



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

Distr. générale
31 mars 2015
Français
Original: anglais

Groupe d'examen de l'application

Sixième session

Vienne, 1^{er}-5 juin 2015

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Performance du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Examen de la performance du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Note du Secrétariat

I. Introduction

1. Dans ses résolutions 1/1, 2/1 et 3/1, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a rappelé l'article 63 de la Convention, en particulier son paragraphe 7, aux termes duquel elle créerait, si elle le jugeait nécessaire, tout mécanisme ou organe approprié pour faciliter l'application effective de la Convention. Dans sa résolution 3/1, la Conférence a adopté les termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Le processus d'examen, tel que défini à la section IV des termes de référence, vise notamment à promouvoir les objectifs de la Convention et à fournir des informations sur son application.

2. La Conférence a créé le Groupe d'examen de l'application en tant que groupe intergouvernemental d'États parties à composition non limitée fonctionnant sous l'autorité de la Conférence et lui faisant rapport. Conformément au paragraphe 44 des termes de référence, le Groupe a pour fonctions de superviser le processus d'examen afin de recenser les problèmes et les bonnes pratiques et d'examiner les besoins d'assistance technique pour veiller à la bonne application de la Convention. Ses travaux analytiques se fondent sur les rapports thématiques sur l'application.

* CAC/COSP/IRG/2015/1.



3. Pour aider le Groupe à s'acquitter de son mandat, des documents ont été établis pour chacune de ses sessions, et des mises à jour orales lui ont été présentées sur les progrès accomplis dans les examens de pays. De plus, la Conférence a été saisie à ses quatrième et cinquième sessions de rapports de synthèse faisant le point sur les travaux du Groupe, les mesures prises pour améliorer le fonctionnement du Mécanisme, et les nouvelles pratiques suivies concernant les examens de pays. Un document d'information sur l'impact du Mécanisme a également été présenté à la Conférence à sa cinquième session¹.

4. Dans sa décision 5/1, la Conférence a décidé que le Groupe devait commencer sans tarder à recueillir, avec l'appui du secrétariat, des informations pertinentes et à les examiner pour faciliter l'évaluation de la performance conformément au paragraphe 48 des termes de référence, après la fin du premier cycle d'examen, et que le Groupe devrait inscrire à l'ordre du jour de ses futures sessions un point prévoyant l'examen de ces informations. Le secrétariat a invité les États à lui communiquer des informations en application de cette décision, avant les cinquième, reprise de la cinquième et sixième sessions du Groupe. Les réponses reçues ont été rassemblées dans les documents de séance CAC/COSP/IRG/2014/CRP.2 et CAC/COSP/IRG/2015/CRP.5². Ces réponses comprenaient des remarques sur des thèmes transversaux ainsi que sur des points spécifiques du processus d'examen de pays.

5. Après l'examen de ce point par le Groupe à ses cinquième et reprise de la cinquième sessions, le secrétariat devait élaborer un document de synthèse qui s'inspire des enseignements tirés du processus tout en formulant des idées et des propositions d'amélioration fondées tant sur les expériences du secrétariat que sur l'analyse des propositions faites par les États, pour que le Groupe l'examine à sa sixième session.

II. Examen de la performance du Mécanisme

A. Résultats des examens de pays

6. À partir de la reprise de la deuxième session du Groupe, des rapports thématiques sur l'application des deux chapitres examinés lors du premier cycle, ainsi que des additifs régionaux, ont été élaborés et diffusés. À mesure que le nombre de rapports d'examen de pays terminés augmentait, ces documents ont été actualisés et étoffés de manière à rendre mieux compte des tendances en matière d'application et des nouvelles informations reçues, conformément aux instructions données par le Groupe. Celui-ci a également adopté, à sa troisième session, un modèle de résumé analytique devant permettre d'améliorer l'uniformité des

¹ CAC/COSP/2011/5, CAC/COSP/2011/8, CAC/COSP/2013/13, CAC/COSP/2013/14 et CAC/COSP/2013/16. Ces documents et les rapports d'activité réguliers adressés au Groupe mettent en évidence les enseignements tirés et les mesures pratiques prises pour renforcer les travaux du Mécanisme.

² Des réponses à une note verbale envoyée à l'issue de la reprise de la cinquième session du Groupe ont été reçues des États parties suivants: Belgique, Brésil, Chine, Égypte, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Guatemala, Maroc et Philippines. La Suisse a également soumis un document de travail (CAC/COSP/IRG/2014/CRP.16) pendant la reprise de la cinquième session du Groupe.

informations communiquées. Une publication plus détaillée sur l'application a été soumise à la Conférence à sa cinquième session sous la forme d'un document de séance, et un document analytique portant sur les recommandations énoncées dans les rapports d'examen de pays a été élaboré pour la cinquième session du Groupe.

7. Compte tenu des principes directeurs et des caractéristiques du Mécanisme, notamment pour ce qui est d'aider les États à appliquer efficacement la Convention et à recenser les difficultés et les bonnes pratiques en la matière, il était essentiel, pour établir et améliorer ces documents, de produire des informations et des données analytiques.

8. Parmi les propositions qui ont été formulées sur les questions de fond et sur les résultats du processus d'examen, un État a estimé que les résumés analytiques devaient faire plus de place aux décisions de justice qu'aux informations statistiques, et certains États, qu'il conviendrait d'établir, au cours du second cycle d'examen, une distinction claire entre les dispositions impératives et non impératives de la Convention. Un État a proposé que l'on réduise le nombre d'articles devant être examinés lors du second cycle, se disant préoccupé par le fait que leur étendue et leur nombre nécessiterait beaucoup de temps et de ressources pour des résultats superficiels. Un autre a souligné que les recommandations formulées dans le rapport devraient permettre de prendre des mesures de suivi appropriées. Un autre encore a estimé aussi qu'une nouvelle compilation des informations relatives à la coopération internationale pourrait s'avérer utile compte tenu de l'importance du sujet pour l'application de la Convention, les débats pouvant porter sur des aspects bien précis.

9. Concernant le terme du premier cycle d'examen, plusieurs États ont déclaré qu'un produit de fin de cycle serait le bienvenu. Le secrétariat était en train d'établir dans toutes les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies, un document analytique pour la sixième session de la Conférence, fondé sur les conclusions thématiques du processus d'examen. Certains États ont proposé qu'une compilation ou une analyse des recommandations non contraignantes, des lignes directrices sur l'application ou des principales observations issues des examens de pays soit élaborée pour discussion. À cet égard, il conviendrait de prendre en compte les bonnes pratiques, les difficultés rencontrées et les domaines prioritaires en matière d'assistance technique et de coopération internationale.

10. Plusieurs États ont fait valoir qu'il importait de donner suite aux recommandations figurant dans les rapports de pays et les résumés analytiques. L'élaboration de plans d'action nationaux a été notée à cet égard, avec la possibilité d'un programme de travail à mettre en œuvre. Plusieurs propositions ont été faites sur la forme de communication de la suite donnée aux observations, présentations orales succinctes faites au Groupe ou communication d'informations au secrétariat sur l'application des observations. Un État a évoqué les expériences régionales du Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption et du Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il a été noté que l'application des observations formulées au cours du premier cycle devait continuer d'être examinée pendant le deuxième cycle. Un État a indiqué que l'organisation de séminaires thématiques régionaux sur les résultats du premier cycle d'examen pourrait être envisagée.

11. De nombreux États ont rendu compte au Groupe des efforts qu'ils déployaient au niveau national en matière d'application et fait le point des progrès accomplis pendant et après les examens. Plusieurs ont noté que le processus d'examen de leur pays avait suscité des efforts de réforme anticorruption au niveau national. De même, comme les taux de ratification et d'adhésion avaient nettement progressé après la mise en place du Mécanisme, plusieurs nouveaux États parties ont fait état de l'intérêt qu'il y avait à se soumettre au processus d'examen. L'un des résultats les plus marquants de la participation au processus était qu'elle offrait aux États l'occasion d'établir et/ou de renforcer les efforts ou les mécanismes de coordination de la lutte contre la corruption au niveau national. Les rôles et les fonctions des points de contact, personnes ou organismes, ont été notés à cet égard. Au cours des sessions du Groupe, certains États ont fait savoir que la coordination au niveau national était également cruciale lorsqu'il fallait donner suite aux conclusions et observations formulées dans les rapports d'examen de pays. Une retombée positive de la participation aux examens de pays était la création ou le renforcement de systèmes statistiques ou de collecte de données.

12. Pour recueillir, d'une manière plus systématique, des informations sur la suite donnée aux observations figurant dans les rapports d'examen de pays et les résumés analytiques, le secrétariat a, dans une note verbale, invité les États à lui communiquer des informations sur les mesures prises à cet égard. Les États ont également été invités à dire quel a été l'impact de leur participation sur les travaux du Mécanisme, notamment pour ce qui est des bonnes pratiques échangées pendant le processus d'examen.

B. Assistance technique

13. Dans sa résolution 3/1, la Conférence a décidé que le Groupe d'examen de l'application serait chargé du suivi et de la poursuite des travaux entrepris précédemment par le Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur l'assistance technique. À l'origine, l'analyse des besoins d'assistance technique s'était fondée sur les réponses à la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation, mais du fait de l'augmentation du nombre de rapports d'examen de pays terminés, cette analyse s'est désormais fondée sur ces rapports finaux et donnait une représentation plus fidèle des besoins à satisfaire pour l'application des chapitres examinés.

14. La Conférence, dans sa résolution 4/1, a recommandé que les États parties indiquent les besoins d'assistance technique recensés, si possible de manière hiérarchisée, en rapport avec l'application des dispositions de la Convention examinées pendant un cycle d'examen donné, et a décidé que le Groupe examinerait, sur la base des conclusions du processus d'examen et conformément aux termes de référence du Mécanisme, les domaines prioritaires en matière d'assistance technique, ainsi qu'une synthèse des informations disponibles concernant l'évolution des besoins identifiés et des services fournis en la matière. Les informations recueillies dans les rapports d'examen de pays ont donné, à l'échelle mondiale, la première vue d'ensemble des besoins d'assistance technique en rapport avec les problèmes d'application recensés dans les rapports thématiques³.

³ CAC/COSP/IRG/2014/3.

Cet exercice a permis à la communauté des prestataires d'assistance technique, dont l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), de voir les possibilités qui s'ouvrent pour mettre au point des outils et des services d'assistance technique utiles à un grand nombre d'États. Les informations disponibles sur les besoins recensés et leur analyse ont été présentées dans ces documents, mais plusieurs questions restaient en suspens concernant les mesures à prendre et l'assistance technique à fournir comme suite aux examens. En outre, il restait à examiner les types et les catégories de besoins d'assistance technique à inclure dans la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation pour les deux chapitres à l'examen pendant le deuxième cycle.

15. Dans leurs remarques, plusieurs États ont souligné qu'il fallait fournir une assistance technique aux États qui en faisaient la demande pour les aider à effectuer leur auto-évaluation. Lors des débats de la reprise de la cinquième session, plusieurs États et d'autres partenaires se sont félicités de l'assistance technique fournie par l'ONUDC et de ses activités de renforcement des capacités. Un État a déclaré que, comme suite au processus d'examen de pays, il avait bénéficié de la coopération technique d'un des États examinateurs. On a également jugé utile la pratique qui consiste à organiser, à l'occasion d'échanges directs, des réunions de donateurs ou des débats spécifiques sur l'assistance technique. Un État a indiqué que l'assistance technique fournie comme suite aux examens de pays était limitée, et il a proposé que les prestataires encouragent les États à intégrer le processus d'examen dans leurs efforts plus larges de lutte contre la corruption et à veiller à ce qu'il soit donné suite aux besoins recensés grâce au dialogue.

16. Plusieurs États ont proposé que des plans d'action soient élaborés pour améliorer la fourniture de l'assistance technique. Il a également été souligné que l'identification de bonnes pratiques, ainsi que la participation au processus d'examen, avaient suscité l'apparition de toute une nouvelle génération de prestataires non traditionnels, pour la plupart de pays en développement et d'économies en transition, qui pouvaient souvent apporter des solutions plus adaptables aux systèmes et moyens des bénéficiaires de l'assistance technique. Deux États ont indiqué qu'ils souhaiteraient recevoir plus d'informations et discuter plus en profondeur des besoins concrets en matière d'assistance technique dans le cadre du Groupe. Dans la note verbale précédemment évoquée au paragraphe 12, les États ont également été invités à fournir des informations sur l'assistance technique dont ils ont pu bénéficier dans le cadre des examens de pays.

C. Liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation

17. Conformément aux termes de référence du Mécanisme, tous les États parties faisant l'objet d'un examen doivent, comme première étape du processus, remplir la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation approuvée par la Conférence à sa troisième session. Compte tenu de l'expérience acquise dans les examens de pays, et sur la base des observations formulées par plusieurs États parties au cours de la première année, les problèmes techniques ont été résolus et une version actualisée du logiciel, plus conviviale et plus efficace, a été développée. Cette nouvelle version a facilité l'établissement des rapports d'auto-évaluation, ainsi que l'analyse par les experts gouvernementaux. Les modifications consistaient en une réorganisation de l'enchaînement des questions permettant d'éviter les répétitions, et en la

reformulation et l'adaptation aux exigences spécifiques des dispositions examinées de plusieurs questions générales de la liste de contrôle. Par ailleurs, les questions relatives à l'assistance technique ont été déplacées et apparaissent à présent au niveau des articles plutôt que des paragraphes, ce qui permet d'éviter la répétition de besoins identiques pour l'application des divers paragraphes d'un article donné, tout en laissant la possibilité d'indiquer des besoins particuliers.

18. En vue de mettre la dernière main à la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation qui sera utilisée lors du second cycle du Mécanisme d'examen de l'application, le secrétariat a sollicité les observations des États parties sur un avant-projet d'enchaînement des questions et une proposition de structure thématique de la liste devant servir à l'examen des chapitres II (mesures préventives) et V (recouvrement d'avoirs) de la Convention (CAC/COSP/2013/3), ainsi que sur le projet de texte destiné à recueillir des réactions concernant la liste de contrôle révisée pour l'auto-évaluation aux fins de l'examen, au cours du deuxième cycle du Mécanisme, des chapitres II et V (CAC/COSP/2013/CRP.6). Les informations reçues en réponse aux circulaires par lesquelles ces documents ont été adressés aux États ont été rassemblées dans le document CAC/COSP/IRG/2014/CRP.1, dont le Groupe a été saisi à sa cinquième session. Plusieurs États ont rappelé leurs observations et ont fait des remarques supplémentaires lors des cinquième et reprise de la cinquième sessions du Groupe.

19. Pour que le Groupe puisse disposer, pour son examen à sa sixième session, d'une version actualisée de la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation, dans toutes les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies, le secrétariat a été prié, à la reprise de sa cinquième session, de continuer à recueillir les observations et les propositions des États sur le projet de liste de contrôle, et à en faire la synthèse.

20. En réponse à cette demande, le secrétariat a incorporé les observations qu'il a reçues dans le projet de texte destiné à recueillir des réactions concernant la liste de contrôle révisée pour l'auto-évaluation aux fins de l'examen, au cours du deuxième cycle du Mécanisme, des chapitres II et V. La version révisée du projet de texte a par la suite été distribuée à nouveau pour recueillir d'autres réactions, et les réponses reçues à la circulaire concernée sont présentées dans le document CAC/COSP/IRG/2015/CRP.5⁴.

21. Plusieurs États se sont félicités de la rationalisation de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation et ont demandé que certains paragraphes soient fusionnés pour mettre à profit les synergies, tandis qu'un État a indiqué qu'il préférerait conserver les mêmes formulations de questions que pour le premier cycle.

22. S'agissant des encadrés explicatifs insérés dans la liste de contrôle, plusieurs États se sont félicités des modifications apportées pour faire ressortir le fait que ces encadrés ne constituaient que des recommandations. Un État a estimé que les explications données pour le chapitre II étaient trop détaillées, alors que, pour le chapitre V, elles n'étaient guère suffisantes.

⁴ Les États parties suivants ont fait part de leurs réactions sur la version révisée de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation: Arménie, Australie, Belgique, Brésil, Chine, Égypte, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Guatemala, Israël, Italie, Jamaïque, Maroc, Mexique, Panama, Philippines, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Serbie et Yémen.

23. Un État a jugé qu'il fallait introduire une distinction claire entre les différents niveaux d'obligation prévus dans la Convention, alors que certains ont proposé que soit réduit le nombre d'articles devant être examinés. Par ailleurs, plusieurs États ont jugé souhaitable que des questions sur les bonnes pratiques soient insérées dans la liste de contrôle pour l'auto-évaluation. Certains ont appelé l'attention sur le fait que, dans l'avenir, le projet de liste de contrôle pour l'auto-évaluation devrait être disponible dans toutes les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies.

24. Après réception de ces réponses, le secrétariat a incorporé les observations dans le projet de liste de contrôle pour l'auto-évaluation, qui figure dans le document CAC/COSP/IRG/2015/CRP.1, disponible dans toutes les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies.

D. Questions de procédure et financement

25. Les États ont constaté que, dans l'ensemble, le Mécanisme d'examen de l'application avait bien fonctionné pendant le premier cycle, et que ses principes directeurs et ses caractéristiques avaient été respectés. Certains États ont insisté sur le caractère intergouvernemental du Mécanisme, et d'autres ont noté qu'il n'était aucunement nécessaire de modifier les termes de référence et les lignes directrices.

26. En ce qui concerne les questions de procédure, certains États ont proposé que des solutions plus efficaces soient employées pour les étapes initiales des examens. Ainsi, dans un souci d'efficacité, le secrétariat avait révisé les listes d'experts gouvernementaux mises en ligne sur le site Web de l'ONUDC et encouragé les États devant être examinés une année donnée à désigner leurs points de contact suffisamment tôt. En ce qui concerne le tirage au sort, plusieurs mesures pratiques avaient déjà été prises par le Groupe. Il a été proposé que ce tirage soit organisé par le Bureau avant les réunions du Groupe, afin de gagner du temps pour délibérer sur d'autres questions et mener des consultations. Il a en outre été proposé que le Bureau puisse également organiser le tirage au sort entre les sessions pour réduire les problèmes que pourrait poser l'absence de réaction des États⁵.

27. De nombreux États ont mis en avant des points concernant les délais indicatifs. Certains États étaient en faveur de la nomination rapide des points de contact, de la soumission en temps voulu de tout document complémentaire et de la préparation de l'auto-évaluation en amont de la sélection des États devant participer à l'examen, toutes mesures qui devaient permettre d'éviter le ralentissement du processus d'examen. D'autres États ont souligné qu'il importait de finaliser les rapports le plus tôt possible. Plusieurs États ont noté l'utilité du dialogue direct dans le cadre du processus d'examen de pays.

28. Il a été observé que les délais de traduction étaient parfois longs, et que la qualité de ces traductions pourrait être améliorée. Un État a proposé que le nombre des documents à traduire soit réduit. Les questions linguistiques posaient de sérieux problèmes dans un grand nombre d'examens. Le secrétariat avait pris des mesures

⁵ Dans sa résolution 4/1, la Conférence a approuvé la pratique suivie par le Groupe d'examen de l'application en ce qui concerne les questions de procédure liées au tirage au sort. Le secrétariat a établi, pour la cinquième session de la Conférence, une compilation des règles de procédure à respecter pour le tirage au sort et de la pratique suivie à cet égard (CAC/COSP/2013/16).

pour améliorer les délais et la qualité des traductions, mais il restait encore à faire, comme éviter d'adresser plusieurs demandes de traduction au cours d'un même processus d'examen.

29. Certains États ont fait valoir que les auto-évaluations et les rapports de pays devraient être publiés, tandis qu'un autre a proposé que le processus d'examen fasse l'objet d'une annonce et d'un lancement officiels dans les États, et que les coordonnées des points de contact soient rendues publiques. De plus, l'échange d'informations entre les États parties devait être encouragé et les États pourraient demander au secrétariat de publier leurs auto-évaluations et leurs rapports de pays sur la page des profils de pays du site Web de l'ONU DC.

30. Plusieurs États ont insisté sur le fait qu'il importait de respecter les principes directeurs et les termes de référence, la nature intergouvernementale du Mécanisme et la nature volontaire des visites de pays comme moyen de dialogue direct, tandis que d'autres ont souligné qu'il importait de faire participer la société civile et le secteur privé aux examens de pays et au Mécanisme.

31. En ce qui concerne le financement du Mécanisme, plusieurs États se sont déclarés en faveur du modèle de financement mixte actuel, qu'ils considéraient comme essentiel pour couvrir durablement les besoins du Mécanisme; d'autres ont estimé que le Mécanisme devrait être financé intégralement par le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies pour que son impartialité soit garantie. Le secrétariat avait cherché à faire des économies afin d'accroître l'efficacité du Mécanisme tout en préservant la qualité du processus d'examen et il avait régulièrement établi des rapports sur les ressources et les dépenses à l'intention du Groupe et de la Conférence des États parties.

III. Questions à examiner

32. Le Groupe souhaitera peut-être envisager de recommander que la Conférence, à sa sixième session, approuve l'utilisation de la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation, dans toutes les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies, pour la conduite des examens pendant le deuxième cycle.

33. Le Groupe souhaitera peut-être aussi demander au secrétariat de continuer à recueillir des informations pertinentes pour faciliter l'évaluation de la performance du Mécanisme et établir un document actualisé et harmonisé dont il serait saisi à sa sixième session.

34. Le Groupe souhaitera peut-être faire des propositions ou des recommandations concernant la conduite des examens pendant les premier et deuxième cycles pour que la Conférence les examine.