

Les deux premières années du processus d'examen de la CNUCC : une perspective de la société civile

Par Gillian Dell, Transparency International

Introduction

Ce rapport a été rédigé par Transparency International (TI) et la Coalition UNCAC et porte sur les deux premières années du mécanisme d'examen de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC). Il s'agit du deuxième rapport de ce type¹. Il a été préparé pour la réunion du groupe d'examen de l'application de la CNUCC qui s'est tenue à Vienne du 18 au 22 juin 2012. Ce rapport est issu d'une enquête portant sur le déroulement du processus d'examen qui a été réalisée dans 51 des 68 pays qui devaient être examinés au cours des deux premières années du processus (voir Annexe 1). Le présent cycle d'examen couvre les chapitres III (Incrimination, détection et répression) et IV (Coopération internationale) de la CNUCC².

Le rapport montre que, dans la majorité des pays dans la première année d'examen sur lesquels portait l'enquête : 1) le pays examiné a accepté de recevoir la visite des examinateurs, et celle-ci a eu lieu ; 2) des organisations de la société civile ont rencontré les équipes chargées de l'examen, même si elles n'étaient parfois qu'une ou deux. C'est encourageant. En revanche, dans la plupart des pays, les organisations de la société civile 1) ont eu des difficultés à accéder au point de contact du pays et au calendrier fixé pour l'examen ; 2) n'ont pas été invitées à contribuer à l'auto-évaluation du pays. Par ailleurs, à notre connaissance, sept pays seulement ont publié leur auto-évaluation. De même, sept seulement se sont engagés à publier leur rapport d'examen complet - un seul (la Finlande) l'ayant réellement publié. Dans de nombreux pays se trouvant dans la deuxième année du cycle d'examen, le processus d'examen semble en être à ses débuts.

Ce rapport renvoie également aux conclusions de rapports d'examen de pays proposés par des organisations de la société civile (OSC) aux Philippines, au Portugal, au Royaume-Uni et en Zambie, qui viennent s'ajouter aux 13 rapports d'organisations de la société civile soumis lors de la quatrième Conférence des Etats parties à la CNUCC en octobre 2011. Les nouveaux rapports confirment les conclusions déjà établies : accès à l'information insuffisant, lacunes dans la transposition et mise en œuvre défectueuse de la Convention au niveau national. Dans de nombreux pays, les données sur la mise en œuvre sont insuffisantes et le public ne dispose que d'un accès restreint à ces données. On constate aussi des lacunes communes à de nombreux pays dans la transposition du délit de corruption des fonctionnaires étrangers, la responsabilité des personnes morales ou encore la protection des lanceurs d'alerte. On compte également souvent parmi les problèmes de mise en œuvre l'indépendance limitée des autorités chargées d'appliquer la loi ainsi qu'un manque de ressources humaines et financières, d'expertise et de formation.

Le processus d'examen de la CNUCC est particulièrement exigeant quant au niveau d'expertise et de coordination requis. Grâce à l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et aux pays participants, le processus se déroule sans heurts. Les résumés analytiques des rapports d'examen de pays et les rapports thématiques qui en sont issus sont très instructifs. Le groupe d'examen de l'application a également fait un pas en avant en réservant une journée entière de son assemblée pour échanger avec les organisations de la société civile. TI et la Coalition UNCAC se félicitent également de leur excellente collaboration avec l'ONUDC dans l'élaboration de formations pour les OSC sur le processus d'examen de la CNUCC, en mars 2012 en Afrique du Sud.

Malgré les progrès accomplis, il est préoccupant que seuls quinze résumés de rapports d'examen de pays (pays revus lors de la première année d'examen) aient été publiés alors que s'achève la deuxième année du processus d'examen. Douze rapports concernant la première année et quarante et un concernant la

¹ Le rapport précédent, soumis lors de la quatrième session de la Conférence des Etats parties à la CNUCC en octobre 2011, est disponible sur le site de la Coalition UNCAC : <http://www.uncaccoalition.org/en/uncac-review/cso-review-reports.html>

² Lors de sa troisième session à Doha en novembre 2009, la Conférence des Etats parties à la CNUCC a adopté la résolution 3/1, intitulée « Mécanisme d'examen ». <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

deuxième année sont encore en préparation, soit un total de cinquante-trois rapports inachevés au début de la troisième année du processus.

Par ailleurs, TI et la Coalition UNCAC ont identifié des domaines dans lesquels il est essentiel que le processus d'examen de la CNUCC s'améliore, en particulier en matière de transparence et de participation de la société civile à tous les niveaux du processus, y compris au sein du Groupe d'examen de l'application. Les recommandations ci-dessous sont en accord avec les dispositions de la CNUCC, notamment son article 13, ainsi qu'avec les termes de référence du Mécanisme d'examen (voir l'annexe 2) et le règlement intérieur de la Conférence des Etats parties à la CNUCC, notamment son article 17.

Recommandations pour le Groupe d'examen de l'application et la Conférence des Etats parties

- Permettre aux organisations de la société civile de participer aux réunions du Groupe d'examen de l'application en tant qu'observateurs. Dans l'attente d'une décision de la Conférence des Etats parties, le Groupe d'examen de l'application doit s'assurer que les rencontres avec les organisations de la société civile donnent lieu à un dialogue constructif entre les Etats et les organisations de la société civile ;
- Demander à l'ONUDC de publier des informations à jour et facilement accessibles sur les points de contact et le calendrier des examens de pays, ainsi que de proposer un service centralisé sur le site de l'ONUDC permettant d'offrir un aperçu global de toutes les informations et rapports disponibles sur un pays faisant l'objet d'un examen ;
- Adopter un nouveau modèle de résumé analytique des rapports d'examen de pays qui comprendrait 1) des informations sur le processus d'examen au niveau national ; 2) des statistiques sur la mise en œuvre ; 3) des informations plus détaillées sur l'assistance technique requise ;
- Rappeler aux Etats de respecter les standards de participation et de transparence dans leur processus d'examen et demander l'ONUDC de faciliter activement le respect de ces standards ;
- Inclure les organisations de la société civile dans les discussions sur l'assistance technique requise ;
- Décider de mesures visant à améliorer la collecte et la publication de données sur la mise en œuvre de la CNUCC par les Etats parties, notamment à l'aide de statistiques ou d'autres informations de ce type.

Recommandations pour les Etats parties concernant l'examen au niveau national

- S'assurer que le processus d'examen est transparent. Il faut pour cela :
 - Publier des informations à jour sur le processus, comme le nom du point de contact et le calendrier de l'examen du pays, afin de permettre la participation du public au processus ;
 - Publier l'auto-évaluation du pays sur le site de l'ONUDC et sur les sites gouvernementaux nationaux ;
 - Publier le rapport d'examen complet sur le site de l'ONUDC ainsi que sur les sites gouvernementaux nationaux, dans la langue du pays.
- S'assurer que le processus d'examen est crédible et participatif. Il faut pour cela :
 - Consulter les organisations de la société civile compétentes sur l'auto-évaluation du pays, afin de bénéficier de leur expertise et de leur implication.
 - Organiser une visite du pays pour l'équipe chargée de l'examen, afin de garantir un examen de meilleur qualité et mieux informé, et de sensibiliser les populations sur la CNUCC ;
 - Inviter les représentants de la société civile à rencontrer les équipes chargées de l'examen des pays ainsi qu'à soumettre des contributions écrites : l'examen sera d'autant plus équilibré s'il rassemble une plus grande diversité de vues.
- Publier les statistiques disponibles et les informations relatives à la mise en œuvre et s'efforcer d'améliorer la collecte de ces données pour fournir une base solide aux décisions concernant le système d'application des lois.
- Donner rapidement suite aux conclusions du processus d'examen, pour y parvenir solliciter le soutien des organisations de la société civile.

Annexe 1

Le processus d'examen de la CNUCC: première année d'examen³

Résumé de la participation de la société civile au processus d'examen de la CNUCC et de la transparence du processus.

	Coordonnées du point de contact rendues publiques	Consultation des OSC lors de la préparation de l'auto-évaluation	Auto-évaluation rendue publique	Visite de pays	OSC apportant leur contribution à l'équipe chargée de l'examen	Rapport complet publié	Résumé publié 6/6/2012
1. Argentine	Non	Non	Oui, après une demande d'accès	Non	Non	Oui, selon une source gouvernementale	Non
2. Bangladesh	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non
3. Brésil	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	NC	Non
4. Bulgarie	Non	Non	Non	Oui	Oui	NC	Oui
5. Burundi	Non	Non	Non	Oui	Oui	NC	
6. Chili	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui, selon une source gouvernementale	Oui
7. Croatie	Oui	Non	Non	Non	Non	NC	Non
8. République Dominicaine	Non	Non	Non	Non	Non	NC	Non
9. Fidji	Non mais disponible sur demande	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui
10. Finlande	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui, sur le site Internet officiel du gouvernement	Oui
11. France	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui
12. Indonésie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	NC	Oui
13. Jordanie	Non déterminé	Non	Non	Oui	NC	NC	Oui
14. Lituanie	Oui	Non	Non	Oui	Non	Oui, selon une source gouvernementale	
15. Mongolie	Oui	Oui	Non, mais communiquée à une OSC	Oui	Oui	NC	Oui
16. Maroc	Non	Non	Non	Oui	Non	NC	Non
17. Niger	Oui	Non	Non	Oui	Oui	NC	Non
18. Pérou	Oui	Non	Non	Prévue	NC	NC	Non
19. Papouasie Nouvelle Guinée	Indirectement	S/O ⁴	S/O	Oui	Oui	Oui	Non
20. Rwanda	Indirectement	Non	Oui	Oui	Oui	NC	Non
21. Espagne	NC	Données manquantes	Non	Oui	Non	NC	Oui
22. Togo	Non	Non	Non	Oui	Oui	NC	Oui
23. Ouganda	Non	Oui	Non	Oui	Oui	NC	Oui
24. Ukraine	Oui	Non	Non	Prévue	NC	NC	
25. Etats-Unis	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
26. Zambie	Non	Oui	Non	Oui	Oui, certaines	NC	
TOTAL OUI	11 Oui	7 Oui	7 Oui	21 Oui	17 Oui	1 publié, 5 prévus	

³ Le tableau ne comprend pas d'informations sur Sao Tomé et Príncipe car aucun contact n'a pu y être identifié.

⁴ Le gouvernement de Papouasie Nouvelle-Guinée n'a pas encore terminé son auto-évaluation.

Processus d'examen de la CNUCC: deuxième année d'examen⁵

Résumé d'étape de la participation de la société civile et de l'état de la transparence durant la deuxième année du processus d'examen de la CNUCC. Les réponses sont *partielles et provisoires*, la deuxième année d'examen étant encore en cours.

	Coordonnées du point de contact rendues publiques	Consultation des OSC lors de la préparation de l'auto-évaluation	Auto-évaluation rendue publique	Visite de pays	OSC invitées à apporter leur contribution à l'équipe chargée de l'examen	Secteur privé invité à apporter sa contribution à l'équipe chargée de l'examen	Rapport complet publié
1. Australie	Indirectement	Partiellement	Non	Oui	Oui	Non	NC
2. Azerbaïdjan	Oui	Oui	Oui	Non	Oui*	Non	Non
3. Cameroun	Oui	Oui	Non	Pas encore	Oui*	Oui*	NC
4. Colombie	Non	Oui	Non	NC	NC	NC	NC
5. Congo	Oui	Non	Non	Pas encore	Non	Non	Non
6. Salvador	NC	Pas encore	Non	Pas encore	NC	NC	NC
7. Estonie	Non	Non	Oui	Oui	Oui	NC	Oui, selon une source gouvernementale
8. Georgie	Non	Non	Non	Oui	Oui	NC	NC
9. Jamaïque	Oui	Non	Non (Pas encore)	Oui	Oui	NC	NC
10. Koweït	NC	Non	Non	Non/ Pas encore	Non	NC	NC
11. Kazakhstan	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
12. Monténégro	Non	Non	Non	Oui	Oui	Non	NC
13. Mozambique	Non	Non	Non	NC	Non	NC	NC
14. Nicaragua	Non	Non	Non	Non	Non	NC	NC
15. Panama	Oui	Non	Non	Non	Non	NC	Non
16. Philippines	Non	Partiellement	Non	Pas encore	Oui*	NC	NC
17. Portugal	Oui	Non	Oui	NC	NC	NC	NC
18. Serbie	Indirectement	Partiellement	Non	Non	Non	Non	Non
19. Sierra Leone	Oui	Oui	Non, mais communiquée à certaines OSC	Non décidé	NC	NC	NC
20. Afrique du Sud	Non mais disponibles sur demande	Oui	Incomplète	Pas encore	Oui*	NC	Non
21. Slovaquie	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	NC
22. Suisse	Oui	Oui	NC	Oui	Oui	Oui	NC
23. Royaume-Uni	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	NC	NC
24. Vietnam	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	NC
25. Zimbabwe	Non	Non	Non	Oui	Non	NC	NC
TOTAL OUI	10 Oui	9 (12) Oui	5 Oui	9 Oui	12 Oui	3 Oui	1 Prévu

* Des OSC ont été invitées mais la visite sur place n'a pas encore eu lieu.

⁵ Le tableau ne comprend pas d'information concernant les pays suivants : Bénin, Brunei, Cap Vert, Cuba, Dominique, Emirats Arabes Unis, Iran, Irak, Laos, Mauritanie, Norvège, République Centrafricaine, Russie, Seychelles, Timor Oriental et Uruguay, dans la mesure où nous n'avons pu identifier aucun contact, ni aucune information actuellement disponible pour les OSC que nous avons contactées.

Annexe 2

Normes en matière de transparence et de participation pour le mécanisme d'examen de la CNUCC

La CNUCC et les termes de référence du mécanisme d'examen notent tous deux l'importance de la participation de la société civile et de la transparence dans la lutte contre la corruption

1. Dispositions de la CNUCC: articles 5, 10, 13 et 63

L'article 5 de la CNUCC préconise des politiques de prévention de la corruption qui « favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'état de droit (...), de transparence et de responsabilité ».

L'article 10 de la CNUCC exhorte chaque Etat partie à accroître la transparence de son administration publique, notamment en adoptant des procédures « permettant aux usagers d'obtenir, s'il y a lieu, des informations sur [son] fonctionnement » et de « faciliter l'accès des usagers aux autorités de décision compétentes ». La CNUCC préconise « la publication d'informations, y compris éventuellement de rapports périodiques sur les risques de corruption au sein de l'administration publique ».

L'article 13 de la CNUCC exhorte les Etats parties à prendre des mesures appropriées pour « favoriser la participation active de personnes et de groupes n'appartenant pas au secteur public (...) à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène » et de renforcer cette participation par des mesures consistant notamment à « accroître la transparence des processus de décision et promouvoir la participation du public à ces processus » ; à « assurer l'accès effectif du public à l'information » et à « respecter, promouvoir et protéger la liberté de rechercher, de recevoir, de publier et de diffuser des informations concernant la corruption ».

L'article 63 (4) (c) de la CNUCC appelle la Conférence des Etats parties à arrêter des activités visant à « faciliter l'échange d'informations avec [entre autres] les organisations non gouvernementales ».

2. Termes de référence du mécanisme d'examen

Les Termes de référence du mécanisme d'examen adoptés par la Conférence des Etats parties à la Convention en novembre 2009 demandent un mécanisme d'examen qui soit « transparent, efficace, non intrusif, non exclusif et impartial »⁶. Ils disposent également, au paragraphe 28, que « l'Etat partie examiné s'efforce de répondre aux questions de la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation en tenant de vastes consultations au niveau national avec toutes les parties prenantes concernées, dont le secteur privé, des personnes et des groupes n'appartenant pas au secteur public ». Le paragraphe 30 dispose ensuite que « les Etats parties sont encouragés à faciliter l'interaction avec toutes les parties prenantes nationales concernées lors d'une visite de pays ».

⁶ Résolution 3/1, « Mécanisme d'examen », Annexe 1 : Termes de référence du mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption, adoptée lors de la troisième conférence des Etats parties, 9-13 novembre 2009.