



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

Distr. limitée
16 novembre 2012
Français
Original: anglais

Groupe d'examen de l'application

Reprise de la troisième session

Vienne, 14-16 novembre 2012

Projet de rapport

Additif

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

A. Tirage au sort

1. La Présidence a rappelé qu'en vertu des paragraphes 14 et 19 des termes de référence du Mécanisme d'examen, la sélection des États parties participant au processus d'examen se faisait par tirage au sort. Le nombre d'États examinés de chaque groupe régional devait être proportionnel à la taille du groupe régional en question. Les États retenus pouvaient différer leur participation à l'année suivante du cycle s'il avait une justification raisonnable. L'État partie examiné pouvait demander, deux fois au plus, que le tirage au sort soit répété. Conformément au paragraphe 20 des termes de référence, un État partie examiné pouvait différer sa participation à un processus d'examen en tant qu'examineur la même année. Conformément au paragraphe 19, l'un des deux États parties examineurs devait appartenir à la même région géographique que l'État partie examiné.

2. Le secrétariat a fait le point sur les associations de pays résultant du tirage au sort ayant eu lieu à la troisième session du Groupe en juin 2012. À la troisième session du Groupe, trois États parties devant être examinés (Cambodge, Égypte et Yémen) avaient reporté leur participation à l'année suivante du cycle d'examen. Après la session, la Guinée-Bissau et le Mali ont fait savoir au Secrétariat qu'ils reportaient leur participation à l'année suivante. Deux États examinés n'avaient pas répondu aux demandes qui leur avaient été adressées concernant la décision de nommer un point de contact et de procéder à leur examen pendant l'année en cours ou le reporter. Au moment de la réunion, 154 États parties avaient soumis leur liste d'experts gouvernementaux. Les quatre nouveaux États parties n'avaient pas encore communiqué leurs listes et cinq États n'avaient pas répondu. Le Secrétariat avait reçu des communications de Chypre, du Ghana, de la Mauritanie, de la Slovénie et



de la République-Unie de Tanzanie indiquant leur souhait de procéder à un nouveau tirage au sort en raison de l'absence de réaction de l'un des États parties désignés comme examinateurs.

3. Pour respecter la règle selon laquelle, à la fin d'un cycle donné, tous les États parties devaient avoir procédé au minimum à un examen et au maximum à trois examens, le Groupe a procédé au tirage au sort des États qui n'avaient encore jamais effectué d'examen. Comme il est d'usage, les nouveaux tirages au sort étaient provisoires, laissant aux États n'ayant pas répondu deux semaines supplémentaires pour s'acquitter de leurs obligations. Si ces États ne répondaient toujours pas, l'État examinateur provisoire devait entrer en jeu. Nauru a été tirée au sort comme examinateur provisoire régional pour Chypre; le Swaziland a été tiré au sort comme examinateur provisoire pour le Ghana; les Îles Marshall ont été tirées au sort comme examinateur provisoire pour la Mauritanie; Djibouti a été tiré au sort comme examinateur provisoire pour la Slovénie; et la Sierra Leone a été tirée au sort comme examinateur provisoire régional pour la République-Unie de Tanzanie.

B. Processus d'examen

4. Le Secrétariat a actualisé le document CAC/COSP/IRG/2012/4, intitulé "Rapport d'activité sur l'application des mandats du Groupe d'examen de l'application" – CAC/COSP/IRG/2012/4, et le document de séance CAC/COSP/IRG/2012/CRP.9. Huit examens préalables complets de la deuxième année étaient en attente, essentiellement en raison des retards liés à la communication des réponses à la liste de contrôle pour l'auto-évaluation, mais aussi à la traduction des documents. Parmi les 27 États devant être examinés au cours de la première année, 24 avaient effectué des visites de pays et 2 avaient tenu des réunions conjointes à Vienne. Parmi les 41 États devant être examinés au cours de la deuxième année, 25 visites de pays avaient été effectuées et une réunion conjointe avait eu lieu à Vienne. Au total, 19 résumés analytiques étaient à la disposition du Groupe dans toutes les langues pour les examens de la première année, et 9 des examens de la deuxième année. D'autres étaient disponibles sous forme de documents de séance dans les langues de l'examen. S'agissant de la troisième année, 5 États parties avaient reporté leur examen à l'année suivante et 2 n'avaient pas répondu au moment de la réunion. S'agissant des 33 autres États devant être examinés au cours de la troisième année, tous avaient nommé leurs points de contact et 29 avaient eu recours aux possibilités de formation offertes par le secrétariat. Des retards avaient été observés pour la plupart des examens s'agissant de l'organisation de la première téléconférence conformément au paragraphe 16 des lignes directrices. Sur les 33 examens pour lesquels la procédure initiale avait été lancée pendant la troisième année, 5 États examinés (du Groupe des États d'Afrique, du Groupe des États d'Asie et du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes) avaient communiqué des réponses complètes à la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation.

5. Le Secrétariat avait continué d'aider les États parties dans le cadre du processus d'examen, notamment en organisant des ateliers de formation dans plusieurs langues officielles à l'intention des points de contact et des experts gouvernementaux participant à la troisième année du cycle d'examen en cours. Pour faciliter l'établissement des rapports d'examen de pays, le secrétariat a entrepris, en

collaboration avec le Service de la technologie de l'information de l'ONUDC, de développer un logiciel permettant le transfert des réponses à la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation vers l'esquisse des rapports d'examen de pays. Il continuera en outre d'affiner la présentation des nouvelles pages de profils de pays pour les États parties à la Convention.

6. Des orateurs ont fait état de l'expérience de leur pays eu égard au processus d'examen et noté l'esprit positif et constructif qu'ils avaient constaté tant en qualité d'État partie examiné qu'en qualité d'État partie examinateur. L'examen avait permis aux États d'améliorer la coordination interne et de renforcer la participation des parties prenantes. Il a été noté que les États estimaient qu'il leur était utile de servir d'examinateur et de se familiariser avec le processus d'examen avant d'être à leur tour examinés. Des orateurs se sont déclarés préoccupés par la question des États n'ayant pas répondu, car cela mènerait ces États à ne pas s'acquitter de leurs obligations découlant des termes de référence. Il a été proposé d'examiner les pratiques qui s'étaient avérées efficaces, telles que les lettres adressées par la Présidence de la Conférence aux représentants permanents des États concernés et les efforts déployés par d'autres États à l'échelle bilatérale.

7. Des orateurs ont noté les retards fréquents par rapport au calendrier des examens. Il a en outre été noté que ces retards étaient en partie imputables au fait que les examens étaient menés dans plusieurs langues et qu'il était nécessaire de recourir à la traduction. Des orateurs ont souligné qu'il était important de respecter le calendrier pour pouvoir achever le premier cycle d'examen d'ici à 2015, mais qu'il fallait toutefois faire preuve d'une certaine souplesse afin de disposer du temps nécessaire pour garantir un examen utile et complet, en gardant à l'esprit l'objectif ultime du Mécanisme, qui était d'aider les pays à appliquer effectivement la Convention. Il a été dit que le Groupe d'examen et le Mécanisme devaient donner l'occasion aux États qui entreprenaient des réformes de fournir des informations sur les nouvelles lois et mesures qu'ils avaient adoptées pendant l'examen.

8. Les États ont été encouragés à rédiger rapidement leurs réponses à la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation. Le secrétariat a contacté les États dont l'examen était imminent pour leur apporter une aide si nécessaire. En vue de simplifier le processus d'examen, le questionnaire contenu dans le logiciel Omnibus a été réduit de moitié par rapport à la première année. Certains orateurs ont noté les retards pour remplir la liste de contrôle pour l'auto-évaluation en raison de priorités divergentes et de problèmes liés au personnel et aux institutions. Ils ont fait observer que les réponses devaient avoir un certain niveau de détail et de qualité pour permettre la discussion. Plusieurs orateurs ont souligné que le processus d'auto-évaluation avait pris plus de temps en raison des consultations approfondies tenues au niveau national et de la participation des parties prenantes au processus de rédaction. Certains orateurs ont fait connaître des bonnes pratiques, comme la mise en place de comités de pilotage et l'organisation d'ateliers de validation visant à fournir des réponses complètes et de qualité. Certaines difficultés techniques demeuraient concernant l'installation du logiciel Omnibus sur des réseaux sécurisés.

9. Le secrétariat avait également aidé certains États qui en avaient fait la demande à remplir le questionnaire, en collaboration avec d'autres organisations comme le PNUD, le cas échéant. Une formation avait en outre été offerte aux points de contact et aux experts gouvernementaux sur la méthode d'examen; le secrétariat s'efforçait d'améliorer sans cesse le contenu des formations offertes. Le rôle

d'autres organismes et mécanismes régionaux et sectoriels comme l'OCDE, le GRECO et l'Union africaine a été soulevé, et le secrétariat a noté la coopération qui existait avec ces organismes, notamment grâce à la participation de l'ONUSUDC en qualité d'observateur à leurs réunions. Une coopération étroite avait également été mise en place avec le PNUD dans le cadre d'un mémorandum d'accord en matière de lutte contre la corruption.

10. Il a été souligné qu'il était important d'ouvrir des voies de communication directes entre l'État partie examiné et les États parties examinateurs et l'accent a été mis sur le rôle que devait jouer le Secrétariat pour faciliter les contacts, favoriser le dialogue et apporter un appui aux examens de pays, notamment s'agissant des problèmes linguistiques. Les États parties ont été priés de désigner rapidement leurs points de contact nationaux parmi les experts examinateurs dès le lancement officiel de l'examen, pour favoriser une communication fluide dès le départ. Plusieurs pays ont confronté leurs expériences sur les moyens de favoriser le dialogue dans le cadre de leurs examens de pays. Ils sont convenus que les visites de pays étaient un moyen précieux pour promouvoir un dialogue direct. Plusieurs orateurs ont fait part de la manière dont leur pays avait organisé des visites de pays, notamment faisant participer les parlementaires, le secteur privé, la société civile et les universités.

11. Plusieurs orateurs ont indiqué que le rapport de pays avait été utile pour identifier les domaines qui devaient faire l'objet de réformes; ils ont apporté des précisions sur les mesures législatives, institutionnelles et de renforcement des capacités qui avaient été prises pour donner suite aux recommandations figurant dans le rapport d'examen. Il a été noté qu'une grande quantité d'informations sur l'application de la Convention était disponible dans les résumés analytiques des rapports de pays publiés sur le site Web de l'ONUSUDC. Il a en outre été confirmé que le modèle de résumé analytique adopté par le Groupe à sa troisième session, tenue en juin 2012, était un outil utile pour établir des résumés analytiques de rapports de pays comparables et cohérents, et pour examiner les différences de fond existant entre les pays en matière d'application de la Convention. Les États parties ont été encouragés à publier leurs rapports de pays. Certains orateurs ont préconisé une plus grande transparence du processus d'examen, notamment par la publication des rapports d'auto-évaluation et des rapports de pays. Dans ce contexte, un orateur a mentionné le plan d'action anticorruption pour 2013/2014 adopté récemment par le Groupe des Vingt, qui demandait aux États de tirer pleinement parti des différentes caractéristiques du mécanisme d'examen et d'accroître la transparence des examens.

12. Le Groupe a estimé qu'il fallait entamer des discussions sur les procédures et les conditions pour donner la suite voulue aux conclusions et observations issues du processus d'examen. Il a été noté qu'il pourrait examiner les recommandations à transmettre à la Conférence à sa quatrième session.

C. Rapports thématiques sur l'application

13. Le secrétariat a résumé les principaux éléments des rapports thématiques sur l'application (CAC/COSP/IRG/2012/7, CAC/COSP/IRG/2012/7/Add.1 et CAC/COSP/IRG/2012/8), qui contenaient des informations sur l'application des chapitres III (Incrimination, détection et répression) et IV (Coopération internationale) de la Convention par les États parties examinés au cours des

première et deuxième années du premier cycle du Mécanisme. Chacun de ces rapports se fondait sur les informations consignées dans les rapports d'examen que 24 États parties avaient terminés ou étaient sur le point de terminer au 22 août 2012. Les rapports contenaient des exemples d'application, des informations sur les succès, les bonnes pratiques et les problèmes, ainsi que des observations et un aperçu thématique des besoins les plus saillants en assistance technique, ventilés par région lorsque cela était possible.

14. Les orateurs se sont félicités de la qualité des rapports thématiques et de leur utilité croissante pour le travail analytique effectué par le Groupe, en particulier concernant le traitement des questions de fond et l'analyse des besoins d'assistance technique. Ils ont souligné l'utilité des exemples d'application et de bonnes pratiques, qui permettaient de mieux appliquer la Convention. Les rapports thématiques fournissaient des informations précieuses sur les bonnes pratiques et les difficultés rencontrées pour appliquer la Convention, en particulier pour les États parties qui participaient au Mécanisme, et pouvaient également aider le Groupe à recenser les domaines particuliers qui méritaient une attention particulière.

15. Certains orateurs ont fait des propositions sur la manière d'améliorer encore la qualité des rapports thématiques, tout en admettant que leur contenu évoluerait à mesure que s'accumuleraient les données. Les orateurs ont proposé que les prochains rapports établissent une distinction entre dispositions impératives et dispositions non impératives; ils ont fait observer qu'un résumé concis des principales observations ou des bonnes pratiques sur certaines dispositions de la Convention serait utile. Cette approche devrait cependant être conforme aux principes du Mécanisme et au mandat conféré au secrétariat en matière d'établissement de rapports thématiques. Certains orateurs se sont félicités de l'insertion de chiffres plus détaillés sur l'application et d'informations sur les affaires portées devant les tribunaux. Il a été noté que de telles informations, bien qu'utiles, n'étaient pas souvent disponibles ou ne figuraient pas dans les rapports d'examen de pays. Les États pourraient envisager de consulter les résumés analytiques, qui étaient communiqués au Groupe et à la Conférence, pour des données plus détaillées. Il a été précisé que les exemples d'application figurant dans les rapports thématiques identifiaient certaines pratiques qui semblaient novatrices et mettaient en exergue des bonnes pratiques et nuances en matière d'application, en respectant le principe d'une répartition géographique équilibrée. Il a été reconnu qu'un certain nombre d'exemples supplémentaires avaient été insérés dans les rapports à la demande du Groupe et qu'il fallait également tenir compte des restrictions concernant la longueur des documents officiels de l'ONU.

16. Le Groupe a entamé une discussion sur certaines dispositions de fond de la Convention qui faisaient l'objet des rapports, notamment dans des domaines où il a été estimé que les dispositions de la Convention, impératives ou non, n'étaient pas dûment respectées. Il s'agissait notamment de l'enrichissement illicite, du détournement de fonds publics, de la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques, de la corruption dans le secteur privé, de la responsabilité des personnes morales et leurs responsables, et des privilèges et des immunités. Plusieurs représentants ont fait allusion à l'enrichissement illicite et noté les insuffisances de la législation existante, qui constituaient des difficultés pour l'application, en particulier les obstacles constitutionnels concernant le renversement de la charge de la preuve. Les

déclarations d'avoirs et de revenus étaient souvent insuffisantes pour lutter contre l'enrichissement illicite, en particulier lorsque des hauts responsables, tels des parlementaires ou des magistrats, n'étaient pas soumis à ces déclarations et qu'aucun mécanisme de suivi efficace n'était en place. Certains orateurs ont fait part de leurs expériences et souligné certains aspects essentiels, comme l'établissement d'une distinction entre les exigences en matière de preuve et le fardeau de la preuve dans les affaires d'enrichissement illicites. Un résumé des bonnes pratiques en matière d'enrichissement illicite serait le bienvenu, et le secrétariat a informé le Groupe de l'ouvrage intitulé "On the Take" publié conjointement par la Banque mondiale et l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés de l'ONUDC, qui pourrait éclairer ses débats sur ce thème. Il a également été fait référence à d'autres outils d'assistance technique plus généralement dans le contexte de la coopération internationale, dont le guide sur les demandes d'entraide judiciaire en matière pénale émanant des pays du G-8, disponible sur le portail TRACK (Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge) de l'UNODC.

17. Un certain nombre d'orateurs ont décrit la manière dont leurs pays respectifs appliquaient la Convention, en soulignant les nuances et les problèmes d'application, ainsi que les mesures novatrices adoptées. Plusieurs orateurs ont décrit les évolutions juridiques et institutionnelles et les réformes nationales, notamment les efforts visant à harmoniser la législation. On a mentionné à titre d'exemple l'adoption de nouvelles lois et accords, la création d'organismes spécialisés et l'élargissement des pouvoirs d'enquête des agents des services de répression. Plusieurs orateurs ont aussi décrit comment les difficultés rencontrées pour appliquer la Convention avaient été résolues au niveau national suite aux conclusions des examens. Un orateur a présenté le vaste dialogue national mis en place pour combler les lacunes identifiées pendant le processus d'examen et élaborer un plan d'action pour les cinq années à venir. Ces faits ont été accueillis comme un moyen pour le Groupe d'envisager des mesures de suivi à adopter pour tenir compte des conclusions de l'examen et favoriser le partage d'expériences concrètes, ce qui était considéré comme positif.

18. S'agissant de l'extradition, de l'entraide judiciaire et de la coopération des services de répression, plusieurs orateurs ont jugé utile la tenue d'un débat sur les difficultés exposées dans le rapport thématique ou reposant sur l'expérience de leur propre pays. L'absence de traités bilatéraux ne facilitait pas l'entraide judiciaire et il était important d'utiliser la Convention comme base légale. La mise en place de réseaux de communication informelle entre les États requérants et les États requis a été jugée essentielle pour la coopération internationale, notamment les contacts directs entre les autorités centrales, les services de répression et les cellules de renseignement financier. Ces contacts informels étaient favorisés par le dialogue entre les experts examinateurs et les points de contact dans le cadre du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention contre la corruption. Les orateurs ont souligné que la Convention constituait un cadre juridique pertinent pour l'entraide judiciaire et que certains outils avaient été élaborés pour faciliter la rédaction de demandes d'entraide judiciaire. Plusieurs orateurs ont noté les conclusions de la première Réunion d'experts intergouvernementale à composition non limitée pour le renforcement de la coopération internationale (Vienne, 22-23 octobre 2012) et le débat en cours sur les moyens de surmonter les obstacles dans le cadre de la coopération internationale.