



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

Distr.: Générale
15 novembre 2006

Français
Original: Anglais

Première session
Amman, 10-14 décembre 2006

Méthodes d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Document d'information établi par le Secrétariat

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-5	2
II. Objectifs et méthodes de collecte d'informations et d'examen de l'application.	6-8	3
A. Objectif de la collecte d'informations	6	3
B. Méthode de collecte d'informations et d'examen de l'application	7-8	3
III. Vue d'ensemble des mécanismes d'examen existants.	9-52	4
A. Mécanismes d'examen régionaux et sectoriels	9-30	4
B. Examen de l'application des traités mondiaux	31-52	9
IV. Vers un mécanisme d'examen efficace pour la Convention des Nations Unies contre la corruption.	53-61	14



I. Introduction

1. La Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a été instituée conformément à l'article 63 de la Convention "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". Afin de mener à bien son mandat, comme prévu au paragraphe 5 de l'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".

2. Le présent document informe la première session de la Conférence des États parties des méthodes utilisées pour recueillir des informations auprès des États parties et examiner l'application des instruments internationaux. Il donne une vue d'ensemble des mécanismes existants de suivi du respect des instruments régionaux, sectoriels et internationaux. Il fait une synthèse des mécanismes utilisés pour examiner l'application des instruments contre la corruption qui ont soit un champ d'application matérielle limité, comme 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), soit une portée géographique limitée, comme la Convention interaméricaine contre la corruption et la Convention africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, ou les deux, comme c'est le cas pour les instruments correspondants du Conseil de l'Europe.

3. Le document présente en outre des informations sur les mécanismes d'examen des instruments mondiaux dans d'autres domaines. À cet effet, il donne un aperçu des mécanismes de suivi du respect des instruments relatifs aux droits de l'homme et de ceux relatifs à la protection de la couche d'ozone et des conventions internationales relatives au contrôle des drogues. Il présente également des informations sur l'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

4. Si les thèmes ou la portée géographique varient, les principales obligations qui incombent aux États parties sont les mêmes: lorsqu'un État ratifie un traité international, il assume l'obligation d'en appliquer les dispositions au niveau national. Les organes de mise en œuvre compétents ont été chargés d'examiner cette application et ont recours pour ce faire à divers mécanismes. Un examen des mécanismes existants peut aider la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption à décider du mécanisme approprié pour s'acquitter de cette tâche.

5. Compte tenu des mécanismes d'examen déjà opérationnels, la Conférence des États parties voudra peut-être examiner la question de la coordination entre ses travaux et ceux d'organes régionaux et sectoriels similaires. Conformément au paragraphe 4 d) de l'article 63 de la Convention contre la corruption, la Conférence peut concevoir des moyens d'utiliser de manière appropriée les informations pertinentes produites par d'autres mécanismes internationaux et régionaux visant à combattre et prévenir la corruption.

II. Objectifs et méthodes de collecte d'informations et d'examen de l'application

A. Objectif de la collecte d'informations

6. La collecte d'informations a pour objectif de fournir des informations à la Conférence des États parties pour lui permettre:

- a) D'examiner l'application de la Convention;
- b) D'évaluer les besoins d'assistance technique et de fixer les priorités en ce qui concerne la fourniture de cette assistance;
- c) D'établir des repères et d'évaluer les tendances sur une période plus longue.

B. Méthode de collecte d'informations et d'examen de l'application

7. Diverses méthodes ont été appliquées par les organes de mise en œuvre existants pour recueillir des informations auprès des États parties. On trouvera ci-après une liste des méthodes utilisées aux différentes étapes de l'examen.

<i>Méthode de collecte d'informations</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Questionnaires	Un moyen efficace de recueillir les 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, toutes choses pouvant se solder par des taux de réponse faibles et 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 cohérents. Analyse longue et difficile pour le Secrétariat. Nécessitent des lignes directrices claires pour être complets.
Auto-évaluations	Sentiment 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.

<i>Méthode de collecte d'informations</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Visites de pays (effectuées par le Secrétariat, par des pairs ou par des experts chargés de l'examen, ou les trois)	Méthode la plus efficace pour recueillir des données auprès de sources multiples et pour une analyse approfondie des personnes chargées de l'examen. Fourniture d'informations de meilleure qualité et plus équilibrées.	Méthode exigeant beaucoup de temps et de ressources.

8. Une fois les informations recueillies, l'organe de mise en œuvre doit élaborer un mécanisme pour les analyser et les examiner. Dans bien des cas, cet examen est réalisé en séances plénières. Certains organes conventionnels mettent en place des groupes de travail alors que d'autres ont créé un organe indépendant à cet effet. Les différents mécanismes sont énumérés ci-après.

<i>Mécanisme d'examen</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Organe indépendant	Fournit une analyse de fond spécialisée et de bonne qualité.	Selon la composition de l'organe, sentiment limité d'adhésion.
Examen par les pairs		
a) Examen plénier	Sentiment fort d'une pression des pairs et occasion, pour les États, de tirer des enseignements de l'expérience des uns et des autres.	Il peut être long et difficile à maintenir ciblé. Le suivi peut être faible.
b) Examen par des experts	Sentiment d'être partie prenante et pression des pairs.	Risque de difficultés politiques au sein de l'organe mondial.

III. Vue d'ensemble des mécanismes d'examen existants

A. Mécanismes d'examen régionaux et sectoriels

1. 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

9. La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption est entrée en vigueur en 1999. Son organe conventionnel, le Groupe de travail sur la corruption, réunit en séance plénière les 36 parties à la Convention cinq fois par an. Le Groupe a établi un processus de suivi complexe, qui se déroule en deux phases et comporte des éléments d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle au travers d'un examen par les pairs, ainsi que des missions "sur place" pendant la seconde phase.

10. L'objectif principal de la première phase est de déterminer si les textes juridiques au moyen desquels les pays participants appliquent la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption répondent aux critères fixés par la Convention. Dans un premier temps, un questionnaire détaillé est transmis au pays pour obtenir des informations sur l'application de la Convention. Des informations complémentaires détaillées peuvent être demandées par le Secrétariat et les examinateurs principaux. La seconde phase consiste à examiner les questions relatives à l'application et, en plus d'un questionnaire de suivi plus spécialisé, elle comporte une mission dans le pays.

11. Pour chaque procédure, un rapport préliminaire est établi par le Secrétariat et examiné avec les examinateurs principaux et le pays concerné. Le pays soumis à l'évaluation a la possibilité de formuler des observations qui figureront si possible dans le rapport final. Les textes sont présentés au Groupe de travail sur la corruption.

12. Les débats commencent par une consultation informelle entre les examinateurs, les représentants du pays concerné et le Secrétariat, l'objet étant de dissiper les malentendus et, si possible, de réduire les désaccords. La lecture du rapport pendant les séances plénières du Groupe de travail permet aux examinateurs de faire valoir leurs arguments, au pays concerné de répondre et aux autres membres du Groupe de travail de donner leur opinion, de poser des questions et de soulever d'autres points. Chaque réunion comporte non seulement des examens de pays, mais aussi un tour de table au cours duquel les représentants du pays rendent compte des mesures prises pour appliquer la Convention.

13. Ce processus repose sur un examen par les pairs et donne l'occasion aux pays de tirer parti des expériences et des approches des autres pays. Tel qu'il est conçu pour la Convention de l'OCDE, il exige beaucoup de temps et de ressources. Plusieurs modifications seraient nécessaires pour un instrument mondial.

2. Plan d'action de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique de la Banque asiatique de développement (BAD) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

14. La région de l'Asie et du Pacifique n'a pas de convention régionale de lutte contre la corruption ni d'autre instrument juridique contraignant. Dans le cadre de l'Initiative BAD/OCDE de 1999 de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique, 27 pays de la région ont adopté et mis en œuvre, en 2001, le Plan d'action de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique. Le suivi de la mise en œuvre de ce plan d'action a été mis en place progressivement à la demande des pays concernés et consiste à faire le bilan des mesures, des institutions et des législations.

15. Le suivi repose sur l'examen mutuel des informations communiquées dans les rapports d'auto-évaluation lors des réunions du Comité de pilotage, qui se tiennent une ou deux fois par an. Les résultats des examens sont utilisés comme repères pour évaluer les progrès et les faits nouveaux. Cette évaluation, réalisée à l'aide d'outils et d'indicateurs, s'est avérée cruciale pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre du plan d'action et aider les pays à évaluer leurs stratégies de lutte contre la corruption et à cerner les points faibles et les lacunes que les réformes qui seront entreprises dans le cadre du plan d'action devraient cibler. À cet égard, le rapport de synthèse sur les mesures de lutte contre la corruption prises par les États est un instrument clef. Régulièrement mis à jour sur la base des informations communiquées par les États, il évalue les progrès réalisés par les pays qui ont adopté le plan d'action dans la mise en œuvre des principes et des normes qui y sont énoncés. Chaque pays participant à l'Initiative de lutte contre la corruption s'engage à se soumettre à cet examen.

16. La nature volontaire de ce programme donne aux pays participants un sentiment fort d'être des parties prenantes. Toutefois, en l'absence d'une base conventionnelle, le programme reste une initiative largement politique.

3. Instruments normatifs du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la corruption

17. Dans le prolongement des travaux de son Groupe multidisciplinaire de la corruption, le Conseil de l'Europe a, au fil des ans, adopté un programme global d'action contre la corruption et publié une série d'instruments normatifs de lutte contre la corruption, à savoir:

- a) La Convention pénale sur la corruption;
- b) La Convention civile sur la corruption;
- c) Le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption;
- d) Les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption;
- e) La recommandation n° R(2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics;
- f) La recommandation n° R(2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

18. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a été conçu comme un mécanisme de suivi ayant pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en veillant à la mise en œuvre des engagements qu'ils ont pris dans ce domaine par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pression mutuelles. Le suivi comporte une procédure d'évaluation débouchant sur des recommandations et une procédure de suivi visant à évaluer les mesures prises par les membres pour donner suite aux recommandations. Le GRECO tient trois à cinq séances plénières par an. Ses 42 membres sont tous soumis à des évaluations au cours d'un cycle d'évaluation. Le GRECO sélectionne les thèmes et les dispositions particulières sur lesquels va porter le cycle d'évaluation. Les membres sont priés de donner suite aux recommandations formulées dans un délai déterminé. Les procédures d'évaluation du GRECO comportent la collecte d'informations à l'aide de questionnaires, les visites dans les pays afin que les équipes d'évaluation puissent demander des informations complémentaires lors de discussions de haut niveau avec les principaux acteurs nationaux et la rédaction de rapports d'évaluation. Ces rapports, qui sont examinés et adoptés par le GRECO, peuvent inclure des recommandations adressées au membre soumis à évaluation dans le but d'améliorer le niveau de respect des dispositions sélectionnées. Les mesures prises pour donner suite aux recommandations sont ensuite évaluées par le GRECO dans le cadre d'une procédure de conformité distincte.

19. En cas de non-respect des recommandations, le Règlement intérieur du GRECO prévoit plusieurs mesures conçues pour aider le membre à atteindre le niveau de respect souhaité. Enfin, le Comité statutaire¹ peut faire une déclaration publique lorsqu'il est d'avis qu'un membre reste passif et ne prend pas de mesures suffisantes pour mettre en œuvre les recommandations qui lui ont été adressées.

¹ Le Comité Statutaire du GRECO est composé des représentants au Comité des Ministres des États Membres du Conseil de l'Europe, également membres du GRECO, ainsi que des représentants désignés spécifiquement à cet effet par les autres membres du GRECO.

20. L'examen du GRECO est un examen approfondi qui prévoit un dialogue actif à toutes les étapes. Avec trois à cinq séances plénières par an, il exige énormément de temps et de ressources.

4. Convention interaméricaine contre la corruption

21. La Convention interaméricaine contre la corruption est entrée en vigueur en 1997 et ne comportait pas à l'origine de mécanisme de suivi de sa mise en œuvre. La Déclaration de Mar del Plata, adoptée au quatrième Sommet des Amériques, a noté l'importance de l'obligation de rendre compte et lancé un appel aux États en faveur de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption et de la pleine participation au mécanisme de suivi de sa mise en œuvre. Un accord sur l'établissement d'un mécanisme de suivi a été réalisé en 2001 après de longues négociations.

22. Vingt-huit États membres de l'Organisation des États américains (OEA) participent actuellement au Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption. Ce mécanisme analyse l'application des dispositions de la Convention par les États parties et recommande les mesures concrètes que peuvent prendre ces derniers pour promouvoir la mise en œuvre de cet instrument. Il comporte des auto-évaluations et des examens par les pairs, avec des équipes d'examen et des discussions en comité.

23. Le Mécanisme de suivi est un processus d'examen par les pairs dont la coordination est assurée par le Secrétariat général de l'Organisation des États américains (OEA), qui lui fournit en outre des services d'appui. Il comprend deux organes: la Conférence des États parties, composée des représentants de tous les États et chargée de mettre en œuvre le Mécanisme, et le Comité d'experts, composé d'experts désignés par chacun des États parties et responsable de l'analyse technique de la mise en œuvre de la Convention par les États parties. Le Comité se réunit deux fois par an.

24. Les mesures de lutte contre la corruption sont analysées par des experts désignés par les États. Le processus n'impose pas de sanctions mais vise à renforcer la coopération et le respect de la Convention interaméricaine contre la corruption. Au cours du processus d'examen, les experts évaluent collectivement l'expérience de chaque État en se fondant sur les données recueillies et formulent des recommandations sur les mesures à prendre.

25. Le processus d'examen comporte diverses phases et commence, pour tous les États participants, par le remplissage d'un questionnaire conçu par le Comité d'experts et la soumission de documents explicatifs. En se fondant sur les informations ainsi obtenues, le Secrétariat établit un rapport préliminaire et le soumet aux sous-groupes² pour examen, puis à la réunion plénière du Comité d'experts, qui approuve les rapports de pays.

² Les États qui composent les sous-groupes d'analyse pour chaque État faisant l'objet d'une évaluation sont sélectionnés selon une méthode impartiale. Chaque sous-groupe doit comprendre au moins un État ayant la même tradition juridique que l'État faisant l'objet de l'évaluation.

26. Le processus est largement mû par un fort sentiment d'adhésion régionale et un examen par les pairs à l'échelon régional; il offre de vastes possibilités de dialogue entre les évaluateurs et les pays soumis à l'évaluation.

5. Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et Mécanisme d'examen par des pairs en Afrique du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)

27. La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption a été adoptée en juillet 2003 et est entrée en vigueur le 4 août 2006. Le processus de suivi et de mise en œuvre est régi par son article 22. Le mécanisme de suivi prévoit un Comité consultatif composé de 11 membres élus par le Conseil exécutif de l'Union africaine pour un mandat de deux ans, renouvelable une fois.

28. Le Comité consultatif assume les fonctions suivantes: promouvoir l'action de lutte contre la corruption, recueillir des informations sur la corruption et le comportement des sociétés multinationales opérant en Afrique, élaborer des méthodes, conseiller les gouvernements, élaborer des codes de conduite à l'usage des agents publics et établir des partenariats. En outre, il est tenu de faire régulièrement rapport au Conseil exécutif sur les progrès réalisés par chaque État partie dans l'application des dispositions de la Convention. Par ailleurs, les États parties doivent communiquer au Comité, un an après l'entrée en vigueur de la Convention, les progrès réalisés dans sa mise en œuvre, après quoi ils veillent à ce que les autorités nationales chargées de la lutte contre la corruption fassent rapport au Comité chaque année. Le processus d'examen n'a pas encore commencé.

29. L'Union africaine a également mis en œuvre un autre processus d'évaluation de la gouvernance dans le cadre de son Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Ce processus a été conçu pour établir un cadre socioéconomique intégré de développement pour l'Afrique pour répondre aux défis auxquels ce continent fait face actuellement. Après avoir mené des consultations avec les principaux partenaires, chacun des 23 États remplit un questionnaire d'auto-évaluation et élabore un projet de plan d'action national, qui devient à terme un document de fond identifiant les principaux défis de cet État en matière de gouvernance. Cette étape est suivie par des visites de revue de pays, l'établissement d'un rapport de pays contenant les analyses et les recommandations pour améliorer la gouvernance, qui sera examiné par le Panel du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, lequel fera ensuite des recommandations au Forum du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Le Forum consistera en un examen par les chefs d'État du plan d'action recommandé.

30. Étant donné que la Convention n'est entrée en vigueur que récemment, le processus d'évaluation n'a pas encore débuté. Le processus prévu propose que l'on s'appuie sur la pression des pairs. Les atouts du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs du NEPAD consistent en l'utilisation de cette pression au plus haut niveau politique, à savoir un forum des chefs d'État. Un tel mécanisme ne pourra toutefois pas être reproduit pour la Convention contre la corruption.

B. Examen de l'application des traités mondiaux

1. Conventions internationales des Nations Unies relatives au contrôle des drogues

31. L'Organe international de contrôle des stupéfiants est un organe indépendant et quasi judiciaire de suivi de l'application des conventions internationales des Nations Unies relatives au contrôle des drogues: la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (180 parties), la Convention sur les substances psychotropes de 1971 (179 parties) et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (180 parties). L'Organe a été créé en 1968 en application de la Convention unique sur les stupéfiants.

32. L'Organe international de contrôle des stupéfiants s'efforce, en coopération avec les gouvernements, de faire en sorte que les stupéfiants et les substances psychotropes soient disponibles en quantité suffisante pour des utilisations médicales et scientifiques tout en évitant qu'ils soient détournés de sources licites. Il suit également le contrôle auquel les gouvernements soumettent les substances chimiques utilisées dans la fabrication illicite de drogues et les aide à empêcher le détournement de ces substances à des fins illicites. Il est également chargé d'évaluer les substances chimiques utilisées dans la fabrication illicite de drogues afin de déterminer si elles devraient être placées sous contrôle international. Conformément au mandat qui lui incombe en vertu des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues, il examine régulièrement la situation en matière de contrôle des drogues dans différents pays et évalue les mesures prises par les gouvernements ainsi que les progrès qu'ils réalisent dans l'application des traités. Dans le cadre du dialogue permanent qu'il mène avec les gouvernements, il procède aussi à une évaluation annuelle de la mise en œuvre des recommandations qu'il formule à la suite de ses missions de pays.

33. L'Organe entretient un dialogue permanent avec les gouvernements pour les aider à satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues et, à cette fin, il recommande, si nécessaire, l'assistance technique ou juridique à fournir.

34. L'Organe se compose de 13 membres élus par le Conseil économique et social, qui siègent à titre personnel. Il tient trois sessions par an. Il analyse les informations fournies par les gouvernements, les organes et les institutions spécialisées des Nations Unies ou d'autres organisations internationales compétentes, au moyen de questionnaires, pour s'assurer que les dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues sont convenablement mises en œuvre par les gouvernements, et recommande des mesures correctives.

35. L'Organe publie un rapport sur l'application de l'article 12 de la Convention de 1988 ainsi que des rapports techniques sur les stupéfiants et les substances psychotropes destinés au Conseil économique et social.

36. Par rapport à d'autres organes de suivi de l'application des traités internationaux, l'Organe obtient un taux de réponse élevé à ses questionnaires. Le dialogue permanent et les visites de pays occasionnelles peuvent, en partie, expliquer ce fort taux de réponse. Dans le même temps, les informations demandées par l'Organe sont essentiellement de nature statistique et souvent disponibles à

l'échelon central des gouvernements. Le mécanisme d'examen nécessite des ressources financières et humaines considérables.

2. Instruments pour la protection de la couche d'ozone: la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone

37. Alors que la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone est une convention-cadre énonçant des principes généraux, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et ses amendements définissent des obligations très détaillées. Le respect des dispositions de ces instruments se vérifie essentiellement grâce à une procédure d'établissement de rapports. La Conférence des Parties à la Convention de Vienne et la Réunion des Parties au Protocole de Montréal ont été créées en vertu des instruments respectifs comme organes de décision. Les réunions de ces deux organes sont généralement semestrielles et se tiennent ensemble, au même moment et au même endroit. Un fonds fiduciaire finance la participation des pays en développement à ces réunions.

38. L'article 5 du Protocole de Montréal a créé un mécanisme pour encourager les pays en développement à adhérer au régime du traité. Un amendement au Protocole a étendu ce mécanisme en créant, en 1990, le Fonds multilatéral pour l'application du Protocole afin de fournir une assistance financière et technique aux pays en développement parties au Protocole en vue de leur permettre, à terme, de s'y conformer. Le Protocole compte plus de 140 parties. Le Fonds couvre gracieusement ou au moyen de prêts à des conditions de faveur les surcoûts et finance des fonctions de centre d'échange pour aider les Parties à définir leurs besoins en matière de coopération, faciliter la coopération technique pour satisfaire ces besoins, diffuser des informations et de la documentation pertinente, et organiser des ateliers, stages de formation et autres activités apparentées. Il est financé par les pays développés, c'est-à-dire les pays qui ne sont pas visés à l'article 5 du Protocole. Un Comité exécutif composé de sept pays développés et de sept pays en développement, choisis chaque année par les parties conformément à une représentation géographique équilibrée, définit et suit l'application des politiques opérationnelles, directives et arrangements administratifs, y compris le décaissement des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du Fonds. Il se réunit trois fois par an. Chaque partie souhaitant recevoir une aide doit élaborer un programme de pays et des propositions de projets spécifiques à soumettre au Comité. Le respect des dispositions du Protocole par chaque partie est suivi dans le cadre d'une procédure d'examen par les pairs au sein d'un Comité d'application, qui est composé de 10 parties au Protocole sélectionnées sur la base d'une répartition géographique équitable. La partie faisant l'objet de l'examen participe à la réunion pertinente du Comité d'application, dont le rapport est examiné par le Comité exécutif.

39. De plus, plusieurs organisations internationales soutiennent la mise en œuvre du Protocole de Montréal en fournissant une assistance technique aux pays en développement pour leur permettre de satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu du traité. Parmi ces organisations on trouve le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et la Banque mondiale. Le Fonds pour l'environnement mondial a, au départ, été

créé pour trois ans comme “fonds pilote” en vue d’accorder des subventions d’assistance technique et de recherche. Il est à présent devenu un organisme permanent dont la Banque mondiale est l’agent d’exécution.

40. Les atouts de ces mécanismes résident dans le lien opérationnel entre l’assistance technique et le respect par les États parties de leurs obligations. La disponibilité des fonds est une composante essentielle et un élément d’incitation majeur pour la communication ininterrompue et régulière des informations requises.

3. Régime conventionnel mis en place par les Nations Unies dans le domaine des droits de l’homme

41. Sept traités fondamentaux des Nations Unies relatifs aux droits de l’homme ont été adoptés jusqu’à présent. Chacun d’entre eux a créé un “organe conventionnel”, un comité d’experts, pour suivre l’application de ses dispositions. Ces comités sont composés d’experts indépendants (entre 10 et 23) disposant d’une compétence reconnue en matière de droits de l’homme et désignés ou élus par les États parties. Tous les comités reçoivent l’appui du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme à Genève, à l’exception du Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes. Ces comités sont les suivants:

a) Le Comité pour l’élimination de la discrimination raciale, premier organe conventionnel à avoir été créé, qui suit l’application de la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale depuis 1969;

b) Le Comité des droits de l’homme, créé en 1976 pour suivre l’application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

c) Le Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes, qui suit depuis 1982 l’application de la Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes par ses États parties;

d) Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, créé en 1987 pour s’acquitter du mandat de suivi qui incombe au Conseil économique et social en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;

e) Le Comité contre la torture, créé en 1987 pour suivre l’application de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;

f) Le Comité des droits de l’enfant qui suit depuis 1990 l’application de la Convention relative aux droits de l’enfant ainsi que celle des deux Protocoles facultatifs à la Convention concernant l’implication d’enfants dans les conflits et la vente d’enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants;

g) Le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs famille qui a tenu sa première session en mars 2004 et qui suit l’application de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille³.

³ Voir “The United Nations Human Rights Treaty System: An introduction to the core human rights treaties and the treaty bodies” (Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme, Fiche d’information n° 30), deuxième partie.

42. Chacun de ces organes conventionnels a pour mission d'examiner les rapports que les États parties sont tenus de soumettre régulièrement sur les mesures qu'ils ont prises pour appliquer les dispositions du traité concerné. Cinq de ces organes conventionnels sont autorisés à examiner des communications individuelles lorsque les États parties ont accepté cette procédure, et deux peuvent mener des enquêtes sur les violations présumées des termes des différents traités. Tous les comités ont adopté des lignes directrices sur la forme et le contenu des rapports pour aider les États parties à les établir.

43. Si plus des deux tiers des États parties aux sept instruments ont présenté au moins un rapport à l'un de ces organes conventionnels, seule une minorité respecte pleinement l'intégralité de ses obligations dans ce domaine. Le pourcentage des États parties ayant présenté tous leurs rapports oscille entre plus de 50 % pour la Convention relative aux droits de l'enfant et moins de 20 % pour le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui est relativement récente.

44. Compte tenu du rôle indispensable que jouent les organes conventionnels dans l'évaluation des politiques et des pratiques nationales, des préoccupations ont été exprimées au sujet non seulement de la capacité du système à examiner les rapports mais également de l'incapacité de nombreux gouvernements à les présenter. Le Secrétaire général a, dans son rapport intitulé "Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement" (A/57/387 et Corr.1), proposé que les organes conventionnels aient "une conception mieux coordonnée de leurs activités et harmonisent les règles très diverses qu'ils imposent en matière de présentation de rapports". Dans son rapport intitulé "Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous" (A/59/2005), il a également préconisé l'élaboration et l'application de directives harmonisées sur l'établissement des rapports à l'intention de l'ensemble des organes conventionnels, afin que ces organes puissent fonctionner comme un système unifié. En vue de rationaliser le processus de présentation de rapports, les organes conventionnels ont approuvé des directives harmonisées dans ce domaine pour l'ensemble des sept traités relatifs aux droits de l'homme. Les gouvernements seront priés de fournir des informations générales qui seront insérées dans un "document de base" à l'intention de l'ensemble des organes conventionnels, ou de plusieurs d'entre eux, que viendraient compléter des rapports plus ciblés sur tel ou tel traité.

45. Pour s'acquitter de leurs obligations en matière de présentation de rapports, les États doivent présenter un rapport initial, généralement un an après avoir adhéré au traité, puis régulièrement conformément aux dispositions du traité (généralement tous les quatre à cinq ans). En plus du rapport du gouvernement, les organes conventionnels sont habilités à recevoir des informations sur la situation des droits de l'homme dans un pays d'autres sources, notamment les organisations non gouvernementales, les organismes des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales, les établissements universitaires et la presse. En tenant compte de toutes les informations disponibles, le comité concerné examine le rapport avec les représentants du gouvernement. Sur la base de ce "dialogue constructif", il exprime ses préoccupations et formule des recommandations, dites "observations finales".

46. Les États parties sont encouragés à considérer le processus d'établissement de leurs rapports destinés aux organes conventionnels non seulement comme l'accomplissement d'une obligation internationale, mais également comme l'occasion de faire le point sur la protection des droits de l'homme dans leur pays aux fins de la planification et de la mise en œuvre de politiques. Vu ainsi, le système d'établissement de rapports est un outil important qui permet à un État d'évaluer ce qui a été accompli et ce qui reste à faire.

47. Les rapports de pays sont un outil d'évaluation pour l'État concerné et établissent ainsi des repères qui permettent de mesurer les progrès. Dans le même temps, l'établissement de ces rapports peut être un processus qui prend beaucoup de temps aux États concernés. La possibilité de recevoir des informations d'autres sources et le dialogue constructif prévu constituent une bonne base pour établir des rapports équilibrés. Toutefois, si les rapports de pays, qui sont très longs, ne se présentent pas sous la même présentation, le Secrétariat aura des difficultés et mettra du temps à faire une analyse comparative, ce qui risque d'avoir un impact sur la capacité du système à examiner les rapports.

4. Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et Protocoles s'y rapportant

48. L'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant est examinée par une Conférence des Parties, dont la mission, dans son principe et son approche, est similaire à celle de la Conférence des États parties à la Convention contre la corruption, quoique moins détaillée et d'une portée un peu plus limitée.

49. La Conférence des Parties à la Convention contre la criminalité organisée s'est réunie pour la première fois en juin 2004. Elle a décidé d'entamer un examen "horizontal" des mesures prises par les gouvernements pour appliquer la Convention en recueillant, au moyen de questionnaires, des informations sur les législations adoptées pour se conformer à la Convention et aux Protocoles s'y rapportant. Moins de la moitié des États parties ont répondu aux questionnaires dans les délais. Le Secrétariat a signalé ce problème et invité la Conférence à y répondre. La deuxième session de la Conférence s'est déroulée en octobre 2005. La Conférence a rappelé aux États parties leur obligation légale de fournir les informations nécessaires et a chargé le Secrétariat de prendre individuellement contact avec les États concernés pour leur proposer des mesures pour remédier au problème. Plus important encore, elle a commencé à examiner la question de l'assistance technique et a entrepris de créer un mécanisme pour la fourniture d'une assistance technique tout en consolidant et en renforçant encore plus le lien entre l'assistance technique et l'application des dispositions. La Conférence a également approuvé une nouvelle série de questionnaires sur l'application de dispositions supplémentaires de la Convention et des Protocoles.

50. Toutefois, le taux de réponse aux questionnaires a chuté à environ un tiers des États parties et l'appel vigoureux lancé par la Conférence aux États pour qu'ils répondent à la première série de questionnaires n'a pas permis d'atteindre un taux global de réponse nettement supérieur à 50 %. En outre, moins de la moitié des États auxquels des demandes de clarification ont été adressées individuellement ont répondu.

51. À sa troisième session, en octobre 2006, ces questions ont été examinées en détail et la Conférence a commencé à prendre des mesures concrètes. Elle a lancé un appel vigoureux aux États parties pour qu'ils achèvent les deux premiers cycles de collecte d'informations avant juin 2007 et prié le Secrétariat d'élaborer des rapports analytiques finaux consolidés sur ces deux cycles en y mettant en évidence les problèmes de non-respect des dispositions. Dans le même temps, elle a demandé au Secrétariat d'élaborer un modèle de présentation pour aider les parties à évaluer en détail la manière dont ils respectent les dispositions.

52. À sa troisième session, la Conférence a entamé l'examen des solutions au problème du manque d'informations qui ne lui a pas permis de remplir ses fonctions. Elle a commencé à adopter une nouvelle approche de l'examen de l'application. Le faible taux de réponse est peut-être dû en partie, mais non exclusivement, à la nécessité d'aider les pays à collecter et à traiter les informations requises.

IV. Vers un mécanisme d'examen efficace pour la Convention des Nations Unies contre la corruption

53. La corruption étant une préoccupation politique majeure, l'application effective de la Convention contre la corruption est une priorité pour tous les États. Le fait que la Conférence puisse prendre, dès sa première session, les décisions politiques nécessaires pour s'imposer comme un organe efficace d'examen de l'application de la Convention a suscité de grands espoirs.

54. À cet égard, les États parties souhaiteront peut-être s'inspirer de l'expérience des mécanismes d'examen existants et concevoir un mécanisme qui pourra remplir pleinement et efficacement les mandats de la Conférence, en particulier pour ce qui est de faire le bilan des mesures prises par les États pour mettre en œuvre la Convention.

55. Pour atteindre cet objectif, la Conférence doit établir un équilibre optimal entre, d'un côté, la collecte d'informations et la mise en œuvre des mécanismes d'examen et, de l'autre côté, les ressources financières et humaines nécessaires. Une analyse est en fait essentielle pour établir si les dispositions de la Convention sont respectées et pour adapter la fourniture de l'assistance technique à l'appui à apporter dans ce domaine.

56. La Conférence devra créer un mécanisme efficace pour aider les parties à procéder à l'examen de l'application de la Convention. Ce mécanisme doit être doté des compétences techniques nécessaires ou pouvoir y recourir facilement, et être investi d'une légitimité et empreint d'objectivité et d'impartialité. Sous l'autorité de la Conférence, il informerait les États des progrès accomplis dans l'application de la Convention, en puisant dans la base de connaissances que celle-ci aurait construite.

57. Lors de la phase initiale, les États parties pourraient procéder à une auto-évaluation complète de la manière dont elles respectent la Convention. Pour faciliter ce processus, le Secrétariat établirait une liste de contrôle des questions à examiner et un ensemble de lignes directrices qui seraient élaborées de manière à indiquer les questions à couvrir, les informations requises et les suggestions concernant l'analyse

et les autorités devant participer au processus. Les États qui en font la demande devraient être aidés à entreprendre cette auto-évaluation complète.

58. Sur la base de l'auto-évaluation, les États parties seraient en mesure d'identifier les vulnérabilités, les faiblesses et les lacunes dans l'application de la Convention, ce qui leur permettrait ensuite d'élaborer des plans d'action concrets prévoyant des délais précis et définissant des priorités claires. Les États seraient ainsi en mesure d'utiliser l'auto-évaluation et les plans d'action pour établir des repères et mesurer les progrès des efforts qu'ils réalisent au niveau national pour appliquer la Convention et enrayer la corruption. Dans le même temps, les parties détermineraient les actions qui pourraient être menées avec les ressources dont dispose le Gouvernement et celles pour lesquelles il aurait besoin d'une assistance technique. Ce plan pourrait être révisé de temps à autre par le Gouvernement à mesure qu'il en poursuit la mise en œuvre.

59. Un groupe d'experts serait créé pour examiner les auto-évaluations et les plans d'action. Après les consultations individuelles avec les États parties, le groupe d'experts rédigerait ses conclusions sur l'état de l'application de la Convention par l'État concerné et formulerait des recommandations pour améliorer cette application. Les conclusions et les recommandations seraient portées à l'attention de la Conférence des États Parties à ses sessions ordinaires.

60. La Conférence jugera peut-être nécessaire de procéder à un test complet de ce mécanisme. Un moyen d'y parvenir serait de mettre en place un programme volontaire limité qui aiderait à affiner cette démarche et à évaluer les moyens nécessaires pour la mettre en œuvre. Le groupe d'États participants serait composé de pays donateurs et de pays en développement. Les donateurs s'engageraient à contribuer non seulement au financement des coûts de fonctionnement du programme et de la fourniture de l'assistance technique dont les pays en développement qui participent volontairement au programme ont besoin, mais également à soumettre leur propre gouvernement à un processus d'évaluation complet. Le programme aurait une durée maximale de trois ans et s'achèverait afin qu'un rapport d'activité détaillé puisse être soumis à la Conférence à sa troisième session au plus tard.

61. Un groupe d'experts chargé de superviser le programme volontaire procéderait aux examens et évaluerait le programme dans son intégralité. Il serait également chargé d'élaborer une proposition de mécanisme d'examen complet qui serait présenté à la Conférence des États parties, en se fondant sur l'expérience acquise par le programme volontaire. Le programme serait limité, tant du point de vue de sa portée que de sa durée. Il reposerait uniquement sur quelques dispositions de la Convention. Cette approche permettrait de cibler les efforts, en facilitant la formulation de conclusions utiles sur la faisabilité et l'efficacité.