



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

Distr.: Générale
6 août 2007

Français
Original: Anglais

Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'examiner l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Vienne, 29-31 août 2007

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

Étude des mécanismes ou organes appropriés pour examiner l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption et préparation du mandat de ces mécanismes ou organes

Création d'un mécanisme pour examiner l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Document d'information établi par le Secrétariat**

I. Introduction

1. Conformément à l'article 63 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (résolution 58/4 de l'Assemblée générale, annexe), la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a été instituée pour améliorer la capacité des États parties à atteindre les objectifs énoncés dans la Convention et renforcer leur coopération à cet effet ainsi que pour promouvoir et examiner l'application de la Convention. En vertu du paragraphe 1 dudit article, la Conférence s'enquiert des mesures prises et des difficultés rencontrées par les États parties pour appliquer la Convention en utilisant les informations que ceux-ci lui communiquent et par le biais des mécanismes complémentaires d'examen qu'elle pourra établir. La Convention a ainsi établi le principe de l'examen de son application par la Conférence, tout en laissant à cette dernière le soin de décider des moyens à mettre en œuvre pour cet examen.

2. À sa première session, tenue à Amman du 10 au 14 décembre 2006, la Conférence a fait une avancée importante dans cette direction en convenant qu'il était nécessaire d'établir un mécanisme approprié pour faciliter l'examen de

* CAC/COSP/WG.1/2007/1.

** La soumission du présent document a été retardée compte tenu de la nécessité de réunir des informations supplémentaires.



l'application de la Convention. Dans sa résolution 1/1, elle a créé un groupe d'experts intergouvernemental à composition non limitée chargé de lui faire des recommandations à sa deuxième session quant aux mécanismes ou organes appropriés pour examiner l'application de la Convention.

3. Entre-temps et sous réserve de la disponibilité de contributions volontaires, la Conférence a prié l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) d'aider les parties dans leurs efforts de collecte et de fourniture d'informations sur leur auto-évaluation et leur analyse de l'application, et de lui faire rapport en conséquence à sa deuxième session.

4. Toujours à la première session de la Conférence, les représentants se sont déclarés favorables à la mise en place d'un mécanisme d'examen efficace et bien ciblé, tout en estimant cependant que ce mécanisme devrait être de nature continue et pratiquer une approche graduelle. Le mécanisme devrait, selon eux, être efficace, efficient, transparent et non interventionniste et disposer d'un financement prévisible. Il devrait permettre à la Conférence de cerner les problèmes rencontrés et d'identifier les bonnes pratiques dans les efforts des États parties pour appliquer la Convention. Les représentants ont en outre souligné que ce mécanisme ne devrait pas être trop complexe ni nécessiter beaucoup de ressources et qu'il devrait être impartial et participatif. À cet égard, celui-ci devrait évaluer le respect des obligations découlant de la Convention d'une manière compatible avec le principe de la souveraineté des États. Par ailleurs, la Conférence a souligné qu'il y avait une relation étroite entre assistance technique et application et a fait valoir que le mécanisme devrait permettre aux États parties d'identifier les lacunes de leurs cadres législatifs et institutionnels afin de les combler, si nécessaire, en demandant une aide.

II. Création d'un mécanisme d'examen approprié

5. La création d'un mécanisme d'examen efficace est au cœur de la Convention contre la corruption, comme c'était le cas pour la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25 de l'Assemblée générale, annexe I) et les protocoles s'y rapportant (résolutions 55/25, annexes II et III, et 55/255, annexe, de l'Assemblée). La Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée n'a pas encore pris la décision de créer un mécanisme d'examen à part entière et a plutôt utilisé la méthode de la discussion en plénière à partir des informations recueillies par le Secrétariat au moyen de deux cycles de questionnaires. À sa session inaugurale, la Conférence des États Parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a pris conscience des inconvénients de cette approche et a cherché à s'orienter vers une approche plus verticale, tout en tenant compte du souhait de tirer les enseignements de l'expérience et d'utiliser au mieux le temps disponible. Elle a en outre été sensible à la demande insistante des parties prenantes de saisir l'occasion qui se présentait alors de veiller à ce que les grandes attentes suscitées par l'élaboration et l'entrée en vigueur rapide de la Convention ne soient pas finalement déçues.

6. Dès le début, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a adopté une approche différente de celle suivie par la

Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée en décidant de s'intéresser tant à la collecte d'informations (résolution 1/2) qu'à l'examen de l'application (résolution 1/1). Elle a opté pour cette approche compte tenu de deux facteurs importants:

a) Premièrement, la collecte d'informations est indispensable pour qu'un organe comme la Conférence puisse remplir sa mission. Cela étant, elle représente un défi en raison de la quantité d'informations requises et des capacités limitées des États, élément qui n'est en aucun cas directement lié au niveau de développement. Quoi qu'il en soit, la communication d'informations à la Conférence est une obligation juridique claire et indiscutable pour les parties à la Convention contre la corruption. L'expérience acquise par la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée montre clairement qu'il est nécessaire de réexaminer la méthode de collecte d'informations et d'adopter des solutions davantage novatrices;

b) Deuxièmement, la création d'un mécanisme d'examen approprié devait se faire parallèlement aux travaux de collecte d'informations. La décision politique importante de la Conférence de franchir une étape cruciale en reconnaissant la nécessité d'un tel mécanisme imposait de prendre des mesures sans attendre, essentiellement parce que l'élaboration d'un tel mécanisme exigerait d'analyser en profondeur toute une série d'options et de tenir dûment compte de toutes les préoccupations (qu'elles soient d'ordre politique ou pratique) que peuvent avoir les États. Une autre raison était le souci de soutenir et d'alimenter le fort élan de coopération et de compréhension mutuelle par un dialogue ouvert et franc, conformément à l'esprit tant de la Convention contre la corruption que de la Conférence.

7. L'ONUDC a activement soutenu les États parties dans leurs efforts de collecte d'informations. Ainsi, le Secrétariat a établi une liste de contrôle pour l'auto-évaluation en application de la résolution 1/2, en utilisant comme modèle le projet de liste de contrôle proposé à la première session de la Conférence (CAC/COSP/2006/L.3). Afin d'améliorer encore la qualité des informations collectées et d'aider les États, il a également organisé une réunion de groupe d'experts en mars 2007 pour étudier la question de l'examen de l'application, et en particulier la collecte d'informations. Parallèlement, il a développé une application informatique pour la collecte d'informations sur l'auto-évaluation à partir de la liste de contrôle.

8. Le Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'examiner l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption jugera peut-être utile, lors de ses délibérations, d'étudier les méthodes de collecte d'informations les plus couramment appliquées par d'autres organes de mise en œuvre (CAC/COSP/2006/5, par. 7):

<i>Méthode de collecte d'informations</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Questionnaires	Un moyen efficace de recueillir des informations initiales et de premier niveau sur l'application	Cette méthode peut être longue lorsque les problèmes dont on traite sont complexes et les gouvernements peuvent rencontrer des difficultés lorsqu'ils doivent recueillir des données auprès de différents services, ce qui peut se solder par des taux de réponse faibles ou insuffisants
Rapports de pays	Sentiment des gouvernements d'être parties prenantes; les rapports de pays peuvent être utilisés par les gouvernements comme un outil pour évaluer leurs propres progrès	Documents longs, pas toujours compatibles; analyse longue et difficile pour le Secrétariat; nécessitent des lignes directrices claires pour être complets
Auto-évaluations	Sentiment des gouvernements d'être parties prenantes; les auto-évaluations peuvent être utilisées comme un outil par les gouvernements pour évaluer leurs propres progrès	Des difficultés peuvent surgir lorsque les gouvernements doivent recueillir des données auprès de différents services; nécessitent des lignes directrices claires pour être complètes
Sources ouvertes	Informations auxquelles le Secrétariat peut accéder facilement	La prérogative des gouvernements d'être les sources authentiques de l'information n'est pas respectée; les informations peuvent être inexactes ou tendancieuses; charge de travail supplémentaire pour le Secrétariat qui doit valider les informations et les compléter

9. Il pourrait également être utile de rappeler que les mécanismes d'examen existants font en général partie des types énumérés ci-après, ou sont une combinaison de ces types (CAC/COSP/2006/5, par. 8):

<i>Mécanisme d'examen</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients éventuels</i>
Organe indépendant	Fournit une analyse de fond spécialisée et de bonne qualité	Selon la composition de l'organe, sentiment limité d'être partie prenante; la question de la sélection nécessite une réflexion prudente
Examen par les pairs		
a) Examen plénier	Sentiment d'une pression des pairs et occasion, pour les États, d'apprendre les uns des autres	Il peut être long et difficile à maintenir ciblé; pour des raisons pratiques, l'examen ne peut être que superficiel
b) Examen par des experts	Sentiment d'être partie prenante et pression des pairs	Exige de déterminer avec soin la composition et la méthode de sélection afin de surmonter les difficultés politiques, en particulier dans le contexte d'un organe mondial

III. Caractéristiques d'un mécanisme d'examen

10. Dans sa résolution 1/1, la Conférence des États Parties a souligné que tout mécanisme d'examen devrait présenter un certain nombre de caractéristiques, à savoir être transparent, efficace, non intrusif, non exclusif et impartial; n'établir aucune forme de classement; permettre d'échanger les bonnes pratiques et les problèmes; et compléter les mécanismes d'examen internationaux et régionaux existants pour lui permettre, selon qu'il conviendra, de coopérer avec eux et éviter les chevauchements.

A. Mécanismes transparents, efficaces, non intrusifs, non exclusifs et impartiaux

11. À la première session de la Conférence des États parties, il est apparu clairement que le mécanisme d'examen devrait prendre en compte la nature sensible et complexe de la lutte contre la corruption, ses exigences – tant sur le plan politique que financier – et son effet potentiel dans le contexte de la situation générale d'un État. Ces questions devraient également être examinées minutieusement, conjointement avec les principes de la souveraineté et de la non-intervention dans les affaires intérieures. Tout cela est particulièrement important compte tenu de la nature politique de la Conférence et du souhait d'éviter qu'elle devienne une instance mondiale sujette à controverse, ce qui irait à l'encontre de l'esprit de son mandat.

12. La Conférence doit par conséquent réaliser un dosage subtil entre assurer l'application la plus complète possible de la Convention contre la corruption et respecter la prérogative des États parties de déterminer le meilleur moyen de s'acquitter de leur obligation d'appliquer ladite convention. La force de la Conférence réside tant dans la nature générale de son mandat et dans ses fonctions et responsabilités multiples, que dans le fait que toutes les parties se trouvent sur un pied d'égalité. Considéré de ce point de vue, le concept d'examen par les pairs acquiert une autre dimension, devenant un effort collectif pour trouver le plus grand dénominateur commun en pleine connaissance des exigences requises et avec une volonté collective d'y satisfaire.

13. La transparence est un élément essentiel de tout mécanisme d'examen et peut s'appliquer à divers niveaux. Elle peut concerner le processus d'examen même et la possibilité qu'il offre ou non d'obtenir des données de différentes sources. Elle peut concerner également le produit de cet examen. Ainsi, les conclusions, les rapports et les discussions peuvent être rendus publics ou accessibles aux autres États soumis au processus d'examen.

14. L'impartialité est une composante clef de l'efficacité et de la légitimité de tout mécanisme d'examen. Elle peut être assurée grâce à une procédure rigoureuse de détermination de la composition d'un organisme d'examen selon des critères détaillés auxquels on ne pourrait déroger, en particulier dans le cas de la nomination de groupes d'experts. L'impartialité est également garantie par l'indépendance générale du processus d'examen, notamment grâce à un financement durable et prévisible.

B. Caractère inapproprié des classements

15. Il existe un certain nombre d'indices de corruption, de classements ou de classifications aux niveaux régional et mondial. La Conférence des États Parties a estimé que les mécanismes d'examen ne devraient pas chercher à stigmatiser certains États et à en féliciter d'autres, mais plutôt veiller à l'application effective dans chaque contexte national. L'objectif ultime serait de mesurer les progrès accomplis dans l'application de la Convention par rapport à des critères de référence préétablis reflétant la situation de la lutte contre la corruption dans le pays examiné au début du processus. L'établissement d'un classement pour l'examen de l'application irait à l'encontre de l'objectif de la Conférence car les États parties à la Convention se trouveront bien évidemment à des étapes très différentes de l'application selon les exigences nationales. C'est pourquoi les critères initialement préétablis différeront déjà quelque peu en fonction du contexte national considéré. On pourra mesurer les progrès effectivement réalisés par les États parties, ou l'absence de progrès, en utilisant ces critères initiaux, plutôt qu'en recourant à un système de classement général.

C. Possibilités d'échanger les bonnes pratiques et les problèmes

16. L'échange de données d'expérience concernant les mesures valables ou efficaces contre la corruption est un élément central de la mission de la Conférence, telle que consacrée par l'article 63 de la Convention. Le paragraphe 6 dudit article prévoit que chaque État partie communique à la Conférence des informations sur ses programmes, plans et pratiques ainsi que sur ses mesures législatives et administratives visant à appliquer la Convention. En vue de favoriser un échange fructueux et efficace des données d'expérience aux niveaux national et régional, le Groupe de travail voudra peut-être recommander des options pour la communication et l'analyse de ces informations. Le rôle du Secrétariat dans la collecte et l'analyse de ces informations devant également être pris en compte, il voudra peut-être aussi recommander des moyens appropriés d'utiliser au mieux les ressources humaines et matérielles limitées pour s'acquitter des obligations en matière de communication d'informations.

D. Complémentarité et nécessité d'éviter la répétition inutile d'activités

17. Comme le souligne un document d'information précédemment établi sur l'examen de l'application de la Convention contre la corruption (CAC/COSP/2006/5), il existe déjà un certain nombre de mécanismes pour examiner l'application d'autres instruments n'ayant pas une portée mondiale. La Conférence a donc estimé qu'il fallait absolument éviter de réinventer ce qui existait déjà. Cela étant, il y a beaucoup d'enseignements à tirer des autres mécanismes de suivi ou d'examen et le Groupe de travail voudra peut-être formuler des recommandations sur les domaines de synergie éventuels et les utilisations possibles des résultats obtenus dans le cadre de ces mécanismes. De même, une analyse approfondie de l'expérience et des enseignements tirés des autres mécanismes peut

contribuer à éviter les écueils lors de la création du mécanisme pour l'examen de la Convention.

18. Les mécanismes régionaux et sectoriels existant dans le domaine de la lutte contre la corruption sont relativement récents et varient considérablement. Ainsi, le Groupe de travail sur la corruption de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui est entrée en vigueur en 1999, applique une procédure de suivi très élaborée qui comporte des éléments d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle basés sur un examen par les pairs. Une analyse des lacunes de la législation est réalisée et des informations détaillées sont collectées au moyen de questionnaires, à la suite de quoi des missions sont effectuées dans l'État examiné. Le secrétariat établit un projet de rapport, qui est examiné avec l'État, et présente au Groupe de travail un rapport final qui comprend, si possible, les observations formulées par l'État. Cette procédure offre aux examinateurs, à l'État soumis à examen et aux autres membres du Groupe de travail une possibilité supplémentaire de dialoguer et de discuter.

19. Les pays d'Asie et du Pacifique ont progressivement fait le point des mesures prises pour combattre la corruption dans le cadre de l'Initiative BASD/OCDE de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique de 1999, et plus précisément du Plan d'action de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique, adopté par les États de la région en 2001. Les États participants établissent des rapports d'auto-évaluation qui sont soumis à une évaluation mutuelle au sein de comités de pilotage; les résultats de ces rapports permettent d'établir des critères de référence pour mesurer les progrès réalisés par la suite, ou l'absence de progrès, dans l'application des mesures de lutte contre la corruption formulées dans le Plan d'action.

20. Le Conseil de l'Europe est dépositaire d'une série d'instruments juridiques contre la corruption et a adopté un programme d'action global contre la corruption. Son Groupe d'États contre la corruption (GRECO) suit l'application de ces instruments au moyen d'une procédure d'évaluation mutuelle et formule des recommandations à l'intention des États évalués. Il évalue ensuite les mesures prises pour mettre en œuvre ces recommandations dans le cadre d'une procédure de conformité distincte.

21. La Convention interaméricaine contre la corruption (E/1996/99), qui est entrée en vigueur en 1997, a ultérieurement été pourvue d'un mécanisme de suivi par les pairs, coordonné par le Secrétariat général de l'Organisation des États américains. Ce mécanisme comprend deux organes: une Conférence des États parties et un Comité d'experts, chargé de l'analyse technique des informations communiquées par les États examinés au moyen d'un questionnaire et de documents joints.

22. Ensemble, ces mécanismes génèrent un corpus d'informations, de connaissances et d'analyses qui pourrait être exploité en tant que source secondaire de renseignements pour examiner le respect de certaines dispositions de la Convention contre la corruption. En particulier, les recommandations des divers organes concernant la transposition dans le droit national ou les mesures formulées dans le cadre de plans d'action peuvent fournir des orientations lors de l'établissement des critères de référence permettant de mesurer les progrès réalisés dans l'application de la Convention.

IV. Possibilités d'examen existantes: le programme pilote de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

23. Conformément au paragraphe 4 de la résolution 1/1 de la Conférence des États parties, l'ONUDC a élaboré un projet d'assistance technique destiné à offrir des possibilités adéquates pour tester les moyens éventuels d'examiner l'application de la Convention contre la corruption. Ce projet adopte une méthode d'examen qui combine auto-évaluation, examen de groupe et examen d'experts en tant que mécanisme possible d'examen de l'application de la Convention dans les pays qui ont proposé d'y participer. L'objectif est d'évaluer l'efficacité de l'approche et, partant, d'aider la Conférence à parvenir à une décision concernant la création d'un mécanisme d'examen approprié.

24. L'examen portera essentiellement sur la mesure dans laquelle les cadres réglementaires et législatifs existant dans les États participants sont conformes à certaines dispositions de la Convention. En limitant ainsi le champ de cet examen, on pourra plus aisément tirer des conclusions utiles sur la faisabilité et l'efficacité de la méthodologie expérimentale et obtenir des résultats provisoires à temps pour la deuxième session de la Conférence.

25. Une réunion initiale de planification et la première réunion d'experts désignés par les États participants (groupe d'examen) se sont tenues à Vienne pour examiner les questions de fond et d'organisation liées au projet, notamment la portée de l'examen, la méthode et les modalités d'évaluation et d'exécution. Les rapports des deux réunions sont à la disposition du Groupe de travail.

26. Le groupe d'examen a étudié les options méthodologiques en prenant comme point de départ la liste de contrôle pour l'auto-évaluation établie par le Secrétariat et distribuée à tous les États parties. Les États participant au projet pilote répondront à toutes les questions, tant facultatives qu'obligatoires, figurant sur la liste et le groupe d'experts chargé de l'examen analysera ensuite les réponses. On a souligné l'importance d'un dialogue actif entre les États examinés et les experts. Dans le cadre du projet pilote, chaque État participera aux examens avec un autre État de son groupe régional et avec un troisième État dans l'optique de favoriser un dialogue plus étroit au plan régional et, si possible, de fixer des critères de référence et d'examiner les efforts accomplis dans des contextes comparables. Les experts peuvent en outre effectuer des missions sur place pour valider les résultats de leur analyse. Un rapport final sur les conclusions du projet pilote sera présenté à la Conférence à sa deuxième session. Les résultats préliminaires de ces conclusions ne sont pas encore connus, mais les discussions entre les experts du groupe d'examen pourraient être intéressantes et utiles à ce stade. Le Groupe de travail voudra donc peut-être faire des suggestions au groupe d'examen pilote afin de mieux tester les différentes options d'examen.

27. Le projet actuellement exécuté par l'ONUDC dans trois pays d'Afrique de l'Ouest, avec le financement du Fonds des Nations Unies pour la démocratie, représente une autre possibilité de synergie. Des informations sur les progrès et conclusions préliminaires du projet, qui utilise la Convention comme modèle pour les activités de lutte contre la corruption, seront présentées à la Conférence à sa deuxième session.

V. Examen de l'application et assistance technique

28. Conformément à sa résolution 1/5, la Conférence des États parties a créé un groupe de travail sur l'assistance technique pour examiner les besoins en la matière, donner des conseils sur les priorités, étudier les informations recueillies par le biais de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation, ainsi que les informations intéressant les activités d'assistance technique, et promouvoir la coordination des activités pour éviter les chevauchements. Les activités du Groupe de travail chargé d'examiner l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption et du Groupe de travail sur l'assistance technique sont étroitement liées, car le second examinera les réponses à la liste de contrôle, qui comprend des questions sur l'assistance technique pour chaque disposition et où il est rappelé au tout début qu'il est possible d'obtenir une assistance technique pour remplir la liste.

VI. Autres questions devant être examinées plus avant

29. Outre les questions susmentionnées, le Groupe de travail voudra peut-être garder à l'esprit qu'il faudrait, lors de la conception du mécanisme d'examen, tenir compte du fait que le nombre de membres de la Conférence augmentera rapidement dans les années à venir. Cette constante modification dans la composition de la Conférence sera un aspect important qu'il faudra prendre en considération car elle pose des difficultés particulières si l'on veut doter le mécanisme de la flexibilité et de la rapidité nécessaires. À cet égard, la question du financement prévisible et durable du mécanisme d'examen est primordiale.

30. Le Groupe de travail voudra peut-être réfléchir au moyen d'utiliser au mieux les expériences acquises dans le cadre des autres mécanismes régionaux et sectoriels. En particulier, il voudra peut-être examiner comment tirer parti des résultats des autres examens et évaluations sans porter atteinte à l'intégrité des dispositions de la Convention dans son ensemble ou à la légitimité du processus.

31. En examinant la manière de concevoir le mécanisme d'examen, le Groupe de travail voudra peut-être faire fond sur la discussion ci-dessus des principales caractéristiques convenues par la Conférence et adapter ensuite le mécanisme aux exigences particulières de l'examen d'un instrument mondial comme la Convention. Il faut, aux fins du processus d'examen, définir un mandat précis et répartir clairement les rôles pour que ces caractéristiques soient respectées. Le rôle du Secrétariat dans le soutien au processus doit également être abordé. À ce propos, le Groupe de travail voudra peut-être donner des conseils concernant les outils que le Secrétariat pourrait produire pour faciliter et améliorer l'examen de l'application de la Convention. Il voudra peut-être aussi étudier la composition de tout organe d'examen qui prendra les rênes du processus pour garantir l'impartialité et l'efficacité.

32. Le sentiment, pour les États parties, d'être parties prenantes dans le processus d'examen est d'une importance capitale. Le Groupe de travail voudra peut-être conseiller la Conférence sur les modalités de communication des résultats et des conclusions intéressant les États qui se sont soumis au processus d'examen.