il a été proposé d'organiser une table ronde en marge de la deuxième session de la Conférence des États parties à la Convention contre la corruption, réunissant les représentants des membres du CCS et d'autres organisations et États Membres intéressés, consacrée aux questions spécifiques du recrutement, de la formation et de la prévention de la corruption.

45. Les participants ont aussi soulevé la nécessité de revoir les politiques de gestion des ressources humaines, y compris les codes de conduite, les règles relatives aux conflits d'intérêt, et la question de la divulgation d'informations financières sur les avoirs du personnel. À cet égard, les participants ont reconnu que les organisations semblaient avoir lancé de nombreuses initiatives pour régler différents problèmes et combler les lacunes existantes, par exemple l'outil en ligne de l'ONUDC pour enregistrer les dons et les avantages reçus et d'autres outils à l'échelle du système comme les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, qui avaient été revues et actualisées en 2001. Les participants ont également constaté l'existence d'écarts considérables et ont souligné l'importance de répondre aux attentes du personnel qui souhaitaient voir imposer des sanctions disciplinaires en cas de faute. Ils ont insisté sur l'opportunité de prévoir des procédures de recrutement transparentes, fondées sur le mérite à tous les niveaux. On a aussi discuté de l'importance de mener des enquêtes adéquates sur les individus ainsi que des avantages concrets de cette démarche.

46. S'agissant de la divulgation d'informations financières, les participants sont convenus que la transparence était de mise dans les politiques relatives à l'utilisation d'informations pertinentes et aux contrôles réguliers. Les procédures suivies par le Secrétariat de l'ONU ont été jugées contraignantes, en particulier pour des entités plus petites. La divulgation d'informations financières à elle seule, sans mesures de prévention efficaces, n'a pas été considérée comme une panacée. Certains participants ont signalé que malgré l'existence d'un cadre réglementaire solide, il importait d'identifier les lacunes et de les combler de manière adéquate. Certains ont estimé que la règle de la divulgation d'informations financières ne

servait pas tant aux enquêtes pour détecter les actes de corruption qu'à l'orientation du personnel.

47. Dans le même ordre d'idées, les questions des politiques d'achat et de l'accès du public aux informations ont été examinées. Plusieurs organisations ont indiqué qu'elles formulaient des politiques d'achat et ont soulevé à ce propos la question des capacités et des ressources dont elles disposaient pour détecter les cas de fraude dans les achats et mener les enquêtes correspondantes. On a évoqué les travaux de l'Équipe spéciale d'investigations concernant les achats relevant du Bureau des services de contrôle interne. Il a été constaté que le montant maximum des pouvoirs en matière d'achats variait selon les organisations. Une organisation a indiqué éprouver des difficultés à trouver des partenaires opérationnels pour l'assistance technique estimant que cette question était souvent insuffisamment traitée dans les règlements de l'ONU. Une suite à donner possible, a-t-on indiqué, serait d'ajouter des clauses anticorruption dans les contrats conclus avec des entrepreneurs privés conformément au dixième principe (contre la corruption) du Pacte mondial.

48. En ce qui concernait l'accès du public à l'information, de l'avis général, si la plupart des règles et règlements étaient accessibles au public, ils étaient souvent dispersés et difficiles à trouver. Les participants ont étudié les moyens de faciliter l'accès du public et la possibilité de lancer un processus de collecte d'informations qui seraient rendues accessibles sur un site Web commun.

49. S'agissant de l'intégrité des services d'enquête et d'administration de la justice, on a discuté de l'opportunité de garantir l'indépendance des organismes compétents, y compris du nouveau Bureau de la déontologie du Secrétariat. On a fait référence à la réforme actuelle du système interne d'administration de la justice de l'ONU. Outre la question spécifique de l'intégrité des magistrats, des tribunaux et des entités apparentées dans les organismes des Nations Unies, on a aussi évoqué la réforme interne d'organes et de groupes administratifs où des membres du personnel s'acquittaient à titre volontaire de fonctions supplémentaires sans pour autant bénéficier de formation particulière à ces fins. Cela a été jugé essentiel pour garantir leur intégrité. On a enfin mentionné l'existence de lignes directrices pour les enquêtes qui portaient aussi sur la conduite des enquêteurs.

c) Chapitre III: incrimination, détection et répression

50. S'agissant du chapitre de la Convention sur l'incrimination, la détection et la répression, on a examiné la possibilité de conférer aux infractions prévues dans la Convention le caractère de violations des règles et règlements internes qui seraient soumises à des sanctions et à des mesures disciplinaires internes, inspirées des dispositions énoncées à l'article 30 de la Convention, y compris celles relatives à la protection des experts, des victimes, des témoins et des informateurs, qui pourraient s'appliquer *mutatis mutandis* à l'ONU. La plupart des participants étaient particulièrement préoccupés par la question des politiques de protection des témoins et des informateurs car, a-t-on estimé, les règlements semblaient présenter d'importantes lacunes dans ce domaine. Dans certains cas, lorsqu'une situation très précise était portée à l'attention des autorités compétentes, il était facile d'identifier de fait la personne qui la signalait ou l'informateur, et la question de la protection contre d'éventuelles représailles prenait alors une importance particulière. On a aussi abordé la question de savoir comment traiter des communications anonymes.

51. L'attention des participants a été attirée sur l'importance non seulement de prévoir des dispositions adéquates énonçant les conséquences de fautes, telles que la déchéance ou d'autres formes de sanctions administratives, mais aussi de se pencher sur l'efficacité de ces démarches. On a jugé opportun d'analyser de plus près les mesures qui avaient été prises et la manière dont les sanctions étaient appliquées. On a en outre soulevé et abordé la question des droits des personnes accusées par rapport à l'intérêt des organisations.

d) Chapitres IV et V: coopération internationale et recouvrement d'avoirs

52. Les participants ont reconnu que les moyens de coopération internationale entre organisations et États soulevaient des questions complexes, notamment d'ordre juridique, et sont convenus de l'importance de prévoir un cadre général pour la réalisation d'enquêtes pénales. Un membre a proposé que des mémorandums d'accords distincts sur les enquêtes pénales soient conclus avec chaque pays hôte.

53. Certains participants ont souligné qu'un tribunal ne reprendrait une enquête pénale que si l'organisation signalant le cas lui fournissait des preuves, mais que, bien souvent, il n'était possible d'accéder à ces preuves, notamment si elles étaient de nature financière, qu'avec l'aide du tribunal. L'expérience actuelle de certaines organisations s'agissant d'intenter une action civile devant un tribunal national pour recouvrer des avoirs perdus n'avait pas été très prometteuse. On a estimé qu'en matière de recouvrement d'avoirs, les organisations internationales tireraient certainement parti de toute avancée au niveau des tribunaux nationaux qui soit conforme à la Convention.

e) Statut des organisations internationales

54. Les participants sont convenus que la Convention des Nations Unies contre la corruption ne modifiait pas le régime établi par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, ni n'en affectait la validité. La plupart des participants se sont par ailleurs accordés sur l'importance de laisser à la discrétion des chefs des différentes institutions les décisions relatives à la levée des privilèges et des immunités, afin de protéger les intérêts des organisations.

2. Proposition de calendrier et suggestions pour le processus de réexamen

55. Les participants sont convenus d'adopter un calendrier proposé en tant que plan d'action pour le processus de réexamen interne qui déboucherait sur l'adoption ou sur l'amendement de règlements.

56. Les participants ont constaté des écarts considérables entre le régime de l'ONU et la pratique de certaines institutions spécialisées. Si les nombreuses différences, ainsi que les circonstances et les mandats particuliers des différentes organisations ont été reconnus, on s'est aussi accordé à dire que tous appartenaient à une seule et même famille de l'ONU et étaient soumis aux principes de la Charte des Nations Unies et aux Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux. Si certains ont souligné qu'il importait de respecter les différentes pratiques, notamment des institutions spécialisées, la plupart des participants ont souscrit à l'explication du Secrétariat selon laquelle l'alignement des règlements sur les normes de la Convention des Nations Unies contre la corruption n'impliquait pas

de modifier la formulation employée par les différentes organisations, mais aboutirait, en fin de compte, à un certain degré de convergence. Les participants ont accepté cette approche et ont estimé qu'elle leur donnait une occasion exceptionnelle d'apprendre les uns des autres.

57. Les participants ont proposé que l'on envisage d'organiser une manifestation en marge de la prochaine session de la Conférence des États parties pour poursuivre ce processus de réexamen. Ils ont aussi jugé utile de recueillir et de comparer les règles et dispositions en vigueur et ont recommandé à l'ONUDC d'envisager de retenir les services d'un consultant pour faire avancer ce processus. Si cette démarche était possible, les informations sur les règles et règlements seraient centralisés sur Internet, par exemple sur la page Web de l'initiative intitulée "Integrity Awareness" destinée à sensibiliser à l'obligation d'intégrité.

58. Il a été indiqué à la réunion que le résumé des débats serait distribué à tous les participants et que les résultats du dialogue ouvert et du processus de réexamen dans le cadre du CCS seraient transmis à la Conférence des États parties. Le Directeur exécutif de l'ONUDC informerait le CCS des progrès accomplis à sa prochaine session en octobre et lui en ferait un rapport plus officiel à sa réunion ultérieure en avril.

IV. Conclusions et recommandations

59. Le dialogue ouvert entre États et organisations a révélé que, par le passé, la possibilité de mener de tels échanges de vues faisait défaut. Il a permis de régler un certain nombre de malentendus et de mettre l'accent sur les questions préoccupantes pour tous. Il a aussi aidé à identifier les domaines où des mesures pouvaient être nécessaires et à inciter les décideurs à réfléchir davantage à la nature de ces mesures et aux moyens de les mettre en œuvre.

60. Conformément au mandat que lui a conféré l'Assemblée générale dans sa résolution 58/4, la Conférence a encouragé les États parties à incriminer, lorsque cela était approprié et conforme à leurs principes de compétence, les infractions prévues à l'article 16 de la Convention. Cependant, le paragraphe 2 de l'article 16 étant une disposition non impérative, les mesures que la Conférence peut prendre, outre les encouragements qu'elle a déjà adressés aux États, sont nécessairement limitées. Par conséquent, l'accent serait mis sur les autres questions soulevées par l'Assemblée générale dans sa résolution 58/4, à savoir: la compétence, les privilèges et immunités et le rôle des organisations internationales.

61. La question de la compétence, qui a été traitée dans la résolution 1/7, ne s'est révélée ni excessivement compliquée ni source de préoccupation particulière lors du dialogue ouvert. Il s'agirait d'un problème assez technique et la question serait de savoir comment procéder lorsqu'un pays choisissait d'être lié par la disposition discrétionnaire contenue à l'article 16, paragraphe 2 de la Convention, pour ne pas contrevenir par inadvertance à des normes ou à des principes établis. On pourrait vraisemblablement éviter d'éventuels problèmes relatifs à la compétence en mettant à disposition les compétences spécialisées et les conseils d'expert appropriés lorsque cet élément faisait partie intégrante d'une activité d'assistance technique.

62. En ce qui concerne les privilèges et les immunités, selon l'avis général issu à la fois du dialogue ouvert et de discussions entre organisations internationales, cette question complexe était traitée de manière satisfaisante dans les instruments juridiques internationaux en vigueur, qui comptaient de très nombreux adhérents et étaient appliqués de façon systématique. Il se pourrait aussi que la question générale des privilèges et immunités dépasse le champ de compétence de la Conférence des États parties à la Convention contre la corruption. Nonobstant la pertinence de cet argument, tous semblent s'accorder à dire que le régime des privilèges et immunités en vigueur n'est pas source de difficultés insurmontables en ce qui concerne le traitement de la corruption de fonctionnaires d'organisations internationales publiques. Au cours du dialogue ouvert, les questions soulevées à ce sujet étaient liées au besoin d'informations plus pratiques et plus faciles d'accès sur l'application des règlements et les procédures à suivre. Dans les deux cas, une solution serait d'élaborer des notes et des publications techniques.

63. La question de la relation entre les organisations internationales et les États Membres, notamment en ce qui concerne la coopération internationale et l'échange d'informations sur les enquêtes en cours, semble être source de préoccupations et mériterait d'être examinée plus avant. Les organisations internationales éprouvent souvent des difficultés à obtenir les informations et les preuves nécessaires pour faire avancer les enquêtes internes sur des actes de corruption. Ces difficultés, a-t-on constaté, compromettent les enquêtes au risque d'entraîner l'impunité des individus impliqués. Cette question est tout aussi importante lorsqu'il s'agit de recouvrer des avoirs et il est indispensable de l'étudier plus avant pour en appréhender la pleine étendue et pouvoir identifier des solutions adaptées et praticables.

64. Les premiers résultats du réexamen interne des règles et règlements, qui a débuté à la demande de la Conférence et sur invitation de l'ONUDC, sont encourageants. Ce processus de réexamen est susceptible d'accroître la cohérence et la convergence des règles et règlements d'organisations internationales, à commencer par celles qui appartiennent à la famille étendue de l'ONU. D'importants travaux restent à accomplir et le soutien et l'engagement actif des États, de façon individuelle ou collective, par l'intermédiaire de la Conférence, donnera un nouvel élan aux efforts en cours.