



Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

Distr.: Générale
4 octobre 2006

Français
Original: Anglais

Troisième session

Vienne, 9-18 octobre 2006

Point 7 de l'ordre du jour provisoire*

**Examen des mécanismes permettant d'atteindre
les objectifs de la Conférence des Parties conformément
aux paragraphes 3 à 5 de l'article 32 de la Convention**

Relance de la Conférence des Parties

Note du Directeur exécutif

I. Attentes à ne pas décevoir

1. Une des questions délicates qui a suscité de longs débats au cours de la négociation de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée a été la manière d'assurer le suivi de sa mise en œuvre. Les propositions étaient très différentes, mais les négociateurs étaient d'accord que la Convention visait à résoudre des problèmes hautement prioritaires et que, par conséquent, pour sa mise en œuvre, on ne pouvait pas laisser faire le hasard. Il a été jugé important de faire en sorte que cette convention se distingue des autres, car elle était élaborée pour marquer le début d'une ère nouvelle pour la coopération internationale et le droit pénal. Ces aspirations ne pouvaient se réaliser sans un mécanisme de suivi de la mise en œuvre. Dans le même temps, pour plusieurs pays, le suivi de la mise en œuvre était source de préoccupation, non pas parce que ces derniers ne reconnaissaient pas l'importance d'une mise en œuvre conséquente de la Convention, mais parce qu'à leurs yeux, il s'apparentait à des pratiques interventionnistes qui pouvaient constituer une menace pour des principes tels que la souveraineté et l'indépendance de la prise de décisions.

2. Un consensus a été atteint pour instituer la Conférence des Parties, avec un mandat qui reflète les principes suivants:

a) Faire en sorte que la responsabilité de la mise en œuvre et de son examen incombe aux États;

* CTOC/COP/2006/1.



b) Maintenir l'esprit de respect mutuel et d'inclusivité qui a guidé l'élaboration de la Convention et en a garanti la qualité;

c) Donner un rang de priorité élevé à l'aide à fournir aux États dans leurs efforts de mise en œuvre de la Convention.

3. Le mandat de la Conférence est exhaustif: examiner la mise en œuvre de la Convention, mobiliser l'appui et garantir la disponibilité de ressources pour la fourniture d'une assistance aux États qui en ont besoin pour mettre en œuvre la Convention. Et il l'est devenu plus encore si l'on tient compte de la compétence de la Conférence eu égard à la mise en œuvre des trois Protocoles additionnels à la Convention.

4. Un lien fort a en outre été établi entre la mise en œuvre et l'assistance technique, la lutte contre la criminalité organisée étant un objectif commun. La Conférence s'est vue confiée pour tâche essentielle de veiller à ce que ce lien reste fort.

5. La Conférence est censée s'enquérir des mesures adoptées et des difficultés rencontrées par les États parties pour appliquer la Convention, l'objectif primordial étant, comme mentionné ci-dessus, de mettre l'accent sur le rôle essentiel des États dans le processus d'examen. Ainsi, les États parties ont assumé une obligation légale de communiquer à la Conférence des Parties des informations sur leurs plans et pratiques, ainsi que sur leurs mesures législatives et administratives visant à appliquer la Convention. Dans ce mécanisme, la demande et la communication d'informations sont essentielles pour que la Conférence puisse s'acquitter de son mandat d'une manière crédible et cohérente.

II. Bilan

6. La Conférence a été convoquée pour la première fois en juin 2004 dans l'euphorie générale et un sentiment de travail accompli: les négociations s'étaient achevées en un temps record, le délai fixé pour la première fois par l'Assemblée générale pour de telles négociations avait été respecté, un nombre record d'États avaient signé la Convention; cette dernière était entrée en vigueur en moins de trois ans et le rythme des ratifications était plus rapide que prévu, toutes choses qui traduisaient une volonté commune d'agir de concert pour combattre la criminalité transnationale organisée et le rang de priorité élevé accordé par les États à ce problème.

7. À sa première session, la Conférence s'est penchée sur des questions administratives et a décidé de constituer une base de connaissances pour éclairer la prise de décisions. Dans le même ordre d'idées, elle a décidé d'entamer un examen "horizontal" des mesures prises par les États pour appliquer la Convention (et deux des Protocoles qui étaient alors entrés en vigueur) et pour ce faire a prié son secrétariat de rassembler des informations sur les législations qu'ils ont adoptées afin de se conformer aux dispositions de la Convention et de ses Protocoles, et d'établir un questionnaire à cet effet, qu'elle a examiné et approuvé.

8. La collecte d'informations qui a suivi la première session a été le premier signe d'un problème naissant. Moins de la moitié des États parties avaient répondu au questionnaire à temps. Le secrétariat a appelé l'attention de la Conférence sur ce

problème et l'a invitée à le résoudre. Sa motivation était double. Premièrement, les réponses faisaient apparaître des insuffisances dans l'application des dispositions. Deuxièmement, le premier cycle de collecte d'informations portait sur des questions relativement faciles concernant l'application des dispositions. Les questions qui seraient posées par la suite susciteraient des problèmes insurmontables.

9. La deuxième session de la Conférence a eu lieu en octobre 2005. La Conférence a rappelé aux États parties leur obligation légale de communiquer les informations voulues et a prié le secrétariat de contacter individuellement les États concernés et de leur proposer des mesures pour rectifier le tir. Elle marquait ainsi son intention de remplir son rôle, ce qui pouvait être compris comme le signe d'une nouvelle tendance vers une approche d'examen par les pairs, qui augurerait bien de l'avenir.

10. À cette même session, la Conférence a jeté les bases de ses travaux futurs. Elle a reconnu l'importance de la participation d'experts pour aborder les questions spécialisées couvertes par la Convention et les Protocoles. Mais elle a surtout commencé à s'intéresser à la question de l'assistance technique. Conformément à l'esprit de la Convention, elle s'est employée à établir des mécanismes pour la fourniture de l'assistance technique tout en renforçant encore le lien entre cette assistance et l'application. Elle a en outre approuvé une nouvelle série de questionnaires sur l'application d'autres dispositions de la Convention et des Protocoles.

11. Malgré le nombre accru de thèmes abordés à cette session, on a eu le sentiment net que la Conférence recherchait une direction et éprouvait des difficultés à définir une politique à long terme.

12. Les résultats du deuxième cycle de collecte d'informations ont été encore plus décevants. Le taux de réponse est tombé à un tiers environ des États parties et malgré l'appel insistant lancé par la Conférence aux États pour qu'ils répondent à la première série de questionnaires, le taux général de réponses reçues n'a pu être porté sensiblement au-dessus de 50 %. Les figures I et II présentent la situation après les deux cycles de collecte d'informations¹. Pour ne pas simplifier la situation, moins de la moitié des États contactés pour apporter des éclaircissements ont répondu, ce qui jette un doute sur l'efficacité et l'autorité de la Conférence en tant qu'organe habilité par la Convention pour examiner l'application des dispositions.

¹ Les figures I et II donnent une vue d'ensemble du faible taux de réponses dans le monde, mais il convient de noter que les réponses fournies varient considérablement en termes qualitatif et quantitatif d'un groupe régional à l'autre. Ainsi, le taux de réponses reçues des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, par exemple, est très faible, alors que les réponses sont de bonne qualité, certains pays ayant même joint un CD-ROM sur leur législation, ce qui réduit la documentation. En revanche, les pays d'Europe orientale enregistrent un taux de réponses élevé, alors que les réponses sont de qualité inégale.

Figure I
Premier cycle de collecte d'informations

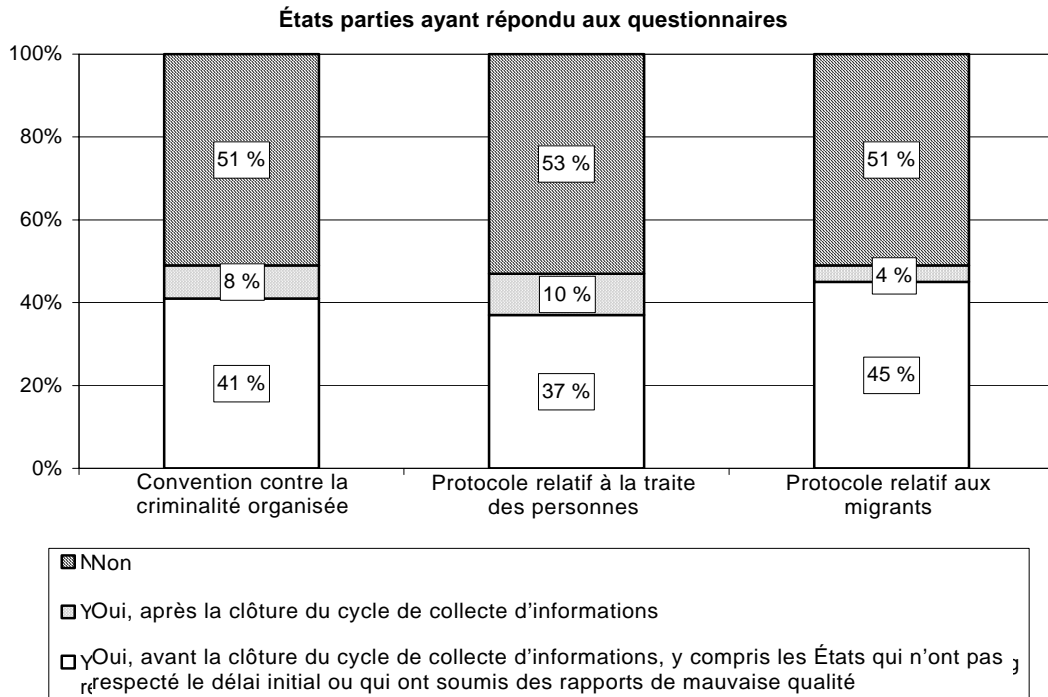
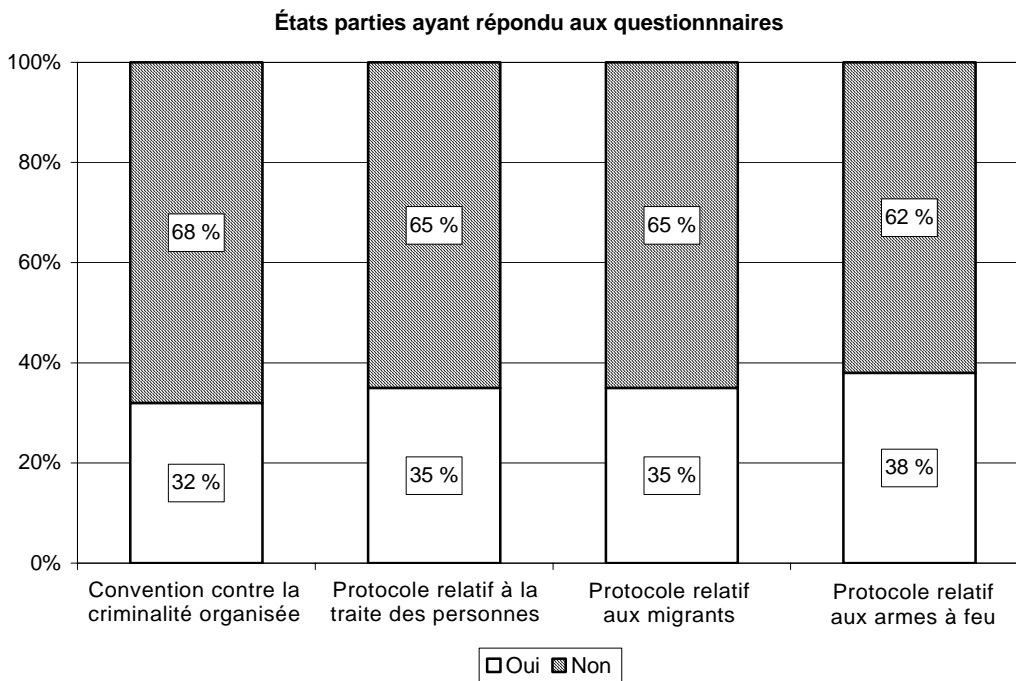


Figure II
Deuxième cycle de collecte d'informations



III. Les causes

13. Un des objectifs les plus importants de la Conférence est de dresser le bilan des mesures prises par les États pour appliquer la Convention. L'outil choisi, à savoir les questionnaires, semblant ne pas produire l'effet escompté, le secrétariat a tout mis en œuvre pour comprendre les causes du problème. Il en a été discuté en détail lors d'un atelier organisé en mars 2006 par l'ONUDC et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (CTOC/COP/2006/CRP.1). Différentes vues sur les causes sous-jacentes du faible taux de réponses en sont ressorties. Les analyses revenant le plus souvent étaient les suivantes:

- a) Les questionnaires étaient trop compliqués et avaient donc engendré une certaine lassitude;
- b) Trop d'autorités différentes devaient se coordonner au niveau national pour remplir les questionnaires;
- c) Les États recevaient trop de questionnaires de l'ONUDC (ou de l'ONU en général);
- d) Certains États n'avaient pas les moyens de réunir et traiter les informations demandées, ni les ressources humaines et financières pour remplir les questionnaires².

14. La qualité de bon nombre de réponses au questionnaire laisse beaucoup à désirer. Dans certains cas, les informations présentées sont peu utiles. En l'absence de données appropriées quant à l'application, il n'est pas possible d'établir de rapports analytiques. Cela paralyse la Conférence et nuit à sa capacité de formuler des politiques reposant sur des éléments concrets.

15. Le problème que constitue le faible taux de réponses n'est que le symptôme d'un malaise plus profond. À la deuxième session de la Conférence, en octobre 2005, la participation avait déjà montré une tendance à la baisse. En chiffres absolus elle était moyenne et correspondait certes au niveau habituel pour des réunions de ce type, mais la composition générale des délégations n'était pas de nature à permettre un débat approfondi. Dans les rapports analytiques, par exemple, le secrétariat avait mis en évidence le problème du non-respect de dispositions importantes, comme l'incrimination de la participation à un groupe criminel organisé ou encore la portée accordée au consentement de la victime dans le cadre de l'incrimination de la traite des personnes dans le Protocole y relatif. En fait, et on ne peut que le regretter, les discussions sur ces questions en vue de conseiller les différents États et la Conférence quant à la marche à suivre à l'avenir ont été rares. Ce n'est pas un hasard s'il a été très difficile d'attribuer les fonctions du bureau de la Conférence, le secrétariat invitant activement les présidents des groupes régionaux, et ce encore bien après le début de la session, à persuader leurs membres de présenter leur candidature.

16. L'ensemble de ces éléments converge vers la même conclusion: la Convention et ses Protocoles occupent une place de moins en moins élevée dans les priorités politiques. Il pourrait y avoir à cela de nombreuses raisons, la moindre d'entre elles

² Il est à noter que chaque questionnaire commence par la question "Votre pays a-t-il besoin d'une assistance pour remplir ce questionnaire?"

étant l'apparition, depuis l'adoption de la Convention, d'autres questions appelant elles aussi l'attention des uns et des autres.

17. Mais quelles que soient les raisons, il demeure incontestable que le crime organisé sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations reste une menace croissante pour la sécurité, la stabilité et le développement à travers le monde. La Convention et ses Protocoles constituent le seul cadre mondial conçu pour répondre à cette menace. Laisser s'estomper la priorité politique accordée à l'application totale et effective de ces instruments aura de lourdes conséquences pour tous les pays, quel que soit leur niveau de développement. Vue sous cet angle, la capacité de la Conférence à s'acquitter des tâches qui lui ont été confiées n'est plus une affaire à prendre à la légère, mais une question de sérieux et de crédibilité des déclarations politiques.

IV. Mesures à envisager

18. La Conférence se trouve à une étape cruciale. Avec 126 parties, elle a atteint une masse critique tout en maintenant un bon équilibre entre pays en développement et pays développés. D'autre part, elle est en passe d'entamer le cycle biennal de ses sessions. À un moment où sa priorité politique est mise en question, l'intervalle de deux ans entre ses sessions pourrait se révéler un facteur atténuant encore cette priorité. À ce moment crucial, la Conférence doit marquer une pause, faire le bilan des objectifs atteints et se pencher attentivement sur son avenir. Les États parties doivent:

- Redonner à la Convention et à ses Protocoles la priorité qu'ils méritent;
- Donner à la Conférence les moyens de s'acquitter pleinement et efficacement de ses mandats; et
- Relancer la Conférence comme l'organe de mise en œuvre à part entière qu'il était censé être.

19. Ces objectifs pourraient être réalisés en faisant de la Conférence un mécanisme d'évaluation mutuelle et en lui trouvant les moyens de jouer ce rôle. Il ne fait aucun doute que lorsque les États font appel à leur sagesse, leur expérience et leur intelligence collectives, ils trouvent les bonnes solutions. À cet égard, ils doivent s'inspirer des valeurs qui furent à l'origine de la Convention et de ses Protocoles. Ils ont acquis une expérience utile dans la recherche et la réalisation de consensus sur des questions difficiles et souvent controversées, dans un climat de respect mutuel et d'écoute de l'autre et en veillant à ce qu'un consensus ne soit pas obtenu au détriment de la qualité. Pour avancer, on pourrait envisager les trois étapes décrites ci-après.

A. Solution du problème de communication insuffisante d'informations

20. Il convient de rechercher le moyen le plus efficace de mener à bien les deux cycles de collecte d'informations en cours afin de pouvoir examiner dans l'avenir les progrès accomplis par les pays et l'impact des mesures déjà prises. Dans le même temps, il faut veiller à la qualité, à l'exhaustivité et à la clarté des réponses. Il

importe aussi d'insister pour obtenir des réponses aux demandes ponctuelles concernant des clarifications ou des informations supplémentaires sur le respect des dispositions qui ont été ou qui seront faites par la Conférence.

B. Une nouvelle façon de construire une base de connaissances

21. Les cycles de collecte d'informations actuellement examinés sont, certes, achevés, mais la Conférence doit rechercher de nouvelles méthodes pour s'acquitter de ses fonctions concernant l'application. Si les questionnaires, en tant que moyens de collecte d'informations, ne sont pas viables, une des solutions proposées est de les simplifier. Il conviendrait d'examiner une telle option, même s'il est fort peu probable qu'elle aille au-delà des symptômes pour offrir un remède. La simplification pourrait être concevable dans la mesure où la Conférence mène à bien son approche "horizontale" et s'oriente vers une autre "plus verticale", en cherchant à acquérir des informations sur des actions spécifiques et surtout, sur leur impact.

22. La question que la Conférence devrait examiner sérieusement est comment renoncer à l'approche des questionnaires tout en préservant la prérogative des gouvernements d'être les sources authentiques d'information. Pour y parvenir, une option serait de demander aux parties de procéder à une auto-évaluation de la manière dont elles respectent la Convention et les Protocoles. Pour faciliter ce processus, le secrétariat établirait une liste de contrôle des questions à examiner et un ensemble de lignes directrices. Les États qui en font la demande devraient être aidés à entreprendre cette auto-évaluation complète, qui serait accompagnée par un plan d'action définissant des actions spécifiques avec des délais précis pour leur mise en œuvre, établissant des priorités et déterminant 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. L'approche du plan a été expérimentée avec beaucoup de succès par des organes comme la Commission européenne, qui l'utilise de manière efficace, y compris dans le domaine de la criminalité organisée. Pour les autorités nationales, l'approche de l'auto-évaluation pourrait ne pas être moins incommode que celle des questionnaires, mais elle présente plusieurs avantages, notamment le fait qu'elle nécessite avant tout un investissement initial en temps et en ressources ultérieurement compensé par la réduction des besoins de révision et de mise à jour, le processus étant continu dans le temps. L'approche doit être examinée minutieusement pour une autre raison. Il faudrait veiller à éviter que le produit de cet exercice ne se transforme en une série de rapports de pays superficiels.

C. Un mécanisme pour guider et appuyer ces efforts

23. La Conférence devra créer un mécanisme spécial, souple et efficace pour aider les parties à faire leur auto-évaluation et à élaborer leurs plans d'action, et leur donner des conseils sur la mise en œuvre de ces plans. 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 et de ses Protocoles, en puisant dans la base de connaissances que celle-ci aurait construite.

V. Conclusions

24. Après trois années d'existence, le défi devant lequel se trouve la Conférence est d'ouvrir un nouveau chapitre. Le temps est venu de prendre rapidement des mesures pour inverser le cours actuel. L'identification rapide de nouveaux mécanismes qui permettraient de restaurer la capacité de la Conférence à s'acquitter de ses tâches s'impose d'urgence. Le temps est venu d'une action collective pour accorder à l'application de la Convention et de ses Protocoles le degré élevé de priorité qu'elle mérite.

25. Il ne fait pas de doute que les décisions requises sont complexes. L'approche à trois étapes reste un sujet de préoccupation et il pourrait être utile de faciliter l'approfondissement de la réflexion et de tester pleinement les hypothèses. Cela étant, un moyen d'y parvenir sans perdre encore un temps précieux, serait de mettre en place un programme volontaire limité qui aiderait à affiner la nouvelle démarche et à évaluer les moyens nécessaires pour la mettre en œuvre. 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 (et peut-être de ses Protocoles). En ce qui concerne la durée, la mise en œuvre du programme porterait sur deux ans, c'est-à-dire jusqu'à la quatrième session de la Conférence, date à laquelle elle serait achevée afin qu'un rapport d'activités détaillé puisse être soumis à la Conférence à cette session. Cette approche permettrait de cibler les efforts, en facilitant la formulation de conclusions utiles sur la faisabilité et l'efficacité. Elle permettrait en outre de transformer le désavantage apparent du cycle biennal en une phase de redynamisation.