



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

Distr. générale
8 octobre 2010
Français
Original: anglais

Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur la prévention de la corruption

Vienne, 13-15 décembre 2010

Règles et règlements des organismes représentés au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination: alignement sur les principes énoncés dans la Convention des Nations Unies contre la corruption

Document d'information établi par le Secrétariat*

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| I. Introduction | 3 |
| II. Réponses des membres du CCS à la liste de contrôle distribuée par l'UNODC. | 6 |
| 1. Chapitre premier: définition du terme "fonctionnaire d'une organisation internationale publique" (art. 2, al. c), de la Convention contre la corruption) | 6 |
| 2. Chapitre 2: mesures préventives | 7 |
| A. Politiques et organes de prévention de la corruption (art. 5 et 6 de la Convention) | 7 |
| B. Politiques en matière de ressources humaines (art. 7 de la Convention) | 9 |
| C. Codes de conduite et obligations de déclaration de situation financière (art. 8 de la Convention) | 10 |
| D. Passation de marchés et gestion des finances (art. 9 de la Convention) | 13 |
| E. Transparence et accès du public à l'information (art. 10 de la Convention) | 14 |
| F. Intégrité dans le système de justice et les services d'enquête (art. 11 de la Convention) | 15 |
| G. Relations contractuelles avec le secteur privé (art. 12 de la Convention) | 15 |

* La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.



| | | |
|------|--|----|
| H. | Participation de la société (art. 13 de la Convention) | 17 |
| 3. | Chapitre 3: infractions et répression. | 18 |
| A. | Infractions et sanctions | 18 |
| B. | Protection des témoins, des experts, des victimes et des personnes qui communiquent des informations (art. 32 et 33 de la Convention) | 18 |
| C. | Conséquences de la corruption (art. 34 de la Convention) | 20 |
| 4. | Chapitres 4 et 5: coopération internationale et recouvrement d'avoirs | 20 |
| 5. | Question supplémentaire: statut des organisations internationales, privilèges et immunités | 22 |
| III. | Conclusions et recommandations | 22 |

I. Introduction

1. Par sa résolution 58/4, l'Assemblée générale a adopté la Convention des Nations Unies contre la corruption et prié la Conférence des États parties à la Convention 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.

2. Dans sa résolution 1/7, intitulée "Examen de la corruption de fonctionnaires d'organisations internationales publiques", la Conférence a affirmé l'engagement des États parties, y compris en leur qualité d'États membres d'organisations internationales publiques, à aligner les règles financières et autres en matière d'intégrité publique des organisations internationales publiques dont ils étaient membres sur les principes énoncés dans la Convention, et affirmé que les Parties à la Convention s'accordaient à faire entendre leur voix au sein de ces organisations internationales auxquelles elles participaient pour atteindre cet objectif.

3. En avril 2007, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) a présenté aux membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) une proposition tendant à ce qu'une initiative relative à l'intégrité institutionnelle à l'échelle du système soit lancée en vue d'étendre les principes et les normes de la Convention aux organismes des Nations Unies. L'UNODC a invité les membres du CCS à participer à un processus consultatif volontaire consistant à examiner les règles et règlements internes au regard des normes énoncées dans la Convention, en vue d'étudier ensemble les possibilités d'alignement. Le CCS 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 cette entreprise avec l'UNODC. En juin 2007, dans le cadre de ce mandat, l'UNODC a distribué une liste de contrôle présentant brièvement les articles de la Convention où des principes intéressant les organisations internationales étaient énoncés. Les membres du CCS étaient ainsi invités à décrire les règles d'intégrité qu'ils avaient adoptées concernant les points suivants:

- Définition du terme "fonctionnaire d'une organisation internationale publique" (art. 2, alinéa c), de la Convention contre la corruption);
- Mesures préventives (art. 5 à 13 de la Convention);
- Infractions et répression (art. 15 à 25 et 30 à 34 de la Convention);
- Coopération internationale et recouvrement d'avoirs (art. 38, 46, 49 et 52 à 61 de la Convention);
- Statut des organisations internationales (art. 105 de la Charte des Nations Unies et sections 20 et 21 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946).

4. La première réunion organisée dans le cadre de l'initiative relative à l'intégrité institutionnelle s'est tenue à Vienne le 28 septembre 2007, avec la participation de membres du CCS et d'États Membres intéressés, qui ont mis en commun et comparé

les résultats de ce qu'ils avaient déjà fait dans ce domaine. Les participants ont jugé la liste de contrôle utile et sont convenus que cette entreprise pouvait déboucher sur une plus grande harmonisation des règles propres aux différents organismes.

5. Dans sa résolution 2/5, intitulée "Examen de la question de la corruption de fonctionnaires d'organisations internationales publiques", la Conférence des États parties a invité le Secrétariat à poursuivre le dialogue engagé. Une table ronde sur la corruption de fonctionnaires d'organisations internationales publiques a été organisée dans le cadre de la deuxième session de la Conférence, le 31 janvier 2008. Les participants ont redit leur adhésion à l'initiative, communiqué de nouvelles informations et prié l'UNODC de créer une page Web où il serait possible de rassembler, sur une plate-forme ouverte et transparente, les réponses fournies à la liste de contrôle de l'UNODC et d'autres données pertinentes.

6. La deuxième réunion organisée dans le cadre de l'initiative relative à l'intégrité institutionnelle s'est tenue à Vienne le 28 janvier 2009, avec la participation de membres du CCS et d'États Membres intéressés, qui ont évalué les résultats du processus consultatif. Plusieurs membres du CCS ont noté que les réponses à la liste de contrôle de l'UNODC ne représentaient que la première étape du processus. Les États parties ont aussi soutenu l'initiative, dont ils ont estimé qu'elle venait au bon moment et était nécessaire.

7. Dans sa résolution 3/2, intitulée "Mesures préventives", la Conférence des États parties à la Convention a prié le Secrétariat de poursuivre les efforts qu'il avait entrepris pour aider les organisations internationales à adopter les principes de la Convention, en particulier dans le cadre de l'initiative relative à l'intégrité institutionnelle, et à les appliquer, et elle a encouragé les États parties, en leur qualité d'États membres d'organisations internationales publiques, à continuer de promouvoir les politiques et règles de lutte contre la corruption de ces organisations et de les aligner sur les principes de la Convention.

8. Au 30 septembre 2010, 19 des 28 membres du CCS avaient communiqué des réponses écrites à la liste de contrôle. L'Organisation mondiale du commerce a indiqué que la transparence et l'intégrité de sa gestion financière étaient garanties par l'existence d'une charte de l'audit interne qui portait création des fonctions correspondantes, renforcées et complétées par un dispositif de contrôle externe. Le Fonds monétaire international a rappelé qu'il était un organisme intergouvernemental indépendant régi par des règles et règlements qui lui étaient propres. Des réponses détaillées ont été fournies par les 17 membres du CCS suivants (ci-après dénommés "membres du CCS participant à l'initiative") : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Fonds international de développement agricole (FIDA), Groupe de la Banque mondiale, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Organisation maritime internationale (OMI), Programme alimentaire mondial (PAM), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), Secrétariat de l'ONU, représenté par

son Bureau des affaires juridiques, Union internationale des télécommunications (UIT), Union postale universelle (UPU). La CNUCED et l'UNODC ont indiqué que, faisant partie intégrante du Secrétariat de l'ONU, ils étaient soumis aux règles internes en matière d'intégrité.

9. Les communications des membres du CCS et les informations supplémentaires fournies à la demande de l'UNODC sont consultables depuis la page Web de l'initiative relative à l'intégrité institutionnelle, sur le portail du Programme de sensibilisation à l'obligation d'intégrité¹. Cette page a été conçue par le Secrétariat comme suite à l'engagement pris lors de la table ronde organisée au cours de la deuxième session de la Conférence des États parties à la Convention. Elle permet d'accéder également à d'autres types d'information, dont des documents du Groupe de travail spécial des conseillers juridiques des Nations Unies sur la fraude et la corruption et du Comité spécial sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies², ainsi que ceux qui ont été reçus des membres du CCS en réponse à une précédente demande d'informations quant à leur position eu égard à la résolution 1/5 de la Conférence.

10. L'initiative relative à l'intégrité institutionnelle vise à compléter d'autres initiatives entreprises pour renforcer les politiques, procédures et approches communes en matière de lutte contre la corruption dans les organisations internationales. En 1954, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a élaboré des Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, dont l'Assemblée générale a pris note avec satisfaction, en 2001, de la version revue et mise à jour³. Ces normes servent de référence sur les questions déontologiques concernant le personnel des organismes des Nations Unies. De nombreux organes subsidiaires et organismes les ont adoptées, soit telle quelles, soit légèrement modifiées. En 2005, les conseillers juridiques des Nations Unies ont lancé une initiative qui a débouché sur la création du Groupe de travail spécial des conseillers juridiques des Nations Unies sur la fraude et la corruption. L'Assemblée générale a, par sa résolution 61/29 du 4 décembre 2006, créé le Comité spécial sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies, dont les rapports ont été mentionnés au paragraphe ci-dessus.

11. Le présent document se fonde sur les réponses à la liste de contrôle, sur les documents supplémentaires mentionnés par les membres du CCS participant à l'initiative et sur d'autres sources d'information librement accessibles. Il doit permettre de cerner les domaines de convergence et de les évaluer au regard des principes énoncés dans la Convention qui intéressent les organisations internationales. Il vise ainsi à faciliter les délibérations du Groupe de travail sur la marche à suivre pour aligner les règles financières et autres règles d'intégrité publique des organisations internationales sur les principes énoncés dans la Convention et pour s'assurer que les États parties font entendre leur voix au sein des organisations internationales dont ils sont membres.

¹ <https://integrity.unodc.org/iaun/en/institutional-integrity-initiative.html>. Conformément au souhait exprimé par l'OIT et le Secrétariat de l'ONU, représenté par son Bureau des affaires juridiques, leurs communications n'ont pas été mises en ligne.

² Note du Secrétariat sur la responsabilité pénale des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des experts en mission (A/62/329); rapports du Comité spécial sur les travaux de ses première et deuxième sessions (A/62/54 et A/63/54).

³ Résolution 56/244 de l'Assemblée générale.

II. Réponses des membres du CCS à la liste de contrôle distribuée par l'UNODC

1. Chapitre premier: définition du terme “fonctionnaire d’une organisation internationale publique” (article 2, alinéa c), de la Convention contre la corruption)

12. Aux termes de l’alinéa c) de l’article 2 de la Convention, un “fonctionnaire d’une organisation internationale publique” est “un fonctionnaire international ou toute personne autorisée par une telle organisation à agir en son nom”. D’après les travaux du Comité spécial chargé de négocier une convention contre la corruption, cette définition englobe l’ensemble du personnel de l’organisation quel que soit son statut contractuel, c’est-à-dire qu’il s’agisse de personnel permanent, temporaire ou contractuel (consultants, vacataires et autres prestataires de services sous contrat). Les dispositions de la Convention qui font référence à un “fonctionnaire d’une organisation internationale publique” visent donc l’ensemble du personnel d’une telle organisation⁴. Les catégories d’agents entrant dans le champ d’application de l’alinéa c) de l’article 2 de la Convention ne sont pas les mêmes que celles qui sont désignées par le Secrétaire général et par les institutions spécialisées pour bénéficier des privilèges et immunités de l’ONU et des institutions spécialisées, conformément à la section 17 de l’article V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 et à la section 18 de l’article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées de 1947, respectivement.

13. Il apparaissait, au vu des réponses à la liste de contrôle reçues des membres du CCS, que la définition du terme “fonctionnaire d’une organisation internationale publique” avait besoin d’être précisée. En effet, plusieurs réponses comportaient une demande expresse d’éclaircissement, tandis qu’un organisme posait la question de savoir s’il était avisé de confier des tâches sensibles ayant des implications financières à du personnel qui n’avait pas le statut de fonctionnaire international.

14. Il ressortait des réponses à la liste de contrôle que les membres du CCS participant à l’initiative s’accordaient généralement sur le fait que tous les membres du personnel devaient être considérés comme des fonctionnaires d’organisations internationales publiques, comme ils l’étaient le plus souvent dans les statuts et règlements du personnel. Cela étant, le champ d’application de ces statuts et règlements variait selon les organismes, en particulier pour ce qui était du statut des agents contractuels. Ainsi, le Groupe de la Banque mondiale a fait savoir que son manuel du personnel s’appliquait aux agents contractuels, tandis que le Secrétariat de l’ONU avait créé la catégorie des “personnalités au service de l’ONU non fonctionnaires du Secrétariat”, à laquelle s’appliquaient des règles et règlements spécifiques visant en partie les agents contractuels⁵. La plupart des membres du CCS participant à l’initiative ne considéraient pas leurs agents contractuels comme faisant partie du personnel et les soumettaient donc à des règles particulières.

⁴ Voir Travaux préparatoires des négociations en vue de l’élaboration de la Convention des Nations Unies contre la corruption, article 2 (Terminologie), p. 21-52 de la version anglaise; version française à paraître.

⁵ Règlement régissant le statut et les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l’ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission (ST/SGB/2002/9).

Toutefois, même les organismes qui n'appliquaient pas le règlement du personnel à leurs agents contractuels ont indiqué que ces derniers étaient tenus de respecter des règles déontologiques analogues à celles prévues par ce règlement. D'ailleurs, tous les membres du CCS participant à l'initiative ont fait savoir que les politiques suivies en matière de lutte contre la corruption, la fraude et autres concernaient également les agents contractuels. Certains organismes ont aussi signalé qu'ils considéraient tous les membres de leur personnel comme des fonctionnaires internationaux, par conséquent soumis aux Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux établies par la Commission de la fonction publique internationale. Il convient toutefois de noter que ces normes ne donnent aucune définition du terme "fonctionnaire international".

15. La question du statut juridique des agents contractuels se pose en cas de faute. Selon les membres du CCS participant à l'initiative pour lesquels les agents contractuels ne faisaient pas partie du personnel, ces agents s'exposaient, en cas de faute, à une cessation de service motivée, tandis que les membres du personnel étaient passibles de mesures disciplinaires. Par ailleurs, les modèles de contrats pour les agents non visés par le statut ou le règlement du personnel comportaient généralement des normes de conduite et prévoyaient, en cas de faute, la cessation de service motivée. Compte tenu de la tendance croissante des organisations à recruter sur une base contractuelle des agents souvent chargés de fonctions et de responsabilités identiques à celles du personnel ordinaire, l'adoption d'une définition large du terme "fonctionnaire d'une organisation internationale publique", comme à l'alinéa c) de l'article 2 de la Convention, pourrait être une solution pratique au manque de clarté mis en évidence par les réponses de certains membres du CCS.

Encadré 1

Exemple: définition du terme "fonctionnaire d'une organisation internationale publique" (FAO)

Dans sa *résolution 71/59*, la *Conférence de la FAO* entend par "fonctionnaires" tous les membres du personnel, "à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure".

2. Chapitre 2: mesures préventives

A. Politiques et organes de prévention de la corruption (articles 5 et 6 de la Convention)

16. L'article 5 de la Convention impose d'élaborer et d'appliquer des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées ainsi que des dispositifs de collaboration pour la promotion et la mise au point de ces mesures, notamment dans le cadre de programmes et projets internationaux. En vertu de l'article 6, l'application, la supervision et la coordination de ces politiques et la diffusion des connaissances concernant la prévention de la corruption sont confiées à un organe de lutte contre la corruption spécialisé, fonctionnellement et financièrement indépendant, auquel les ressources matérielles et le personnel spécialisé nécessaires, ainsi que la formation de ce personnel, doivent être fournis.

17. Tous les membres du CCS participant à l'initiative ont déclaré avoir mis en place des politiques de lutte contre la corruption ou la fraude. Les dispositions correspondantes figuraient essentiellement dans les actes constitutifs, les statuts et règlements du personnel et les règles de gestion financière des organismes. À l'exception de trois institutions spécialisées et d'un organe subsidiaire de l'ONU, tous les membres du CCS participant à l'initiative ont indiqué avoir constitué des recueils de documents promouvant les valeurs susmentionnées. Un organisme était en passe d'adopter une politique dans ce domaine, et un autre réalisait une étude générale et une analyse des lacunes de ses règles et règlements au regard de la Convention, en vue de mettre au point de telles politiques et pratiques. Plus de la moitié des membres du CCS participant à l'initiative distribuaient de manière systématique au personnel les documents relatifs à leur politique anticorruption afin de faire mieux connaître les règles d'intégrité et les procédures qui s'appliquaient en cas de faute présumée. Plusieurs avaient établi des documents concis d'utilisation facile, présentés par exemple sous forme de questions-réponses.

Encadré 2

Exemple: politique de lutte contre la fraude (OIT et UNESCO)

Politique de lutte contre la fraude de l'OIT

Avis du Directeur général, circulaire n° 627, série 1, distribution A du 19.09.2007⁶. Ce document aborde les questions suivantes: qu'est-ce que la fraude? culture antifraude, signalement des actes de fraude, et responsabilités des services internes chargés de veiller au respect des règles d'intégrité.

Brochure de l'UNESCO intitulée "Le traitement des griefs à l'UNESCO – Où s'adresser pour obtenir des informations, des conseils ou une aide concernant les griefs"⁷

Cette brochure décrit les principales fonctions du Bureau de l'éthique, du Bureau de la gestion des ressources humaines, du Service d'évaluation et d'audit et du Bureau des médiateurs, précise les types d'allégations ou de plaintes dont ils peuvent connaître et fournit les coordonnées pertinentes.

18. Il apparaît que tous les membres du CCS participant à l'initiative ont complété leurs politiques anticorruption par des cours de formation périodiques et obligatoires à l'intention du personnel. Ainsi, tous les membres du personnel du Secrétariat de l'ONU et de ses organes subsidiaires étaient tenus de suivre le cours en ligne conçu dans le cadre du Programme de sensibilisation à l'obligation d'intégrité lancé en 2005⁸. Parmi les membres du CCS participant à l'initiative qui ont la personnalité juridique internationale, la moitié environ ont déclaré offrir des formations spécifiques sur les questions de déontologie et des programmes spéciaux de sensibilisation aux règles internes en matière d'intégrité. Ces programmes étaient le plus souvent mis en œuvre par les services des ressources humaines.

⁶ www.ilo.org/public/english/edmas/download/edms_001978.pdf.

⁷ http://portal.unesco.org/fr/files/47564/12701380871Depliant_HELP_dec_F.pdf/Depliant_HELP%2Bdec_F.pdf.

⁸ ST/SGB/2005/17; le site Web du Programme de sensibilisation à l'obligation d'intégrité est accessible à l'ensemble du personnel des Nations Unies à l'adresse <https://integrity.unodc.org/iaun/login.html>.

19. À peu près la moitié des membres du CCS participant à l'initiative ont signalé que leurs politiques anticorruption étaient révisées périodiquement par les services internes d'audit et de contrôle.

20. Un grand nombre d'organismes ont indiqué qu'ils étaient prêts à coopérer avec d'autres pour promouvoir et concevoir des mesures de prévention de la corruption, ou qu'ils le faisaient déjà. En témoignaient non seulement l'initiative relative à l'intégrité institutionnelle, mais aussi la participation au Groupe de travail spécial des conseillers juridiques des Nations Unies sur la fraude et la corruption et l'appui manifesté à son égard, l'élaboration conjointe, par le FNUAP, le PNUD et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), de principes directeurs communs pour la lutte contre la fraude, et le Groupe de travail des institutions financières internationales sur la lutte contre la corruption auquel prenait part le Groupe de la Banque mondiale.

21. Pour ce qui est des services internes chargés de lutter contre la corruption, les membres du CCS participant à l'initiative en ont mentionné différents types, qui allaient des services internes d'audit et de contrôle aux ombudsmans ou bureaux de la déontologie et aux divisions administratives qui, au sein des services généraux, étaient chargées des ressources humaines ou financières. Dans bien des cas, ces services s'occupaient de divers aspects des politiques anticorruption. Parfois, les services internes d'audit et de contrôle étaient responsables non seulement des enquêtes mais aussi de la supervision et de la coordination de la stratégie anticorruption. Le rôle des bureaux de la déontologie ou des ombudsmans était de conseiller de manière informelle et confidentielle en cas de conflit d'intérêts. Il convient de rappeler à ce propos que, par sa résolution 62/228, l'Assemblée générale a créé un Bureau de l'Ombudsman unique, intégré et décentralisé pour le Secrétariat de l'ONU, le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, l'UNOPS et le HCR. Un organisme était en passe d'instituer un bureau de la déontologie spécialisé; un autre a fait savoir que, si aucun service n'avait été spécifiquement désigné pour lutter contre la corruption, l'auditeur interne était chargé d'évaluer l'efficacité des mesures de prévention de la fraude.

B. Politiques en matière de ressources humaines (article 7 de la Convention)

22. L'article 7 de la Convention porte sur les systèmes de recrutement, d'embauchage, de fidélisation, de promotion et de retraite des fonctionnaires; ces systèmes doivent reposer sur les principes d'efficacité et de transparence et sur des critères objectifs; sur la sélection et la formation des personnes considérées comme particulièrement exposées à la corruption; sur une rémunération adéquate et des barèmes de traitement équitables; et sur l'éducation et la formation. Cet article prévoit de plus des systèmes qui favorisent la transparence et préviennent les conflits d'intérêts.

23. Tous les membres du CCS participant à l'initiative ont indiqué que leurs politiques en matière de ressources humaines étaient appliquées dans le plein respect des principes susmentionnés. Ils ont évoqué leurs manuels de recrutement et procédures relatives aux ressources humaines, ainsi que les sites Web sur lesquels les avis de vacance de postes étaient affichés. Un certain nombre d'organismes ont

dit procéder à une vérification standard des références de tout candidat avant son engagement officiel. Les procédures d'évaluation des compétences des candidats portaient parfois sur l'intégrité, en particulier lorsque le titulaire poste à pourvoir risquait d'être particulièrement exposé à la corruption. Les barèmes des traitements et rémunérations étaient harmonisés à l'échelle du système des Nations Unies et fondés notamment sur le principe Noblemaire.

24. La plupart des membres du CCS participant à l'initiative ont décrit les mesures qu'ils avaient prises pour offrir au personnel de vastes possibilités de formation et de perfectionnement, y compris sur les questions d'intégrité. Cependant, plusieurs organismes ont estimé que leurs programmes de sensibilisation et de formation sur les risques de corruption avaient besoin d'être renforcés, en particulier lorsqu'ils s'adressaient aux cadres exécutifs et au personnel des services d'achat, de passation de marchés et d'investissement.

25. Certains membres du CCS participant à l'initiative ont donné des précisions sur les règlements qu'ils avaient mis en place pour prévenir les conflits d'intérêts. Ces règlements concernaient notamment la prise de décisions par des personnes ayant un intérêt dans l'affaire en question, les activités en dehors de l'organisme et l'emploi de membres de la famille proche.

C. Codes de conduite et obligations de déclaration de situation financière (article 8 de la Convention)

26. L'article 8 de la Convention impose d'encourager l'intégrité, l'honnêteté et la responsabilité chez les agents publics et d'adopter des codes de conduite. Il prévoit en outre des mesures visant à faciliter le signalement des actes de corruption et des mesures faisant obligation au personnel de déclarer toute activité extérieure, tout emploi, tout placement et avoir, tout don ou avantage d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts. Ces mesures doivent être complétées par des mécanismes d'application adaptés et des mesures disciplinaires en cas d'infraction aux codes ou normes de conduite.

27. Tous les membres du CCS participant à l'initiative ont déclaré avoir mis en place des normes ou codes de conduite. Les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux établies par la Commission de la fonction publique internationale s'appliquaient à tous les membres du CCS, sauf la Banque mondiale et le Fonds monétaire international; les deux tiers environ des membres du CCS participant à l'initiative les avaient faites leurs. Certains organismes ont indiqué avoir adopté des normes de conduite qui leur étaient propres. Il n'empêche que les différents codes de conduite des membres du CCS participant à l'initiative semblaient presque identiques et étaient complétés par des dispositions sur le sujet dans les statuts et règlements du personnel. Un organisme a toutefois jugé souhaitable qu'un code de conduite commun à l'ensemble du système soit adopté.

28. Il ressortait des réponses à la liste de contrôle et des recherches effectuées dans la documentation librement disponible que, à l'exception de deux d'entre eux, tous les membres du CCS participant à l'initiative avaient soit mis en place des lignes téléphoniques ou adresses électroniques permettant de signaler, y compris de manière confidentielle et anonyme, des actes de corruption, soit recours au dispositif établi par le Secrétariat de l'ONU. Plus de la moitié des organismes

avaient un bureau de la déontologie ou des agents chargés des fonctions correspondantes, ou faisaient appel aux services du Bureau de la déontologie de l'ONU, qui assuraient une protection aux personnes signalant des abus.

29. D'après les informations communiquées, les membres du CCS participant à l'initiative suivaient des politiques généralement homogènes s'agissant des cadeaux et avantages financiers reçus de personnes ou d'entités extérieures à l'organisme: tous ont déclaré qu'il était interdit de recevoir de quelque source extérieure que ce soit des distinctions, décorations, faveurs, cadeaux ou rémunérations d'une valeur autre que symbolique sans y avoir été préalablement autorisé par le chef du secrétariat de l'organisme. Il a également été signalé qu'il n'était pas permis au personnel d'avoir une activité ou un emploi en dehors de l'organisme sans l'assentiment du chef du secrétariat. Cet assentiment pouvait être donné si l'emploi en question ne créait pas de conflit réel, potentiel ou apparent avec les fonctions officielles de la personne ou les intérêts de l'organisme. Les modèles de contrat pour les agents contractuels contenaient en général une disposition en ce sens sur le conflit d'intérêts. L'obligation de déclaration et d'approbation semblait concerner également les emplois non rémunérés, sauf dans le cas d'un organisme qui ne l'appliquait qu'aux activités professionnelles rémunérées.

Encadré 3

Exemple: déclaration d'activité, d'emploi et d'investissement en dehors de l'organisation (UPU)

Article 1.6, paragraphes 1 à 4, du Statut du personnel du Bureau international de l'UPU

“1. Les fonctionnaires ne peuvent exercer aucune activité à but lucratif en dehors de l'Union, de façon continue ou intermittente, sans l'assentiment préalable du Directeur général.

2. Aucun fonctionnaire ne peut être associé activement à la direction d'une entreprise industrielle ou commerciale, ni avoir des intérêts financiers dans une entreprise de cette nature, s'il peut en retirer des avantages du fait qu'il est employé par l'Union.

3. Tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, est amené à s'occuper d'une question intéressant une entreprise industrielle ou commerciale dans laquelle il a lui-même des intérêts financiers doit faire connaître au Directeur général l'importance de ces intérêts.

4. Le seul fait de détenir des actions d'une société n'est pas considéré comme constituant un intérêt financier au sens de la présente disposition, sauf si, de ce fait, le fonctionnaire exerce un contrôle étendu sur les affaires de la société.”

30. À l'exception de quatre d'entre eux, tous les membres du CCS participant à l'initiative ont indiqué avoir des dispositions faisant obligation à certains membres du personnel, à leurs conjoints et à leurs enfants à charge de déclarer leur patrimoine et leurs investissements. Deux organismes ont fait savoir qu'ils mettaient actuellement en place une politique de déclaration de situation financière, tandis qu'un autre était en train de revoir les clauses standard des contrats de consultants afin d'y inclure l'obligation d'une telle déclaration. Les situations étaient similaires s'agissant de l'obligation qui était faite aux cadres et personnels clefs des services

financiers et services des achats de présenter périodiquement des déclarations de situation financière exhaustives et exactes. Certains organismes imposaient à tous les membres du personnel de présenter des déclarations de portée limitée; un organisme a signalé qu'en 2006, tout le personnel avait dû faire une déclaration. Ces déclarations étaient le plus souvent traitées par le bureau de la déontologie ou les personnes assumant les fonctions correspondantes.

Encadré 4

Exemple: obligation de déclaration de situation financière pour le personnel considéré comme étant particulièrement exposé à la corruption (FNUAP)

Politique du FNUAP en matière de déclaration de situation financière et d'intérêts

“Les fonctionnaire du FNUAP ci-après ont l'obligation de présenter chaque année une déclaration de situation financière:

- a) Tous les fonctionnaire des classes D-1 ou L-6 et des classes supérieures;
- b) Tous les fonctionnaires dont la principale activité professionnelle est l'achat de biens et de services pour le compte du FNUAP, à savoir:
 - Tous les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs qui travaillent aux services des achats (Chef de la Section, fonctionnaires chargés des achats, spécialistes des achats, etc.);
 - Tous les fonctionnaires des services des achats qui sont nommés à des postes de classe G-6 ou G-7;
- c) Tous les fonctionnaires dont la principale activité professionnelle touche au placement des actifs du FNUAP ou de tout fonds dont il a la responsabilité fiduciaire ou la garde, à savoir:
 - Tous les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs qui travaillent aux services de comptabilité;
 - Tous les fonctionnaires des services de comptabilité qui sont nommés à des postes de classe G-6 ou G-7;
- d) Les autres fonctionnaires qui ont directement accès à des informations confidentielles relatives aux achats ou aux placements, à savoir:
 - Tous les Représentants et Directeurs des opérations du FNUAP (quelle que soit leur classe);
 - Tous les Chefs des opérations (qu'ils soient recrutés sur le plan international ou local);
 - Tous les fonctionnaires de l'administration et des finances des bureaux extérieurs du FNUAP (quelle que soit leur classe).”

Encadré 5

Exemple: déclaration volontaire d'activités et d'intérêts financiers en dehors de l'organisation (Groupe de la Banque mondiale)

En 2008, les membres de l'équipe dirigeante du Groupe de la Banque mondiale ont volontairement rendu publique une déclaration d'intérêts financiers en dehors de l'organisation, dans l'esprit et le souci de la bonne gouvernance de celle-ci. En 2009, beaucoup des vice-présidents du Groupe avaient aussi choisi de rendre leurs déclarations publiques.

31. Tous les membres du CCS participant à l'initiative ont indiqué que le non-respect des normes énoncées dans les codes de conduite était susceptible de donner lieu à des mesures disciplinaires, et ils ont fourni des informations sur le système et les procédures disciplinaires en place. Certains ont donné dans leurs réponses des exemples d'affaires disciplinaires. En général, les mesures disciplinaires étaient prises par le chef du secrétariat, après consultation d'une commission disciplinaire. Par ailleurs, il semblait assez fréquent que ces affaires passent par une deuxième instance de justice avant d'être traitées par une instance d'appel. C'est ce mécanisme que le Secrétariat de l'ONU a adopté dans le cadre de la réforme de son système d'administration de la justice⁹.

D. Passation de marchés et gestion des finances (article 9 de la Convention)

32. Le premier paragraphe de l'article 9 de la Convention concerne la mise en place de systèmes appropriés de passation des marchés publics fondés sur la transparence, la concurrence et des critères objectifs pour la prise des décisions. Ces systèmes prévoient notamment la diffusion publique d'informations concernant les procédures de passation des marchés, l'établissement à l'avance des conditions de participation, l'utilisation de critères prédéterminés, un système de recours efficace et des mesures pour réglementer les questions touchant les personnels chargés de la passation des marchés, telles que l'exigence d'une déclaration d'intérêt pour certains marchés publics, des procédures de sélection desdits personnels et des exigences en matière de formation.

33. Tous les membres du CCS participant à l'initiative ont déclaré que leurs règles et procédures de passation de marchés respectaient pleinement les principes susmentionnés. Ils ont renvoyé à leurs règles et règlements de gestion financière, manuels sur la passation de marchés et procédures d'établissement des commandes. Toutes les réponses indiquaient que les conditions applicables étaient déterminées à l'avance, que les décisions étaient basées sur des critères objectifs et prédéterminés et que les opérations d'achat dépassant un certain volume étaient publiées. La majorité des membres du CCS participant à l'initiative ont déclaré utiliser un fichier de fournisseurs, en général le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies, et publier leurs offres sur leur site Web. Les seuils à partir desquels les achats, travaux, fournitures ou services devaient faire l'objet d'un appel d'offres public variaient d'un membre du CCS à l'autre (entre 20 000 et

⁹ Résolutions 61/261 et 63/253 de l'Assemblée générale.

200 000 dollars), de même que les règles concernant le seuil à partir duquel une offre internationale était requise.

34. Seuls deux membres du CCS participant à l'initiative ont signalé l'existence d'une procédure permettant aux soumissionnaires qui n'avaient pas obtenu le contrat et estimaient avoir été traités de manière injuste de protester.

35. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, des mesures doivent être prises pour promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques. Ces mesures comprennent notamment des procédures d'adoption du budget, la communication en temps utile des dépenses et des recettes, un système de normes de comptabilité et d'audit, et de contrôle au second degré, des systèmes efficaces de gestion des risques et de contrôle interne et des mesures correctives en cas de manquement.

36. Tous les membres du CCS participant à l'initiative ont déclaré que leurs règles et règlements de gestion financière étaient pleinement conformes aux exigences de la Convention. Les budgets étaient en général établis tous les deux ans. La gestion des finances était, selon les informations communiquées, conforme aux normes de comptabilité et d'audit reconnues au niveau international, telles que celles établies par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSASB) ou l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), ou les normes comptables du système des Nations Unies. Certains membres du CCS ont décrit en détail leur système de gestion des risques, alors que d'autres ont indiqué que certains éléments de gestion des risques étaient en place, mais qu'il n'existait pas de véritable système en la matière.

37. La durée de conservation des états comptables (par. 3 de l'article 9 de la Convention) variait d'un organisme à l'autre (de trois à sept ans); dans l'un d'entre eux, elle n'avait pas encore été déterminée.

E. Transparence et accès du public à l'information (article 10 de la Convention)

38. La Convention prévoit l'adoption de mesures visant à renforcer la transparence et l'accès du public à l'information concernant le fonctionnement interne et les processus décisionnels, ainsi que la publication de rapports périodiques sur les risques de corruption.

39. Les documents fondateurs des organismes internationaux contenaient des informations de base sur leur organisation, leur fonctionnement et leurs processus décisionnels. Les documents statutaires de tous les membres du CCS participant à l'initiative sauf un, ainsi que les résolutions de l'Assemblée générale portant création d'organismes n'ayant pas la personnalité juridique internationale, étaient disponibles sur leurs sites Web respectifs. Ces informations étaient généralement accompagnées d'organigrammes.

40. Les politiques relatives à la diffusion des règles et règlements variaient d'un membre du CCS participant à l'initiative à l'autre. La plupart des organismes affichaient leurs règlements et statuts du personnel, leurs politiques anticorruption et certaines informations financières sur leur site Web. Sur les 17 membres du CCS participant à l'initiative, 7 ont déclaré publier leurs rapports d'audit, qui contenaient

des informations sur les risques de corruption. Il a été indiqué que les rapports financiers et les états financiers vérifiés du Comité des commissaires aux comptes étaient communiqués tous les deux ans à l'Assemblée générale en tant que documents publics. Un membre participant a indiqué qu'il était en passe d'évaluer dans quelle mesure les informations financières devraient être publiées. Un autre a précisé qu'il élaborait, à l'intention de tous les bureaux de pays, des instructions au sujet des normes minimales requises pour ce qui était des informations à afficher sur le Web. Certains membres du CCS participant à l'initiative ont déclaré publier des informations sur les cas de faute professionnelle, et indiqué que le Secrétaire général informait chaque année les États Membres des mesures disciplinaires prises.

F. Intégrité dans le système de justice et les services d'enquête (article 11 de la Convention)

41. L'article 11 de la Convention prévoit des mesures à prendre pour renforcer l'intégrité des services d'administration de la justice et d'enquête et prévenir les possibilités de les corrompre, sans préjudice de leur indépendance.

42. Le nouveau système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies est entré en vigueur en juillet 2009¹⁰. La plupart des membres du CCS participant à l'initiative ont déclaré avoir pris des mesures pour renforcer l'intégrité au sein tant du système d'administration de la justice que des services d'enquête. Le personnel chargé des enquêtes obéissait à des directives internes et s'exposait à des mesures disciplinaires en cas de manquement. Un certain nombre de membres ont indiqué avoir fait leurs les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête adoptées par la Conférence des enquêteurs internationaux. D'autres ont souligné que le code de conduite général et le règlement du personnel s'appliquaient au personnel chargé des enquêtes.

G. Relations contractuelles avec le secteur privé (article 12 de la Convention)

43. Les organismes internationaux devraient exiger des entités du secteur privé qui souhaitent nouer des relations contractuelles avec eux de se conformer à un ensemble de normes minima visant à prévenir la corruption dans ledit secteur. Ces normes peuvent inclure des restrictions imposées aux agents ayant quitté leur emploi et des mesures visant à préserver l'intégrité des livres et des comptes.

44. S'ils n'avaient pas adopté de politiques en tant que telles en la matière, les membres du CCS participant à l'initiative ont décrit un certain nombre de mesures qu'ils avaient prises, et qui figuraient généralement dans les conditions générales des contrats, pour s'assurer de l'intégrité des entités du secteur privé avec lesquelles ils nouaient des relations d'affaires. Deux organismes ont déclaré avoir adopté à l'intention des fournisseurs un code qui contenait des dispositions relatives à la corruption auxquelles ils étaient censés se conformer. Certains organismes ont par ailleurs affirmé qu'ils exigeaient des entités privées qu'elles observent des normes anticorruption plus strictes pour certains contrats, et un membre participant a

¹⁰ Résolution 63/253 de l'Assemblée générale.

indiqué que tous les fournisseurs étaient tenus de signer une déclaration d'intégrité avant de se voir attribuer un contrat.

45. Un certain nombre de membres du CCS participant à l'initiative ont fait état de restrictions imposées aux agents ayant quitté leur emploi.

Encadré 6

Exemple: divulgation d'un conflit d'intérêts du fournisseur: Secrétariat de l'ONU et PNUD

Code de conduite des fournisseurs des Nations Unies, Code de conduite des fournisseurs du PNUD (le passage reproduit ci-dessous est identique dans les deux codes):

“Conflit d'intérêts: les fournisseurs de l'ONU se doivent de révéler à l'Organisation toute situation risquant d'apparaître comme un conflit d'intérêts, et porter à son attention les cas où un fonctionnaire de l'ONU ou un professionnel sous contrat avec l'ONU peut avoir un intérêt quelconque dans l'activité du fournisseur en question ou quelques liens économiques que ce soit avec celui-ci.”

Encadré 7

Exemple: interdiction d'employer du personnel de l'autre partie à un marché (UIT)

Les conditions générales des contrats de l'UIT prévoient que ni l'UIT ni aucun fournisseur ne peut, pendant une durée d'un an à compter de la date de livraison du produit final par le fournisseur, employer un membre du personnel de l'autre partie ni envisager de le faire.

46. Cinq membres du CCS participant à l'initiative ont déclaré se réserver le droit, dans leurs conditions générales d'attribution des marchés, de procéder à un audit. Ils avaient notamment le droit de demander à l'autre partie à un marché de conserver tous les documents y relatifs pendant une certaine durée, d'en assurer la disponibilité et de fournir tout document pertinent en cas d'allégation de fraude ou de corruption relative au marché.

Encadré 8

Exemple: droit de procéder à un audit et de consulter des informations détenues par le partenaire contractuel (FIDA)

FIDA (siège) – Conditions générales de passation de marchés de services

“29. Droit de procéder à un audit

Le fournisseur accepte d'autoriser les auditeurs, enquêteurs et autres agents désignés par le FIDA (qu'ils soient ou non membres du personnel) à consulter tout ou partie des pièces détenues par lui en relation avec le présent contrat qui le lie au FIDA. Le fournisseur:

- a) Conserve tous les documents et toutes les pièces se rapportant au présent contrat pendant trois ans après l'achèvement des travaux visés par le contrat;
- b) Produit tout document nécessaire aux fins d'enquête sur des allégations de fraude ou de corruption; et

c) Veille à ce que des employés ou agents ayant connaissance du présent contrat soient à disposition pour répondre aux questions que le personnel du FIDA ou tout auditeur, enquêteur, agent ou consultant désigné par lui et agissant en son nom pourrait avoir en relation avec l'examen ou l'audit des documents.

Si le fournisseur ne se conforme pas à la demande du FIDA ou fait autrement obstruction à l'examen de la question par le FIDA, ce dernier peut, à son gré, prendre des mesures à son égard.”

47. Parmi les autres activités évoquées figuraient l'élaboration d'une stratégie spécifique pour le secteur privé et l'adhésion au dixième principe du Pacte mondial.

Encadré 9

Exemple: demande contractuelle faite aux entités du secteur privé de respecter un ensemble de normes minima pour prévenir la corruption (FAO)

Clause standard figurant dans les documents de projet et les contrats d'achat de la FAO:

“[Nom du fournisseur] met en place des garanties, notamment des mesures disciplinaires et autres, contre la corruption et les pratiques illégales et s'assure qu'aucune offre et aucun cadeau, paiement ou bénéfice de quelque type que ce soit, qui pourrait être considéré comme constituant une pratique illégale ou un acte de corruption, ne soit accepté, directement ou indirectement, comme incitation ou récompense en rapport avec l'attribution ou l'exécution de contrats d'achat. [Nom du fournisseur] signale immédiatement à [nom de l'organisme] toute allégation d'acte de corruption et lui fait part des progrès des mesures qu'il a prises pour enquêter sur cette allégation et y donner suite.”

H. Participation de la société (article 13 de la Convention)

48. L'article 13 de la Convention entend favoriser la participation active de personnes et de groupes n'appartenant pas au secteur public à la lutte contre la corruption par le biais, notamment, de mesures consistant à accroître la transparence des processus de décision, à assurer l'accès à l'information, à entreprendre des activités d'information du public et à promouvoir la liberté de rechercher, de recevoir, de publier et de diffuser des informations concernant la corruption.

49. Aucun des membres du CCS participant à l'initiative n'a indiqué qu'il n'autoriserait ou n'examinerait pas les signalements de cas présumés de fraude ou de corruption se rapportant à l'organisme qu'ils représentaient et provenant de particuliers ou d'entités externes. Les deux tiers d'entre eux environ ont déclaré avoir mis en place une ligne téléphonique accessible au public pour dénoncer des abus. La moitié des organismes publiaient leur politique de lutte contre la fraude et la corruption ou d'autres documents similaires qui décrivaient de manière concise la procédure à suivre pour dénoncer des abus. Aucune information n'a été communiquée concernant des campagnes d'information du public passées ou en cours, ni sur d'autres formes de participation de la société civile à la lutte contre la corruption dans les organisations internationales.

3. Chapitre 3: infractions et répression

A. Infractions et sanctions

50. Les articles 15 à 25 de la Convention définissent les types de comportement que les États parties sont tenus d'incriminer. Ces types de comportement devraient également être traités dans les règlements et statuts du personnel comme des violations des règles internes pouvant entraîner des sanctions internes et des mesures disciplinaires. Tous les membres du CCS participant à l'initiative ont indiqué que les règlements et statuts du personnel et les codes de conduite abordaient le sujet, même si ce n'était parfois qu'en termes généraux, en faisant par exemple référence au fait de ne pas satisfaire aux exigences les plus élevées en matière d'intégrité. Tous les membres du CCS participant à l'initiative ont en outre déclaré que des sanctions modulées en fonction de la gravité de l'infraction étaient prises dans le cadre des procédures disciplinaires.

51. Le paragraphe 6 de l'article 30 de la Convention impose d'envisager d'établir des procédures permettant à l'autorité compétente de révoquer, de suspendre ou de muter un agent accusé d'une infraction établie conformément à la Convention, en gardant à l'esprit le respect du principe de la présomption d'innocence. Tous les membres du CCS participant à l'initiative ont déclaré avoir adopté des dispositions prévoyant la suspension d'un fonctionnaire, avec ou sans maintien du traitement, selon le cas.

Encadré 10

Exemple: suspension d'un fonctionnaire pendant l'enquête (UNRWA)

Disposition 110.4 du Règlement du personnel de l'UNRWA:

“Si une faute est reprochée à un fonctionnaire, le Commissaire général peut ordonner la suspension de l'intéressé pendant l'enquête. Le fonctionnaire continue de percevoir son traitement, sauf circonstances exceptionnelles appelant une décision contraire du Commissaire général. La suspension est prononcée sans préjudice des droits de l'intéressé et ne constitue pas une mesure disciplinaire.”

52. Seul un membre du CCS a évoqué les procédures visant à empêcher des fonctionnaires reconnus coupables d'actes de corruption d'exercer une fonction publique dans une (autre) organisation internationale, pour indiquer qu'il n'existait pas de disposition de ce type. Il a toutefois été dit que les organisations internationales avaient généralement pour habitude d'exiger des références des candidats pendant la procédure de recrutement.

B. Protection des témoins, des experts, des victimes et des personnes qui communiquent des informations (articles 32 et 33 de la Convention)

53. La Convention exige que des mesures appropriées soient prises pour assurer une protection efficace contre des actes éventuels de représailles ou d'intimidation aux témoins, aux experts et aux victimes qui déposent concernant des infractions de corruption. Ces mesures peuvent consister à établir des procédures pour que les renseignements concernant leur identité ne soient pas divulgués ou que leur

divulgaration soit limitée, ou à prévoir des règles de preuve qui permettent aux témoins de déposer en recourant à des techniques de communication. En outre, l'article 33 traite des mesures visant à assurer la protection contre tout traitement injustifié de toute personne qui signale aux autorités compétentes, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, tous faits concernant les infractions établies conformément à la Convention.

54. La quasi-totalité des membres du CCS participant à l'initiative ont déclaré avoir adopté au minimum des dispositions générales visant à protéger les fonctionnaires qui signalaient de bonne foi une violation des règles de l'organisation contre des actes de représailles. Dix organismes ont signalé l'existence de politiques spécifiques détaillées applicables aux personnes qui communiquaient des informations, deux ont déclaré être sur le point d'adopter une politique en la matière, et deux autres ont indiqué que l'adoption d'une telle politique pouvait être envisagée. Si la confidentialité était généralement assurée, le degré de protection et les règles de procédure sous-jacentes variaient sensiblement d'un organisme à l'autre.

Encadré 11

Exemple: protection des personnes qui dénoncent des abus contre d'éventuelles représailles (OMI)

Lignes directrices sur les enquêtes relatives aux fautes graves

“3.10. Il ne peut en aucun cas être exercé de représailles contre quiconque a présenté une plainte ou une communication aux services de contrôle interne. Une procédure disciplinaire sera engagée et des mesures disciplinaires seront prises contre tout fonctionnaire convaincu d'avoir exercé des représailles à l'égard de quiconque a présenté une communication aux services de contrôle interne ou lui a prêté son concours de quelque autre façon. Dans le cas d'un fonctionnaire, les représailles visent généralement à bloquer sa carrière, y compris, mais non exclusivement, en ne renouvelant pas son contrat. Dans le cas de plaignants extérieurs, elles consistent généralement à refuser – ou à menacer de refuser – de leur attribuer un contrat à l'avenir, ou à juger les travaux exécutés comme étant inférieurs à la norme et à refuser de les rémunérer.”

Encadré 12

Exemple: mesures de protection (provisoires) des fonctionnaires qui dénoncent des abus (ONUDI)

Bulletin UNIDO/DGB/(M).116 du Directeur général daté du 1^{er} mars 2010 – protection contre les représailles des personnes qui dénoncent une irrégularité ou coopèrent à un audit ou à une enquête

“Mesures de protection provisoires

En attendant que l'examen préliminaire de la plainte visée au paragraphe 22 et/ou l'enquête visée au paragraphe 27 ci-dessus soient terminés, le Bureau de l'éthique peut, dans son jugement, ou en se fondant sur un commencement de preuve ou les conclusions de l'examen préliminaire, recommander que le Directeur général prenne des mesures provisoires appropriées, conformément aux dispositions du Règlement du personnel, pour sauvegarder les intérêts des parties. Ces mesures peuvent consister, sans s'y limiter, à surseoir temporairement à l'exécution de la mesure

regardée comme constituant des représailles et, avec l'assentiment de la partie concernée, à réaffecter provisoirement celle-ci dans son service, sa fonction ou son projet (dans le cas d'agents engagés au titre de projets) ou dans un autre service, une autre fonction ou un autre projet pour lequel elle est qualifiée, ou à lui accorder un congé spécial à plein traitement."

C. Conséquences de la corruption (article 34 de la Convention)

55. La Convention prévoit que la corruption peut être considérée comme un facteur pertinent dans une procédure judiciaire pour décider l'annulation ou la rescision d'un contrat, le retrait d'une concession ou de tout autre acte juridique analogue, tel qu'un descriptif de projet, un accord ou l'attribution d'un marché. Seuls quelques membres du CCS participant à l'initiative semblent avoir adopté ce genre de dispositions dans leurs règles applicables à la passation de marchés.

4. Chapitres 4 et 5: coopération internationale et recouvrement d'avoirs

56. Le fait que les dispositions de la Convention relatives à la coopération internationale s'appliquent, par extension, aux organisations internationales signifie que la coopération doit être encouragée au sein des organisations internationales et entre elles, leur personnel et les organes et services internes chargés de mener des enquêtes sur les actes de corruption et de rendre la justice. Dans le cadre de cette coopération, les organisations devraient notamment pouvoir fournir, de leur propre initiative, des informations sur les infractions présumées aux enquêteurs d'une autre organisation.

57. Les membres du CCS participant à l'initiative ont souligné qu'ils s'engageaient pleinement à renforcer la coopération à cet égard. Plusieurs organismes ont déclaré avoir déjà conclu des accords de coopération ponctuels. Deux d'entre eux ont déclaré participer à des plates-formes pertinentes d'information sur le sujet. Afin de renforcer la coopération à l'avenir, un organisme a estimé qu'il serait utile d'établir un cadre général de coopération entre les organisations internationales et leurs organes et services internes.

Encadré 13

Exemple: coopération entre les organisations internationales et avec les États Membres (FAO)

Un certain nombre de membres du CCS participant à l'initiative sont membres actifs de la Conférence des enquêteurs internationaux des organismes des Nations Unies et des institutions financières multilatérales.

Le Bureau de l'Inspecteur général de la FAO rencontre régulièrement ses homologues à Rome pour échanger des informations et examiner des questions qui concernent les différents organismes.

58. Les dispositions de la Convention relatives à l'entraide judiciaire devraient encourager les organisations internationales à établir des règles leur permettant de coopérer pleinement avec les États Membres dans les enquêtes sur des actes de

corruption (art. 46 de la Convention). La Convention encourage également la conclusion d'accords en vertu desquels des enquêtes conjointes pourraient être décidées au cas par cas (art. 49).

59. De nombreuses réponses à la liste de contrôle mentionnaient l'obligation de coopérer prévue par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946, en particulier à ses sections 20 et 21, et la conclusion d'accords de coopération entre l'organisation internationale et le pays hôte. Elles évoquaient également la pratique consistant à renvoyer les affaires de corruption qui constituaient une violation de la législation nationale d'un État Membre aux tribunaux nationaux de l'État en question. Certains organismes avaient conclu des accords avec le pays hôte ou des mémorandums d'accord spécifiques sur la coopération internationale. Un membre du CCS participant à l'initiative a indiqué avoir conclu des accords relatifs à différentes enquêtes sur des actes de corruption avec cinq États et organismes internationaux. Un certain nombre de membres du CCS ont indiqué n'avoir pas mis en place de règles spécifiques en la matière mais décider de coopérer au cas par cas. À cet égard, un membre du CCS participant à l'initiative a souligné le caractère discrétionnaire de la décision de coopération et s'est demandé s'il ne convenait pas d'établir des règles générales en la matière.

60. Pour ce qui est des accords relatifs aux enquêtes conjointes, la majorité des membres du CCS participant à l'initiative ont déclaré soit qu'ils en avaient déjà conclu de manière ponctuelle, soit que les accords régissant leurs relations contenaient des dispositions relatives à la coopération sur les questions d'intérêt commun. Un organisme a indiqué n'avoir pris aucune disposition concernant les enquêtes conjointes.

61. Ces observations peuvent être complétées par les conclusions et recommandations formulées lors de l'atelier de praticiens et d'experts à composition non limitée sur la coopération internationale entre les organisations internationales publiques et les États parties, qui s'est tenu les 28 et 29 janvier 2009, à la demande de la Conférence (résolution 2/5). Les participants à l'atelier ont conclu que les organisations internationales pourraient envisager d'adopter une politique publique écrite relative à la coopération avec les États parties et d'autres organisations internationales et que, conformément à leurs systèmes juridiques nationaux, les États parties pourraient envisager d'habiliter l'"autorité centrale" chargée de traiter les demandes d'entraide judiciaire (par. 13 de l'article 46 de la Convention) à traiter aussi les demandes de coopération émanant des organisations internationales¹¹.

62. Le chapitre V de la Convention traite du recouvrement d'avoirs. Les membres du CCS étaient priés de décrire les règles qui régissaient, le cas échéant, le recouvrement de fonds ou d'autres biens détournés ou soustraits à d'autres organisations internationales ou à des États Membres. S'ils avaient généralement pris des dispositions concernant le recouvrement d'avoirs détournés ou soustraits à des membres du personnel, ils n'avaient apparemment pas adopté de mesures correspondantes pour ce qui était des États ou des autres organisations internationales. En l'absence de mesures spécifiques, la décision d'entamer une procédure de recouvrement d'avoirs était prise au cas par cas.

¹¹ On trouvera le rapport intégral de l'atelier dans le document CAC/COSP/2009/10.

5. Question supplémentaire: statut des organisations internationales, privilèges et immunités

63. Conformément à l'article 105 de la Charte des Nations Unies et aux sections 20 et 21 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946, les organismes étaient aussi priés de donner des informations sur la question des privilèges et immunités, la levée de ces privilèges et immunités dans les affaires de corruption et, en particulier, les conditions de cette levée. Les membres du CCS participant à l'initiative ont unanimement déclaré que seul le chef de secrétariat était habilité à lever les privilèges et immunités accordés à un fonctionnaire, au cas par cas, compte tenu des intérêts en jeu. Dans un organisme, des lignes directrices pour la mise en œuvre des principes énoncés dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 étaient en cours d'élaboration.

Encadré 14

Exemple: procédure de levée des privilèges et immunités (ONU-Habitat)

C'est le Secrétaire général qui, sur recommandation du Bureau des affaires juridiques, prend la décision de lever les privilèges et immunités, après avoir soigneusement examiné chaque affaire; ce faisant, il essaie de trouver un juste équilibre entre, d'une part, les privilèges et immunités et, de l'autre, la nécessité d'enquêter et de poursuivre les fonctionnaires auteurs d'infractions, et il tient compte du fait que les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires dans l'intérêt de l'Organisation, et non en vue de leur avantage personnel.

III. Conclusions et recommandations

64. Depuis le lancement de l'initiative relative à l'intégrité institutionnelle en avril 2007, la majorité des membres du CCS ont joué un rôle actif en remplissant la liste de contrôle ou en participant aux réunions tenues à Vienne en septembre 2007 et janvier 2009 et à Nusa Dua (Indonésie) en janvier 2008. Les membres du CCS qui y participent ont à plusieurs reprises rappelé leur attachement à l'initiative et leur conviction que les principes de la Convention pouvaient servir de modèle pour harmoniser les règles et règlements internes des organisations internationales. Ils ont toutefois souligné qu'une telle harmonisation ne pouvait se faire sans l'engagement total de tous les membres du CCS. Les États parties soutenaient en général l'initiative et ont redit qu'ils étaient prêts à faire entendre leur voix dans les organisations internationales dont ils étaient membres.

65. Le processus de consultation décrit dans le présent document a montré que, dans un certain nombre de domaines couverts par les principes de la Convention, les membres du CCS participant à l'initiative avaient adopté des mesures similaires. Ainsi, tous avaient élaboré et appliquaient une politique de lutte contre la corruption. D'après leurs déclarations, tous disposeraient d'une politique de protection des dénonciateurs d'abus dans les deux prochaines années; au moment de l'élaboration du présent rapport, certains en avaient déjà adopté une, alors que d'autres avaient inscrit la question à leur ordre du jour. Parmi les autres domaines de convergence figuraient les codes de conduite, les procédures générales relatives aux privilèges et immunités, les règles relatives aux dons et aux avantages financiers, les restrictions

relatives aux emplois en dehors de l'organisation et l'obligation de les déclarer, et l'obligation faite aux hauts fonctionnaires et aux fonctionnaires considérés comme particulièrement vulnérables à la corruption de faire une déclaration de situation financière.

66. Dans d'autres domaines, les membres du CCS participant à l'initiative appliquaient des règles et règlements qui différaient sensiblement les uns des autres. Il s'agissait notamment du régime applicable aux vacataires et aux consultants, des politiques en matière de transparence et d'accès à l'information, et des normes minimales applicables aux entités du secteur privé désireuses de nouer des relations contractuelles avec eux. Dans ces domaines, les principes énoncés dans la Convention pourraient constituer une base utile pour la poursuite des discussions. Celles-ci pourraient porter sur les politiques et mesures adoptées par les organisations pour ce qui est des mécanismes de coopération avec les États et les autres organisations internationales dans le domaine des procédures pénales et disciplinaires.

67. Un certain nombre d'organisations internationales et de leur organes subsidiaires sont en passe de revoir et de renforcer les règles internes existantes en matière d'intégrité ou d'adopter de nouvelles politiques. Dans le contexte de l'initiative relative à l'intégrité institutionnelle, des propositions ont été faites sur la manière d'utiliser les principes énoncés dans la Convention pour harmoniser et renforcer ces politiques: élaboration d'un protocole conjoint sur l'intégrité entre les membres du CCS, code de conduite s'appliquant à l'ensemble du système ou cadre général de coopération entre les organisations internationales, leurs organes et services et les États. Le Groupe de travail voudra peut-être examiner comment les États parties peuvent jouer de leur influence dans les organisations internationales dont ils sont membres pour appuyer le renforcement des règles internes de ces dernières en matière d'intégrité par la pleine application des principes énoncés dans la Convention. Il voudra peut-être aussi indiquer au Secrétariat les mesures à prendre pour soutenir les États parties qui cherchent à appuyer l'initiative relative à l'intégrité institutionnelle.