



**ORGANISATION MONDIALE DES PARLEMENTAIRES CONTRE LA CORRUPTION  
(OMPCC)**

**Koweït 2008 : 3<sup>e</sup> conférence mondiale  
Déclaration, Énoncés de position et résolutions**

Version finale : 19 novembre 2008

**Table des matières**

Déclaration de la conférence de l'OMPCC en 2008 au Koweït – Parlementaires luttant contre la corruption : Cela fait partie de leur travail.....	2
Énoncés de position et résolutions .....	4
<i>Soutien parlementaire à la CNUCC</i> .....	4
<i>Surveillance parlementaire</i> .....	6
<i>Lutte contre le blanchiment d'argent</i> .....	8
<i>Immunité parlementaire</i> .....	9
<i>Participation de la société</i> .....	11
<i>Transparence des recettes provenant de l'exploitation des ressources</i> .....	13
<i>Éthique et code de conduite des parlementaires</i> .....	14

## Déclaration de la conférence de l'OMPCC au Koweït – Parlementaires luttant contre la corruption : Cela fait partie de leur travail

Nous, parlementaires et membres de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (OMPCC), admettons que pour les parlementaires, lutter contre la corruption n'est pas un choix; mais une partie de notre travail.

En outre, nous :

Admettons que notre responsabilité en tant que parlementaires est d'être les représentants principaux des citoyens.

Sommes conscients des répercussions négatives importantes qu'a la corruption sur les gens et de la nature mondiale du problème.

Reconnaissons que l'approbation de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) par l'Assemblée générale des Nations Unies en novembre 2003 a marqué la reconnaissance officielle de la nature mondiale de la corruption et du champ mondial d'action requis pour s'en occuper de manière efficace.

Sommes informés de l'entrée en vigueur de la Convention en 2005. Maintenant que plus de 120 pays ont ratifié la convention, cela indique que les gouvernements de ces pays s'engagent à considérer la corruption comme un crime pouvant faire l'objet de poursuites en justice.

Réitérons le soutien accordé par l'OMPCC à la CNUCC durant la cérémonie de signature en 2003 à Mérida, Mexique, en attirant l'attention sur le rôle crucial que les parlementaires doivent jouer dans sa mise en œuvre efficace.

Avons organisé le Forum des parlementaires en 2006 à la Conférence des États Parties à la mer Morte (Jordanie) qui a établi les mesures complémentaires que les parlementaires doivent prendre, telles que le renforcement de la surveillance parlementaire et la conduite éthique des parlementaires; ainsi que

Le Forum des parlementaires en 2008 à la Conférence des États Parties à Bali, Indonésie, qui a déterminé les manières dont les parlementaires peuvent encourager, d'une manière durable, l'application des améliorations de gouvernance requises pour éviter la corruption.

Nous, parlementaires et membres de l'OMPCC, ayant décidé:

- 1) d'exécuter nos devoirs en accordant une attention particulière à nos responsabilités en matière de surveillance des ressources publiques;
- 2) de travailler avec nos collègues, les parlementaires, les gouvernements et les organisations internationales afin de mettre en œuvre la Convention des Nations Unies contre la corruption d'une manière plus efficace et dans plus de pays;
- 3) de réduire la corruption au moyen de l'amélioration de la gouvernance, et de travailler ensemble, à l'échelle internationale, sur les initiatives de la lutte contre le blanchiment d'argent et du recouvrement des actifs volés.

À cette conférence, après avoir confirmé qu'ils soutiennent les initiatives susmentionnées, les membres de l'OMPCC ont décidé d'encourager les parlementaires :

- 1) à *renforcer le rendement des parlements* dans l'exécution de leurs fonctions démocratiques principales de législation, représentation et surveillance qui sont essentielles pour améliorer l'intégrité en matière de gouvernance.
- 2) à *travailler avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et avec les gouvernements* qui ont ratifié la CNUCC pour fournir une direction politique et complémentaire soutenue au gouvernement ou aux stratégies des pays afin de mettre en œuvre la CNUCC d'une manière plus efficace;
- 3) à *soutenir les initiatives mondiales* des organisations internationales qui luttent contre la corruption;
- 4) à *promouvoir une compréhension publique plus globale* des répercussions négatives de la corruption et à exploiter cette opinion publique dans la lutte contre la corruption.

Pour transformer ces aspirations en un programme, l'OMPCC a adopté :

- 1) une résolution cherchant une *reconnaissance officielle par la Conférence des États Parties sur la CNUCC du rôle important des parlements* dans la lutte contre la corruption, et de ce fait, habilitant les parlementaires à jouer leurs rôles de soutien et de direction d'une manière plus efficace;
- 2) une résolution reconnaissant que « *l'examen de la mise en œuvre constitue la partie essentielle de l'amélioration du rendement d'un gouvernement sur la CNUCC* » et porte son groupe d'action mondial de la CNUCC à soutenir les efforts de l'ONUDC à l'égard de l'article 63 et à trouver des moyens d'*assurer que les parlements ont la chance d'examiner les rapports préparés par les États parties sur la mise en œuvre*;
- 3) une résolution autorisant l'OMPCC à chercher *des alliances opérationnelles avec des organisations internationales* qui partagent les mêmes objectifs de la CNUCC, afin de permettre au travail des parlementaires à mieux compléter celui des autres; et
- 4) plusieurs *positions de principe* devant être menées par chaque membre et chaque section, d'une façon appropriée pour chaque région et pays, pour se lancer dans la lutte contre la corruption et documenter les projets réalisés.

## Énoncés de position et résolutions

### ***Soutien parlementaire à la CNUCC***

#### **Contexte**

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) est la convention internationale la plus exhaustive et la plus puissante en tant qu'instrument de lutte contre la corruption. Grâce à l'amélioration de la gouvernance et du rôle des pouvoirs législatifs, cette Convention s'inscrit bien dans la mission de l'OMPCC, qui s'en est faite le défenseur depuis sa ratification à Mérida au Mexique, en 2003 en :

- mettant en place un Groupe de travail mondial ayant le mandat d'orienter et de mobiliser les ressources pour sa mise en œuvre efficace;
- collaborant avec l'ONUDC à l'organisation de Forums de parlementaires en marge des deux dernières Conférences des États parties à la Convention;
- promouvant l'idée que les parlementaires peuvent renforcer les initiatives gouvernementales s'ils peuvent jouer plus efficacement leur rôle démocratique.

Même si tous les domaines d'application de la convention sont importants, l'OMPCC vise spécifiquement ceux traitant des mécanismes de prévention et d'examen, car ils sont plus étroitement liés aux initiatives de gouvernance et aux groupes de travail mondiaux de l'OMPCC. Contrairement aux articles qui portent sur les mesures concernant les juges et les services de poursuite (article 11) et sur le secteur privé (article 12), le mandat actuel de nos groupes de travail cadre bien avec le volet prévention décrit dans les articles ci-dessous.

- ***Groupe de travail mondial sur la CNUCC***  
Article 5 – Politiques et pratiques de prévention de la corruption  
Article 63 portant sur les mécanismes d'examen visant l'application de la Convention et sur les modalités d'assistance technique
- ***Groupe de travail mondial sur la surveillance par les parlements***  
Article 6 – Organe ou organes de prévention de la corruption  
Article 7 – Secteur public  
Article 9 – Passation des marchés publics et gestion des finances publiques  
Article 10 – Information du public
- ***Groupe de travail mondial sur l'éthique, les codes de conduite et l'immunité parlementaires***  
Article 8 – Codes de conduite des agents publics
- ***Groupe de travail mondial sur le blanchiment d'argent***  
Article 14 – Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (Lutte contre le blanchiment d'argent)  
Article 23 – Blanchiment du produit du crime (Incrimination)  
Article 52 – Prévention et détection des transferts des produits du crime  
Article 58 – Service de renseignement financier

En outre, sous réserve de l'observation des actes de la conférence, un nouveau Groupe de travail mondial pourra être créé pour la mise en application de l'article 13 – Participation de la société civile.

#### **Énoncé de position**

- Parce qu'elle reconnaît l'importance de criminaliser tout acte de corruption et de travailler à l'échelle internationale pour assurer le bon déroulement des enquêtes et des poursuites judiciaires, l'OMPCC reconnaît également que les mesures durables de prévention requièrent un renforcement de la gouvernance dont une des composantes essentielles est la surveillance efficace par les parlements.

- Les parlementaires devront chercher à travailler en harmonie avec les États parties et les organismes experts internationaux à la mise en œuvre de la CNUCC tant à l'échelon national que régional et international. Les membres de l'OMPCC devront tout mettre en œuvre pour persuader les États parties de considérer leurs parlementaires comme un instrument additionnel important de la prévention de la corruption.
- Les parlementaires devront assumer un rôle actif de leadership dans la ratification, la mise en œuvre, l'adaptation, la surveillance et le suivi de l'application de la CNUCC.
  - *Mise en œuvre* : Les parlementaires devront s'investir dans la détermination, par leurs États respectifs, des modalités de la mise en œuvre de la CNUCC, notamment dans le choix des approches à privilégier (à cet égard, un document de travail sur l'article 5, Politiques et pratiques de prévention de la convention, a été élaboré conjointement par l'U4 et l'OMPCC (U4-OMPCC) pour fins de discussions. Il est présenté sur le site Web de l'OMPCC. Ils devront, en outre, identifier les points de divergence en matière législative et de gouvernance, divergences qui pourraient survenir lors de la mise en œuvre de la présente Convention et y donner suite. Ils devront, enfin, porter une attention particulière à la criminalisation de la corruption au moyen de lois et par l'entremise d'une instance judiciaire indépendante.
  - *Familiarisation* : Les parlementaires devront travailler, pour ainsi dire, à *se familiariser* avec la CNUCC, en facilitant l'adaptation de normes internationales en fonction des besoins régionaux ou nationaux. Cette adaptation peut prendre les formes suivantes :
    - *La transparence* – des mécanismes de suivi et de surveillance qui intègrent les considérations politiques et d'expertise, et sensibilités envers les particularités des valeurs culturelles nationales et des pratiques de gouvernance.
    - *L'équilibre* – équilibre entre une criminalisation efficace de la corruption et la prévention de ce délit par une amélioration des pratiques de gouvernance.
    - *L'innovation* – au moyen d'activités et de mesures législatives qui pourraient consolider certaines dispositions de la CNUCC.
    - *La participation de la société civile* – le rôle de représentation des parlementaires peut permettre de s'assurer que les citoyens soient bien informés et qu'eux et la société civile soient partie prenante dans le processus de familiarisation avec la CNUCC.
  - *Suivi et surveillance* : Les parlementaires devront prendre l'engagement de jouer un rôle important dans le suivi et la surveillance de l'effort national de mise en œuvre et d'appropriation de la CNUCC. Ils devront également, le cas échéant, prendre part aux mécanismes de suivi et de surveillance à l'échelon régional et international.
- Les parlementaires devront collaborer avec des organismes experts pour s'assurer que les efforts déployés complètent d'autres initiatives en cours et qu'ils reflètent les activités d'élaboration de renseignements sur des sujets précis.
- Ils devront rechercher, lorsque l'aide technique est disponible, de nouvelles possibilités pour orienter cette aide vers les initiatives nationales en matière de gouvernance y compris les initiatives visant les pouvoirs législatifs eux-mêmes. (Voir la note explicative sur le site Web de l'OMPCC sur le Parlement et l'aide technique).

## Résolution

Consciente du contexte ci-dessus mentionné et de l'énoncé de position, l'OMPCC s'engage à :

- demander à chacun de ses membres ou à chacune de ses sections régionales de mettre en application, selon les particularités de chaque région et de chaque pays les dispositions de l'Énoncé de position sur la CNUCC et d'informer le Groupe de travail mondial de l'OMPCC sur la CNUCC des changements survenus;

- conscientiser les populations quant aux répercussions négatives de la corruption et les informer sur les initiatives nationales, régionales et internationales de lutte contre la corruption;
- collaborer avec les gouvernements qui ont ratifié la Convention à l'élaboration de stratégies gouvernementales ou nationales de lutte contre la corruption ainsi qu'aux plans ou approches visant à faciliter la mise en oeuvre de la Convention;
- chercher à conclure des ententes stratégiques accrues avec les organisations internationales qui ont souscrit aux objectifs de la CNUCC pour faire en sorte que le travail des parlementaires des divers États puisse mieux s'harmoniser;
- faire adopter, dans le cadre de la Conférence des États parties à la Convention, une résolution reconnaissant formellement l'importance du travail des parlements dans la prévention de la corruption et encourager ces États parties à soumettre, pour fins de suivi, les informations et les rapports fournis à la Conférence par leurs pouvoirs législatifs;
- maintenir son Groupe de travail mondial sur la CNUCC et l'inciter à renforcer le soutien en faveur de l'OMPCC dans la mise en oeuvre des actions susmentionnées, en plus de :
  - créer un réseau mondial de parlementaires voués à la défense de la CNUCC;
  - encourager le développement de sections régionales pour assurer la mise en oeuvre des initiatives de la CNUCC;
  - encourager le développement de sections nationales, notamment dans les pays qui ont entériné la Convention;
  - encourager les sections nationales et régionales à documenter toute modification découlant des dispositions anti-corruption de la Convention CNUCC ainsi que de l'Énoncé de position de l'OMPCC sans oublier les leçons tirées;
  - faciliter le partage de l'information sur la mise en oeuvre;
  - engager des ressources pour entreprendre une étude préliminaire sur l'investissement des parlementaires dans la mise en oeuvre de la CNUCC jusqu'à présent, ainsi que sur les initiatives pilotes en cette matière;
  - explorer la faisabilité d'un mentorat parlementaire à l'échelon international comme moyen permettant d'améliorer le soutien des parlementaires à la mise en oeuvre efficace de la Convention;
  - revoir puis adapter l'expérience et le manuel de l'ARPAC aux particularités des autres régions.

## ***Surveillance parlementaire***

### **Contexte**

La surveillance parlementaire est l'un des trois rôles démocratiques fondamentaux des parlementaires. L'OMPCC met l'accent sur la surveillance en ce qui a trait à l'intégrité financière et opérationnelle plutôt que sur des politiques économiques et sociales générales. La surveillance de l'intégrité financière comprend notamment :

- l'examen de toutes les sources de revenu et de dépenses, y compris les dépenses fiscales (préférences);
- les lois et les règles parlementaires concernant l'établissement des budgets, la gestion de la dette, les opérations des dépenses (notamment en ce qui a trait à l'obtention et à l'octroi de subventions) et les rapports financiers;
- les lois et autres règles qui orientent le parlement et lui permettent de surveiller efficacement la mise en oeuvre des obligations du gouvernement liées à la CNUCC (dont nous traiterons ci-après).

***Surveillance parlementaire – Généralités*** L'OMPCC ne considère pas que la surveillance parlementaire est une intervention du parlement dans les affaires du pouvoir exécutif en ce qui concerne l'utilisation des ressources publiques et des pouvoirs consentis en vertu des lois et de la constitution. L'organisme considère plutôt que la surveillance parlementaire est le devoir des parlementaires d'exiger du pouvoir exécutif de suivre certaines règles liées aux opérations financières, de rendre compte de façon transparente au parlement de l'utilisation des pouvoirs et des ressources publiques qui lui sont confiés et de fournir directement et publiquement des

interprétations quant à la pertinence et la valeur de ces mesures.<sup>1</sup> Le parlement s'acquitte de cette tâche de la manière suivante :

- en confiant des pouvoirs et des ressources financières à des fins particulières au pouvoir exécutif;
- en imposant des modalités d'application concernant l'utilisation de ces pouvoirs et ressources, la gestion des biens, la dette, les revenus et les rapports gouvernementaux (notamment les normes comptables) sur leur utilisation et les résultats qui en découlent;
- en mettant en place ses propres pouvoirs, pratiques et ressources afin d'examiner son opinion du rendement de l'organe exécutif et de la présenter au public aux fins d'analyse, d'approfondir certaines questions et de questionner publiquement des ministres et des fonctionnaires.

Les membres de l'OMPCC considèrent que la surveillance parlementaire présente des lacunes dans de nombreuses régions et de nombreux pays et que ce facteur contribue à la corruption. En outre, ils considèrent qu'une surveillance accrue est un élément essentiel de la prévention de la corruption, à savoir que les parlementaires et le public doivent connaître les ressources dont le gouvernement dispose, l'affectation de ces ressources à certains programmes et activités et les résultats qui devraient en découler.

**Surveillance parlementaire de la CNUCC** La surveillance parlementaire peut généralement contribuer à combattre la corruption. De plus, l'OMPCC croit que les parlementaires peuvent jouer un rôle important dans la mise en œuvre, la surveillance de la CNUCC et le fait de s'y familiariser comme il est indiqué dans son énoncé de position et sa résolution pour l'atelier sur cette Convention. L'énoncé de position indique que les parlementaires devraient s'efforcer de jouer un rôle important dans la surveillance de l'effort national en vue de mettre en œuvre la CNUCC et de s'y familiariser. Ils devraient également participer, au besoin, à des initiatives de surveillance régionales ou internationales, par exemple, si des équipes d'examen par les pairs étaient formées.

Jusqu'à présent, les propositions faites à l'ONUDC par près d'une trentaine de pays ne font pas état d'un rôle pour les parlementaires en matière de surveillance de la Convention. Le Groupe de travail mondial de la CNUCC pourrait aider à mieux faire connaître la contribution que peuvent apporter les parlementaires, notamment en discutant davantage de la lutte contre la corruption sur la scène politique et publique. Cette dernière question pourrait être un sujet de discussion au forum parlementaire lors de la Conférence annuelle des États parties qui se tiendra à Doha à l'automne 2009.

### Énoncé de position

En ce qui a trait à la surveillance parlementaire, les parlements devraient mettre en application les mesures internes et externes suivantes :

#### *Mesures internes*

- faire en sorte que les parlementaires aient le pouvoir d'autoriser tous les revenus (taux d'imposition, redevances, barèmes tarifaires) et dépenses, y compris les dépenses des ministères et des programmes, et que tous les décrets de l'exécutif soient soigneusement délimités et nécessitent l'examen et l'approbation de la part des parlementaires;
- avoir le pouvoir de définir son propre budget et le budget des organismes de soutien au parlement, mais seulement dans le cas des fonctions parlementaires fondamentales;
- mettre en œuvre, au besoin, des procédures pour l'approbation de budgets et l'établissement de rapports sur les dépenses et les résultats réels;
- prévoir dans son budget les services de professionnels afin de les aider à s'acquitter de leurs fonctions en ce qui concerne les comités et les assemblées plénières;

---

<sup>1</sup> La surveillance, telle que celle qu'exerce un ministre envers ses subordonnés, ou celle qu'exerce un dirigeant d'un organisme envers ses employés, ne change en rien l'obligation de rendre des comptes du ministre ou du dirigeant. Cependant, la surveillance parlementaire ne comporte pas une telle responsabilité de la part des parlementaires. Dans d'autres systèmes parlementaires, la surveillance parlementaire est qualifiée de « l'obligation de s'expliquer » afin de mieux faire la distinction.

- avoir le pouvoir de convoquer des témoins, y compris des ministres et des fonctionnaires, de telle sorte que la présence des parlementaires soit nécessaire et qu'ils doivent assister aux audiences liées à la surveillance parlementaire;
- si l'exécutif propose d'accorder des pouvoirs permanents pour certains programmes (transferts de droits) et que le parlement accepte, ce dernier devrait examiner ces dispositions afin de s'assurer qu'il a les pouvoirs et les ressources nécessaires pour surveiller ces dépenses de la même façon que pour la surveillance des dépenses approuvées annuellement.

#### *Mesures externes*

- déterminer, au moyen de lois, les normes fondamentales auxquelles le pouvoir exécutif doit souscrire pour utiliser tous les instruments financiers, notamment l'approvisionnement, les marchés, l'octroi de subventions et les prêts;
- déterminer les normes pour rendre compte au parlement des revenus (et l'accès du parlement à ces revenus), dépenses et résultats réels;
- déterminer, au moyen de lois, les normes qui s'appliquent à la fonction publique, y compris les nominations, la rémunération et la responsabilisation;
- mettre en place un bureau de vérification indépendant en tant qu'organisme parlementaire pouvant vérifier les rapports et les opérations des ministères et présenter rapidement et ouvertement au parlement ses constatations.

#### **Résolution**

Consciente du contexte ci-dessus mentionné et de l'énoncé de position, l'OMPCC s'engage à :

- à élaborer davantage la position de l'OMPCC sur la surveillance parlementaire et la communiquer et la promouvoir dans les autres forums;
- à encourager les sections régionales à envisager d'adapter l'énoncé de position mondial de l'OMPCC et le manuel sur la surveillance parlementaire afin de mieux adapter ces outils aux besoins régionaux et nationaux;
- étant donné les lacunes générales en matière de surveillance parlementaire, à étudier la possibilité de rédiger un document de travail sur les avantages et les inconvénients avec lesquels les parlementaires doivent composer pour exercer efficacement leur fonction de surveillance;
- à examiner la nécessité d'élaborer davantage et d'appliquer les normes comptables internationales du secteur public.

## ***Lutte contre le blanchiment d'argent***

### **Contexte**

Le blanchiment d'argent est le moyen qu'utilisent certains individus pour s'approprier des fonds illégalement obtenus et occulter leur provenance notamment en les transférant dans des institutions financières reconnues à l'étranger.

La volonté au cœur des Initiatives sur la lutte contre le blanchiment d'argent est la réduction de l'attrait pour les activités illicites et d'autres crimes économiques, l'idée centrale étant de rendre difficile l'accès du produit de ces délits.

À ces initiatives de prévention s'ajoute le recouvrement de ces fonds et actifs détournés de certains pays. Ces actifs sont souvent cachés dans des centres financiers situés dans des pays développés et les montants servant à



corrompre les agents publics des pays en développement proviennent généralement d'entreprises multinationales. Les services d'intermédiaires que fournissent les avocats, les comptables et les spécialistes en création d'entreprises, agents qui peuvent collaborer à blanchir ou à camoufler le produit d'actifs détournés par des dirigeants de pays en développement sont souvent situés dans des centres financiers dans des pays développés. Par ailleurs, la question du recouvrement des actifs issus du blanchiment d'argent, à laquelle nous référons sous l'acronyme RAA (Recouvrement des actifs associés) et la nécessité d'aider les pays en développement à recouvrer ces actifs volés, sont de plus en plus au centre des préoccupations de la communauté internationale qui lance des initiatives internationales telles que l'Initiative de la Banque mondiale/ONUDC en matière de recouvrement des avoirs volés.

### **Énoncé de position**

- Les parlementaires peuvent jouer un rôle crucial dans la lutte contre le blanchiment d'argent en raison de leur influence sur les mesures législatives, de la surveillance rigoureuse qu'ils peuvent exercer sur les activités gouvernementales, de leur soutien pour des vérificateurs parlementaires et, peut-être, plus efficacement encore, en raison de leur leadership personnel.
- Ils peuvent susciter l'adhésion de la population et contribuer à créer une volonté politique d'agir.
- En mobilisant les parlementaires dans la lutte contre le blanchiment d'argent, nous pouvons renforcer le régime international à l'échelle mondiale pour mieux contrer le flux d'argent illicite entre les frontières nationales.
- En outre, les parlementaires, aux deux extrémités de l'équation de la RAA – ceux des pays spoliés et ceux venant des pays qui en profitent – doivent s'investir totalement dans cette lutte afin d'assurer une meilleure coopération mondiale et la réduction des obstacles.

### **Résolution**

Consciente du contexte ci-dessus mentionné et de l'énoncé de position, l'OMPCC s'engage à :

- faire adopter des lois ou, autrement, à mettre en œuvre les 40 + 9 recommandations du Groupe d'action financière (GAFI);
- renforcer ces recommandations afin de parvenir à une plus grande coopération entre les pays et à susciter une plus grande sensibilisation à l'égard des moyens de recouvrement des actifs volés;
- pour les personnes politiquement exposées, adopter une diligence raisonnable telle qu'exigée par la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC);
- encourager activement la création de services nationaux de renseignement financier complètement fonctionnels;
- améliorer les protocoles de détection et le recouvrement des actifs volés tant dans les centres financiers « offshore » qu'internationaux;
- soutenir et chercher à atteindre les objectifs de l'Initiative STAR et susciter une volonté politique durable pour réaliser efficacement le recouvrement des actifs volés.

## ***Immunité parlementaire***

### **Contexte**

Les parlementaires facilitent les desseins d'une nation au moyen de trois rôles clés : la législation, la surveillance parlementaire et la représentation des citoyens. Afin de s'acquitter de ces rôles, on leur octroie normalement une immunité partielle contre certaines poursuites afin de les protéger d'influences extérieures inappropriées ou excessives. Cette immunité fait parfois l'objet d'abus lorsque des parlementaires ne peuvent faire l'objet d'enquêtes criminelles et de poursuites. Par ailleurs, même s'il n'y a pas d'abus, le public peut perdre confiance à

l'égard des parlementaires parce que le mécanisme d'immunité parlementaire, en tant qu'outil d'un gouvernement démocratique, est mal compris.<sup>2</sup>

Il y a deux principales catégories d'immunité parlementaire : le modèle de Westminster normalement associé à la liberté d'expression et le modèle français qui comprend également le concept d'immunité d'arrestation.<sup>3</sup> La liberté d'expression est souvent exprimée par la *non-responsabilité* ou la *non-imputabilité*. L'immunité d'arrestation est souvent exprimée par l'*inviolabilité*. En 2006, à la conférence qui s'est déroulée à Arusha, l'OMPCC a appuyé la résolution de l'assemblée parlementaire de l'OSCE en vue d'une approche qui limite l'immunité.

Les efforts déployés par l'OMPCC pour une approche limitant l'immunité se situent dans le contexte d'une initiative de grande envergure visant à appuyer la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) comme en font foi les décisions prises à différentes conférences et divers événements.

- À Arusha en 2006, l'OMPCC a créé un Groupe de travail mondial de la CNUCC.
- Plus tard la même année, le 13 décembre 2006, lors de la Conférence des États parties qui s'est tenue sur les abords de la mer Morte en Jordanie, l'OMPCC et ses membres ont appuyé l'amélioration de « la légitimité, la crédibilité et des critères d'intégrité des parlements et des parlementaires dans leur lutte contre la corruption [...] et des régimes d'immunité parlementaire plus équilibrés ». <sup>4</sup>
- En janvier 2008, lors de la Conférence des États parties à la CNUCC qui s'est tenue à Bali, l'OMPCC et ses sections régionales ont reconnu que les parlements et les parlementaires jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption.

L'approche de l'OMPCC propose donc des régimes d'immunité parlementaire équilibrés et une meilleure éthique pour combattre la corruption. L'immunité et l'éthique sont maintenant les points sur lesquels les groupes de travail mondiaux de l'OMPCC sur l'immunité parlementaire et l'éthique parlementaire se concentrent.

De plus, en juin 2008, l'OMPCC et sa section en Amérique latine ont parrainé un atelier réunissant des parlementaires et des spécialistes afin d'examiner plusieurs pratiques concernant l'immunité parmi les pays participants, généralement celles concernant l'inviolabilité. Les parlementaires ont étudié la possibilité d'adopter des mesures correctives.<sup>5</sup> Les participants ont souligné que la réforme de l'immunité pourrait être entreprise dans le contexte d'une plus vaste réforme parlementaire dans la région.

### Énoncé de position

- L'objectif légitime de l'immunité parlementaire est de permettre aux législateurs de remplir leur rôle en matière de législation, de surveillance et de représentation sans avoir peur de sanctions criminelles ou civiles, y compris celles qui pourraient cacher des motifs politiques.
- La liberté d'expression et de voter (non-responsabilité) sont des droits et des devoirs fondamentaux des parlementaires dans les sociétés démocratiques. L'utilisation de la liberté d'expression à des fins de diffamation devrait être déconseillée.
- L'immunité d'arrestation (inviolabilité) ne peut être justifiée que dans les cas où elle protège l'efficacité du gouvernement, en tant que personne morale qui représente la répartition électorale de la majorité et des minorités contre des poursuites pour des motifs politiques.<sup>6</sup> L'inviolabilité ne peut être justifiée comme un privilège personnel et ne devrait pas protéger des actes criminels définis dans des lois nationales et des traités multilatéraux pour la lutte contre la corruption à l'échelle internationale et régionale. Cependant, elle peut protéger les parlementaires dans des pays où l'impartialité du système judiciaire et des tribunaux est mise en doute, ou dans le cas où le corps législatif est dominé par un pouvoir exécutif trop puissant.

<sup>2</sup> Rapport sur le Baromètre mondial de la corruption de 2007 de Transparency International

<sup>3</sup> <http://www.gopacnetwork.org/Docs/Global/IPU%20-%20UNDP%20Immunity%20Paper.pdf>

<sup>4</sup> Déclaration de la Conférence annuelle des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption [http://gopacnetwork.org/Docs/Jordan/PARLIAMENTARY\\_ACTION\\_ITEMS\\_fr.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/Jordan/PARLIAMENTARY_ACTION_ITEMS_fr.pdf)

<sup>5</sup> L'atelier était appuyé par USAID et le Parlement andin.

<sup>6</sup> LATORRE BOZA, Derik [Parliamentary Immunity](#).

- Les parlements devraient limiter l'immunité parlementaire au mandat électoral et seulement dans l'enceinte du parlement, à moins qu'il n'y ait clairement des raisons exceptionnelles pour déroger à cette règle dans un pays en particulier.
- Il faudrait encourager les institutions à sensibiliser le public : le public devrait être informé des dispositions concernant l'immunité parlementaire et de son but légitime.
- Dans le cas où une enquête sur un parlementaire requiert l'autorisation du parlement, il devrait y avoir des procédures claires afin d'assurer un processus non politique pour protéger un député contre des poursuites engagées pour des motifs politiques tout en s'assurant que les parlementaires puissent être tenus responsables devant la loi sans délai.

## Résolution

Consciente du contexte ci-dessus mentionné et de l'énoncé de position, l'OMPCC s'engage à :

- faire appel à ses membres et ses sections où la confiance envers les parlementaires est perçue comme un obstacle à l'exercice efficace de leurs rôles démocratiques afin :
  - d'examiner les règles et les pratiques concernant l'immunité parlementaire;
  - que les sections régionales considèrent la création de groupes de travail régionaux pour favoriser l'adoption de mesures correctives collectivement où les régimes d'immunité sont similaires;
  - d'informer les citoyens des raisons essentielles pour un rajustement du régime d'immunité; de documenter les pratiques et les leçons tirées d'initiatives liées à l'immunité;
- diriger le Groupe de travail mondial de l'OMPCC afin de :
  - préparer des documents d'information concernant les régimes d'immunité parlementaire efficaces;
  - tenir à jour un site Web sur les renseignements pertinents et les leçons tirées;
  - chercher à lier la recherche et l'orientation au travail de l'OMPCC sur l'éthique et le code de conduite parlementaires.

## Participation de la société

*Il y a reddition de comptes lorsqu'il existe un sain équilibre entre l'État, la société civile, les forces du marché et la scène internationale et qu'aucune sphère institutionnelle n'exerce un contrôle absolu.<sup>7</sup>*

## Contexte

Sans diminuer l'immense importance de l'élection périodique de députés au parlement comme étant la pierre angulaire de la gouvernance démocratique, l'engagement continu des citoyens et de la société civile sur des questions de politique publique constitue un complément essentiel. À l'article 13, la CNUCC traite de la participation de la société à la lutte contre la corruption. Cet article énonce que chaque État partie prend des mesures appropriées, dans la limite de ses moyens et des lois, pour favoriser la participation active de personnes et de groupes de la société civile, à la prévention de la corruption et pour mieux sensibiliser le public à l'existence, aux causes et à la gravité de la corruption et à la menace que celle-ci représente. Il suggère également que cette participation devrait être renforcée par des mesures consistant notamment à :

- accroître la transparence des processus de décision et promouvoir la participation du public à ces processus;
- assurer l'accès du public à l'information;
- entreprendre des activités d'information du public l'incitant à ne pas tolérer la corruption, ainsi que des programmes d'éducation du public, notamment dans les écoles;
- respecter, promouvoir et protéger la liberté à l'égard des informations concernant la corruption;

<sup>7</sup> Combattre la corruption : manuel du parlementaire Août 2005 [http://www.gopacnetwork.org/Reference/publications\\_fr.htm](http://www.gopacnetwork.org/Reference/publications_fr.htm)

- s'assurer que le public connaît l'existence d'organes de prévention de la corruption établis dans le cadre de la mise en œuvre de la CNUCC dans un pays en particulier.

Les liens de communications entre le gouvernement (dont le parlement) et les citoyens peuvent être considérés comme fonctionnant de quatre manières différentes au moins :

- Fournir de l'information, par l'intermédiaire des sites Web, par exemple
- Entendre les plaintes et rechercher des mesures correctives
- Sur le plan de la participation, demander aux citoyens de formuler des commentaires sur les lois ou les politiques
- Sur le plan de la mobilisation, faire participer les citoyens à la résolution de problèmes et à l'apprentissage mutuel

### Énoncé de position

Bien que le pouvoir exécutif du gouvernement fasse participer les citoyens directement de maintes manières – son chef, dans le système présidentiel, étant élu directement – l'exécutif est habituellement tenu de faire rapport au parlement et demander au parlement d'approuver les lois, notamment pour obtenir et utiliser des ressources publiques. Le parlement, selon l'OMPCC, joue donc un rôle crucial dans la participation des citoyens à toutes les questions de la politique publique. Ceci est particulièrement important pour l'intégrité de la gouvernance, puisque les volets financiers et administratifs du gouvernement, traités par l'exécutif, sont au cœur d'une grande partie des activités de corruption. Par conséquent, non seulement le parlement doit-il renforcer sa capacité et son rendement dans l'exécution de ses rôles de législateur et de surveillant, mais il doit également considérer sa capacité et son rendement dans la participation des citoyens, soit son rôle de représentation.

D'après les résultats plutôt constants des sondages menés auprès des citoyens qui révèlent un faible niveau de confiance dans les parlements, l'OMPCC est d'avis que ses membres doivent examiner tous les secteurs de communication, soit fournir de l'information, recevoir les plaintes et y répondre, solliciter des commentaires sur les questions de politiques et engager activement les citoyens à se pencher sur le problème de la corruption.

L'OMPCC est également d'avis que ses membres doivent examiner les principaux mécanismes disponibles pour relier les citoyens au parlement – médias, organismes de la société civile et partis politiques. Dans de nombreux pays où la corruption est considérée comme un problème majeur, un ou plusieurs de ces mécanismes pourraient être particulièrement faibles.

Bien qu'une résolution sur l'examen de ces questions ait été acceptée à la Conférence mondiale de l'OMPCC de 2006, il reste à établir un groupe de travail mondial pour diriger ce travail. Les sections régionales et nationales participent à un travail connexe, comme établir le contact et travailler avec des organismes de la société civile complémentaires et chercher activement à travailler avec les médias afin que les citoyens comprennent mieux la nature et l'incidence de la corruption ainsi que les initiatives visant à lutter contre celle-ci.

Les principales caractéristiques de la position de l'OMPCC sur la participation de la société sont notamment :

- l'entente avec l'article 13 de la CNUCC sur la nécessité de la participation de la société pour aider à empêcher la corruption;
- l'importance des parlements et des parlementaires dans le travail à tous les niveaux susmentionnés, soit fournir de l'information, s'organiser pour recevoir les plaintes des citoyens et y répondre, solliciter les commentaires des citoyens sur les lois et la politique et les faire participer à un apprentissage mutuel (apprentissage sociétal);
- les parlementaires devraient aider à fournir de l'information grâce à leurs propres activités de surveillance, mais aussi chercher à s'assurer de pratiques gouvernementales efficaces relatives à la communication régulière d'informations et à procurer l'accès à l'information administrative et financière du gouvernement, ainsi que chercher à offrir un environnement juridique et économique dans lequel des médias indépendants peuvent fonctionner ouvertement et efficacement;

- les parlementaires doivent faire participer des experts et la société civile aux délibérations parlementaires sur les lois et la politique en accordant une attention particulière aux dispositions de la CNUCC et aux questions de gouvernance connexes.

### **Résolution**

Consciente du contexte ci-dessus mentionné et de l'énoncé de position, l'OMPCC s'engage à :

- encourager tous ses membres et toutes ses sections à prendre les mesures nécessaires pour soutenir sa position;
- entreprendre la mise sur pied d'un groupe de travail mondial dans les buts suivants :
  - soutenir les efforts des sections et de chaque membre dans la mise en œuvre de mesures conformes à son énoncé de position et résumer les pratiques intéressantes et les obstacles importants à la mobilisation des citoyens;
  - appuyer le perfectionnement du site Web de l'OMPCC, conjointement avec les organismes experts et des organismes connexes de la société civile afin de mettre en évidence les idées et les pratiques importantes;
  - élaborer un guide sur la mobilisation des citoyens et de la société civile à l'intention des parlementaires;
  - encourager les sections à collaborer avec des organismes experts et d'autres partenaires à des projets pilotes, notamment des ententes de mentorat, ainsi qu'à surveiller leurs résultats et à en rendre compte.

## ***Transparence des recettes provenant de l'exploitation des ressources***

### **Contexte**

Les citoyens de nombreux pays riches en ressources naturelles exportables ne reçoivent pas les avantages que procurent les recettes de l'exploitation de ces ressources. Dans certains cas, il est possible que les droits à ces ressources appartiennent à des personnes influentes plutôt qu'à l'État. Dans d'autres cas, des personnes qui détiennent l'autorité émanant d'un poste accaparent la plus grande partie des richesses pour leur profit personnel. L'Initiative relative à la transparence des industries extractives (EITI) constitue la principale initiative internationale visant à régler ce problème. Une résolution prise à la Conférence mondiale de l'OMPCC de 2006, à Arusha, en Tanzanie demandait aux dirigeants de l'OMPCC d'examiner les normes de la comptabilité publique internationale afin d'aider à assurer la transparence de ces recettes. (Voir le site Web de l'OMPCC)

À la suite d'une offre présentée par le président du conseil de l'OMPCC, le conseil d'administration de l'OMPCC a convenu d'étudier directement cette idée. En réponse, une présentation faite au Conseil des normes comptables internationales dans le secteur public lors d'une réunion tenue à Montréal, en juin 2007, a mené à l'acceptation par ce dernier d'examiner cette question. (Voir le site Web de l'OMPCC). Malgré la réponse positive, le Conseil a établi des procédures pour envisager ces modifications aux normes et ne l'a pas encore fait.

L'ARPAC, la section arabe de l'OMPCC, a mis en place un programme régional afin de promouvoir la surveillance législative du gouvernement en matière de recettes, et particulièrement les recettes de l'exploitation du pétrole, du gaz et des minéraux. Selon les premières constatations découlant des études de cas de pays, il existe des variations dans les liens entre les recettes des ressources et d'autres sources de revenus dans le cadre d'un processus budgétaire discipliné. Ces études montrent également d'importants moyens de financement hors budget provenant de sources de recettes tirées des ressources. Le manque de transparence dans les rapports des gouvernements aux parlements et au public sur les recettes de l'exploitation des ressources est donc manifeste.

### **Énoncé de position**

L'OMPCC est d'avis que toute recette provenant de ressources appartenant à l'État devrait être utilisée dans l'intérêt public et être intégrée en toute transparence dans les comptes publics du gouvernement.

## Résolution

Consciente du contexte ci-dessus mentionné et de l'énoncé de position, l'OMPCC s'engage à :

- établir un groupe de travail mondial de l'OMPCC sur la transparence des recettes de l'exploitation des ressources étant donné leur importance en tant que source de recettes, et étant donné les ententes très différentes relatives à la présentation de l'information au public, et aussi la volonté dans de nombreux pays d'investir une partie des recettes provenant d'une ressource non renouvelable afin de procurer des avantages en aval;
- faire en sorte que le groupe de travail encourage la tenue d'études nationales dans d'autres régions et pour des ressources autres que pétrolières afin d'assurer une base d'expériences plus vaste semblable aux efforts entrepris par l'ARPAC;
- faire en sorte que le groupe de travail établisse des liens avec des initiatives connexes, comme l'EITI, le Revenue Watch Institute et Publish What You Pay.

## *Éthique et code de conduite parlementaires*

### Contexte

Au cours des dernières années, un nombre croissant d'institutions parlementaires ont adopté des codes de conduite par suite de cas précis de comportement non éthique de députés ou en raison d'une plus grande volonté de renforcer la confiance du public et de répondre à ses préoccupations à l'égard de l'honnêteté et de l'intégrité de ses représentants élus. Lors de la 2<sup>e</sup> conférence mondiale tenue à Arusha en Tanzanie en 2006, les membres de l'OMPCC se sont engagés à régler les problèmes d'éthique concernant leur conduite, mais également à résoudre la question plus vaste de confiance qui était perçue comme la nécessité de s'assurer que les parlementaires assument clairement et efficacement leurs rôles démocratiques de représentation, de législation et de surveillance du gouvernement.

Afin de gagner la confiance du public et d'assurer la légitimité des institutions publiques, le secteur public dans plusieurs démocraties établies a repris l'idée d'un code de conduite ou d'éthique provenant du secteur privé. Par suite de scandales politiques comportant des conflits d'intérêt et un abus de pouvoir, des efforts ont été déployés en vue de corriger l'érosion générale de la confiance du public, de lutter contre la corruption et d'améliorer les normes parlementaires ainsi que renforcer la responsabilisation du gouvernement aux yeux du public.

Le principe prédominant est la transparence, tout particulièrement dans le cas des démocraties émergentes. L'application d'un code de conduite parlementaire contribuera à promouvoir une saine gouvernance et une plus grande ouverture, obligeant ainsi les députés à déclarer publiquement tout intérêt en dehors de leur travail qui pourrait porter préjudice à leur rôle à titre de législateur, améliorant leur compréhension de leurs fonctions en tant que représentants élus et renforçant l'étiquette parlementaire en matière de procédures.

L'élaboration d'un code de conduite comporte les éléments suivants : a) l'établissement de la structure et la définition des principes régissant le code de conduite; b) l'élaboration de la teneur et des règles du code qui comprend la représentation politique et les conflits d'intérêt, la transparence et les règles de divulgation, l'immunité parlementaire et enfin c) la création de mécanismes de réglementation et d'application. Cependant, le code de conduite n'est pas un guide normalisé qui peut être appliqué de manière universelle à tous les

parlements. « L'institutionnalisation » d'un tel code doit tenir compte du contexte politique et des normes, des valeurs et des traditions du pays où il est appliqué. Par conséquent, bien qu'il soit fondé sur une norme mondiale, chaque parlement doit déterminer la teneur et la portée du code ainsi que la façon dont il sera adapté dans chaque pays pour s'assurer qu'il soit pertinent et efficace.

### **Énoncé de position**

Les parlementaires doivent :

- assumer activement et clairement leurs rôles démocratiques (représentation, législation et surveillance) dans l'intérêt public et le faire de manière à répondre aux attentes sociétales d'un comportement éthique qui est essentiel pour gagner la confiance du public;
- dans les pays qui ont ratifié la CNUCC, s'assurer que les normes parlementaires en matière de comportement traduisent également les normes internationales ainsi que les coutumes et les valeurs éthiques du pays.

### **Résolution**

Consciente du contexte ci-dessus mentionné et de l'énoncé de position, l'OMPCC s'engage à :

- encourager tous ses membres et toutes ses sections à adapter le guide du code de conduite parlementaire à leur propre parlement et à fournir aux parlementaires les outils et les moyens nécessaires pour élaborer et maintenir des régimes éthiques;
- à maintenir son groupe de travail mondial sur l'éthique et le code de conduite pour :
  - o appuyer les efforts des sections et de chaque membre en vue de poursuivre les mesures conformes à son énoncé de position;
  - o élaborer des programmes de promotion visant à sensibiliser le public et à accroître la confiance à l'égard du gouvernement en réduisant les conflits d'intérêt et en optimisant la transparence;
  - o sensibiliser davantage tous les intervenants visés à l'égard de cette question, notamment les membres de l'OMPCC, les médias et les intervenants de la société civile;
  - o faire participer les parlementaires à l'application du guide par l'entremise de séances d'information et de colloques.