



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

Distr. générale
5 avril 2018
Français
Original : anglais

Groupe d'examen de l'application

Neuvième session

Vienne, 4-6 juin 2018

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

Examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Application du chapitre II (Mesures préventives) de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Rapport thématique établi par le Secrétariat

Résumé

Le présent rapport contient les informations les plus courantes et pertinentes sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées, les problèmes rencontrés et les observations formulées au cours du deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, l'accent étant mis sur l'application du chapitre II (Mesures préventives) de cette dernière.

* [CAC/COSP/IRG/2018/1](#).



I. Introduction, contenu et structure du rapport

1. Conformément aux paragraphes 35 et 44 des termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptés par la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption dans sa résolution 3/1, le présent rapport thématique a été établi en vue de compiler les informations les plus courantes et pertinentes sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées, les problèmes rencontrés et les observations figurant dans les rapports d'examen de pays, organisés par thèmes, et de les communiquer au Groupe d'examen de l'application afin qu'il les utilise comme base pour ses travaux d'analyse.

2. Le présent rapport thématique contient des informations concernant l'application par les États parties du chapitre II (Mesures préventives) de la Convention qui a été examiné au cours du deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application. Il est fondé sur les informations figurant dans les six rapports d'examen de pays qui avaient été achevés ou qui étaient sur le point de l'être au moment de sa rédaction. Il se concentre sur les tendances et les exemples d'application existants, et comprend un tableau ainsi que des figures présentant les difficultés et les bonnes pratiques les plus courantes. Un tableau plus complet des tendances et des nuances sera dressé dans les prochains rapports thématiques et régionaux, à mesure que des données supplémentaires seront communiquées par l'intermédiaire des examens de pays achevés.

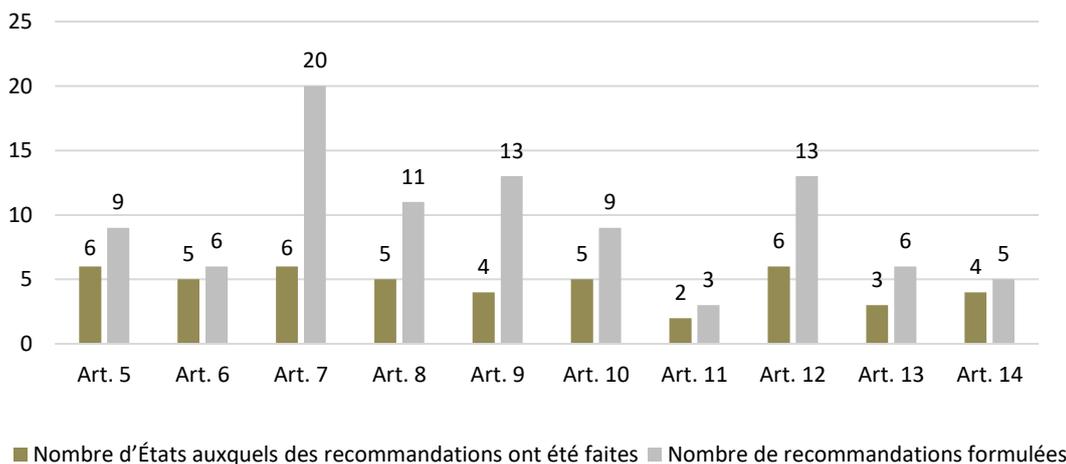
3. Compte tenu des liens étroits existant entre les différents articles des quatre chapitres de fond de la Convention, le présent rapport met à profit les rapports thématiques précédents sur l'application des chapitres III et IV de la Convention, qui ont été examinés au cours du premier cycle du Mécanisme d'examen de l'application. Sa structure suit celle des résumés analytiques ; certains articles et thèmes étroitement liés ont été regroupés.

II. Observations générales sur les problèmes rencontrés et les bonnes pratiques adoptées dans l'application du chapitre II de la Convention

4. Comme cela avait été demandé par le Groupe d'examen de l'application, le présent rapport contient une analyse, par article, des problèmes et des bonnes pratiques le plus souvent observés dans l'application du chapitre II de la Convention. Les figures et le tableau ci-dessous portent sur les six pays examinés¹.

Figure I

Problèmes rencontrés dans l'application du chapitre II de la Convention des Nations Unies contre la corruption



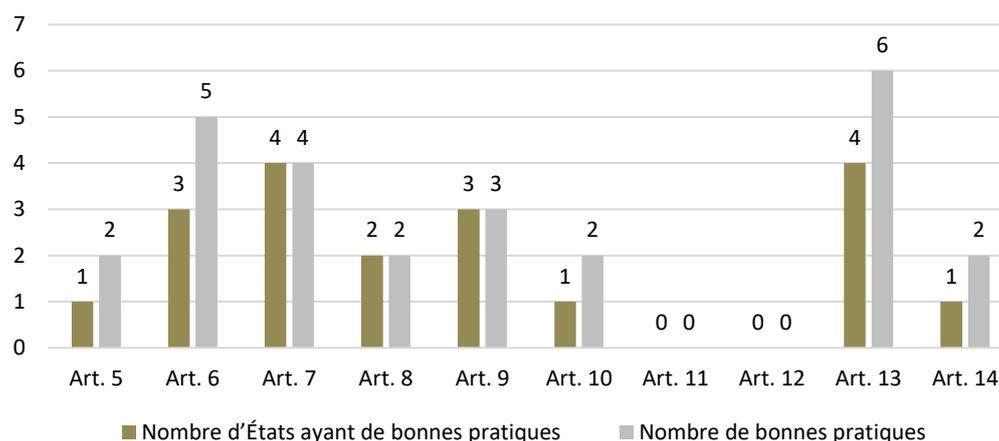
¹ Les données utilisées aux fins de l'établissement du présent rapport proviennent des examens de pays effectués au 3 avril 2018.

Problèmes les plus souvent signalés dans l'application du chapitre II de la Convention des Nations Unies contre la corruption

<i>Article de la Convention</i>	<i>Nombre d'États auxquels des recommandations ont été faites</i>	<i>Nombre de recommandations formulées</i>	<i>Problèmes les plus souvent signalés dans l'application (par ordre de fréquence)</i>
Art. 7, par. 1	6	8	<p>Absence de procédures adéquates pour sélectionner et former les personnes appelées à occuper des postes publics considérés comme exposés à la corruption et, s'il y a lieu, pour assurer une rotation régulière sur ces postes.</p> <p>Manque de transparence dans le recrutement des agents publics, notamment absence de méthodes objectives de recrutement, publicité restreinte des vacances de poste et mécanismes de recours insuffisants pour les candidats écartés.</p>
Art. 12, par. 1 et 2	6	9	<p>Coopération limitée entre les services de détection et de répression et les entités privées concernées.</p> <p>Peu de mesures destinées à prévenir les conflits d'intérêts, notamment absence de périodes de pause pour les anciens agents publics.</p> <p>Insuffisance des mesures destinées à prévenir l'usage impropre des procédures concernant les subventions et les licences accordées par des autorités publiques pour des activités commerciales.</p> <p>Nombre restreint de normes et de procédures visant à préserver l'intégrité des entités privées, comme des codes de conduite.</p>
Art. 7, par. 3	5	5	<p>Absence de mesures législatives ou administratives exhaustives visant à réglementer le financement des candidatures à un mandat électif et des partis politiques, y compris en ce qui concerne les dons privés et la déclaration des dons.</p>
Art. 10	5	9	<p>Absence de législation ou de directives visant à réglementer de façon exhaustive l'accès du public à l'information.</p> <p>Procédures contraignantes en matière d'accès à l'information et échange d'informations proactif limité.</p>
Art. 5, par. 1	5	5	<p>Faible coordination des politiques de prévention de la corruption.</p> <p>Cohérence, exhaustivité et efficacité limitées des politiques nationales de lutte contre la corruption.</p>
Art. 7, par. 2	4	4	<p>Nombre restreint de critères pour la candidature et l'élection à un mandat public.</p>
Art. 8, par. 5	4	4	<p>Inefficacité des systèmes visant à prévenir les conflits d'intérêts et, en particulier, des systèmes de déclaration de patrimoine (champ d'application limité et absence de vérification et de suivi efficaces entre autres).</p>
Art. 14, par. 1	4	4	<p>Lacunes des lois et réglementations relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme propres à chaque pays.</p> <p>Lacunes institutionnelles en matière de surveillance financière.</p> <p>Application incomplète des recommandations émises par d'autres organismes internationaux de surveillance, tels que le Groupe d'action financière et ses homologues régionaux.</p>

<i>Article de la Convention</i>	<i>Nombre d'États auxquels des recommandations ont été faites</i>	<i>Nombre de recommandations formulées</i>	<i>Problèmes les plus souvent signalés dans l'application (par ordre de fréquence)</i>
Art. 9, par. 1	3	4	<p>Systèmes de recours interne et d'appel inefficaces en ce qui concerne la passation des marchés publics.</p> <p>Sélection, méthodes de présélection et formation inadaptées des agents chargés de la passation des marchés.</p> <p>Absence d'obligation de déclaration d'intérêts et de patrimoine pour les agents chargés de la passation des marchés.</p>
Art. 8, par. 2 et 6	3	4	<p>Absence de code de conduite destiné aux agents publics ou application de ces codes limitée à certains groupes d'agents publics.</p> <p>Absence de mesures disciplinaires.</p>
Art. 7, par. 4	3	3	<p>Absence de lois ou de mécanismes propres à prévenir ou à régler les conflits d'intérêts.</p>
Art. 9, par. 2	3	3	<p>Manque de transparence dans l'adoption du budget.</p> <p>Systèmes de gestion des risques dans le domaine de la gestion des finances publiques inexistant ou insuffisants.</p>
Art. 13, par. 1	3	4	<p>Participation limitée de la société civile à la prévention de la corruption et à la lutte contre celle-ci, notamment en raison de l'absence d'une loi sur la liberté de la presse et du nombre restreint de campagnes de sensibilisation à la corruption.</p>
Art. 8, par. 4	3	3	<p>Insuffisance des dispositifs permettant aux agents publics de signaler les actes de corruption et des mesures de protection de ceux qui communiquent des informations.</p>
Art. 5, par. 2	2	2	<p>Absence d'activités de prévention de la corruption, comme les campagnes de sensibilisation ou d'éducation.</p>
Art. 11, par. 1	2	2	<p>Absence de système permettant aux juges de déclarer leur patrimoine, s'il y a lieu.</p> <p>Insuffisance des mesures destinées à préserver l'indépendance des juges nommés à titre temporaire.</p>
Art. 12, par. 3	2	2	<p>Peu de mesures permettant d'appliquer tous les éléments de ce paragraphe.</p>
Art. 6, par. 1	1	1	<p>Absence d'un organe de prévention de la corruption désigné.</p>
Art. 14, par. 2	1	1	<p>Pouvoirs limités dont disposent les services de renseignement financier pour geler les avoirs et bloquer les opérations suspectes.</p>

Figure II
Bonnes pratiques recensées dans l'application du chapitre II de la Convention des Nations Unies contre la corruption



III. Application du chapitre II de la Convention des Nations Unies contre la corruption

A. Politiques et pratiques de prévention de la corruption ; organe ou organes de prévention de la corruption (articles 5 et 6)

5. Il ressort des examens que les pays ont mis en œuvre différentes stratégies en vue de l'adoption de politiques nationales de prévention de la corruption.

6. Trois pays avaient établi par écrit et adopté des stratégies et des plans d'action spécialement conçus pour lutter contre la corruption ; toutefois, les examinateurs ont noté qu'il était nécessaire de renforcer la cohérence et la coordination des politiques adoptées.

7. Deux autres pays n'avaient pas rédigé de politiques nationales de lutte contre la corruption. Du fait de la petite taille ainsi que des ressources et des compétences techniques limitées de son administration nationale, l'un d'eux se servait de ses obligations internationales en matière de communication d'informations pour évaluer régulièrement la situation et s'appuyait sur les recommandations formulées par des pairs dans le cadre des procédures d'examen critique menées au niveau international pour élaborer et appliquer toute politique de lutte contre la corruption. Quoique satisfaits de cette approche, les examinateurs lui ont recommandé de faire en sorte que tous les domaines couverts par la Convention fassent l'objet d'un examen complet et continu. Dans l'autre pays, plusieurs politiques sectorielles de lutte contre la corruption avaient été instituées ; cependant, il lui a été recommandé d'adopter une stratégie nationale complète afin de renforcer l'efficacité et la coordination.

8. Dans un autre pays, les politiques de lutte contre la corruption étaient énoncées dans plusieurs lois et divers documents ministériels de politique générale ainsi que dans le plan national d'intégrité, ce que les examinateurs ont jugé suffisant. Toutefois, il a été recommandé à ce pays d'envisager de renforcer la coordination des politiques nationales et ministérielles de lutte contre la corruption, en particulier en ce qui concerne l'application, le suivi et la révision, ainsi que l'échange d'informations.

9. Les pays ont fait état de nombreuses pratiques visant à prévenir la corruption, notamment l'organisation d'activités de sensibilisation et d'éducation, la mise en place de régimes de signalement des irrégularités et de formations à l'intention des agents publics, et l'élaboration d'outils de gestion des risques de corruption, de divers rapports, enquêtes et études. La création de groupes chargés de garantir l'intégrité au sein des organismes publics et des ministères et la publication de rapports annuels établis par les

groupes et comités de lutte contre la corruption, ainsi que d'études sur la perception du public ont été considérées comme de bonnes pratiques à cet égard.

10. Tous les pays ont indiqué que leurs organes de lutte contre la corruption jouaient un rôle dans l'évaluation des instruments juridiques et mesures administratives pertinents afin de déterminer s'ils étaient adéquats pour prévenir et combattre la corruption. Dans l'un d'entre eux, l'organe de prévention a évalué la législation nationale de lutte contre la corruption en tenant compte des recommandations formulées dans le cadre de mécanismes d'examen internationaux. Dans un autre, l'examen et l'évaluation étaient conduits en fonction des circonstances, aussi les examinateurs ont-ils recommandé d'envisager de les rendre plus systématiques.

11. Tous les pays ont indiqué qu'ils appartenaient ou participaient à des organisations, programmes et projets régionaux et internationaux visant à prévenir la corruption, dont les suivants : le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe ; le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques ; l'Initiative de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique de la Banque asiatique de développement et de l'Organisation de coopération et de développement économiques ; l'Académie internationale de lutte contre la corruption ; l'Association internationale des autorités anti-corruption ; l'Initiative mondiale de lutte contre la corruption du Programme des Nations Unies pour le développement ; le Conseil consultatif sur la corruption de l'Union africaine ; le Réseau des institutions nationales de lutte contre la corruption en Afrique de l'Ouest ; l'Initiative de transparence des industries extractives ; le Réseau des fonctionnaires de justice des îles du Pacifique ; le Secrétariat du Forum des îles du Pacifique ; le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique ; et l'Association des institutions supérieures de contrôle des finances publiques du Pacifique. Des traités internationaux tels que la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et le Protocole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest sur la lutte contre la corruption ont également été jugés pertinents. Un pays a communiqué des informations à propos des nombreux mémorandums d'accord qu'il avait conclus avec d'autres États dans le domaine de la lutte contre la corruption.

12. Cinq pays avaient créé des organes spécialisés de lutte contre la corruption qui étaient chargés de la mise en œuvre des politiques et des activités de prévention de la corruption. En outre, ils ont signalé que plusieurs autres institutions nationales, notamment des comités de déontologie, des services de renseignement financier et des organismes publics, contribuaient à la prévention de la corruption et à la mise en œuvre des stratégies nationales. Dans un pays, un comité directeur constitué de représentants du secteur public, du secteur privé et de la société civile avait été créé et chargé de coordonner la surveillance de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Un seul pays a indiqué n'avoir mis en place aucun organisme spécialisé dans la prévention de la corruption. Il lui a été recommandé d'en créer un à l'avenir.

13. La place qu'occupaient les organes de prévention de la corruption au sein des institutions nationales, et par conséquent leur indépendance, variait d'un État à l'autre. Par exemple, dans un pays, l'organe de prévention de la corruption était composé de représentants de différents ministères, mais on estimait que cela ne constituait aucun obstacle effectif à son indépendance, du fait du rôle restreint qu'il jouait dans la coordination, l'élaboration des politiques et la formulation de propositions en vue de l'application des recommandations internationales. Dans un autre pays, l'indépendance de l'organisme de lutte contre la corruption était garantie par la loi, et cinq comités indépendants supervisaient ses activités afin de veiller à ce qu'il accomplisse ses fonctions efficacement. En outre, le même pays était en passe d'établir un mandat constitutionnel pour le Chef de cet organisme et de créer une nouvelle commission qui serait chargée d'en recruter le personnel. Dans un autre pays, le service de lutte contre la corruption était rattaché au Chef de l'État et financièrement autonome, et ses membres étaient nommés pour un mandat de trois ans renouvelable. L'organisme de lutte contre la corruption d'un autre pays était dirigé par le Contrôleur général de l'État, recruté par appel à candidature pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Indépendant des

autres organes publics, il avait son propre budget et présentait des rapports annuels au Président, au Premier Ministre et au Président de l'Assemblée nationale. Toutefois, il a été recommandé à ce pays de préciser les modalités de recrutement du Contrôleur général et des contrôleurs d'État.

14. Trois des six pays avaient officiellement fait connaître au Secrétariat leurs organes de prévention attitrés. Les autres ont été encouragés à communiquer des informations à ce sujet.

B. Secteur public ; codes de conduite des agents publics ; mesures concernant les juges et les services de poursuite (articles 7, 8 et 11)

15. Tous les pays examinés avaient mis en place des règles et des procédures régissant le recrutement, l'embauchage, la fidélisation, la promotion et la retraite des agents publics, ainsi que des mesures disciplinaires, qui étaient en général prévues dans les lois relatives à la fonction publique. Tous sauf un recrutaient et promouvaient les agents publics sur concours, lesquels comprenaient des épreuves écrites et des entretiens. Il a été recommandé à ce pays d'unifier ses procédures de recrutement ainsi que les épreuves concernées. Le fait que les autorités chargées du recrutement dans l'un des pays veillent à ce que tous les avis de vacance de poste mettent en avant les principes d'intégrité, d'honnêteté, de responsabilité, d'efficacité et de transparence a été considéré comme une bonne pratique.

16. La structure institutionnelle concernée variait d'un pays à l'autre ; on y trouvait aussi bien des organismes centralisés que des structures décentralisées où les services chargés de l'embauche déterminaient les procédures de recrutement et de fidélisation des agents publics et définissaient les mesures disciplinaires qui leur étaient applicables.

17. Dans la plupart des pays, les vacances de poste étaient habituellement publiées sur Internet ou dans les journaux. Cela étant, il a été recommandé à un pays de prendre des mesures pour remédier à l'absence d'une plateforme en ligne à cet effet. Un autre pays a été encouragé à rendre encore plus transparents le recrutement et la promotion des agents publics en élargissant la publicité des postes vacants de rang inférieur, la politique générale consistant à publier d'abord les avis de vacance en interne pour permettre un certain roulement et utiliser au mieux les ressources existantes. Il a été recommandé à un pays d'envisager de mentionner expressément, dans les dispositions pertinentes, le droit de faire appel des décisions de nomination et de promotion.

18. En général, les pays n'avaient pas étudié de manière approfondie la notion de « postes publics considérés comme particulièrement exposés à la corruption ». Un seul avait examiné et recensé les secteurs à risque et les postes exposés à la corruption. On a considéré comme une bonne pratique le fait qu'il ait instauré des procédures spéciales de sélection pour ces postes et pris des mesures pour atténuer les risques, notamment en établissant des systèmes de formation spécifique et de rotation du personnel. Un pays a fait état de l'existence d'un système de rotation pour les agents publics, mais cette mesure n'avait pas été instituée spécialement pour les postes exposés à la corruption. Quatre pays n'en avaient pas, et il leur a été recommandé d'en mettre un en place pour les postes jugés particulièrement exposés à la corruption.

19. Tous les pays ont évoqué les programmes d'éducation et de formation qu'ils offraient aux agents publics soit lors de leur nomination initiale, soit à titre régulier. Ils ont indiqué que ces programmes comprenaient des modules consacrés à la lutte contre la corruption, à la déontologie et à l'intégrité.

20. Certains pays ont mentionné les barèmes de traitements qu'ils appliquaient pour prouver que les agents publics recevaient une rémunération adéquate.

21. Tous les pays ont signalé que leurs lois énonçaient des critères pour la candidature et l'élection à un mandat public. Toutefois, il a été recommandé à deux d'entre eux d'établir des critères applicables aux candidatures afin de prévenir la corruption, et un autre a été encouragé à interdire les candidatures des personnes condamnées pour des

infractions établies conformément à la Convention. Deux pays ont fait savoir qu'ils ne prévoient pas d'obligation de déclaration de patrimoine pour les candidats à un mandat public. L'un d'eux a été encouragé à envisager d'adopter des dispositions exigeant que les agents publics élus, avant de prendre leurs fonctions ou à ce moment-là, remettent des déclarations de patrimoine et apportent la preuve qu'ils respectent leurs obligations fiscales actuelles et passées, car il avait reconnu que l'absence de telles dispositions était une source d'inquiétudes.

22. En ce qui concerne la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et du financement des partis politiques, des problèmes ont été détectés et des recommandations ont ensuite été émises à l'intention de cinq pays examinés. Par exemple, si dans l'un d'entre eux il existait bien une loi sur le financement des partis politiques, elle ne régissait pas les dons privés. Ce pays a été encouragé à envisager d'accroître la transparence des dons privés, idéalement en fixant un seuil aux fins de leur déclaration et de leur publication. Dans un autre pays, le financement privé n'était pas réglementé non plus, et une recommandation a été formulée à cet égard. Dans un troisième, bien que des critères aient été établis pour le financement des candidats présidentiels, des partis politiques et plusieurs autres candidats à un mandat public électif, les sanctions en cas de non-respect n'étaient applicables qu'aux personnes physiques ; il a été recommandé que ce pays en étende l'application aux personnes morales. Cela étant, le fait que les personnes physiques ayant apporté ou accepté un financement interdit encourent les mêmes peines que celles ayant commis des infractions liées à la corruption a été considéré comme une bonne pratique. Deux autres pays ne réglementaient pas le financement des partis politiques et il leur a été recommandé d'adopter des lois ou règles à cette fin.

23. Les pays ont communiqué diverses informations sur les mesures juridiques et les cadres administratifs mis en place pour réglementer les conflits d'intérêts dans le secteur public. Certains ont mentionné par exemple des mesures interdisant aux agents publics d'exercer un emploi secondaire, ou des mesures relatives aux dons et à la déclaration de patrimoine. Cependant, tous n'avaient pas pris de telles mesures, et plusieurs recommandations ont été émises, dont une tendant à ce qu'ils envisagent d'imposer des restrictions à l'exercice d'activités dans le secteur privé par les anciens agents publics après la cessation de leur service, d'adopter des systèmes et des procédures permettant aux agents publics de déclarer les conflits d'intérêts possibles (activités extérieures, emplois, dons ou avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts) et d'adopter une loi sur la prévention des conflits d'intérêts ; des mesures étaient déjà prises à cette fin.

24. En ce qui concerne la conduite des agents publics, tous les pays ont fait état de lois générales applicables à la fonction publique ou de statuts régissant les différents organes publics. Ils ont tous également fait état de l'existence de codes de conduite ou de déontologie destinés aux agents publics.

25. Trois pays avaient adopté des codes de conduite généraux définissant les devoirs, les principes et les directives concernant tous les agents publics. Cependant, dans l'un d'entre eux, ce code ne s'appliquait pas aux agents publics élus ; il a donc été recommandé à ce pays d'en étendre la portée ou d'en adopter un nouveau spécialement destiné à cette catégorie d'agents. Outre le code de conduite général, ce pays avait également adopté plusieurs codes de conduite sectoriels. Deux autres pays avaient opté pour une approche analogue, ayant adopté non seulement un code principal pour tous les agents publics, mais aussi des codes de conduite distincts applicables aux différents ministères, services et organes statutaires, ainsi qu'aux parlementaires. Deux autres pays avaient choisi d'adopter uniquement des codes de conduite sectoriels spécifiques. Il a néanmoins été recommandé à l'un d'entre eux d'adopter un code général de déontologie de tous les agents publics et d'envisager de prendre des mesures disciplinaires ou autres à l'encontre des agents qui en violeraient les dispositions. Dans le second pays, des codes de conduite sectoriels n'avaient pas été adoptés dans tous les organismes et institutions publics ; ce pays a donc été encouragé à adopter des codes de conduite pour l'ensemble des agents publics.

26. Dans quatre pays, les codes de conduite étaient purement incitatifs et servaient à sensibiliser, mais n'étaient pas des outils disciplinaires. L'un de ces pays a expliqué que cela était dû au fait que son code s'appuyait sur les dispositions pertinentes de la loi sur la fonction publique qui prévoyait déjà des mesures disciplinaires, telles que l'avertissement, la réduction de salaire, le transfert ou le licenciement. Seuls les codes de conduite sectoriels d'un pays contenaient des dispositions relatives à la répression et exigeaient des services des ressources humaines concernés qu'ils veillent au respect des règles et à l'application des mesures disciplinaires. Dans un autre pays, le code prévoyait des mesures disciplinaires, telles que le licenciement, en cas de manquement aux obligations.

27. Les mesures et les systèmes que les pays avaient mis en place pour faciliter le signalement par les agents publics des actes de corruption différaient. Dans quatre pays, ceux-ci avaient le devoir de signaler toute suspicion d'infraction, notamment de corruption, à leur directeur de bureau, à la police, au service de lutte contre la corruption ou au procureur. Dans les deux autres, ils n'étaient pas tenus de signaler les cas de corruption présumés. Pour ce qui est des moyens de signalement, un pays avait mis en place dans certaines administrations des permanences téléphoniques et des boîtes aux lettres physiques spéciales pour qu'ils puissent dénoncer les cas de corruption. Dans trois pays, les agents publics pouvaient appeler les permanences téléphoniques générales ouvertes à tous, y compris à eux. En revanche, dans un autre pays, si le code de conduite préconisait de signaler les manquements, aucune mesure ni aucun système n'avait été mis en place pour leur faciliter cette démarche ou la protection des personnes ayant communiqué des informations. Une recommandation a été formulée en conséquence.

28. Dans trois pays, certaines catégories d'agents publics étaient soumises à l'obligation de déclarer régulièrement leur patrimoine. Cela étant, il a été recommandé à deux d'entre eux d'envisager d'augmenter la liste des personnes assujetties à l'obligation de déclaration. La question de la vérification était également jugée problématique. Dans un pays, même si les ministères procédaient à des vérifications au sein de leurs services, la procédure n'était pas supervisée par une autorité externe. Il a été recommandé à ce pays d'examiner ce point, en mettant en place un système de contrôle externe des résultats obtenus dans le cadre de la procédure de vérification appliquée dans chaque ministère. Dans un autre pays, aucune procédure de vérification n'était en place et le service responsable ne faisait que recueillir les déclarations soumises. Un pays avait adopté une loi relative à la déclaration de patrimoine ; cependant, le système ainsi prévu n'était pas opérationnel, aussi les États examinateurs ont-ils recommandé à ce pays de le mettre en œuvre et d'augmenter la liste des fonctionnaires soumis à l'obligation de déclaration. Un pays n'avait pas instauré d'obligation de déclaration de patrimoine, celle-ci étant considérée comme incompatible avec le droit à la vie privée ; cependant, il exigeait de tous ses citoyens, y compris des agents publics, qu'ils indiquent dans leurs déclarations fiscales les revenus et les actifs dont ils disposaient à l'étranger.

29. Le code de conduite des agents publics d'un pays comportait des chapitres sur les conflits d'intérêts, la récusation, les dons et avantages, et les emplois secondaires. S'il ne contenait pas en soi de mesures disciplinaires, d'autres textes législatifs pertinents en prévoyaient lorsque des agents publics ne s'acquittaient pas des obligations qu'il énonçait. Par exemple, ceux-ci n'avaient le droit d'accepter que les petits cadeaux de courtoisie, pour lesquels ils devaient néanmoins obtenir l'accord de leur superviseur. De même, l'exercice d'un emploi secondaire n'était autorisé que dans certains cas déterminés et l'accord du directeur de bureau devait être obtenu au préalable. Dans un pays, tous les agents publics étaient tenus de déclarer les cadeaux, les dons ainsi que les autres avantages, et tous les articles déclarés devaient être remis à l'État. Dans un autre, tous les dirigeants du secteur public étaient légalement tenus de soumettre des déclarations de patrimoine, et une commission avait été créée pour vérifier celles-ci et pour enquêter sur les éventuelles fautes professionnelles, qui pouvaient entraîner des sanctions pécuniaires. Les infractions de conflit d'intérêts commises par des employés du secteur public étaient aussi sanctionnées par le code pénal national.

30. Dans tous les pays, l'indépendance du pouvoir judiciaire était garantie par la Constitution et par les lois applicables à l'organisation du système judiciaire. Certains pays se sont référés à leurs lois qui énonçaient les droits et les devoirs des juges et posaient en outre des règles relatives à leur recrutement, leur sélection et leur mandat. En général, la sélection des juges passait par des commissions, conseils ou comités spécialement conçus à cette fin, qui faisaient ensuite office d'organes disciplinaires pour ceux qui étaient nommés. Deux pays ont communiqué des informations sur les codes de conduite des juges qui abordaient des questions telles que les conflits d'intérêts, les emplois secondaires, les activités extérieures et la récusation. Deux pays ont signalé que des instituts spécialisés dispensaient des formations à l'intention des juges. Des recommandations ont été adressées à deux pays en ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 11. Il a été recommandé au premier d'étendre aux juges son système de déclaration de revenus et de patrimoine. L'autre a été encouragé à veiller à ce que ceux qui travaillent à temps partiel et sont nommés pour une durée limitée jouissent d'une totale indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.

31. En ce qui concerne les services de poursuite, les pays avaient adopté diverses lois, règles et directives régissant la conduite des procureurs. Dans un pays, une loi spéciale énonçait les droits et les devoirs de ces derniers, et le bureau du procureur était entièrement indépendant du pouvoir exécutif. Parallèlement, un autre pays avait mis en place un cadre juridique complet à l'intention de ses services de poursuite. En outre, tous les membres de ces derniers étaient considérés comme des agents publics et, partant, étaient soumis à toutes les autres lois applicables, notamment à celles concernant l'obligation de déclaration de patrimoine. Un troisième pays exigeait des procureurs qu'ils respectent le code de conduite général des agents publics. Dans un autre pays, les procureurs relevaient du Procureur général, qui était nommé par le Président et jouissait d'une indépendance totale. Enfin, dans les deux derniers, ils étaient placés sous l'autorité du Ministre de la justice. Un pays a indiqué que les agents des services de poursuite avaient leur propre code de déontologie. En outre, certains pays ont fait état de mesures visant à dispenser aux procureurs des formations sur la gestion des affaires et à établir les procédures à suivre dans ce domaine.

C. Passation des marchés publics et gestion des finances publiques (article 9)

32. Tous les États parties avaient pris des mesures pour réglementer la passation des marchés publics, soit en adoptant des lois nationales, soit en mettant en œuvre les accords ou règlements internationaux applicables. Cependant, dans un pays, la législation prévoyait uniquement que le Ministre des finances établirait des règles et règlements, et ne traitait pas la question en détail, même si le Gouvernement avait publié un guide sur la passation des marchés. Une recommandation a été formulée à cet égard.

33. L'usage fait des systèmes centralisés ou décentralisés de passation des marchés variait d'un État partie à l'autre. La procédure d'appel d'offres ouvert était toujours appliquée et, dans la plupart des cas, était obligatoire pour la passation des marchés publics, bien que quatre États parties aient établi des montants minimums pour ces appels d'offres. Dans tous les États, l'invitation à soumettre une offre était diffusée par l'intermédiaire des médias et des chaînes de radio et de télévision traditionnels, ainsi que par des systèmes ou outils électroniques de passation des marchés. Toutefois, dans un État, les marchés passés sans appel à la concurrence représentaient jusqu'à 10 % de la totalité des marchés, et les entreprises publiques n'étaient pas tenues d'appliquer bon nombre des règles applicables à la passation des marchés. Il a été recommandé à cet État d'envisager de revoir la législation relative à la passation des marchés publics, de manière à renforcer le processus de mise en concurrence, et d'en étendre l'application. Dans un autre État, les appels d'offres restreints ou les accords directs étaient autorisés dans des circonstances exceptionnelles. Les critères en matière de passation des marchés, par exemple les fondements économique, financier, qualitatif ou technique, étaient bien définis dans la législation de deux pays. En général, les marchés étaient attribués au soumissionnaire qualifié le moins disant, mais d'autres aspects, tels que la

qualité, les caractéristiques environnementales et le rapport coût-efficacité, pouvaient aussi être pris en compte. La passation des marchés en ligne était très répandue dans presque tous les États parties.

34. Trois États parties avaient établi ou établissaient des procédures d'examen internes de la passation des marchés publics. En cas d'incohérences dans le processus de passation des marchés, des plaintes officielles pouvaient être déposées par l'intermédiaire de différents mécanismes, avec la possibilité de faire appel devant un tribunal. En outre, il était possible de suspendre la procédure de passation des marchés ou l'exécution du contrat, sous certaines conditions. Deux États parties avaient proposé ou exigé qu'avant le déclenchement d'une procédure judiciaire une tentative de règlement à l'amiable soit effectuée ou qu'un recours direct soit présenté devant l'autorité contractante, sans toutefois que cela entraîne une interruption des activités dans certains cas. Il a aussi été noté que, dans un État, il n'existait aucun système interne de réexamen et d'appel des décisions de passation des marchés ; une recommandation a été formulée à cet égard.

35. En ce qui concerne la réglementation applicable aux personnels chargés de la passation des marchés, trois États avaient adopté des procédures de présélection aux fins du recrutement, ainsi que des lois ou règles sur la responsabilité, les systèmes de déclaration et la formation continue. Un État n'imposait pas d'obligation particulière au personnel concerné en matière de déclaration d'intérêts ou de patrimoine. Des recommandations lui ont été adressées en conséquence.

36. Tous les États parties étaient dotés de lois, règlements ou règles de procédure régissant l'adoption du budget national. L'exécution des opérations financières et du budget faisait l'objet de différents niveaux de contrôle, mais tous les États exigeaient une communication fréquente et actualisée et permettaient que des corrections soient apportées en cas de manquement. Un État avait même mis au point un système de notation pour évaluer les contrôles, et un indice de responsabilité avait été élaboré. Dans un autre, tous les ministères étaient tenus de créer des comités chargés de l'exécution du budget, afin de définir les domaines d'action prioritaires et d'examiner les questions pertinentes. Trois États avaient recours à une cour des comptes aux fins du contrôle. Les rapports d'audit étaient généralement accessibles à tous, à quelques exceptions près, et il était possible de prendre des mesures de suivi pour résoudre les problèmes qui y étaient énoncés. Cependant, dans un État, il n'y avait pas de mécanisme d'audit et de contrôle efficace de certaines catégories de dépenses ; une recommandation a été formulée à cet effet.

37. L'archivage et la préservation des documents financiers étaient prévus dans trois États parties qui donnaient librement accès aux archives et utilisaient des systèmes électroniques pour gérer les fichiers. Le fait qu'un État ait prévu que les originaux devaient être conservés pendant une période de 10 ans, malgré l'utilisation de copies électroniques, a été considéré comme une bonne pratique.

D. Information du public ; participation de la société (articles 10 et 13)

38. Tous les États parties avaient pris des mesures pour faciliter l'accès du public à l'information, trois d'entre eux ayant élaboré des lois en la matière. Un État qui n'avait pas de législation pertinente avait créé des plateformes permettant au public d'obtenir des informations sur l'administration publique dans le cadre d'initiatives de données ouvertes. Un autre avait mis en place les dispositions juridiques voulues, mais celles-ci portaient uniquement sur la passation des marchés publics et la gestion du budget et des finances publiques. Dans un troisième, le droit à l'information était inscrit en tant que principe général dans la stratégie nationale de lutte contre la corruption, mais aucune législation en la matière n'avait été adoptée. Il a été recommandé à ces trois États d'accroître la transparence et de renforcer les procédures pour que le public ait plus largement accès à l'information.

39. Il a été noté en particulier qu'il existait dans quatre États différents moyens d'accéder à des informations sur l'administration publique. Il s'agissait notamment du Journal officiel, des chaînes de télévision nationale, de communiqués de presse, de publications et d'applications mobiles. Les services électroniques et les centres d'information étaient largement utilisés pour le traitement des demandes d'information, afin de simplifier les procédures administratives. Dans deux cas, les États avaient aussi désigné ou créé des organismes et des services spécialisés pour gérer les demandes d'accès ou détecter les pratiques intéressantes. En général, les organismes publics publiaient des rapports annuels ou diffusaient activement des informations par l'intermédiaire de différentes plateformes. Toutefois, un État a indiqué que seuls certains services publics publiaient des informations en ligne et que la plupart des ministères ne tenaient pas leurs sites Web officiels à jour. Une recommandation a été formulée à cet égard.

40. Quatre États parties disposaient de mécanismes de recours administratifs ou judiciaires si l'accès à l'information n'était pas accordé, même si dans l'un d'entre eux ceux-ci n'étaient possibles que dans le cadre de la passation des marchés publics. Quatre États permettaient que l'accès à l'information soit refusé pour des motifs légitimes, pour autant que ceux-ci soient bien expliqués. Dans ce contexte, la question de l'équilibre entre la protection de la vie privée et des données personnelles, la sécurité nationale et le droit à l'information a été soulevée. Par exemple, dans un État, la divulgation abusive d'informations confidentielles officielles telles que les documents du Gouvernement constituait une infraction. Il a également été signalé que, dans un autre État, l'application de lois sur le secret d'État limitait l'accès aux informations officielles classifiées. Une recommandation a été formulée à cet égard.

41. Tous les États parties respectaient la liberté d'association, qui était inscrite dans leur législation ou, dans le cas de trois d'entre eux, dans la Constitution. La liberté d'expression était également protégée. Presque tous attachaient de l'importance au rôle que jouaient les organisations de la société civile dans la prise de décisions. Conformément à différentes lois, initiatives et politiques, il était régulièrement fait appel à divers moyens tels que les référendums, les élections et la consultation directe, en particulier de la société civile, afin d'encourager la participation du public à la lutte contre la corruption. En outre, un État avait attribué un siège à la société civile au conseil dirigeant de son autorité nationale de lutte contre la corruption, et deux autres États avaient invité des organisations non gouvernementales à émettre des observations sur les projets de loi. Un État a indiqué que des organisations de la société civile avaient été invitées à siéger au comité directeur chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Dans un État partie, la société civile n'était pas consultée pour l'élaboration des lois ou l'établissement du budget national, mais elle était davantage impliquée dans la diffusion de l'information et dans les campagnes de sensibilisation. Une recommandation a par conséquent été formulée à cet égard.

42. De nombreuses activités de sensibilisation à la lutte contre la corruption étaient menées dans les États parties. Il s'agissait notamment de programmes scolaires et d'événements spéciaux organisés dans les établissements d'enseignement, de campagnes régulières de formation et d'information, d'émissions de télévision et de rapports périodiques. Les organisations de la société civile contribuaient largement à ce processus et aux différents programmes. Toutefois, il n'existait aucune statistique sur les effets de ces mesures.

43. En ce qui concerne la liberté de publier et de diffuser des informations concernant la corruption, trois États prévoyaient la liberté de la presse dans leur législation, avec toutefois certaines restrictions juridiques visant à protéger des intérêts tels que l'ordre public et la sécurité nationale. Aucune information concernant l'application de ces restrictions n'était disponible.

44. Afin de faciliter le dépôt de plaintes et le signalement de cas présumés auprès des organes et autorités chargés de la lutte contre la corruption, tous les États sauf un avaient mis en place une série de moyens et de méthodes, notamment des services postaux ou des moyens électroniques, des numéros verts ou des permanences téléphoniques, ainsi

que des applications mobiles. Dans trois États, l'anonymat des signalements était autorisé et protégé, non seulement au niveau politique, mais aussi au niveau juridique. Toutefois, dans un État qui était doté de lois visant à le protéger, des préoccupations ont été exprimées concernant l'étendue de la protection des informations divulguées et des mécanismes de suivi. L'État s'est engagé à revoir sa législation et à offrir une plus grande protection aux personnes qui communiquent des informations pour lutter contre la corruption. Deux autres États ne pouvaient pas prévoir la possibilité de divulguer des informations sous couvert d'anonymat.

E. Secteur privé (article 12)

45. Tous les États avaient adopté, à des degrés divers, des normes et des règles de procédure spéciales afin de prévenir la corruption dans le secteur privé. La plupart d'entre eux avaient adopté une législation nationale applicable soit à la gouvernance des entreprises, soit à certains domaines particuliers tels que la comptabilité, l'audit et l'enregistrement des entreprises, et deux États pouvaient appliquer directement les dispositions d'instruments juridiques régionaux ou de normes comptables régionales aux sociétés. Dans deux pays, des organismes ou des autorités spécialisés avaient été chargés de superviser la gouvernance des entreprises, ces dernières étant tenues de faire régulièrement rapport sur le respect de leurs obligations.

46. Trois pays ont encouragé la coopération entre les services de détection et de répression et les entités privées au moyen de lois ou d'initiatives spéciales. Par exemple, l'un d'eux prévoyait dans sa loi contre le blanchiment d'argent que les entreprises privées étaient tenues de communiquer des informations aux services de poursuite et aux autorités judiciaires et de collaborer avec eux, en particulier en ce qui concerne les mesures de gel et de confiscation et la déclaration des opérations suspectes. Un autre prenait actuellement des mesures en vue de la création d'un mécanisme de signalement des irrégularités à l'intention des commissaires aux comptes, en vue de faciliter une telle coopération.

47. Afin de préserver l'intégrité des entités privées, deux États parties avaient adopté diverses normes et procédures, par exemple des codes de conduite, des exigences de conformité, des règles d'appréciation commerciale et des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts. La stratégie de lutte contre la corruption d'un État exigeait des investisseurs privés qu'ils mettent en œuvre des programmes consacrés au respect des règles anticorruption, dont la non-application pouvait entraîner des sanctions. Cependant, dans un pays, seules certaines grandes entreprises avaient commencé à mettre au point de tels programmes, et un autre État n'avait pas pris des mesures suffisantes pour préserver l'intégrité du secteur privé. Des recommandations ont été faites à ces deux États parties à cet égard.

48. Trois États avaient des exigences particulières en matière d'inscription des entreprises au registre du commerce, en vue d'accroître la transparence entre les entités privées. Dans un pays, la non-inscription pouvait même avoir des conséquences pénales. Néanmoins, en raison de la structure complexe du secteur privé, certains dispositifs juridiques, comme la fiducie, n'étaient pas couverts entièrement par les dispositions relatives à l'inscription.

49. Il n'y avait pas d'informations exhaustives concernant le contrôle public de l'usage des subventions par les entités privées et des licences accordées par des autorités publiques pour des activités commerciales, ou les restrictions à l'exercice d'activités professionnelles par d'anciens agents publics. Dans un État, les mesures prises pour prévenir l'application incorrecte des procédures de réglementation des entités privées et l'imposition de restrictions à l'exercice d'activités professionnelles par d'anciens agents publics étaient insuffisantes. Dans un autre, un règlement interdisant que les anciens agents publics soient employés dans le secteur privé après leur démission ou leur départ à la retraite était en cours d'élaboration. Des recommandations visant à combler les lacunes en la matière ont été formulées.

50. Presque tous les États parties avaient établi, sous différentes formes, des normes de comptabilité et d'audit applicables au secteur privé. La moitié d'entre eux s'en remettait à leurs lois et réglementations nationales, et l'autre moitié pouvait appliquer les normes internationales pertinentes.

51. En ce qui concerne les exigences se rapportant à la tenue des livres et états comptables, trois États appliquaient des sanctions juridiques strictes en cas de violation. Il pouvait notamment s'agir de sanctions pénales pour certaines infractions telles que la contrefaçon et la falsification de documents, l'usage de faux documents, la fraude aggravée et la tromperie. Cependant, sauf dans le cas d'un État partie, les actes énumérés au paragraphe 3 de l'article 12 de la Convention, comme l'établissement de comptes hors livres, les opérations hors livres ou insuffisamment identifiées et la destruction intentionnelle de documents comptables plus tôt que ne le prévoit la loi, n'étaient pas tous érigés en infractions. Cela étant, ces conduites étaient toujours passibles d'amendes et, en de rares occasions, les entités concernées du secteur privé pouvaient être tenues pour responsables individuellement ou collectivement.

52. L'interdiction de la déductibilité fiscale des dépenses qui constituent des pots-de-vin variait un peu d'un État partie à l'autre. Si un État interdisait expressément les déductions fiscales de ces dépenses, la législation fiscale de trois autres États n'abordait pas cette question.

F. Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (article 14)

53. De manière générale, l'article 14 était largement appliqué par les pays faisant l'objet du présent rapport. Tous les pays sauf un ont reçu des recommandations en rapport avec l'article 14, mais soit ces recommandations étaient très précises et portaient sur des problèmes particuliers dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, soit elles concernaient les mesures prises pour assurer le suivi des problèmes relevés dans le cadre d'autres évaluations antérieures, par exemple, celles menées par le Groupe d'action financière. En particulier, les évaluations mutuelles auxquelles avaient procédé le Groupe d'action financière et ses homologues régionaux semblaient avoir garanti un degré élevé d'application de cet article. En fait, tous les pays étaient membres d'organes régionaux du type du Groupe d'action financière tels que le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme du Conseil de l'Europe, le Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux et le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest. Dans trois pays, le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme était en grande partie fixé par l'Union économique et monétaire ouest-africaine et l'Union européenne (UE). Un État auquel il avait été recommandé de transposer dans son droit interne une directive de l'organisation d'intégration économique régionale pertinente afin de combler les lacunes existant dans la législation concernée a indiqué l'avoir fait depuis la visite de pays.

54. Au moment de la visite, plusieurs pays avaient achevé ou étaient sur le point d'achever leur évaluation des risques de blanchiment d'argent à l'échelle nationale. Dans presque tous les pays, les lois relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme prévoyaient une approche fondée sur les risques. Trois pays avaient adopté une approche « globalisante » de la lutte contre le blanchiment d'argent, de sorte que toute infraction, ou toute infraction d'une certaine gravité, puisse constituer une infraction principale aux fins de l'article 23 de la Convention.

55. Dans tous les pays, la législation relative à la prévention du blanchiment d'argent comprenait des dispositions sur l'identification des clients et des ayants droit économiques (selon le principe « Connaissez votre client »), le devoir de vigilance relatif à la clientèle et les niveaux de surveillance appliqués aux clients en fonction des risques (en général, surveillance « normale », renforcée ou simplifiée), ainsi que sur l'identification des personnes politiquement exposées. Les lois désignaient également les autorités et les organes de surveillance visés par les dispositions, y compris les

entreprises et professions non financières désignées. Toutefois, les lois d'un pays ne prévoyaient pas d'obligation générale de vigilance à l'égard de la clientèle et l'identification des clients (personnes physiques) n'était obligatoire que dans le cas d'opérations financières à distance.

56. Pour le reste, il n'y avait que des différences mineures entre les pays examinés en ce qui concerne le respect de la législation. Par exemple, dans un pays, les personnes politiquement exposées au niveau national n'étaient pas couvertes par la définition donnée dans la loi relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, mais cette question serait examinée au titre des nouvelles dispositions pour la transposition de la quatrième directive de l'UE sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Dans la plupart des pays, même dans les petits, il existait plusieurs autorités de surveillance. En revanche, un pays avait créé une autorité des marchés financiers en tant que seule autorité de surveillance intégrée et indépendante. Il a toutefois été recommandé que cette dernière assure elle-même une part plus importante des inspections plutôt que de faire appel à des cabinets d'audit privés pour mener les inspections dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent.

57. Tous les pays avaient institué des services de renseignement financier. En général, ces services, de type administratif, relevaient du Ministère de l'économie ou de la banque centrale. Ils étaient tous membres du Groupe Egmont, et parfois également de groupes régionaux de services de renseignement financier. Il a été recommandé à un pays d'envisager de conférer au service de renseignement financier le pouvoir d'ordonner un gel administratif des comptes ou des opérations, ou le pouvoir de bloquer l'exécution d'une opération pour une période déterminée. Les entités déclarantes étaient chargées de signaler les activités et les opérations suspectes.

58. Tous les pays avaient institué des régimes de déclaration afin de suivre les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets au porteur négociables (en général, supérieurs à un seuil correspondant à environ 10 000 dollars) et des régimes régissant les sociétés de transfert de fonds et les transferts électroniques de fonds. Les services de transfert informels, tels que le *hawala*, n'étaient pas toujours réglementés, et des recommandations ont été faites selon les circonstances.