

# Rapport sur le processus de suivi pour la Convention des Nations Unies contre la Corruption



Fritz Heimann et Gillian Dell  
12 septembre 2006

# TABLE DES MATIÈRES

Section I	Contexte de l'étude	p. 1
Section II	Principales conclusions et recommandations	p. 3
Section III	Importance du processus de suivi	p. 4
Section IV	Dispositions applicables de la CNUCC	p. 7
Section V	Leçons tirées d'autres programmes de surveillance	p. 8
Section VI	Réponses aux préoccupations concernant la surveillance de la CNUCC	p. 12
Section VII	Organisation du suivi et de la surveillance	p. 15
Section VIII	Programmes de suivi et surveillance	p. 17
Section IX	Satisfaction des besoins d'assistance technique	p. 21
Section X	Coordination des programmes de surveillance de la CNUCC et des autres programmes	p. 23
Annexe	Examen des autres programmes de surveillance	p. 27
PIÈCE JOINTE	RAPPORTS SUR LES PROGRAMMES DE SURVEILLANCE	
	Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales	
	Groupe des Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe	
	Convention interaméricaine contre la corruption (OEA)	
	Processus d'évaluation mutuelle du GAFI	
	Initiative de BAsD-OCDE contre la corruption pour l'Asie-Pacifique	
	Initiative de lutte contre la corruption du Pacte de stabilité	
	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs du NEPAD	
	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant	
	Convention des Nations Unies contre la torture	
	Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Protocoles	
	Procédures spéciales de la Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme	

# CONTEXTE DE L'ETUDE

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) représente une étape essentielle dans l'établissement d'un cadre international pour combattre la corruption. Dans le contexte de l'économie mondiale d'aujourd'hui, la corruption est devenue un phénomène mondial, d'où la nécessité absolue d'avoir une convention qui lie tous les pays. En raison de son caractère universel, la CNUCC permet de s'attaquer aux problèmes que les conventions régionales actuelles ne peuvent traiter.

L'expérience des autres conventions sur la lutte contre la corruption a démontré l'importance d'avoir en place un processus de surveillance systématique pour veiller à l'application efficace et en temps voulu des conventions par les gouvernements nationaux. La CNUCC prévoit une Conférence des Etats Partis (CEP) à la Convention ayant de vastes responsabilités en ce qui concerne sa promotion et son application, y compris l'établissement « d'un mécanisme ou organe approprié pour faciliter l'application effective de la Convention ». La première réunion de la CEP aura lieu en décembre 2006.

Transparency International (TI) a mis sur pied un groupe d'étude chargé du processus de suivi pour la CNUCC qui soumet des idées à l'attention de la CEP. Le groupe d'étude comprend des personnes ayant une grande expérience dans le suivi d'autres conventions de lutte contre la corruption. Le nom des participants se trouve en page 2. Ceux-ci ont participé à titre individuel et non comme représentants des organismes auxquels ils sont affiliés. Le groupe d'étude s'est réuni à quatre reprises : à Paris, le 19 décembre 2004 et le 18 mars 2005, et à Berlin, les 22 et 23 juin et les 23 et 24 septembre 2005. Le 24 janvier 2006, une réunion a eu lieu à Vienne et, au cours de celle-ci, des représentants de dix-huit gouvernements ont présenté des commentaires sur le travail du groupe d'étude.<sup>1</sup>

Le groupe d'étude a passé énormément de temps à examiner les processus de surveillance d'autres conventions contre la corruption. Ceux-ci fournissent d'importants renseignements de base que l'on peut examiner pour la surveillance de la CNUCC ; les informations sur ces processus sont contenues dans l'Annexe et dans la pièce jointe à ce rapport. Le groupe d'étude a également analysé les préoccupations au sujet de la surveillance qui ont été soulevées au cours des négociations de Vienne qui ont conduit à l'adoption de la CNUCC et a étudié comment il est possible de répondre à ces préoccupations. Le présent rapport présente la synthèse du travail du groupe d'étude préparée par TI. TI assume l'entière responsabilité de son contenu.

Durant son travail, le groupe d'étude a clairement constaté que les questions d'application, de surveillance et d'assistance technique étaient étroitement interconnectées. Ce rapport traite par conséquent non seulement de la surveillance mais plus largement du besoin d'un « Processus de suivi pour la CNUCC ».

TI tient à exprimer son appréciation sincère et profonde à la Fondation des Nations Unies qui a appuyé le travail du groupe d'étude et le ministère des Affaires étrangères de Finlande pour son soutien au travail de TI. TI tient également à remercier les experts qui ont préparé les onze études des systèmes de surveillance qui accompagnent ce rapport.

## Définition des termes utilisés dans ce rapport

### Par surveillance

on entend un processus d'examen international pour évaluer si les gouvernements nationaux ont pris les mesures adéquates pour appliquer les dispositions de la CNUCC.

### Par application

on entend les mesures, y compris la ratification, l'adoption de lois prises par les gouvernements nationaux pour faire appliquer les dispositions de la CNUCC, ainsi que les mesures administratives, de réglementation, de détection et répression pour mettre en application les dispositions de la CNUCC.

### Par assistance technique

on entend d'une manière générale, l'assistance fournie aux gouvernements nationaux pour renforcer leur capacité à se conformer à la CNUCC.

<sup>1</sup> Des représentants des pays suivants, y compris la plupart des Amis du groupe de la Convention ont assisté à la réunion du 24 janvier : Afrique du Sud, Argentine, Autriche, Canada, Égypte, Etats-Unis, Finlande, France, Japon, Jordanie, Mexique, Nigeria, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Russie et Royaume-Uni.

# Membres du groupe d'étude de TI sur le processus de suivi de la CNUCC

<b>Gillian Dell</b>	Directrice du programme de TI Conventions
<b>Ugo Draetta</b>	Président, Initiative de lutte contre la corruption, Pacte de stabilité ; professeur de droit international à l'Université catholique de Milan
<b>Kirstine Drew</b>	Coordinatrice, UNICORN
<b>Fritz Heimann</b>	Membre fondateur de TI et conseiller principal sur les conventions ; vice-président, Commission sur la lutte contre la corruption de la CCI ; ancien co-directeur du contentieux, General Electric Company
<b>Drago Kos</b>	Président, GRECO ; président, Commission pour la prévention de la corruption, République de Slovénie
<b>Kamal Hossain</b>	Membre et ancien président, Conseil consultatif de TI ; ancien Rapporteur Spécial de la Commission de l'ONU sur les droits de l'homme pour l'Afghanistan ; ancien ministre de la justice et des affaires étrangères du Bangladesh
<b>Phil Mason</b>	Coordinateur, groupe d'experts de haut niveau de l'ONU 2005, ministère du développement international du R.-U.
<b>Valeria Merino</b>	Membre du Conseil, Transparency International
<b>Patrick Moulette</b>	Chef de la Division de la lutte contre la corruption de l'OCDE
<b>Akere Muna</b>	Membre du Conseil, Transparency International ; membre fondateur et président de TI Cameroun ; président, syndicat panafricain des avocats
<b>Mark Pieth</b>	Président, groupe de travail de l'OCDE sur la corruption ; professeur de criminologie et de droit pénal, Université de Bâle ; directeur fondateur de l'Institut de Bâle sur la gouvernance
<b>Wolfgang Rau</b>	Secrétaire général, GRECO
<b>Cobus de Swardt</b>	Directeur des programmes internationaux de TI

## Liaison avec l'ONUDC

<b>Dimitri Vlassis</b>	Chef, Section Conventions sur la Criminalité, direction des traités et du contentieux, division des affaires juridiques, ONUDC
------------------------	--

## Participants et contributeurs supplémentaires

<b>Gemma Aiofli</b>	Ancienne directrice, Institut de Bâle sur la gouvernance
<b>John Brandolino</b>	Directeur, Division des programmes contre la criminalité, Département d'Etat américain
<b>John Carlson</b>	Administrateur principal, secrétariat du GAFI
<b>Alain Damais</b>	Secrétaire général, GAFI
<b>Dedo Geinitz</b>	Chef du projet CNUCC, GTZ
<b>David Nussbaum</b>	Chef de la direction, TI-S
<b>Miguel Peñailillo</b>	Coordinateur des programmes de TI, Conventions des Amériques (au Chili)
<b>Gino Polimeni</b>	Directeur, UNICRI
<b>Peter Rooke</b>	Directeur régional de TI pour l'Asie et le Pacifique
<b>Pauline Tamesis</b>	Spécialiste des politiques sur la responsabilité, la transparence et la lutte contre la corruption, PNUD
<b>Eduardo Vetere</b>	Ancien directeur, division des affaires des traités, ONUDC
<b>François Vincke</b>	Président, commission de lutte contre la corruption de la CII

# PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Un processus de suivi et de surveillance est essentiel pour permettre à la CNUCC de devenir un cadre efficace pour combattre la corruption qui sévit dans le monde. Un tel processus devrait être autorisé lors la Conférence des Etats Parties de décembre 2006 et devrait commencer en 2007. Cela devrait soutenir l'élan amorcé pour l'application de la Convention et encourager la confiance du public à cet égard.

- **Objectif** : Le processus de suivi devrait veiller à ce que la CNUCC évolue et devienne un cadre mondial efficace pour combattre la corruption. Cela prendra du temps étant donné que la CNUCC est un instrument complexe. Toutes ses dispositions ne peuvent pas être appliquées en même temps et les gouvernements devraient être autorisés à progresser à leur propre rythme.
- **Secrétariat** : Un secrétariat solide disposant d'un financement adéquat et fiable est indispensable pour la gestion du processus de suivi ;
  - L'expérience passée avec d'autres conventions sur la lutte contre la corruption indique qu'un processus de surveillance peut être entrepris avec des effectifs peu nombreux et moyennant des coûts relativement modestes.
  - Le succès du rôle joué par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) dans l'élaboration de la CNUCC fait preuve de ses capacités professionnelles et de gestion pour entreprendre un programme de suivi efficace.
- **Le processus de suivi** : Le processus de suivi devrait tout d'abord veiller à ce que les gouvernements soient requis d'identifier les problèmes éventuels d'application, les besoins d'assistance technique, et les plans d'action d'application.
  - Le secrétariat devrait travailler en étroite collaboration avec les bailleurs de fonds pour faciliter l'apport d'assistance technique.
  - Après une période raisonnable pour l'application, des examens périodiques devraient être entrepris pour évaluer dans quelle mesure l'application et la détection et la répression sont adéquates.
- **Coordination** : Les examens de surveillance de la CNUCC devraient être coordonnés avec les programmes de surveillance d'autres conventions sur la lutte contre la corruption afin d'éviter un duplicata superflu des activités de surveillance et de pouvoir tirer parti des aptitudes régionales.
- **Transparence** : Le processus de suivi devrait être entrepris de manière transparente car le soutien qu'apporte le public à la réduction de la corruption est le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de la CNUCC. Il est essentiel d'obtenir une participation active du secteur privé, des syndicats et de la société civile.

Ces recommandations sont explicitées en plus grand détail en Section VII, Organisation du suivi et de la surveillance, Section VIII, Programmes de suivi et de surveillance, Section IX, Satisfaction des besoins d'assistance technique, et en Section X, Coordination de la CNUCC et autres programmes de surveillance ci-dessous.

# IMPORTANCE DU PROCESSUS DE SUIVI

## A. Principale justification

La CNUCC représente l'engagement collectif de plus de 140 pays visant à créer un cadre international pour lutter contre la corruption. Les parties reconnaissent la dimension globale prise par la corruption dans le contexte d'une économie mondiale. Les gouvernements agissant seuls, ou bien même dans le cadre de conventions régionales, ne peuvent s'attaquer à la corruption mondiale de manière efficace. L'adoption et la ratification de la CNUCC sont des étapes initiales. Un processus de suivi de plusieurs années sera ensuite nécessaire avant que la Convention ne parvienne à porter ses fruits.

Un processus de suivi est nécessaire car une grande partie de la CNUCC n'est pas automatiquement applicable et les gouvernements nationaux doivent prendre de nombreuses mesures pour appliquer la Convention. Les assemblées législatives doivent adopter des lois pour faire appliquer les dispositions de la Convention. Les gouvernements doivent aussi fournir du financement et du personnel aux organismes qui administrent les programmes de lutte contre la corruption. Mais avant tout, les dirigeants gouvernementaux doivent maintenir la volonté politique de surmonter l'opposition à la détection et à la répression et à d'autres mesures controversées de lutte contre la corruption.

Le suivi de la CNUCC fait face à des défis uniques :

- La CNUCC comporte le plus grand nombre et la plus grande diversité de parties de toutes les conventions de lutte contre la corruption. Plus de 140 pays ont signé la Convention et sont supposés la ratifier et devenir des Etats Parties, comparativement à la Convention de l'OCDE signée par 36 Etats Parties, à la Convention de l'OEA signée par 33 Etats Parties, et à la Convention du GRECO signée par 39 Etats Parties. Les Etats Parties à la CNUCC comportent également une plus grande diversité dans leurs systèmes politiques, juridiques et économiques que les parties aux autres conventions.
- La CNUCC comporte le plus vaste champ d'application de toutes les conventions. Cependant, les gouvernements ont des intérêts divers pour des dispositions particulières de la CNUCC.

Ces défis font que la surveillance de la CNUCC est encore plus importante que celle d'autres conventions. Ces défis font aussi qu'il est plus difficile d'entreprendre un processus de suivi qui soit efficace et politiquement acceptable.

Le fait que la CNUCC compte des membres du monde entier constitue son principal atout. Cependant, les nombreux Etats parties et leur vaste diversité présentent un défi complexe à l'obtention d'une action collective fructueuse. Un grand nombre de pays en développement auront probablement besoin d'assistance technique. Dans les pays développés tout comme dans les pays en développement, il risque d'y avoir une résistance politique envers les réformes exigées par la CNUCC. Les délais dans certains pays risquent d'être exploités par les adeptes de délai dans d'autres pays. Il faudra également compter sur des changements de gouvernements.

Pour toutes ces raisons, il est essentiel d'avoir en place un processus de suivi bien organisé pour que la CNUCC devienne un cadre international fonctionnel pour combattre la corruption. La Section V « Leçons tirées d'autres programmes de surveillance » décrit les éléments clés nécessaires pour mettre en place un programme de surveillance de la CNUCC qui soit efficace.

## **B. Avantages du processus de suivi**

Le processus de suivi peut apporter des avantages aux gouvernements particuliers, ainsi qu'à l'objectif collectif de la CNUCC.

- Il permet une identification précoce des problèmes d'application et des besoins d'assistance technique.
- Il permet de faciliter l'adoption en temps opportun de dispositions d'assistance technique et encourage la coordination entre le PNUD, la Banque mondiale, d'autres institutions financières internationales et organismes bilatéraux.
- Il fournit aux parties des occasions d'échanger leurs meilleures pratiques et autres formes de coopération.
- Face au vaste champ d'application de la CNUCC, le processus de suivi pourra offrir aux gouvernements des conseils sur les priorités concernant l'application.
- Il maintient l'élan en faveur de l'application en assurant aux gouvernements qui sont prêts à aller de l'avant que d'autres gouvernements seront encouragés à respecter leurs engagements.
- Il facilite la mise en place de groupes d'experts sur les questions où l'action collective est absolument essentielle, par exemple, le recouvrement des produits de la corruption déposés dans des banques étrangères, l'entraide judiciaire et les mesures pour lutter contre le blanchiment d'argent.
- Il fournit des informations sur le statut de l'application, y compris la reconnaissance publique des progrès réalisés.

## **C. L'expérience d'autres conventions indique que la surveillance est essentielle au succès**

- Il n'y a pas eu de surveillance de la Convention de l'OEA pendant quatre ans après son entrée en vigueur, et les gouvernements ont pris très peu de mesures contre la corruption. La surveillance a commencé en 2001 et cela a encouragé le gouvernement à prendre des mesures.
- Le processus de surveillance de la Convention de l'OCDE a connu une première phase sans accroc, en rapport à l'étude des lois sur l'application. Tandis que l'examen des programmes nationaux de détection et de répression a par la suite connu un ralentissement pendant deux ans par faute de financement adéquat pour le processus de suivi et contrôle d'exécution. Les mesures dans ce sens ont ensuite connu un retard jusqu'à la pleine reprise du processus de surveillance.
- Le processus relatif à la Convention du GRECO prévoit un processus de suivi évaluant les mesures adoptées par les gouvernements pour l'application des recommandations des études entreprises par les Etats Parties à la Convention du GRECO. Si bien que des progrès énormes ont pu être observés auprès de l'application des conventions sur la lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe.

## **D. Pourquoi est-ce que le processus de suivi fonctionne**

Les examens du processus de suivi ont un impact en faisant intervenir toute une gamme d'influences :

- Les calendriers de présentation de rapports ou les visites des équipes d'examen stimulent l'action gouvernementale.
- Les évaluations de progrès, comme les « tours de table » réguliers de l'OCDE, fournissent un forum où d'autres gouvernements exercent des pressions sur les groupes de pairs.
- Les visites de pays permettent au secteur privé et aux groupes de la société civile de fournir une évaluation non gouvernementale des progrès en matière d'application.
- Les rapports d'examens du suivi constituent une pression publique pour que les gouvernements à la traîne prennent des mesures.
- Les examens demandent qu'une attention soit prêtée aux besoins d'assistance technique.

## **E. Le suivi est indispensable au succès de la CNUCC**

Si la CNUCC est appliquée correctement, elle entraînera d'importantes réductions de la corruption, en apportant de grands avantages comme une meilleure gouvernance démocratique, un développement international accéléré, des marchés publics plus efficaces, une plus forte concurrence, et un allègement de la pauvreté dans le monde. Un processus de suivi efficace veillera à ce qu'une pareille application ait lieu et que les objectifs de la CNUCC puissent être atteints. À défaut de suivi, la CNUCC risque fort de devenir un autre exemple de la futilité de posséder des aspirations élevées.

# DISPOSITIONS APPLICABLES DE LA CNUCC

## Section IV

La CNUCC contient des dispositions détaillées sur les mesures à prendre pour promouvoir une application efficace. Ces dispositions établissent un cadre solide pour que la Conférence des Etats Parties puisse mettre en place un processus pour promouvoir l'application, encourager l'assistance technique et entreprendre la surveillance du suivi. Les propositions présentées dans ce rapport sont conformes à ces dispositions.

**Le chapitre VI** de la CNUCC a pour objet « L'assistance technique et l'échange d'informations » et comprend :

- Formation et assistance technique.
- Collecte, échange et analyse d'informations sur la corruption.
- Application de la Convention par l'assistance technique aux pays en développement et pays en transition.

**Le chapitre VII** couvre les « Mécanismes d'application » et présente les responsabilités de la Conférence des Etats Parties concernant la promotion et l'examen de l'application. Cela consiste entre autres à :

- Examiner périodiquement l'application de la Convention par les Etats Parties.
- Formuler des recommandations en vue d'améliorer la Convention et son application
- Recevoir des rapports des gouvernements sur les mesures prises et les difficultés rencontrées pour appliquer la Convention, y compris des informations sur leurs programmes, plans et pratiques ainsi que sur leurs mesures législatives et administratives visant à appliquer la Convention.
- Obtenir des informations sur les programmes, plans et pratiques visant à appliquer la Convention auprès d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales compétentes.
- Coopérer avec d'autres organisations internationales et régionales et des organisations non gouvernementales (organisations de la société civile).
- Utiliser de manière appropriée les informations pertinentes produites par d'autres mécanismes de lutte contre la corruption afin d'éviter un duplicata inutile d'activités.
- Faire des recommandations concernant les besoins d'assistance technique.
- Établir, si la Conférence des Etats Parties le juge nécessaire, tout mécanisme ou organe approprié pour faciliter l'application effective de la Convention.
- Fournir des services de secrétariat à la Conférence des Etats Parties.

# LEÇONS TIRÉES D'AUTRES PROGRAMMES DE SURVEILLANCE

## A. La surveillance doit démarrer rapidement

- La mise en place d'un programme de surveillance peu après l'entrée en vigueur d'une convention présente de grands avantages. Il existe alors un fort soutien pour la Convention, et le processus de surveillance peut tirer parti de cette situation. Le processus de surveillance peut être mené par des personnes ayant une expérience directe de la rédaction et de la négociation de la Convention. Dans le cas de la Convention de l'OCDE, la transition a été harmonieuse entre la mise au point et l'adoption de la Convention et la surveillance de son application.
- L'expérience de la Convention de l'OEA illustre les difficultés causées par les délais. La surveillance n'a débuté que quatre ans après l'entrée en vigueur de la Convention. Le soutien à la Convention avait alors diminué, et il a été difficile de mettre en place un programme de surveillance efficace.

## B. Un secrétariat solide est nécessaire

- L'expérience tirée des mécanismes de surveillance existants montre bien le besoin d'un secrétariat compétent pour gérer le processus de surveillance. Et pour que ce programme soit efficace, le secrétariat doit être doté d'un personnel adéquat.
- L'un des atouts des processus d'examen des conventions de l'OCDE et du GRECO est l'appui de leur secrétariat, qui était d'une manière générale pourvu d'un personnel adéquat. Le processus de l'OEA n'a eu l'appui que d'un secrétariat limité.

## C. Un financement adéquat est essentiel

- Un financement adéquat est nécessaire pour soutenir le secrétariat et entreprendre les examens sur les processus de surveillance. La surveillance devant être menée comme un programme permanent à long terme, son financement doit être sûr et fiable.
- Il est préférable de compter sur le financement provenant du budget régulier de l'organisme parrain international plutôt que de dépendre des contributions des pays plus aisés. La première phase du programme de surveillance de la Convention de l'OCDE a été financée par des contributions individuelles de plusieurs pays. Cependant, lorsque les visites de pays ont commencé, il a été nécessaire d'obtenir des fonds provenant du budget de l'OCDE.
- L'expérience de l'OEA indique que la surveillance peut être compromise par un financement inadéquat. Le programme de l'OCDE a également été retardé par un financement inadéquat en 2002-2003.

## D. Une vaste gamme de méthodes de surveillance doit être utilisée

De nombreuses et diverses méthodes de surveillance ont été utilisées. La méthode à retenir devrait être celle qui s'adapte le mieux aux questions particulières.

**Des questionnaires** adressés aux gouvernements constituent généralement le point de départ permettant de déterminer les progrès réalisés dans l'application des dispositions de la Convention. Malgré l'utilité des questionnaires, ils restent insuffisants face à des questions complexes où il devient nécessaire d'obtenir des informations provenant de sources variées. Les taux de réponses peuvent être inadéquats et les carences des programmes gouvernementaux peuvent ne pas être adéquatement divulgués.

**Les visites de pays** constituent la méthode la plus efficace pour l'obtention de contributions de sources multiples et pour permettre aux examinateurs de poser des questions explicites. Les visites de pays sont entreprises par l'OCDE et le GRECO, ainsi que par le GAFI et le NEPAD. Elles sont plus coûteuses que les questionnaires mais les informations qu'elles fournissent sont meilleures et plus équilibrées. Les visites de pays peuvent être entreprises par le personnel du secrétariat, des examinateurs pairs, des experts examinateurs, ou une combinaison de ces derniers.

**Les examens par les pairs** peuvent être entrepris par de petites équipes composées de personnes d'autres parties travaillant en collaboration avec le personnel du secrétariat. L'OCDE a recours à deux principaux examinateurs, l'un provenant d'un Etat Partie ayant des institutions juridiques similaires au pays faisant l'objet de l'examen et l'autre d'un pays distinct ayant des institutions différentes. Les équipes d'évaluation du GRECO se composent de 3 à 4 experts provenant de différents Etats membres.

**Les examinateurs experts.** Le recours à une liste d'experts peut aider à accroître les ressources du secrétariat, sans en augmenter le personnel à temps plein. Cela est particulièrement nécessaire lorsque les conventions couvrent toute une gamme de domaines techniques que le personnel à plein temps ne peut pas étudier en profondeur.

**Examens en plénière.** Les systèmes de surveillance comprennent généralement des examens en plénière, au cours desquels des rapports et des recommandations émanant des examens de la surveillance sont présentés à tous les gouvernements membres. Ceci est désirable sur le plan politique et permet d'exercer des pressions sur les pairs, mais peut entraîner des complications lorsque la séance plénière est trop grande et qu'un consensus strict est exigé.

- Le groupe de travail sur la corruption de l'OCDE comprend des représentants des 36 parties et se réunit cinq fois par an. Chaque réunion comprend les rapports sur les examens par pays mais aussi un « tour de table » au cours duquel les représentants gouvernementaux présentent un rapport sur les mesures prises pour mettre la Convention en application. Cela s'est avéré très utile pour maintenir la pression des pairs.

**Examens horizontaux :** Cette approche est utile pour les conventions ayant un vaste champ d'application comme la CNUCC et elle implique des séries d'examens distincts couvrant un nombre limité de questions selon une méthode d'établissement de priorités. Les parties sont examinées sur des sujets sélectionnés avant de passer à la série suivante. Ces examens sont utilisés par l'OCDE et l'OEA.

**Examens verticaux :** Ces examens couvrent toutes les dispositions d'une convention pour chaque pays. Ils sont utilisés par l'OCDE et le GAFI mais ne sont pas pratiques pour les conventions ayant un vaste champ d'application comme la CNUCC.

## **E. Les examens de surveillance doivent servir à l'identification de défaillances et fournir des plans d'action et un suivi**

- Des rapports nationaux doivent être préparés par le secrétariat, par des experts indépendants, ou bien par une conjugaison de ces derniers.
- Des conclusions et des recommandations précises doivent être exigées dans ces rapports.
- Des plans d'action par pays ayant pour but de corriger les défaillances doivent être une partie obligatoire du processus d'examen.
- Des examens de suivi doivent être menés dans le but de corriger les défaillances identifiées lors des examens.

## **F. La participation de la société civile, du secteur privé et des syndicats est essentielle**

- Il est toujours difficile d'évaluer la corruption et l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption, et cela ne suffit pas de se fier uniquement aux perspectives des dirigeants gouvernementaux. Il est essentiel d'avoir les contributions des organismes non gouvernementaux, du secteur privé et des syndicats afin de fournir aux examinateurs un tableau équilibré. Il existe une disposition spéciale relative aux contributions des organisations de la société civile dans les processus d'examen des conventions de l'OCDE et de l'OEA ainsi que du MAEP du NEPAD. De telles contributions sont également généralement obtenues au cours du processus du GRECO.
- L'importance de la participation de la société civile aux efforts de lutte contre la corruption est reconnue par l'article 13 de la CNUCC. Le chapitre VII, article 63 (6) sur les mécanismes d'application reconnaît que les contributions des organisations non gouvernementales pertinentes peuvent être prises en compte.
- Pour que le processus de surveillance soit efficace, il est essentiel de prévoir des voies hiérarchiques pour la prise en compte des contributions écrites et orales de la société civile.
- Les organisations de la société civile ont joué un rôle important en assurant le lancement des programmes de surveillance, en veillant à ce qu'ils ne perdent pas de vitesse et en publiant leurs résultats. Le rôle des organisations de la société civile peut être controversé, lorsque ces organisations poussent les gouvernements à prendre des mesures que ceux-ci hésitent à prendre, mais cela ne fait que confirmer l'importance du rôle des organisations de la société civile. TI a joué un rôle particulièrement important en faisant lancer le programme de surveillance de la Convention de l'OEA et en exigeant un financement adéquat pour le programme de surveillance de l'OCDE lorsque le soutien gouvernemental se relâchait.
- Les organisations de la société civile ont joué un rôle important en assurant le lancement des programmes de surveillance, en veillant à ce qu'ils ne perdent pas de vitesse et en publiant leurs résultats. Le rôle des organisations de la société civile peut cependant provoquer des controverses lorsque ces organisations poussent les gouvernements à adopter des mesures que ceux-ci hésitent à prendre, ce qui ne fait que confirmer l'importance de leur rôle. TI en

particulier a joué un rôle dans le lancement du programme de surveillance de la Convention de l'OEA et en exigeant un financement adéquat pour le programme de surveillance de l'OCDE lorsque le soutien gouvernemental se relâchait.

## **G. Les programmes de surveillance doivent être menés d'une manière transparente**

- **Les rapports** préparés par les organismes de surveillance doivent être rendus publics, entre autres publiés sur le site Web, immédiatement après la conclusion des examens. C'est ce que font un grand nombre de systèmes de surveillance, dont ceux de l'OEA, l'OCDE et du GRECO. Le GAFI a commencé à publier les rapports et les sommaires en 2005. La publication des rapports de surveillance force les gouvernements participants à rendre des comptes à leur propre public.
- **Les questionnaires** que les gouvernements sont tenus de remplir doivent être rendus publics, et également être publiés sur Internet. Les questionnaires de l'OEA, de l'OCDE et du GRECO sont publiés sur leurs sites Web respectifs.
- **Les réponses du gouvernement** sont rendues publiques en vertu des processus d'examen pour la Convention de l'OEA et le Plan d'action BASD-OCDE pour l'Asie Pacifique. Bien que la Convention de l'OEA permette à tous les pays la possibilité de ne pas le faire, presque tous les pays choisissent de publier leurs réponses. La Convention de l'OCDE laisse aux pays le choix de publier ou non leurs réponses. En exigeant la publication des réponses du gouvernement, il est permis de penser que de telles réponses seraient moins franches. TI est d'avis qu'il est clairement dans l'intérêt du public de faire en sorte que les réponses du gouvernement soient publiques, ce qui a plus de poids que le problème d'inhibition potentielle dans la franchise gouvernementale.

## **H. Les examens de surveillance doivent identifier les défaillances et fournir des plans d'action et un suivi**

- **Les rapports nationaux** doivent être préparés par le secrétariat, par des experts indépendants ou par une combinaison des deux.
- **Des conclusions et recommandations précises** doivent être incluses dans les rapports nationaux.
- **Des plans d'action par pays** pour corriger les défaillances doivent être exigés dans le cadre du processus d'examen.
- **Des examens de suivi** doivent être entrepris pour veiller à ce que les défaillances identifiées par les examens soient corrigées.

# RÉPONSES AUX PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LA SURVEILLANCE DE LA CNUCC

Des préoccupations au sujet de la surveillance de la CNUCC ont été soulevées durant les négociations de Vienne. Il est indispensable de tenir compte de ces préoccupations pour assurer le soutien de la surveillance à la Conférence des Etats Parties.

## A. Coût et efficacité

### Préoccupations :

- La surveillance de la CNUCC peut-elle fonctionner à un coût raisonnable et sans exiger un personnel trop important ?
- La surveillance de la CNUCC sera-t-elle efficace ?

**Réponse :** Le fait que l'ONUDC a réussi à gérer l'élaboration de la CNUCC avec un personnel restreint nous garantit qu'il peut gérer le processus de suivi de manière efficace et efficiente. La Section VII – Organisation de suivi et la Section VIII – Programmes de suivi fournissent des recommandations sur la manière dont un programme de surveillance efficient et rentable peut être mis sur pied.

## B. Impact sur le financement de l'assistance technique

**Préoccupation :** Les fonds pour la surveillance réduiraient-ils les fonds disponibles pour l'assistance technique ?

**Réponse :** Les points suivants devraient aider à mettre cette préoccupation en perspective :

- Le coût du suivi et de la surveillance risque de ne représenter qu'une faible fraction du coût de l'assistance technique.
- Le coût du suivi et de la surveillance devrait provenir du budget de l'ONUDC, alors que l'assistance technique devrait être financée par le PNUD, la Banque mondiale, les banques de développement régionales et multilatérales et les bailleurs de fonds bilatéraux.
- Les fonds disponibles pour l'assistance technique pourraient bien être accrus si une collaboration plus étroite était prévue entre les examens de la surveillance et l'assistance technique. La surveillance devrait fournir des informations au sujet du besoin d'assistance technique.

## C. Duplicata des examens

### Préoccupations :

- La surveillance de la CNUCC serait-elle un duplicata des examens entrepris aux termes d'autres conventions de lutte contre la corruption ?
- La surveillance de la CNUCC nuirait-elle au soutien accordé au programme de surveillance régional actuel et aux efforts en vue d'élaborer un programme de surveillance pour la Convention de l'Union africaine ?

**Réponse :** Le duplicata de la surveillance était devenu un problème avant la CNUCC du fait que les conventions préexistantes sur la lutte contre la corruption avaient été mises au point sans tenir compte de leur effet sur d'autres conventions dotées de dispositions similaires et du chevauchement de leurs membres. Dans la mesure où la CNUCC est la seule convention ayant une adhésion d'envergure mondiale, ceci permet de résoudre le problème du duplicata. Cela peut se faire en coordonnant la surveillance de la CNUCC avec d'autres programmes de surveillance de conventions sur la lutte contre la corruption. Des recommandations se trouvent en Section X.

## D. Impartialité des examens

### Préoccupations :

- Les pays en développement seraient-ils injustement critiqués pour des défaillances qu'ils n'ont pas les moyens de corriger ?
- Les pays plus faibles seraient-ils traités plus sévèrement que les pays puissants ?

**Réponse :** En apportant une assistance technique aux pays en développement pour leur permettre d'appliquer la CNUCC, on allègerait les préoccupations au sujet des critiques injustes à leur égard et de leur manque de moyens. L'expérience que nous avons tirée des programmes de surveillance existants démontre que pays faibles et puissants peuvent être traités raisonnablement et équitablement. Le recours à des groupes de pairs et à une participation régionale pour entreprendre des examens peut fournir l'assurance d'un traitement équitable. Des propositions sont présentées en Section IX.

## E. Calendrier des examens

**Préoccupation :** Les pays seraient-ils examinés avant d'avoir eu le temps nécessaire pour appliquer les dispositions de la CNUCC ?

**Réponse :** Le calendrier des examens devrait tenir compte du fait que toutes les dispositions de la CNUCC ne peuvent pas être appliquées en même temps et que certains pays auront besoin de plus de temps que d'autres.

## F. Violation de la souveraineté et intrusion

**Préoccupation :** La surveillance de la CNUCC serait-elle une violation de la souveraineté et une intrusion dans les affaires nationales ?

**Réponse :** L'expérience tirée d'autres conventions sur la lutte contre la corruption démontre que les programmes de surveillance peuvent être menés grâce à des méthodes qui n'ont pas

été perçues comme des violations de leur souveraineté ni des intrusions dans leurs affaires nationales par de nombreux pays ayant participé à de tels programmes. La vaste gamme de méthodes de surveillance disponibles est décrite en Section VI-B. Il faudrait recourir à des méthodes efficaces sans être excessivement onéreuses. Les dispositions de la CNUCC relatives à l'application et au mandat de la CEP mettent l'accent sur une approche positive, constructive et coopérative. Les examens de surveillance devraient être considérés comme un processus de soutien et d'encouragement mutuel.

# ORGANISATION DU SUIVI ET DE LA SURVEILLANCE

## A. Conférence des Etats Parties

- En vertu de la Convention, la Conférence des Etats Parties (CEP) détient la responsabilité de surveiller le suivi, tandis que le secrétariat de la CNUCC fonctionne sous la supervision de la CEP.
- Comme la CEP se composera probablement de plus d'une centaine de pays et qu'elle se réunira une fois par an au cours des trois premières années, et deux fois par an par la suite, il faudrait envisager d'établir un sous-groupe de la CEP d'une taille raisonnable qui puisse travailler avec l'ONUSD entre les réunions de la CEP. De nombreux autres processus d'examen de l'ONU ont créé de tels sous-groupes.

## B. Secrétariat de la CNUCC

- La gestion du programme de surveillance du suivi de la CNUCC exigera un secrétariat solide. L'ONUSD a été désigné par le secrétaire général de l'ONU pour faire fonction de secrétariat de la Conférence des Etats Parties. L'expérience tirée des conventions de l'OCDE et du GRECO confirme qu'il est avantageux de recourir à du personnel familier avec la négociation de la Convention pour la surveillance du suivi.
- Pour que le processus de surveillance soit efficace, il est essentiel d'avoir un puissant leadership et du personnel professionnel compétent. D'après l'expérience des Conventions de l'OCDE et du GRECO, il n'est pas nécessaire d'avoir beaucoup de personnel. Les examens de la convention de l'OCDE sont entrepris actuellement par huit personnes, et ceux de la convention du GRECO par dix personnes.
- Le fait que l'ONUSD soit parvenu à gérer avec une petite équipe de professionnels la mise au point à la fois de la CNUCC et de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention CTO) nous garantit qu'il peut mener à bien et de manière économique le programme de surveillance de la CNUCC.
- La collaboration avec les secrétariats qui appuient les autres programmes de surveillance augmenterait les moyens de l'ONUSD.
- Une liste d'experts devrait être dressée et comprendre les nominations de gouvernements membres et d'autres organisations de surveillance. Les personnes ayant une expérience spécialisée dans la surveillance ne sont pas très nombreuses et il faudra sans doute trouver du financement pour entreprendre un programme de formation.

## C. Financement

- Le financement de la surveillance devrait être prévu à partir du budget régulier de l'ONUDC. En vue de crédibilité publique, il serait préférable d'obtenir le financement de cette manière plutôt que de compter sur les contributions spéciales des pays plus riches. Il sera nécessaire d'avoir des engagements de financement pour plusieurs années afin de permettre une planification et une dotation en personnel adéquates.
- Une fois que les examens de suivi de la CNUCC seront en place, une estimation raisonnable de leur coût s'élèverait à 5 millions d'euros par an. Le coût des programmes de surveillance de l'OCDE et du GRECO s'élève de 1 à 2 millions d'euros par an, à l'exclusion des coûts engagés par le pays faisant l'objet de l'examen. Les programmes de surveillance de l'OCDE et du GRECO sont généralement considérés les programmes les plus efficaces et comprennent des visites de pays par les équipes d'examen. L'estimation de 5 millions d'euros pour la surveillance de la CNUCC prend en compte le plus grand nombre d'Etats Parties que comporte la CNUCC et son plus vaste champ d'application. Les coûts de la surveillance sont très modestes si on les compare aux avantages, mesurés en termes de progrès enregistrés sur le plan de la réduction de la corruption.

# PROGRAMMES DE SUIVI ET DE SURVEILLANCE

Cette section proposera divers programmes de surveillance du suivi, reconnaissant que de tels programmes devront évoluer au fil du temps.

- La première phase devrait consister en une enquête sur l'application en vue de déterminer les progrès réalisés, les problèmes potentiels et les besoins d'assistance technique. Cette enquête devrait être autorisée par la Conférence des Etats Parties (CEP) en décembre 2006 et les résultats devraient être présentés lors de la deuxième CEP vers la fin de 2007.
- Les programmes de suivi suivants seraient définis en fonction des résultats de l'enquête sur l'application.

## A. Phase I : Enquête sur l'application

La première phase de la surveillance du suivi de la CNUCC serait une enquête devant être entreprise en 2007 sur le statut de l'application de la Convention par les parties. L'objectif de cette enquête serait d'obtenir des données permettant de prendre des décisions sur les mesures nécessaires pour renforcer l'application, et par exemple fournir une assistance technique, préparer des documents d'orientation et des modèles de lois, et organiser des ateliers.

L'enquête sur l'application comporterait les étapes suivantes :

**1. Auto-évaluation.** Les gouvernements doivent répondre à un questionnaire, préparé par le secrétariat et portant sur les points suivants :

- Statut de l'application indiquant les dispositions qui ont été appliquées et celles qui ne l'ont pas été
- Identification des obstacles à l'application
- Plan d'action pour surmonter les obstacles, y compris les besoins d'assistance technique et les priorités pour les progrès futurs

En préparant le questionnaire, le secrétariat devrait veiller à obtenir suffisamment d'informations pour dresser un tableau fiable de la situation sans en faire un exercice excessivement onéreux. Les organisations de la société civile, le secteur privé et les syndicats devraient être invités à présenter des commentaires à ce stade.

**2. Examen des réponses.** Les réponses doivent être examinées par le secrétariat et par les experts qu'il aura choisis. Le processus d'examen doit comprendre des discussions avec les gouvernements qui auraient des questions.

**3. Rapport à la Conférence des Etats Parties.** Le secrétariat doit préparer un rapport résumant les réponses des pays et les propositions de priorités qu'il soumettra à la Conférence des Etats Parties de 2007. Ce rapport devrait être publié.

**4. Propositions sur l'assistance technique.** Le secrétariat devrait également entreprendre une enquête sur les besoins d'assistance technique et faire des propositions pour répondre à de tels besoins qu'il soumettra à la Conférence des Etats Parties de 2007. Voir la Section IX ci-dessous.

**5. Enquêtes de suivi.** Des enquêtes supplémentaires sur l'application de la Convention doivent être entreprises de temps à autre, y compris des rapports par les nouveaux Etats Parties et des mises à jour par les autres parties. La fréquence des enquêtes de suivi dépendra de la rapidité des progrès réalisés.

## **B. Phases suivantes : surveillance de dispositions particulières**

Au cours des années suivantes, le programme de suivi portera sur les progrès réalisés en ce qui concerne des dispositions particulières de la CNUCC. Le secrétariat doit faire des recommandations à la Conférence des Etats Parties sur les dispositions qui doivent être surveillées chaque année, en tenant compte des résultats de l'enquête sur l'application, la disponibilité de l'assistance technique, ainsi que la possibilité d'obtenir des résultats en temps voulu.

- La priorité devrait d'abord consister à surveiller comment sont appliquées les dispositions de la CNUCC relatives aux questions transfrontalières, en particulier celles qui exigent la participation Nord-Sud, où la CNUCC présente un plus grand avantage par rapport à d'autres conventions. Ces questions devraient comprendre le recouvrement d'avoirs, l'entraide judiciaire et la corruption et l'extorsion transfrontalières.
- Le processus de surveillance pour chacune des questions devrait être adapté à la nature de la question. Par exemple, pour ce qui est du recouvrement d'avoirs, il pourrait être utile de commencer à former un groupe de travail comprenant : i) plusieurs pays où d'anciens dirigeants auraient déposé des sommes importantes dans des banques étrangères, et ii) les grands centres bancaires, comme la Suisse, le R.-U. et les É.-U. Ce groupe devrait étudier la mise au point de procédures rapides et uniformes pour l'identification, le gel et le rapatriement des produits de la corruption. Il faudrait aussi étudier la question de l'investissement des fonds gelés dans le pays où de tels fonds ont été récupérés par la Banque mondiale ou autres institutions financières, jusqu'à la conclusion du litige.
- Une autre priorité devrait viser à mettre au point de meilleures pratiques pour l'application des mesures préventives de la CNUCC. Cela devrait être fait en collaboration avec les secrétariats administrant les autres conventions de lutte contre la corruption, dont plusieurs ont une grande expérience de l'application de mesures préventives. La collaboration pour la mise au point de meilleures pratiques fournira une base pour déterminer comment la surveillance de l'application de mesures préventives pourrait être répartie entre le secrétariat de la CNUCC et les secrétariats des conventions régionales.
- À l'avenir, des programmes de surveillance pour une plus vaste gamme de dispositions de la CNUCC devraient être entrepris.
- Le calendrier des examens de surveillance pour des pays particuliers exigera de la souplesse. Il faudra trouver un équilibre raisonnable et donner suffisamment de temps aux pays pour faire appliquer la Convention tout en veillant à maintenir l'élan collectif.

- Il pourrait être utile de mener des projets pilotes qui pourraient servir de base à de futurs travaux de surveillance. De tels projets pourraient consister à entreprendre des essais de modèles de surveillance dans un nombre limité de pays afin de mettre au point des techniques adaptées qui soient efficaces sans être trop onéreuses.

## **C. Méthodes de surveillance**

- Le processus de suivi de la CNUCC devrait recourir à une variété de méthodes de surveillance comprenant des questionnaires, des examens d'experts, des examens par des pairs et des visites de pays. (La gamme de méthodes de surveillance utilisées par d'autres programmes de surveillance est décrite en **Section V-D, en page 9**. Le choix devrait être dicté par la pertinence de la méthode particulière pour la question mise à l'étude.
- Le recours à des experts externes est une méthode importante qui permet d'apporter un supplément de ressources professionnelles au secrétariat et ainsi de lui permettre de fonctionner avec des effectifs réduits.
- Les visites de pays sont indispensables pour les questions pour lesquelles une évaluation fiable exige des commentaires de différentes sources, et non seulement de dirigeants gouvernementaux mais aussi du secteur privé et de la société civile. Les visites de pays permettront également aux examinateurs d'avoir des échanges approfondis pour déterminer la fiabilité de commentaires divergents. Les visites de pays peuvent avoir un autre avantage important, à savoir la promotion de l'intérêt public dans la CNUCC et son application par les groupes concernés et les médias. Une partie de la visite devrait prévoir la participation du public.
- Les groupes de pairs peuvent être organisés sur une base régionale ou sur d'autres bases comme le niveau de développement économique ou un intérêt spécial porté à des dispositions particulières de la CNUCC comme le recouvrement des avoirs ou le blanchiment d'argent. Dans le cas des groupes de pairs régionaux, la coopération de groupes de pairs régionaux serait d'une utilité majeure pour la surveillance de conventions régionales.
- Il est impératif que les examens demeurent objectifs afin d'être crédibles. Les examinateurs ne devraient pas être des citoyens du pays en examen et ne devraient être ni sélectionnés ni approuvés par ce gouvernement.

## **D. Besoin de rapports indépendants, de transparence et de sources d'informations diversifiées**

- Au cours des phases suivantes des exercices de surveillance, l'un des principaux éléments devrait consister à élaborer des rapports nationaux indépendants sur le statut de l'application et sur les besoins d'assistance technique. Ces rapports devraient contenir des conclusions et recommandations, qui devraient être préparées par le secrétariat et les experts indépendants que celui-ci aura choisis.

- La participation des organisations de la société civile, du secteur privé et des syndicats est importante pour que le programme de surveillance obtienne un tableau bien équilibré de la situation.
- Les questionnaires devraient être rendus publics et les gouvernements doivent être encouragés à publier leurs réponses.
- Les rapports sur la surveillance, identifiant les défaillances dans l'application des dispositions de la CNUCC, doivent également être rendus publics. La publication de ceux-ci donne la meilleure garantie que les défaillances seront rectifiées.
- Les visites de pays doivent inclure une conférence de presse ou autre événement public pour encourager l'intérêt public et soutenir l'application de la CNUCC.
- Les organisations de la société civile peuvent renforcer la surveillance de la CNUCC en prenant des mesures en plus de participer aux examens de la surveillance de l'ONUDC. Elles peuvent par exemple encourager les gouvernements à appuyer la surveillance, combler un vide dans les programmes de surveillance officiels, élaborer des approches innovatrices, et évaluer et donner des comptes rendus sur l'efficacité des programmes officiels de surveillance. Les organisations de la société civile ont pris de telles mesures dans leur soutien aux conventions de l'OCDE, de l'OEA et autres conventions sur la lutte contre la corruption. Un tel rôle des organisations de la société civile risque d'être encore plus important pour la CNUCC.

## **E. Promouvoir une interprétation uniforme des dispositions de la CNUCC**

- Le processus de surveillance peut jouer un rôle important dans la promotion d'une application et d'une interprétation uniforme des dispositions de la CNUCC. L'uniformité est importante au succès de la CNUCC dans l'économie internationale, car :
  - Elle assiste les procureurs dans l'application des dispositions de la CNUCC sur l'entraide judiciaire.
  - Elle est bénéfique aux nombreuses entreprises exerçant leurs activités dans de multiples pays.
  - Elle facilite la possibilité pour les citoyens d'obliger les gouvernements et les entreprises privées à rendre des comptes.

L'uniformité pourrait être encouragée en publiant les commentaires officiels sur les dispositions qui pourraient être ambiguës, comme l'a fait le groupe de travail de la convention de l'OCDE sur la corruption.

- Le secrétariat pourrait aussi prévoir un forum où les gouvernements, les sociétés et autres parties pourraient faire part de leurs préoccupations et de leurs plaintes au sujet des mesures prises par le gouvernement et qui semblent aller tout à fait à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la CNUCC. Le secrétariat pourrait évaluer de telles préoccupations et, le cas échéant, rencontrer le gouvernement dont les actions sont mises en question afin de promouvoir une application uniforme et il pourrait prendre des dispositions en vue de la médiation.

# SATISFACTION DES BESOINS D'ASSISTANCE TECHNIQUE

## Section IX

L'assistance en matière de renforcement des aptitudes est un autre élément fortement reconnu qui devrait aider au succès de la CNUCC. Cependant, l'élaboration d'un programme réussi d'assistance technique pour la CNUCC exigera la coopération des organismes bailleurs de fonds internationaux, régionaux et bilatéraux. Cela exigera également que les parties s'entendent sur les priorités pour l'application de différentes dispositions de la CNUCC et la réconciliation d'intérêts opposés parmi les pays bénéficiaires, étant donné que la demande d'assistance technique risque de dépasser les fonds disponibles. Il est essentiel que l'ONUSD collabore avec le PNUD, la Banque mondiale et autres bailleurs de fonds et gouvernements à l'élaboration d'un processus efficace pour résoudre ces questions.

L'assistance technique liée à la CNUCC devra tenir compte du financement actuel des bailleurs de fonds pour les activités relatives à la gouvernance et à la lutte contre la corruption. Ceux-ci étudient déjà des stratégies de lutte contre la corruption en formulant leurs programmes d'aide au développement. En outre, dans de nombreux pays il existe déjà des ententes de coordination entre les bailleurs de fonds à l'échelle du pays. Il faut aussi tenir compte des différentes manières dont les bailleurs de fonds fonctionnent. Certains d'entre eux entreprennent des programmes décentralisés par pays et peuvent préférer fournir une assistance technique à l'application de la CNUCC par le biais de tels programmes. D'autres pourraient préférer apporter une contribution à un fonds central.

Compte tenu de l'étendue du champ d'application de la CNUCC et de la diversité des capacités administratives et juridiques des parties, il est essentiel d'avoir une vaste conception de l'assistance technique. Cela devrait comprendre toutes les formes d'assistance en renforcement des aptitudes qui permettront aux gouvernements de mettre en application la CNUCC.

Les programmes d'assistance technique doivent être sélectionnés et administrés avec soin pour s'assurer que des résultats concrets seront atteints et que les fonds ne seront pas détournés pour servir à corrompre des agents publics ou des entrepreneurs. Cela est essentiel pour maintenir l'appui public pour la longue période pendant laquelle l'assistance technique sera nécessaire.

Les recommandations suivantes doivent être examinées.

### **A. Engagement des bailleurs de fonds à fournir une assistance technique**

En préparation à la première Conférence des Etats Parties, les principaux bailleurs de fonds, en particulier le PNUD et la Banque mondiale, ainsi que les autres banques de développement multilatérales et les organismes bilatéraux, devraient entamer des pourparlers et préparer pour la Conférence des Etats Parties une déclaration publique signalant leur intention d'accorder une grande priorité à l'apport de fonds aux pays en développement pour l'application de la CNUCC.

## **B. Enquête sur les besoins d'assistance technique**

Un important objectif de l'enquête sur l'application de la convention dont il est question en Section VIII-A du présent rapport vise à obtenir des informations sur les besoins d'assistance technique et sur le genre d'assistance technique déjà fournie. Les réponses à l'enquête devraient renseigner le secrétariat sur les besoins d'assistance technique pour les dispositions particulières de la CNUCC et sur les pays qui ont besoin d'une telle assistance.

En plus de l'enquête sur les besoins d'assistance technique, le secrétariat de la CNUCC devrait collaborer avec le PNUD, la Banque mondiale et autres bailleurs de fonds pour évaluer les activités d'assistance technique existantes et planifiées pertinentes à l'application de la CNUCC.

Suivant l'information recueillie, le secrétariat devrait présenter un rapport à la Conférence des Etats Parties et aux bailleurs de fonds sur les besoins d'assistance technique et sur les fonds disponibles, puis faire des recommandations sur les priorités concernant l'assistance technique.

## **C. Collaboration à plus long terme**

Les avantages d'une étroite collaboration entre l'ONUDC, le PNUD, la Banque mondiale et autres bailleurs de fonds sont évidents. Cela dépasse la portée de ce rapport de faire des suggestions concernant les modalités à suivre pour parvenir à une collaboration efficace. Une possibilité consisterait à organiser un groupe de travail sur l'assistance technique qui rassemblerait régulièrement les principaux bailleurs de fonds et l'ONUDC afin d'étudier le statut de l'application de la CNUCC et de faire des recommandations aux bailleurs de fonds au sujet des priorités de l'assistance technique. Un tel groupe de travail étudierait également quels sont les besoins d'assistance technique auxquels la création de fonds spéciaux répondrait le mieux.

Nous exhortons les dirigeants de l'ONUDC, du PNUD et de la Banque mondiale à se rencontrer avant la Conférence des Etats Parties afin de mettre au point des modalités de collaboration satisfaisantes. Le CAD de l'OCDE devrait jouer un rôle important en participant à une telle rencontre.

## **D. Rapport public annuel sur le statut du financement**

Pour s'assurer que l'assistance technique relative à la CNUCC demeure une priorité et pour faciliter la prise de décisions informées par tous les bailleurs de fonds, l'ONUDC devrait collaborer avec le PNUD et la Banque mondiale afin de publier un rapport annuel sur l'assistance technique liée à la CNUCC.

# COORDINATION DES PROGRAMMES DE SURVEILLANCE DE LA CNUCC ET DES AUTRES PROGRAMMES

Les inquiétudes au sujet du duplicata des activités de surveillance de différentes conventions de la lutte contre la corruption sont un obstacle à l'établissement d'un programme de surveillance de la CNUCC. C'est pour cette raison que l'ONUSD devrait prendre l'initiative d'organiser un groupe de coordination ayant des représentants d'organismes de surveillance des autres conventions sur la lutte contre la corruption.

## A. Éviter le duplicata des activités des programmes de surveillance

- Les conventions sur la lutte contre la corruption adoptées avant la CNUCC ne tenaient pas compte de l'existence d'autres conventions. L'adoption de la CNUCC fournit une occasion de réfléchir au sujet des relations entre les différentes conventions sur la lutte contre la corruption et leurs programmes de surveillance et de les rationaliser. Les conventions régionales et la Convention de l'OCDE doivent être considérées comme d'importants éléments du système visant à combattre la corruption et auquel la CNUCC peut fournir un cadre mondial unificateur.
- Les inquiétudes concernant le fait que la surveillance de la CNUCC reprend les activités de surveillance aux termes d'autres conventions sur la lutte contre la corruption peuvent être allégées grâce à la coopération et la collaboration entre les différents organismes de surveillance. Les paragraphes 4 (c) et (d) de l'article 63 de la CNUCC portent sur la coopération avec les organisations internationales et régionales compétentes et l'utilisation des informations produites par d'autres mécanismes visant à combattre et prévenir la corruption « afin d'éviter un duplicata superflu d'activités ». Ces dispositions fournissent la base de la coopération concernant le programme de surveillance de la CNUCC.
- La coopération entre les organismes administrant les conventions sur la lutte contre la corruption est encouragée du fait que tous ont des ressources très limitées. La collaboration devrait permettre à chaque programme d'accomplir davantage avec les ressources dont il dispose. De plus, il est important pour la CNUCC de renforcer les mécanismes régionaux existants plutôt que de les affaiblir.
- Comme chaque convention a une circonscription politique différente, il pourrait y avoir une certaine résistance à la coopération. On pourrait faire valoir que les examens de la surveillance entrepris par un autre organisme manquent de légitimité. Il faut réconcilier les intérêts de la légitimité et le désir d'éviter le duplicata des activités.

- Le principal critère devrait être pragmatique et non formaliste, c'est-à-dire qu'il devrait porter avant tout sur la pertinence du processus d'examen et non sur le fait de savoir sous quel organisme repose l'autorisation légale d'entreprendre l'examen.
- Le fait de se focaliser sur l'autorisation légale conduirait à des différences insolubles, chaque organisme de surveillance prétendant avoir l'autorité de surveiller toutes les questions entrant dans le champ d'application de sa convention. La question ne devrait pas être de savoir si le processus d'examen de la CNUCC a l'autorité de surveiller comment un pays de l'OCDE met en application la prohibition de la corruption d'agents étrangers, mais plutôt s'il serait utile pour le processus de la CNUCC de le faire lorsque l'OCDE l'a déjà fait.
- La coopération entre le programme de surveillance de la CNUCC et les autres programmes de surveillance devrait être étudiée en deux étapes, qui sont présentées ci-dessous. La première étape, qui comporte principalement des échanges d'informations, ne devrait donner lieu à aucun débat. La deuxième étape, qui encourage la coordination et la collaboration, y compris des ententes concernant les priorités pour la surveillance de questions particulières, pourrait donner lieu à de plus grandes controverses.

## **B. Première étape : Coopération entre les programmes de surveillance**

Une procédure de coopération devrait être établie rapidement comportant des étapes telles que les suivantes :

- Tenir des réunions régulières des représentants des organismes de surveillance afin de discuter de leurs plans pour les examens, y compris les pays et les questions devant être examinés, et comment partager les expériences et le duplicata des activités.
- Désigner des agents de liaison pour maintenir des contacts réguliers entre les réunions annuelles.
- Échanger des informations d'examens antérieurs, y compris l'accès aux rapports et autres données pertinentes.
- Dresser des listes d'experts sur des sujets d'intérêt commun.

## **C. Deuxième étape : Coordination et collaboration**

La procédure de coopération établie au cours de la première étape devrait être élargie le plus tôt possible pour envisager les mesures pour promouvoir la coordination et la collaboration, y compris l'entente sur les priorités pour la surveillance de différentes questions. Toutes les conventions, à l'exception de celle de l'OCDE, ont d'importants champs d'application, mais celui de la CNUCC est le plus vaste. Étant donné les ressources limitées pouvant être consacrées à la surveillance, seules quelques dispositions peuvent être surveillées au cours d'une année donnée. C'est pourquoi, les organismes de surveillance doivent établir des priorités, et il serait utile de tenir compte des priorités des autres programmes pour cela.

L'échange d'informations prévus au cours de la première étape devrait permettre de comprendre à quelles questions chaque programme de surveillance devrait donner la priorité. Il est entendu que chaque convention est un instrument juridique distinct, et que chaque organisme possède sa propre procédure pour décider quelles sont les priorités de surveillance.

Cependant, la coordination et la collaboration doivent y trouver leur place, en tenant compte des avantages comparatifs des différents organismes.

Les points suivants illustrent la manière dont l'établissement des priorités fonctionne ; ils ne servent que de points de départ dont il faut tenir compte.

**Processus d'examen de la CNUCC :** Un processus mondial constitue la meilleure forme pour la surveillance des questions pour lesquelles la coopération internationale, en particulier Nord-Sud, est nécessaire. Les exemples comprennent l'entraide judiciaire, le recouvrement d'avoirs, la corruption transfrontalière et l'extorsion.

**Organes de surveillance régionaux :** Ceux-ci fournissent des forums utiles pour la coopération et l'entraide entre les pays ayant des systèmes économiques et juridiques similaires. Les organismes de surveillance régionaux devraient dans la mesure du possible assumer la responsabilité de la surveillance de questions particulières pour des mécanismes de surveillance régionaux particuliers, comme ceux du GRECO, de l'OEA, etc. On encouragera l'application de mesures préventives à l'échelle régionale car les exemples de meilleures pratiques au sein d'une région sont susceptibles d'être considérés plus pertinents ; l'application devrait être surveillée par des experts de la région.

**OCDE :** Le secrétariat de la CNUCC devrait travailler avec le groupe de travail de l'OCDE sur des techniques pour la surveillance par la CNUCC des prohibitions de corruption d'agents étrangers dans les pays non membres de l'OCDE, tirant parti de la forte expérience qu'a l'OCDE des questions de corruption d'agents étrangers et de son programme de surveillance du suivi bien développé.

**GAFI :** L'ONUDC devrait travailler avec le GAFI, ainsi qu'avec les organismes régionaux de lutte contre le blanchiment d'argent, à la surveillance des dispositions de la CNUCC envers la lutte contre le blanchiment d'argent dans les pays non membres du GAFI.

L'établissement de priorités devrait être considéré comme un moyen pratique d'attribuer des ressources de surveillance limitées d'une manière coopérative et économique. La CNUCC devrait préserver une autorité légale afin de surveiller toute question couverte par ses dispositions. Une certaine souplesse envers les prise de dispositions relatives aux différentes questions et différentes régions est nécessaire, en tenant compte des capacités et du niveau d'intérêt des organismes de surveillance régionaux.

Les décisions concernant l'établissement des priorités devraient être considérées comme des mesures pratiques pour attribuer des ressources de surveillance limitées d'une manière coopérative et économique. L'établissement de priorités ne devrait pas signifier une responsabilité exclusive ; la coopération entre la CNUCC et les organismes régionaux sera nécessaire sur de nombreuses questions. Les connaissances concernant les priorités devront être examinées de temps à autre à la lumière de l'évolution de l'expérience de la CNUCC et des autres conventions régionales.

En principe, une répartition de programmes de suivi en vertu de laquelle le programme de surveillance de la CNUCC aurait la responsabilité avant tout des questions exigeant une participation internationale, alors que les programmes des conventions régionales auraient la responsabilité de la plupart des autres questions, semble attrayante. Cependant, il serait trop tôt pour prendre des décisions fermes. Les programmes de suivi des autres conventions sur la lutte contre la corruption comportent énormément d'incertitudes. Comme cela est indiqué dans l'examen des programmes de surveillance dans l'annexe qui suit, seuls le Conseil de l'Europe et l'OCDE ont des programmes solides. Le programme de la Convention interaméricaine est encore faible et l'on ne sait pas quand il bénéficiera d'un soutien plus ferme. Les programmes régionaux pour l'Afrique et l'Asie sont encore à une étape de

formation initiale. Il serait utile d'avoir un concept décrivant quels devraient être les liens entre un programme mondial solide de surveillance et des programmes régionaux pointus de surveillance. Cependant, à court terme, la surveillance se trouve à une étape évolutive, où la préoccupation principale consiste à savoir ce qui est envisageable pour son fonctionnement relativement aux organismes existants et aux ressources disponibles.

# EXAMEN D'AUTRES PROGRAMMES DE SURVEILLANCE

Le groupe d'étude a reçu des rapports d'experts sur les programmes de surveillance concernant les instruments suivants de lutte contre la corruption :

- Convention de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) sur la lutte contre la corruption d'agents publics dans les transactions commerciales internationales (Convention de l'OCDE).
- Convention pénale sur la corruption et Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe ainsi que plusieurs autres instruments de normalisation du Conseil de l'Europe (revues par le Groupe des Etats contre la corruption ou GRECO).
- Convention interaméricaine contre la corruption (Convention de l'OEA).
- Plan d'action contre la corruption pour l'Asie-Pacifique (Plan d'action BAsD-OCDE) (Banque asiatique de développement et OCDE).
- Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) du Nouveau Partenariat pour le développement économique de l'Afrique (NEPAD).
- Initiative de lutte contre la corruption du Pacte de stabilité (SPAI).
- Groupe d'action financière sur le blanchiment d'argent (GAFI) Recommandations.

Le groupe d'étude a également reçu les rapports suivants concernant d'autres instruments internationaux :

- Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant
- Convention des Nations Unies contre la torture
- Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques et Protocoles
- Procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies

Ces rapports se trouvent en pièce jointe. La présente annexe comprend des renseignements clés sur ces systèmes de surveillance ainsi que sur la surveillance de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, sous forme de résumé afin de fournir un aperçu pratique de ces systèmes. Ces informations comprennent des renseignements récapitulatifs sur les points forts et les points faibles de ces systèmes.

## A. Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Convention de l'OCDE)

### Surveillance de la Convention de l'OCDE

*Début* : 1999

*Nombre de pays* : 36

*Organisme* : Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption ; principaux examinateurs ; secrétariat ;

*Méthodologie* : Auto-évaluation et examen par les pairs avec des examinateurs en chef et des discussions en plénière

*Portée de l'examen* : Phase 1 lois ; Phase 2 détection et répression

*Taux de la surveillance pour la phase 1* : 35 pays examinés en 2 ans. 1 examen supplémentaire encore à faire

*Taux de la surveillance pour la phase 2* : Approximativement 6 par an, tous les 36 pays examinés d'ici 2007

*Nombre de réunions du groupe de travail par an* : 5

*Visites de pays* : Oui en Phase 2

*Participation de la société civile* : Oui

*Suivi* : Oui, Phase 2 bis (Japon) et rapports d'étape

*Assistance technique* : Non

*Rapports publiés* : Rapport national avec recommandations

*Dotation en personnel actuelle (estimation)* : Environ 10 personnes par an depuis

*Estimation du coût* : Environ 1,5 millions d'euros

### Points forts

Les examens de l'OCDE sont efficaces en raison de la combinaison des facteurs suivants :

#### Organisation

- Financement adéquat jusqu'en 2007 ; engagement pour un financement continu sera nécessaire par la suite.
- Secrétariat compétent et professionnalisme général.
- Groupe de travail sur la corruption mené par un président ayant une autorité établie se réunit cinq fois par an.

#### Méthodologie

- Questionnaires bien conçus.
- Visites de pays bien organisées.
- Société civile active et participation du secteur privé.
- Même les gouvernements puissants ont été critiqués, comme ceux du R.-U. et du Japon.
- L'examen a donné des rapports détaillés qui ont été publiés avec des recommandations.
- Processus de suivi sur les rapports et les recommandations, en particulier concernant les pays jugés avoir obtenu des résultats inadéquats.

#### Transparence

- Publication des explications du processus d'examen, du calendrier et des questionnaires.
- Publication des rapports sur les examens nationaux, entre autres sur le site Web.
- Des mesures ont été prises pour faire une synthèse des rapports longs et compliqués pour un plus grand public.

## Points faibles

Certains points faibles du processus de l'OCDE se rapportent principalement à la méthodologie :

- Les rapports nationaux sont longs et formalistes ; des efforts ont été déployés récemment pour les rendre plus accessibles.
- Par moments, manque de coopération de la part des pays examinés qui ne parviennent pas à s'entendre sur les personnes/organismes à interviewer.
- Qualité inégale des examinateurs pairs.

## B. GRECO : Conventions sur la corruption et autres instruments du Conseil de l'Europe

### Surveillance du GRECO

*Début* : 2000

*Nombre de pays* : 39

*Organisme* : GRECO séance plénière ; équipe d'évaluation ; secrétariat

*Méthodologie* : Examen par les pairs avec équipes d'évaluation et discussions en séance plénière ; questionnaires, réponses et autres contributions

*Portée de l'examen* : Chaque phase d'évaluation porte sur des thèmes donnés et des dispositions particulières

*Fréquence de surveillance pour la 1<sup>re</sup> série d'évaluation/de conformité* : 8 à 13 pays par an ; 34 pays en 3 ans

*Fréquence de surveillance pour la 2<sup>e</sup> série d'évaluation* : 7 à 18 pays par an ; 39 pays en 3 ans

*Nombre de séances plénières par an* : de 3 à 5

*Visites de pays* : Oui

*Participation de la société civile* : Oui

*Suivi* : Rapports de conformité. Par la suite, des « Addenda » rapports supplémentaires en cas de non conformité

*Assistance technique* : Oui

*Rapports publiés* : Rapports d'évaluation et de conformité, avec l'accord des gouvernements

*Dotation en personnel actuelle (estimation)* : 10 personnes employées au secrétariat

*Estimation du coût* : Budget général de 1 660 000 euros pour 2005

## Points forts

### Organisation

- Financement adéquat.
- Secrétariat compétent et haut niveau de professionnalisme.
- Séance plénière du GRECO avec un président ayant une autorité bien établie de 3 à 5 fois par an.
- Les critères d'accession à l'UE pour les pays d'Europe centrale ont fourni un levier efficace.
- Programme d'assistance technique associé.

### Méthodologie

- Questionnaires bien conçus.
- Visites de pays bien organisées.
- Un processus de conformité qui veille au suivi de l'application des recommandations présentées dans le processus d'évaluation.

- Une certaine participation de la société civile.
- Traitement strictement équitable de tous les pays et volonté de recommander des améliorations.
- Audit systémique avec couverture étendue.
- L'examen donne lieu à des rapports détaillés et des recommandations.

### Transparence

Publication de l'explication du processus d'examen, du calendrier et des questionnaires.

Les rapports d'évaluation et de conformité sont toujours publiés, sous réserve cependant de l'accord du pays examiné.

### Points faibles

Le GRECO a fait l'objet de critiques pour les motifs suivants :

- Trop d'attention accordée aux dispositions formelles, attention insuffisante accordée aux questions ayant un impact réel.
- Les visites de pays sont essentiellement officielles, et les pays examinés ne fournissent pas toujours aux fonctionnaires les meilleurs renseignements.
- La participation de la société civile pourrait être renforcée ; même si elle n'est pas exigée par les règlements, elle est devenue la norme des examens de pays.
- L'accord des pays est exigé pour la publication des rapports.

## C. Convention interaméricaine contre la corruption (Convention de l'OEA)

### Surveillance de la Convention de l'OEA

*Début* : 2001

*Nombre de pays* : 28 (sur 33 signataires)

*Organisme* : Conférence des Etats Parties ; comité d'experts ; sous-groupe d'experts ; secrétariat

*Méthodologie* : Auto-évaluation et examen par les pairs avec sous-groupes d'experts et des discussions en comités

*Portée de l'examen* : Chaque phase de l'examen couvre des articles sélectionnés de la Convention

*Fréquence de surveillance* : Présentement 10 pays par an ; 28 pays en 5 ans

*Nombre de réunions du comité d'experts par an* : 2

*Visites de pays* : Non

*Participation de la société civile* : Oui

*Suivi* : Oui, à partir de 2006

*Assistance technique* : En théorie oui, en pratique, non

*Rapports publiés* : Rapports nationaux avec recommandations, rapports de la société civile

*Dotation en personnel actuelle (estimation)*: 6 professionnels qui consacrent environ 30 % de leur temps à la surveillance

*Estimation du coût* : Budget de 350 000 \$US pour 2005

Le processus de suivi de la Convention de l'OEA a débuté très lentement car la Convention ne comportait aucune référence à la surveillance. Cela signifie que cela a dû être introduit par la suite, ce qui a pris quatre années d'efforts. La surveillance n'est pas entrée facilement dans le rôle traditionnel de l'OEA qui était de fournir de l'aide quand les gouvernements membres en réclamaient. C'est à la suite de pressions de la part de la société civile et de plusieurs gouvernements que la surveillance a été appliquée. Le processus de surveillance évolue encore et a toujours besoin d'être renforcé, tandis que son financement a besoin d'être accru.

## Points forts

### Méthodologie

- Questionnaire bien conçu.
- Les équipes d'experts examinent un pays et travaillent avec le secrétariat à la rédaction d'un rapport pour le groupe de travail.
- Forte participation de la société civile.
- Discussions plénières utiles sur les rapports provisoires.
- L'examen donne lieu à des rapports détaillés et des recommandations.

### Transparence

- Publication de l'explication du processus d'examen, du calendrier et des questionnaires.
- Dispositions prises pour la publication sur le site Web des réponses du gouvernement et de la société civile au questionnaire, mais la publication des réponses du gouvernement est assujettie à l'accord du gouvernement, et celui-ci n'est pas toujours donné.
- Des dispositions sont prises pour la publication des rapports nationaux, y compris les conclusions et les recommandations. Jusqu'à peu, cela était assujetti à l'accord du gouvernement, ce qui n'est plus le cas.

### Points faibles

- Financement inadéquat ; les fonds proviennent principalement d'un seul pays.
- Lenteur des examens.
- Manque de visites de pays.
- Trop peu d'experts ayant une expérience professionnelle pertinente.

## D. Plan d'action de BASD-OCDE pour l'Asie Pacifique

### Surveillance du Plan d'action contre la corruption

*Début* : 2002

*Nombre de pays* : Actuellement 25

*Organisme* : Groupe de direction ; groupe consultatif ; secrétariat

*Méthodologie* : Auto-évaluation et discussions de l'examen par les pairs

*Portée de l'examen* : Inventaire des mesures, institutions, lois ; examens thématiques

*Fréquence de surveillance pour rapports d'inventaire* : Étude horizontale de 25 pays ;

*Fréquence de surveillance pour examens thématiques* : Étude horizontale de 21 pays en 1 an

*Nombre de réunions du groupe de direction par an* : 2

*Visites de pays* : Non

*Participation de la société civile* : Participation à des séminaires, des conférences et à un groupe consultatif

*Suivi* : Oui, auto-vérification continue des progrès du groupe de direction et mises à jour régulières de l'inventaire et des recommandations pour les examens thématiques

*Assistance technique* : Oui

*Rapports publiés* : Auto-évaluation et rapports d'inventaire

*Dotation en personnel actuelle (estimation)* : 3,5 personnes

*Estimation du coût* : Budget annuel d'environ 350 000 \$US

La manière d'aborder la corruption dans la région de l'Asie Pacifique s'est faite jusqu'à lors par l'intermédiaire d'un instrument non-contraignant et d'un processus d'examen souple et en évolution. Les pays qui ont endossé le Plan d'action contre la corruption pour l'Asie Pacifique évaluent et examinent les progrès réalisés en essayant d'appliquer le plan d'action de diverses manières, y compris l'auto-évaluation et les examens réciproques qui sont appuyés par les études analytiques horizontales. Les mécanismes d'examen des politiques et cadres de lutte contre la corruption visent avant tout à orienter le programme de lutte contre la corruption national et régional en identifiant les points faibles juridiques et institutionnels et les priorités pour les réformes futures. Un rapport qui fait l'inventaire des cadres juridiques et institutionnels pour combattre la corruption aide les pays à découvrir les besoins de réforme. (Deuxième série terminée en 2005.) Les examens thématiques portant sur les questions que les pays signataires ont identifiées comme des priorités communes viennent s'ajouter à ces mécanismes. Le premier examen de ce genre sur les marchés publics a été lancé en 2004 et devrait être terminé en 2006.

## **Points forts**

### **Méthodologie**

- Approche évolutive, requise et conçue par les pays concernés.
- Processus de dialogue au sujet du rendement du pays et des mesures à prendre.
- Le processus fait intervenir principalement les agents publics engagés dans les activités de lutte contre la corruption.
- Les examens thématiques sont entrepris par les pays avec l'appui du secrétariat ; ces examens font l'objet de discussions au sein du groupe et comprennent des recommandations.
- Le suivi est assuré par une mise à jour continue de rapports et de discussions régulières dans le cadre des réunions du groupe de direction.
- Des experts indépendants fournissent une expertise qui se retrouve dans l'analyse ; les pays considèrent cela comme une forme d'assistance technique.

### **Transparence**

- L'explication du processus est publiée sur le site Web.
- Les plans de pays et rapports nationaux préparés par les gouvernements nationaux sont publiés sur le site Web.
- Depuis tout récemment, un sommaire exhaustif des réunions du groupe de direction est publié sur le site Web, sous réserve de clarifications données par les gouvernements.

### **Points faibles**

- L'instrument est non-contraignant.
- Manque de visites de pays.
- Dans les rapports publics, discussion limitée de la pratique actuelle.
- Jusqu'à présent, aucune recommandation aux pays, mais cela est prévu.

## E. NEPAD : Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

### Surveillance du NEPAD (MAEP)

*Début* : 2004

*Nombre de pays* : 23

*Organismes de surveillance* : Forum AEP ; Panel de personnes éminentes (7 personnes) ; secrétariat

*Méthodologie* : Auto-évaluation, consultation d'experts et examen par les pairs

*Portée de l'examen* : Les examens couvrent 91 indicateurs

*Fréquence de surveillance* : Chaque pays est examiné tous les 2 à 4 ans ; 2 pays examinés jusqu'à présent

*Nombre de réunions du MAEP par an* : Approximativement 6

*Visites de pays* : Oui

*Rapports publiés* : Rapports nationaux et plans d'action

*Suivi* : Pas encore connu

*Assistance technique* : En théorie, oui, en pratique ce n'est pas encore clair

*Participation de la société civile* : Oui

*Dotation en personnel actuelle (estimation)* : 6 coordinateurs et 6 assistants personnels au secrétariat du MAEP

*Estimation du coût* : Au début du processus d'examen par les pairs, chaque Etat devait promettre un minimum de 100 000 \$US

Le Mécanisme africain d'évaluation entre pairs (MAEP) du NEPAD n'a commencé à fonctionner qu'en 2005 et il est donc trop tôt pour en avoir une évaluation significative. Si l'on en fait une évaluation primaire, le MAEP possède les caractéristiques suivantes :

#### Points forts

##### Organisation

- Le processus prévoit un rôle important pour le secrétariat du MAEP, entre autres la préparation d'un document de base sur le pays faisant l'objet de l'examen. L'organe plénier d'examen se compose de chefs d'État, pouvant apporter un soutien politique, ce qui peut aussi représenter une arme à deux tranchants.

##### Méthodologie

- Des indicateurs en plus du questionnaire.
- Une consultation gouvernementale avec les intervenants est exigée avant toute auto-évaluation.
- Les visites de pays sont faites par les examinateurs experts.
- L'examen donne lieu à un rapport détaillé comportant des recommandations.
- Un plan d'action national pour corriger les défaillances est préparé par le gouvernement examiné.

##### Transparence

- La publication des rapports finaux est prévue.

#### Points faibles

- Manque de ressources financières et techniques. Le secrétariat MAEP manque de personnel.
- Les gouvernements africains hésitent à se critiquer entre eux.

## F. Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) Recommandations

### Surveillance du GAFI

*Début* : 1992

*Nombre de pays* : 31

*Organismes de surveillance* : GAFI ; secrétariat

*Méthodologie* : Auto-évaluation, examen par les pairs avec équipes d'experts et discussions en séance plénière

*Portée de l'examen* : 47 recommandations

*Fréquence de surveillance pour la 1<sup>re</sup> série d'évaluation* : 27 pays en 3 ans

*Fréquence de surveillance pour la 2<sup>e</sup> série d'évaluation* : 28 pays en 3 ans

*Fréquence de surveillance pour la 3<sup>e</sup> série d'évaluation* : 16 pays en 3 ans

*Nombre de réunions plénières par an* : 3

*Visites de pays* : Oui

*Suivi* : Oui

*Assistance technique* : Oui

*Participation de la société civile* : Non

*Rapports publiés* : Rapport d'évaluation mutuelle, avec l'accord du gouvernement

*Dotation en personnel actuelle (estimation)* : Non disponible

*Estimation du coût* : Non disponible

Le système de surveillance du GAFI pour ses « Quarante recommandations sur la lutte contre le blanchiment des capitaux » a commencé en 1992 et a servi de modèle au processus d'examen de la Convention de l'OCDE. Sept recommandations supplémentaires ont été ajoutées.

### Points forts

#### Organisation

- Travail appuyé par un secrétariat doté d'un petit nombre de professionnels.
- Organe plénier d'examen.
- Collabore avec un certain nombre de groupes régionaux de lutte contre le blanchiment d'argent.

#### Méthodologie

- Questionnaires bien conçus.
- Visites de pays par équipes d'experts. Celles-ci comprennent des réunions avec les banques et autres groupes du secteur privé qui fournissent souvent des points de vue très différents des représentants gouvernementaux.
- Le processus d'examen par les pairs couvre la plupart des principaux centres financiers internationaux.
- Les gouvernements présentent des rapports non seulement sur les mesures prises mais sur les résultats atteints.
- Les évaluations cherchent à savoir si le système fonctionne, et non seulement s'il y a des lois, des règlements en place.
- Des mesures de suivi sont prévues pour les membres qui ne se conforment pas suffisamment ; le processus de suivi exerce des pressions efficaces.
- Appuie un certain nombre de groupes régionaux luttant contre le blanchiment d'argent.

## Transparence

- En 2005, le GAFI a commencé à publier des rapports nationaux, sous réserve de l'accord des gouvernements nationaux

## Points faibles

- Jusqu'à présent, peu de transparence, entre autres un manque de publication de rapports nationaux.
- Certains prétendent que les normes appliquées ne sont pas suffisamment élevées et ne sont pas appliquées de manière uniforme.
- Les rapports nationaux n'étaient pas publiés jusqu'à récemment.

## G. Initiative de lutte contre la corruption du Pacte de stabilité (SPAI) Engagements

### Surveillance de la SPAI

*Début* : 2003

*Nombre de pays* : 8 dans l'Europe du Sud-Est

*Organismes de surveillance* : Groupe de direction ; secrétariat

*Méthodologie* : Auto-évaluation, évaluation réciproque (jumelage) et examen externe

*Portée de l'examen* : Présentation simultanée de rapports d'étape complets

*Fréquence de surveillance* : 8 pays deux fois par an

*Nombre de réunions du groupe de direction par an* : 2

*Visites de pays* : Non

*Participation de la société civile* : Des observateurs aux réunions du groupe de direction

*Rapports publiés* : Rapports du groupe de direction

*Suivi* : Examens périodiques tous les 6 mois

*Assistance technique* : Oui

*Dotation en personnel actuelle (estimation)* : 4 professionnels au secrétariat consacrant de 30 à 40 % de leur temps à la surveillance

*Estimation du coût* : Approximativement 35 000 euros dépensés par an en surveillance

La SPAI (Initiative de lutte contre la corruption du Pacte de stabilité – élément du Pacte de stabilité, organisme international dont le siège se trouve à Bruxelles) est un système de surveillance souple pour l'Europe du Sud-est en place depuis 2004 et qui comporte une auto-évaluation et un certain degré d'évaluation réciproque. Il est intéressant de noter que la SPAI surveille déjà la ratification et l'application de la CNUCC dans sa région. Comme le processus en est encore à ses débuts, il est difficile d'en faire une évaluation adéquate à l'heure actuelle.

## Points forts

### Organisation

- Elle est gérée par un secrétariat régional (le RSLO – bureau de liaison du secrétariat régional), dont le personnel provient de la région.
- Compte sur l'aide au développement et l'accession à l'UE pour parvenir à la conformité.

## Méthodologie

- Méthode de jumelage de pays, pour examen mutuel de conformité.
- Tableau de conformité comportant les mesures adoptées pourrait donner un utile aperçu de rendement.
- Examens périodiques tous les six mois par le groupe de direction, organe directeur de la SPAI comprenant tous les Etats membres.

## Points faibles

- Les recommandations du groupe de direction, fondées sur les rapports nationaux et l'évaluation par les pairs, ne sont pas suffisamment critiques.
- Les recommandations du groupe de direction ne sont pas adaptées aux pays individuels.
- Les pays membres sont dépassés par les activités de surveillance de l'UE et du GRECO et consacrent des ressources limitées au système de surveillance de la SPAI.

## H. Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention CTO)

### Surveillance de la Convention CTO

*Début* : pas encore établi

*Nombre de pays* : 118

*Organismes de surveillance* : Conférence des Etats Parties ; secrétariat

*Méthodologie* : Réponses sous forme de faits, rapport analytique d'ensemble du secrétariat et rapport d'évaluation, discussions en séance plénière et questions sur le suivi

*Portée de l'examen* : Questionnaires sur des sujets sélectionnés, basés sur le programme de travail de la Conférence des parties

*Fréquence de surveillance* : Prévu pour couvrir tous les pays chaque année au cours des deux premières années, puis tous les deux ans

*Nombre de réunions par an* : Une réunion par an au cours des deux premières années, puis une tous les deux ans

*Visites de pays* : Aucune visite n'est prévue jusqu'à présent. Il pourrait y avoir des visites de pays pour l'évaluation des besoins d'assistance technique comme suivi des évaluations.

*Participation de la société civile* : Pas encore établie

*Suivi* : Certaines mesures initiales

*Assistance technique* : Oui

*Rapports publiés* : Rapport d'ensemble du secrétariat

*Dotation en personnel actuelle (estimation)* : Éventuellement de 7 à 9 personnes employées dans la Section Convention contre le crime

*Estimation du coût* : Pas encore connue

La Convention CTO est entrée en vigueur en septembre 2003 et la Conférence des parties s'est réunie deux fois depuis, une fois en 2004 et une fois en 2005. Le processus d'examen est en cours, il est donc trop tôt pour faire des observations sur la manière dont elle fonctionne.

Les développements de la Convention CTO peuvent apporter des leçons pour la surveillance de la CNUCC, étant donné le cadre des Nations Unies, les membres similaires, l'inclusion de nombreuses dispositions similaires sur la coopération internationale, et le fait que l'ONUSD à Vienne assure aussi son secrétariat. Néanmoins, les dispositions de la Convention CTO sur la surveillance sont beaucoup moins vastes que celles de la CNUCC.

Le processus de la Convention CTO a commencé à mettre au point ses méthodes de travail sans processus préparatoire précoce et aussi sans que les Etats aient eu l'occasion d'échanger leurs points de vue à l'avance et d'identifier les questions à analyser en

profondeur. Ainsi, la Conférence des Parties a pris plus longtemps que prévu pour déterminer l'organisation de son travail. Dans le cadre d'un programme visant à monter une base de connaissances sur le statut d'application de la Convention et de ses protocoles, elle a demandé au secrétariat de rassembler des informations à partir des questionnaires qu'elle a examinés et approuvés. Le taux de réponses au questionnaire est resté faible mais a permis l'identification d'un certain nombre de questions de conformité. Un fait nouveau important dans le cadre de la Convention CTO a été la décision prise par la Conférence des Parties de mettre sur pied un groupe de travail intérimaire pour conseiller et assister la mise en application de son mandat en matière d'assistance technique. Ayant demandé une évaluation des défis rencontrés dans la mise en application de la Convention et de ses Protocoles, la Conférence des Parties a décidé que le groupe de travail aurait à exécuter les fonctions suivantes :

- i) examiner les besoins d'assistance technique ;
- ii) fournir des directives sur les priorités ;
- iii) tenir compte de l'information sur les activités d'assistance technique du secrétariat, et des Etats, et sur les projets et priorités des Etats, les autres entités du système des Nations Unies et les organismes internationaux ;
- iv) faciliter la mobilisation des ressources potentielles.

La Conférence a demandé au secrétariat d'élaborer des propositions de projets pour répondre aux besoins identifiés. Un rapport a également été présenté au secrétariat sur les relations entre les parties à la Convention CTO et la Commission sur la prévention du crime et la justice pénale et aussi avec la Conférence future des Etats Parties à la CNUCC. La conclusion a été que la coordination des politiques pourrait être désirable et qu'un examen des relations institutionnelles entre les organismes devrait être envisagé.

## I. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant

### **Surveillance de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant**

*Début* : 1991

*Nombre de pays* : 192

*Organisme de surveillance* : Comité sur les droits de l'enfant (18 experts) ; secrétariat

*Méthodologie* : Établissement de rapports et assistance technique

*Portée de l'examen* : Chaque rapport couvre tous les articles de la Convention

*Fréquence de surveillance* : 27 pays par an (estimation) pour la Convention ; 4 par Protocole optionnel

*Nombre de réunions du comité par an* : 3

*Visites de pays* : Très rares

*Participation de la société civile* : Oui

*Suivi* : Oui

*Assistance technique* : Oui

*Rapports publiés* : Rapports nationaux avec recommandations

*Dotation en personnel actuelle (estimation)* : 8 (mais seulement 3 travaillant à plein temps)

*Estimation du coût* : 695 900 \$US pour 2004-2005

### **Points forts**

#### **Organisation**

- Un secrétariat professionnel restreint.
- Financement régulier.

## Méthodologie

- Un processus d'examen continu sur un cycle de 5 ans.
- Dialogue constructif : le comité évite une approche conflictuelle.
- Participation d'acteurs non gouvernementaux et d'autres organismes des Nations Unies au processus d'établissement de rapports et autres mécanismes de surveillance.
- Coopération entre les divers intervenants (gouvernement, organismes des Nations Unies, organisations de la société civile) encouragée par le processus de surveillance.
- Les besoins d'assistance technique sont identifiés au cours du processus de surveillance.

## Transparence

- Le site Web explique le processus de surveillance et contient les rapports et autres documents.
- Essentiellement des réunions publiques.
- Comptes rendus sommaires de ces réunions.
- Publication des rapports nationaux.

## Points faibles

- Retard dû à la charge de travail et au manque de personnel adéquat.
- La vaste gamme de questions couvertes par la Convention peut faire que certains pays ayant peu de moyens aient des difficultés à préparer des rapports.
- Insuffisance des visites de pays : pas de missions d'enquête et très rares visites de suivi sur les observations finales.
- Caractère vague des observations finales.

## J. Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>2</sup>

### Surveillance de la Convention des Nations Unies contre la torture

*Début* : 1988

*Nombre de pays* : 141

*Organisme de surveillance*: Comité contre la torture (10 experts élus)

*Méthodologie* : Etablissement de rapports et, si cela est accepté par chaque Etat Partie particulier, des communications individuelles, des plaintes interétatiques, et des demandes d'informations

*Portée de l'examen* : Chaque rapport couvre les articles de la Convention. Le reste des mécanismes, s'ils peuvent être utilisés, donnent au comité des pouvoirs de surveillance très larges

*Fréquence de surveillance* : Approximativement 12 Etats par an

*Nombre de séances par an* : 2

*Visites de pays* : Autorisées sur acceptation générale des Etats, mais pas utilisées dans la pratique

*Participation de la société civile* : Oui

*Suivi* : Oui

*Rapports publiés* : Rapport annuel à l'assemblée générale ; rapports nationaux sur les pays ; opinions finales dans les communications individuelles

*Dotation en personnel actuelle* : 5 (ne travaillant pas à plein temps sur la Convention contre la torture)

*Estimation du coût* : Non disponible

<sup>2</sup> Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/ 39/46 du 10 décembre 1984.

## **Points forts**

### **Méthodologie**

- Examens détaillés individualisés, réguliers et relativement fréquents (tous les 4 ans) parallèlement à des demandes d'informations supplémentaires entre-temps. Cela signifie un processus de surveillance continue.
- Examen complet des politiques et pratiques de chaque Etat Partie, qui a tendance à être de plus en plus approfondi.
- Possibilité de recourir à une assez vaste gamme de mécanismes de surveillance.
- Niveau minimum de surveillance pouvant s'appliquer à tous les Etats Parties de la même manière et sur un pied d'égalité.
- Méthodologie de dialogue constructif, qui aide les Etats à adopter une attitude plus coopérative.
- Amélioration des mécanismes de suivi.
- Participation de la société civile.

### **Transparence**

- Les séances d'examen des rapports sont ouvertes au public, les comptes rendus de telles séances et les observations/recommandations finales sont rendus publiques, de même que les décisions finales dans le cadre des communications individuelles.

### **Points faibles**

- Important retard dans le travail.
- Manque de moyens pour faire en sorte que les Etats assument pleinement leurs obligations en matière de présentation de rapports.
- L'obligation consistant à remettre des rapports exhaustifs peut devenir un fardeau pour certains pays, en particulier pour ceux dont les ressources sont limitées.
- Faible financement et manque de personnel pour le secrétariat de la Convention contre la torture.
- Sous-exploitation de plusieurs mécanismes prévus par la Convention.
- Manque de moyens pour obliger Etats Parties à appliquer réellement ses recommandations.

## K. Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ses Protocoles

### Surveillance par le Comité des droits de l'homme

*Début* : 1977

*Nombre de pays* : 156 (en date du 8 mai 2006)

*Organisme* : Comité sur les droits de l'homme ; secrétariat

*Méthodologie* : Examen des rapports nationaux et des communications individuelles par le biais du Comité des droits de l'homme de 18 membres

*Portée de l'examen des rapports nationaux* : Les rapports initiaux et périodiques devraient couvrir tous les articles de la Convention

*Fréquence de surveillance par an* : Approximativement 15 rapports nationaux et 30 décisions sur les mérites des communications individuelles

*Nombre de séances par an* : 3

*Visites de pays* : Aucune

*Participation de la société civile* : Oui

*Suivi* : Oui

*Rapports publiés* : Rapports nationaux comportant les recommandations finales ; décisions concernant les communications individuelles

*Dotation en personnel actuelle (estimation)* : Non disponible

*Estimation du coût* : 681 600 \$US pour 2004-2005

### Points forts

#### Organisation

- Financement régulier.
- Élection de membres par les Etats Parties.

#### Méthodologie

- Processus d'examen continu des rapports nationaux sur 4 ou 5 ans et des communications individuelles à chaque séance.
- Dialogue constructif, non accusatoire avec les Etats Parties sur leurs rapports.
- Participation de la société civile à l'examen des rapports nationaux, des communications individuelles, et à la rédaction des commentaires généraux.
- Procédé d'examen spécial pour les rapports nationaux.
- Procédé de suivi pour les remarques de clôture et pour les décisions basées sur le mérite des communications individuelles.

#### Transparence

- Sur le site Web, explication de l'examen des rapports nationaux et des communications individuelles, et préparation des commentaires généraux.
- Sur le site Web, publication des remarques de clôture, des points de vue, des comptes rendus et autres documents pertinents.
- Dialogue constructif en séance publique.

## Points faibles

### Méthodologie

- La gamme de questions à couvrir peut imposer un fardeau aux Etats disposant de faibles ressources.
- Pas de visites de pays.
- Pas d'assistance technique fournie par le comité des droits de l'homme.
- Pas de mécanisme d'exécution.

### Transparence

- Les discussions de questions internes, les remarques de clôture et l'examen des communications individuelles se font en privé.
- Les réunions avec les organismes spécialisés et autres organismes des Nations Unies qui fournissent des informations sur les Etats se tiennent en privé.

## L. Procédures budgétaires de la Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme

### Procédures spéciales : Rapporteurs spéciaux, groupes de travail, etc.

*Début* : 1967

*Nombre de pays* : De portée universelle, basée sur la Charte des Nations Unies

*Méthodologie* : Des experts indépendants reçoivent des mandats thématiques et par pays; à l'heure actuelle, on compte 42 procédures spéciales différentes, dont 28 sont thématiques, 13 sont nationales, parmi lesquelles la procédure 1503

*Portée de l'examen* : Chaque personne détenant un mandat de procédure spéciale examine les abus sur le plan des droits de la personne se rapportant à son thème ou son pays

*Visites de pays* : Chaque personne détenant un mandat de procédure spéciale fait une ou deux visites de pays par an

*Participation de la société civile* : Oui

*Suivi* : Il n'y a pas de mécanismes officiels veillant à ce que les Etats tiennent compte des recommandations

*Rapports publiés* : Rapports annuels à la Commission des droits de l'homme (maintenant transférés au CDH)

*Dotation en personnel actuelle* : Variable. Des membres du personnel de l'Office du Haut-commissaire aux droits de l'homme sont assignés à chaque détenteur d'un mandat

*Estimation du coût* : 3 985 623 \$US pour l'année 2005-2006

## Points forts

### Organisation

- Organisation efficiente par thème et par pays.
- Financement régulier.
- Affectation de personnel pour assister le rapporteur spécial.

### Méthodologie

- Manière plus efficace pour assurer la responsabilité de l'Etat à l'égard de la protection des droits de la personne.
- Intégration de la perspective des organisations de la société civile.

- Rapports annuels à la Commission des droits de l'homme (maintenant le Conseil des droits de l'homme).
- Des recommandations particulières sont soulignées.

### **Transparence**

- Le rapporteur spécial publie un rapport annuel qui documente les activités et conclusions.
- Le site Web de l'Office du Haut-commissaire aux droits de l'homme présente des informations sur tous les rapports sur les procédures spéciales, ainsi que sur les demandes permanentes de visites de pays.
- Le site Web de l'Office du Haut-commissaire aux droits de l'homme contient également des sections individuelles sur toutes les procédures spéciales, qui fournissent des renseignements approfondis sur les activités, sur la manière de déposer des plaintes, et sur les mesures prises par les rapporteurs spéciaux concernant des situations particulières sur les droits de l'homme.

### **Points faibles**

- Il n'y a pas de mécanisme pour veiller à ce que les Etats réagissent aux recommandations faites par les rapporteurs spéciaux.
- Il n'y a pas de mécanisme pour veiller à ce que les Etats réagissent aux communications reçues et aux demandes de visites de pays.
- Il existe un chevauchement entre différents mandats.
- Les règlements sur la création de nouveaux mandats ne sont pas clairs.
- Les règlements sur la cessation de mandats existants ne sont pas clairs.





Edité par:  
Transparency International  
Alt Moabit 96  
10559 Berlin, Allemagne  
Email: [ti@transparency.org](mailto:ti@transparency.org)  
Site internet: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)  
Design: Czes Doniewski, dzi9 limited  
Imprimé par: Köllen Druck + Verlag  
ISBN 3-935711-19-0

Copyright Transparency International © 2006  
Tous Droits Reservés

Transparency International est l'organisation de la société civile mondiale au premier plan de la lutte contre la corruption.



Secrétariat International  
Alt Moabit 96  
10559 Berlin  
Germany  
Phone + 49 30 34 38 200  
Fax + 49 30 34 70 3912  
[ti@transparency.org](mailto:ti@transparency.org)  
[www.transparency.org](http://www.transparency.org)