



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

Distr.: Générale
3 janvier 2008

Français
Original: Anglais

Deuxième session

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

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

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

Bilan du programme d'examen pilote

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 5 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 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.

* CAC/COSP/2008/1.

** La nécessité de mener des consultations avec les pays participant au programme d'examen pilote a retardé la soumission du présent document.



3. La Conférence s'est mise d'accord sur certaines caractéristiques que le mécanisme d'examen devrait posséder: il devrait 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 permettre à la Conférence, selon qu'il conviendra, de coopérer avec eux et éviter les chevauchements.

II. Méthodes choisies par les différents groupes d'examen

4. À sa première session, la Conférence a demandé au Secrétariat 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. Pendant la session, plusieurs représentants ont fait connaître la volonté de leur gouvernement d'appuyer à titre provisoire un mécanisme d'examen associant l'auto-évaluation à un processus d'examen soutenu par le Secrétariat. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a répondu en élaborant un projet d'assistance technique destiné à offrir des possibilités adéquates pour tester les moyens éventuels d'examiner l'application de la Convention. Ce projet consistait en un examen limité de l'application de la Convention dans les pays qui s'étaient portés volontaires pour participer en utilisant une méthode qui combinait auto-évaluation, examen de groupe et examen d'experts en tant que mécanisme (ou mécanismes) possible d'examen de l'application de la Convention. Le programme pilote avait pour objectif 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. Les États participants étaient les suivants. Argentine, Autriche, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Indonésie, Jordanie, Norvège, Pays-Bas, Pérou, Pologne, République-Unie de Tanzanie, Roumanie, Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et Suède.

5. Les États qui s'étaient proposés pour participer au programme pilote ont commencé par tenir des réunions pour étudier le mandat du groupe d'experts chargé de l'examen, et ils se sont mis d'accord sur un certain nombre d'options pour la méthode à utiliser. Plus précisément, les pays examinés auraient à répondre à toutes les questions, facultatives et obligatoires, de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation, conformément à la résolution 1/2 de la Conférence, et les réponses seraient examinées par le groupe. L'accent était mis sur l'importance d'un dialogue actif entre le pays examiné et les experts. En outre, chaque pays participerait aux examens avec un autre pays de son groupe régional et avec un troisième pays dans le souci de favoriser un dialogue plus étroit au plan régional et, si possible, de fixer des critères de référence pour les examens qui se dérouleraient dans des contextes comparables. Les experts pourraient, si nécessaire et avec l'accord du pays examiné, effectuer des missions sur place pour valider les résultats de leur analyse. Dans la mesure où la participation au processus était volontaire, il était souligné que le pays examiné était entièrement libre, tout au long du processus d'examen et en consultation avec les experts et le Secrétariat, de décider ou non qu'il pourrait faire l'objet d'une visite.

6. En décembre 2007, lorsque le groupe d'experts s'est réuni à Vienne, chacun des 16 pays examinés en était à une étape différente du processus. Tous avaient désigné des agents de liaison et présenté leur liste de contrôle pour l'auto-évaluation

et, tous avaient été en contact avec les experts chargés de l'examen. Certains avaient entamé un dialogue actif avec les experts et le Secrétariat sur un certain nombre de questions. Des conférences téléphoniques avaient eu lieu pour discuter des points particuliers de l'auto-évaluation et de l'organisation de visites de pays, dont certaines auraient lieu avant et d'autres après la deuxième session de la Commission. Dans les cas où les examens avaient été achevés et où il n'était pas prévu de visite sur place, les experts mettaient la dernière main à leur rapport au moment où le présent document d'information était rédigé.

III. Enseignements tirés. éléments marquants du programme pilote

A. La liste de contrôle pour l'auto-évaluation et les méthodes d'examen

L'auto-évaluation

7. Les experts ont convenu que la liste de contrôle pour l'auto-évaluation était une bonne base et un point de départ pour l'examen. De l'avis général, la formule de la liste de contrôle était utile pour le recueil d'informations sur la législation, mais elle était moins adaptée pour examiner l'application de ladite législation ou de règlements dans la pratique. Bien que limité, le nombre d'articles sélectionnés dans la liste couvrait néanmoins les quatre principaux piliers de la Convention et les États avaient amplement la possibilité d'identifier leurs besoins en matière d'assistance technique. Il a aussi été estimé que le fait même de remplir la liste avait aidé à la coordination des départements ou services pertinents participant à la lutte contre la corruption sur le plan national. La liste de contrôle constituait un support écrit pour entreprendre l'analyse de l'application, mais les experts ont aussi noté que, pour chaque liste qui avait été soumise au Secrétariat, il avait fallu des informations et des discussions supplémentaires pour approfondir certaines réponses du type "oui/non". Par exemple, la plupart d'entre eux ont demandé à recevoir des documents sur les lois et règlements pour étayer les réponses données. Ils ont aussi indiqué que l'on devrait prévoir la possibilité de corriger ou compléter les informations fournies, car certains pays avaient reconnu la présence d'erreurs ou d'incohérences à la suite d'observations formulées par les experts. Ces derniers avaient demandé des explications et des précisions supplémentaires au sujet des réponses figurant dans la liste de contrôle, et constaté que les informations voulues sur l'application concrète de la Convention n'apparaissaient pas toujours de façon satisfaisante dans ces réponses.

Traduction

8. La traduction des réponses apportées dans la liste de contrôle, des documents explicatifs ainsi que des questions et réponses échangées par la suite a été l'un des principaux défis à relever pour assurer un examen efficace. Dans ce contexte, la documentation et le traitement des grandes quantités de documents générés par le processus d'examen posaient un problème plus vaste, en particulier si l'expérience menée avec un groupe de taille réduite était étendue au nombre croissant de parties à la Convention.

Autres mécanismes d'examen

9. Les experts se sont interrogés sur le moyen de tirer profit des résultats des autres mécanismes d'examen existants. Certains ont indiqué que leur pays ne prenait part à aucun mécanisme, tandis que d'autres ont estimé qu'il était nécessaire de trouver un moyen d'intégrer efficacement à la fois les informations collectées dans le cadre de ces mécanismes et les résultats des examens. Les options étaient de laisser les experts répondants décider des informations qui seraient intégrées ou de demander au Secrétariat de compléter les informations contenues dans les listes de contrôle des différents pays par les rapports éventuels les concernant provenant d'autres mécanismes.

L'approche intrinsèquement positive de la Convention

10. On a reconnu et souligné que l'application de la Convention était un processus dont les exigences variaient selon les pays, en fonction notamment de leur niveau de développement. Cet aspect devrait être pris en compte lors de l'élaboration du mécanisme d'examen car il influera sur le rythme de mise en œuvre et sur ses résultats. On a souligné que la Convention avait adopté une approche intrinsèquement positive, que la Conférence avait déjà incorporée dans les caractéristiques du mécanisme d'examen présenté dans sa résolution 1/1. La Convention et la Conférence visaient à trouver les moyens d'encourager et de soutenir les actions nationales de lutte contre la corruption et non à anticiper les erreurs dans l'application ou d'évaluer les résultats. Tout mécanisme d'examen devrait donc avoir cette même orientation positive et non essayer de découvrir les imperfections de l'application, cette dernière devant être jugée en fonction de la situation de chaque pays et examinée cas par cas. La structure actuelle du programme pilote, centrée autour de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation, visait à établir des critères de référence permettant à chaque pays de mesurer les progrès qu'il avait accomplis. Cette démarche, qui excluait par sa nature toute idée de comparaison ou de classement, visait à appuyer les actions et les engagements de chaque État, notamment en signalant et en reconnaissant les bonnes pratiques.

Portée et profondeur de l'examen

11. Les experts ont discuté de l'étendue et de la profondeur de l'examen et noté que ce dernier pourrait porter sur les normes et sur les orientations et faire intervenir plus de documents et d'analyses que n'en contient la liste de contrôle. Ils ont noté à cet égard que les visites de pays permettraient une analyse et une évaluation plus approfondies des mesures nationales de lutte contre la corruption grâce à un examen de l'application à travers les réalisations et insuffisances sur le terrain. Il a été précisé que ces visites n'auraient lieu qu'avec l'accord du pays examiné. Le dialogue entre experts qu'elles rendaient possible semblait être un bon moyen de déterminer comment encourager et appuyer les mesures nationales de lutte contre la corruption évoquées ci-dessus.

B. Entamer un dialogue actif

Un dialogue actif

12. Les experts ont convenu que le dialogue actif qui avait eu lieu pendant le processus d'examen était extrêmement utile. Il s'était déroulé à chaque étape et à chaque niveau du processus. L'utilisation de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation encourageait la discussion aux premiers stades du processus. Les experts avaient échangé de nombreuses communications au sujet des listes de contrôle, notamment pour demander des clarifications et des documents supplémentaires. Ces échanges se sont faits par courriels, conférences téléphoniques et dans le cadre de réunions. Ils ont fait remarquer que le Secrétariat avait permis de faciliter ce dialogue et recommandé que ce rôle soit renforcé.

13. Les experts ont également souligné l'expérience dans l'ensemble extrêmement positive qu'avait constitué le dialogue actif avec le pays examiné. Le volume élevé de courriels, d'échanges téléphoniques et de contacts directs au cours du processus d'examen a été salué comme l'un des éléments les plus marquants du programme pilote. Le dialogue actif a permis de régler des questions relatives aux listes de contrôle et de clarifier certains aspects de l'application au niveau national. Des visites de pays ont également été planifiées lorsqu'elles étaient acceptées et utiles.

Les visites de pays

14. Dans certains cas, les pays examinés et les experts ont estimé qu'une visite de pays n'était pas nécessaire et sont convenus de mener le processus d'examen à son terme par les voies de communication existantes. Dans d'autres cas, lorsque des visites étaient proposées et acceptées par le pays concerné, elles étaient discutées et planifiées lors de conférences téléphoniques facilitées par le Secrétariat. L'encouragement d'un dialogue actif entre les experts et les pays a été considéré comme un moyen important de faire des visites de pays un outil méthodologique pour l'examen de l'application de la Convention, notamment en convenant de l'objet et les modalités des visites et des réunions à organiser.

L'échange de bonnes pratiques

15. La documentation réunie et échangée au cours du processus d'examen pilote a été jugée très intéressante et on a quelque peu discuté de la conservation de la masse d'informations et de connaissances que produisait l'examen. En outre, un dialogue actif entre les experts et un examen mutuel pourraient dans certains cas faciliter l'échange de bonnes pratiques. Il a été noté qu'il faudrait tenir compte activement des bonnes pratiques identifiées par les experts chargés de l'examen au cours du processus pilote dans l'esprit de l'approche positive adoptée par la Convention et la Conférence. Les réunions du groupe d'experts étaient l'occasion d'échanger des informations de cette nature, mais aussi des informations sur les difficultés rencontrées par certains pays pour appliquer la Convention.

La coordination et le rôle du Secrétariat

16. On a insisté particulièrement sur l'importance de la coordination pendant le processus d'examen. Une coordination était nécessaire à trois niveaux: a) au niveau

national; b) entre les experts chargés de l'examen et entre ces derniers et le pays examiné; et c) entre les experts, le pays examiné et le Secrétariat.

17. La coordination était nécessaire dès le lancement du processus, lorsque les pays remplissaient les listes de contrôle pour l'auto-évaluation. Les experts ont souligné que cette première étape était souvent le résultat d'une coordination entre les institutions responsables de la prévention de la corruption, de l'incrimination, du recouvrement d'avoirs et de la lutte contre la corruption internationale. Le programme pilote appelait en outre à la désignation de points focaux pour chaque pays examiné, qui seraient chargés d'assurer la liaison avec les experts et le Secrétariat.

18. Il a été noté que pour permettre un dialogue actif pendant tout le processus d'examen, une coordination entre les experts eux-mêmes était importante. Dans certains cas, les experts ont regroupé leurs commentaires pour les transmettre au pays concerné, préparé des plans de travail conjoints pour procéder à l'examen et convenu de rédiger des rapports en commun, soit dans leur ensemble soit en se répartissant les différentes parties.

19. L'un des principaux enseignements tirés du programme pilote a été que tout mécanisme d'examen devait bénéficier de l'appui substantiel d'un secrétariat professionnel doté de ressources suffisantes. Plus précisément, le secrétariat avait un rôle essentiel à jouer en coordonnant, programmant et soutenant le processus d'examen et en assurant le respect des délais et la continuité par sa participation à toutes les étapes. Le secrétariat a aussi été considéré comme important en raison de son obligation institutionnelle de rester impartial et indépendant. Il s'agissait là des attributs nécessaires d'un mécanisme qui serait non seulement équitable et objectif, mais qui serait aussi caractérisé par le respect et l'égalité de traitement de tous les États participants. Ces caractéristiques étaient jugées essentielles pour l'ensemble du mécanisme, et en particulier pour ses documents finals. Le niveau actuel des ressources du secrétariat de la Conférence était manifestement insuffisant pour lui permettre de remplir ces fonctions et il faudrait s'attacher de près à trouver des remèdes appropriés à cette situation.

C. Détermination du résultat final de l'examen

L'objet

20. Les experts ont insisté sur la nécessité d'élaborer des lignes directrices et des procédures pour le processus d'examen. En particulier, le produit final de l'examen devrait être harmonisé dans un souci d'équilibre et d'équité. Il a été suggéré d'établir un modèle de document afin de faciliter le travail des experts et d'assurer la présentation cohérente des résultats et des éventuels engagements des pays examinés, en tenant dûment compte de leurs caractéristiques individuelles. Les experts ont discuté de la forme du produit final et il a été convenu que, quelle que soit cette forme, l'essentiel était que le produit serait la propriété du pays examiné. Il a été noté à cet égard que le Secrétariat pourrait fournir une aide et donner des conseils pendant l'élaboration de ce produit final, mais que celui-ci resterait de la seule compétence des experts et du pays examiné.

21. Les experts ont suggéré que le produit final contienne les recommandations, conclusions ou suggestions formulées par eux et examinées et convenues avec le pays concerné, ainsi que les engagements pris par le pays examiné et les bonnes pratiques éventuelles identifiées au cours du processus d'examen.

L'assistance technique

22. Les experts ont souligné la nécessité d'identifier les besoins d'assistance technique à chaque phase du processus d'examen, notamment au moyen de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation. Cet aspect du programme pilote n'avait pas encore été mis en œuvre, mais était prévu pour les activités à venir. Pour le tester comme il se doit, il faudrait peut-être prolonger les activités concernées pour évaluer les besoins d'assistance technique ainsi que la fourniture et l'efficacité de cette dernière.

IV. L'avenir

L'extension

23. Le groupe d'experts chargé de l'examen a été d'avis qu'il y aurait des avantages manifestes à étendre le programme pilote au-delà des 16 États participants actuels. Si cette solution était retenue, les experts sont convenus qu'il serait nécessaire d'élaborer un ensemble de principes pour la poursuite du programme étendu afin d'assimiler les enseignements tirés de sa mise en œuvre. La composition d'un programme pilote étendu s'efforcerait d'assurer une répartition géographique équitable et les partenariats entre pays continueraient à associer le pays examiné, au moins un autre pays du même groupe régional et un pays d'un autre groupe régional. En outre, le groupe chargé de l'examen a recommandé que les pays souhaitant participer au programme aient la possibilité de le faire comme examinateur et comme examiné en bénéficiant d'une période initiale suffisamment longue pour leur permettre d'observer les examens en cours, d'en comprendre et d'en maîtriser parfaitement le processus. Les États souhaitant participer au programme pilote devraient le faire savoir lors de la deuxième session de la Conférence, ou peu de temps après.

Le calendrier

24. Tous les experts ont été d'avis que l'insertion d'une clause d'extinction pour le programme pilote était essentielle pour éviter que le processus ne se prolonge et pour permettre à la troisième Conférence de disposer à temps du détail des conclusions et des enseignements tirés. Une telle date butoir était également importante pour éviter l'institutionnalisation du programme et le risque concomitant de donner lieu dans les faits à une approche double de l'examen de l'application. En ce sens, le groupe d'experts s'est dit favorable à ce que le programme pilote se termine à la fin du deuxième trimestre de 2009.

Le rôle du Secrétariat

25. Le groupe d'experts a recommandé que le Secrétariat soutienne activement le processus d'examen, en particulier en facilitant le dialogue actif et en y prenant part, en facilitant la coordination entre les experts et les pays examinés et en

contrôlant le déroulement chronologique des différentes étapes et activités. Il fallait donc renforcer le rôle du Secrétariat et les experts lui ont demandé d'élaborer à leur intention un modèle pour les rapports d'examen, ou autres produits finals possibles, qui serait ainsi gage d'harmonisation, de qualité, de continuité et de cohérence. Le Secrétariat devrait être suffisamment renforcé pour s'acquitter du rôle actif que le groupe d'experts a recommandé.

Les visites de pays

26. Le groupe d'experts est convenu que les visites de pays étaient un élément utile du processus d'examen car elles pouvaient permettre aux experts de se faire une idée plus concrète de l'application de la Convention. Il a cependant été souligné qu'elles devraient dans chaque cas être décidées et acceptées par le pays concerné et conduites avec le plus de souplesse possible en termes de calendrier et de contenu.

Le produit final

27. Le groupe d'experts a recommandé que la prochaine étape consiste à continuer de définir des objectifs clairs pour le processus d'examen, et en particulier pour son produit final. Celui-ci, a-t-il rappelé, resterait la propriété du pays examiné. Il pourrait contenir les recommandations ayant fait l'objet d'un accord entre les experts et le pays examiné, ce qui était considéré comme un moyen de traduire l'esprit positif de la Convention dans les faits. Les experts ont aussi noté l'utilité du produit final comme critère de référence permettant au pays concerné de mesurer ses progrès.

L'assistance technique

28. Le groupe d'experts a noté que le processus d'examen n'avait pas encore comporté l'identification, la fourniture et l'évaluation de l'assistance technique et qu'il était donc important de mettre l'accent sur cet aspect du programme pilote dans l'avenir immédiat. Les experts ont toutefois souligné que l'assistance technique était une question bien plus vaste, rappelant le caractère essentiel que lui conférait la Convention et précisant bien que la fourniture d'assistance technique aux États parties qui en faisaient la demande pour l'application de la Convention n'était en aucune manière liée à la participation au programme pilote.