

Atelier sur la Convention CNUCC – GOPAC Prochaines étapes

Ébauche de l'énoncé de position et résolution de la GOPAC sur le soutien des parlementaires à la mise en œuvre de la CNUCC

Contexte

La CNUCC est la convention internationale la plus vaste et la plus puissante en tant qu'instrument de lutte contre la corruption. Par son insistance sur la gouvernance et sur le rôle des pouvoirs législatifs, cette Convention s'inscrit bien dans la mission de la GOPAC, 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 avec le mandat d'orienter et de mobiliser les ressources pour sa mise en œuvre;
- collaborant avec l'ONUSUD 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 législatif.

Même si tous les domaines d'application de la convention sont importants, la GOPAC 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 la GOPAC. 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, la GOPAC reconnaît également que les mesures durables de prévention requièrent un renforcement de la gouvernance dont une des composantes essentielles est la surveillance par les parlements.
- Les parlementaires devront chercher à travailler en harmonie avec les États parties et les organismes experts internationaux à la mise en oeuvre de la CNUCC tant à l'échelon national que régional et international. Les Membres de la GOPAC devront tout mettre en oeuvre pour persuader les États parties de considérer leurs parlementaires comme la cheville ouvrière de la prévention de la corruption.
- Les parlementaires devront assumer un rôle de leadership dans la ratification, la mise en oeuvre, l'adaptation, la surveillance et le suivi de l'application de la CNUCC.
 - *Mise en oeuvre* : Les parlementaires devront s'investir dans la détermination, par leurs États respectifs, des modalités de la mise en oeuvre de la CNUCC, notamment dans le choix des approches à privilégier (à cet égard, un Document de travail sur l'Article 5 a été élaboré conjointement par l'U4 et la GOPAC (U4-GOPAC) pour fins de discussions. Il figure à l'Annexe 1). Ils devront, en outre, identifier les points de divergence en matière législative et de gouvernance, divergences qui pourraient survenir lors de la mise en oeuvre de la présente Convention. Ils devront, enfin, porter une attention particulière à la criminalisation de la corruption à travers des législations et la poursuite de ces offenses par une instance judiciaire indépendante.
 - *Accoutumance* : Les parlementaires devront travailler, pour ainsi dire, à *se familiariser* avec la CNUCC, en facilitant l'adaptation des normes internationales aux nécessités régionales ou nationales. Cette adaptation peut prendre les formes suivantes :
 - *La transparence* – des mécanismes de suivi et de surveillance qui intègrent considérations politiques et d'expertise, et sensibilités envers les particularités des valeurs culturelles nationales et des pratiques de gouvernance.
 - *L'équilibre* – équilibre entre une poursuite judiciaire efficace de la corruption et la prévention de ce délit par une amélioration des pratiques de gouvernance.
 - *L'innovation* – à travers des activités et des mesures législatives qui pourraient venir consolider certaines des dispositions de la CNUCC.
 - *La participation de la société civile* – la participation 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 manifeste dans le suivi et la surveillance de l'effort national de mise en oeuvre et d'appropriation de la CNUCC. Ils devront également, lorsque cela est approprié, prendre part aux mécanismes de suivi et de surveillance à l'échelon régional et international. L'Annexe 2 fournit plus d'information sur les mécanismes de suivi de la CNUCC.

Annexe 1: Document conjoint U4-GOPAC de discussion sur la Convention CNUCC – Article 5, Politiques et Pratiques de prévention de la corruption

La corruption est, par essence, un problème politique. De plus, les simples solutions technocratiques qui y sont apportées aboutissent souvent à des interventions superficielles. Une volonté politique s'avère donc nécessaire pour changer les systèmes et les attitudes et pour assurer que les politiques anti-corruption ne restent pas lettres mortes mais qu'elles se traduisent en mesures concrètes.

Ce document de discussion porte sur l'Article 5 de la Convention CNUCC – Politiques et Pratiques de prévention de la corruption. Nous y référons en tant que «Politiques anti-corruption». Il est largement inspiré d'une récente étude menée par l'U4 ainsi que des consultations auprès de spécialistes et de parlementaires.¹

À l'issue de nos plus récentes consultations auprès de ces organisations internationales qui ont collaboré avec la GOPAC, nous avons noté qu'il était devenu de plus en plus évident à leurs yeux que, pour être efficaces, les conventions internationales pourraient tirer avantage des initiatives plus intégrées qui engagent non seulement la branche exécutive mais également les pouvoirs législatifs et la société civile.² Le Document conjoint milite en faveur d'une participation plus marquée des parlementaires, illustration de cette approche plus intégrée et ce, d'autant plus que l'Article 5 ne fait pas spécifiquement référence à l'engagement des parlementaires dans les politiques de lutte anti-corruption. Nous donnons ci-dessous un extrait de cet article.

Chapitre II Mesures préventives

Article 5 Politiques et pratiques de prévention de la corruption

1. Chaque État partie élabore et applique ou poursuit, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'état du droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilisation.
2. Chaque État partie s'efforce de mettre en place et de promouvoir des pratiques efficaces visant à prévenir la corruption.
3. Chaque État partie s'efforce d'évaluer périodiquement les instruments juridiques et mesures administratives pertinents en vue de déterminer s'ils sont adéquats pour prévenir et combattre la corruption.
4. Les États parties collaborent, selon qu'il convient et conformément aux principes fondamentaux de leur système juridique, entre eux et avec les organisations régionales et internationales compétentes pour la promotion et la mise au point des mesures visées dans le présent article. Dans le cadre de cette collaboration, ils peuvent participer à des programmes et projets internationaux visant à prévenir la corruption.

¹ Hussmann, K. Editeur. U4. *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for the implementation of Article 5 of the UNCAC?* Déc. 2007

² Discussions menées auprès du WBI, de l'OCDE, du TI, de l'ONUDCC et du PNUD en septembre 2008.

L'étude menée par l'U4 a porté sur des cas vécus dans six pays relativement aux expériences d'élaboration de politiques et de stratégies nationales de lutte anti-corruption. Les découvertes suivantes s'appliquent aux parlementaires.³

- Très peu d'attention a été accordée à la dimension politique des mesures de lutte anti-corruption, en particulier la forte volonté politique qui a donné naissance à ces stratégies ne pouvait être maintenue tout au long du cycle gouvernemental d'élaboration des politiques ainsi que durant les périodes de transition entre deux gouvernements.
- La plupart des approches anti-corruption ne sont aucunement stratégiques. Elles n'ont établi aucun ordre de priorités et n'ont même pas prévu de séquences dans les calendriers de mise en œuvre.
- Le suivi et l'évaluation ont été pratiquement ignorés : les mesures d'auto-évaluation n'ont donné aucun résultat, et on n'avait même pas envisagé de faire entreprendre par des parlementaires, par des instituts de recherche et des universités, un examen externe des progrès réalisés.
- Le manque d'information et de communication entre les administrations chargées de la mise en œuvre des politiques, les acteurs politiques, les médias et la population, entrave tout débat politique suivi, et ne génère donc aucune pression politique susceptible de faire avancer les politiques anti-corruption.

L'analyse de certains aspects clés du processus d'élaboration des politiques fournit quelques explications à ces états de fait :

- En regard du processus d'appropriation nationale, on constate que les stratégies et les politiques anti-corruption tendent à se concentrer sur le renforcement des pouvoirs en place et sur le maintien du statu quo. Le manque de mécanismes autorisant la participation d'autres acteurs durant tout le processus d'élaboration des politiques nuit grandement à l'efficacité des initiatives anti-corruption.
- La plupart des stratégies anti-corruption qui ont fait l'objet de l'étude, ont mis l'accent surtout sur les normes et les institutions mais ont accordé bien peu de place aux performances et aux résultats. L'inadéquation entre la nature politique du problème et les solutions technocratiques proposées, pourrait se traduire par des interventions superficielles. Par ailleurs, les solutions envisagées ne sont pas fondées sur un diagnostic adéquat des causes du problème. De plus, l'intégration des mesures anti-corruption à d'autres politiques et réformes centrales de gouvernance est quasi inexistante dans la pratique.
- Concernant les dispositions institutionnelles de coordination et de supervision de la mise en œuvre des initiatives étudiées, il est particulièrement troublant de noter que cette phase cruciale d'élaboration des politiques n'a pas reçu suffisamment d'attention opérationnelle et politique. Le leadership et le suivi ont souvent été caractérisés par un déséquilibre entre des objectifs trop ambitieux et les capacités institutionnelles. En outre, il n'est pas évident de voir comment une approche d'auto-réforme par le biais d'une auto-évaluation est censée marcher, en particulier lorsque l'on considère la tendance naturelle des institutions à résister aux changements. Et dernier

³ Hussmann, page viii.

aspect et non le moindre : l'absence de bons mécanismes participatifs de suivi et d'évaluation semble convertir les politiques anti-corruption en véritables épouvantails.

L'étude de l'U4 conclut que le problème de corruption peut être appréhendé soit directement, soit indirectement par le biais de différentes politiques.⁴ L'approche directe peut ne pas convenir toujours, et la promotion de mesures telles que la transparence et la responsabilisation, à savoir par le renforcement de la surveillance parlementaire (mesures largement acceptées comme antidote à la corruption), pourrait avoir un grand impact notamment dans les pays où la corruption est endémique.⁵ Par ailleurs, il serait de la plus haute importance de reconnaître la nécessité de conclure des ententes politiques au plus haut niveau et de créer un consensus national dans le but de générer une vision stratégique de la lutte contre la corruption.

Sur la base de ces découvertes, l'étude identifie trois secteurs principaux dans lesquels les parlementaires peuvent jouer un rôle important :

- si l'élaboration des politiques nationales anti-corruption se fait de façon ouverte et en fonction des besoins spécifiques de réforme, il serait indiqué d'aligner les améliorations proposées sur le contexte national et sur les valeurs de la société, approche qui aiderait à réduire la résistance aux changements et susciter la participation de plusieurs contreparties. Le succès de la réforme pourra, dans ce contexte, et ainsi qu'il a été mentionné plus haut, dépendre des ententes politiques conclues au plus haut niveau ainsi que du consensus national que l'on aura réussi à établir. Ces deux processus peuvent requérir la participation des parlementaires;
- si les parlements et leurs comités respectifs prenaient une part plus active dans l'élaboration de telles politiques, ils pourraient veiller à ce que les objectifs définis soient réalistes et allouer les ressources budgétaires nécessaires aux étapes des réformes proposées. Tout bien considéré, la mise en œuvre de ces réformes est souvent fonction des capacités et des ressources disponibles;
- un accroissement de la participation des parlementaires, non seulement dans la conception des politiques, mais, surtout, dans le suivi de la mise en œuvre de ces politiques, pourra contribuer à maintenir l'intérêt politique notamment lors des changements de gouvernement. Cette participation permettra d'assurer le suivi des résultats. L'examen des politiques anti-corruption au parlement et en comités parlementaires pourra également forcer le pouvoir exécutif à rendre compte au parlement et à la population, ce qui ajouterait à l'efficacité des mécanismes d'examen mis en place par la Conférence des États parties à la Convention CNUCC. (Voir Annexe 2 pour la note récapitulative à l'intention des membres de la GOPAC sur les mécanismes d'examen.)

Étapes subséquentes potentielles – Pour fins de discussion

⁴ Ces approches peuvent inclure : des politiques-cadres nationales explicites et complètes; des politiques explicites sur l'amélioration de la responsabilité et d'autres secteurs; l'inclusion des mesures anti-corruption dans des programmes plus vastes de réforme des services publics; ou l'inscription de cette problématique à l'agenda des parlements.

⁵ Hussmann, p. x

Annexe 2: La CNUCC et les mécanismes d'examen – Note de synthèse à l'intention des membres de la GOPAC

Contexte

En décembre 2006, lors de la première Conférence des États parties (CEP) tenue en Jordanie, il s'est avéré nécessaire d'élaborer un mécanisme efficace d'examen pour surveiller l'application de la CNUCC⁶. Lors de sa seconde session tenue en Indonésie entre janvier et février 2008, la Conférence est allée encore plus loin en statuant qu'un examen efficace et efficient de la mise en œuvre de la Convention était désormais d'une importance cruciale et qu'il était urgent. À cette fin, la Conférence a décidé que :

- le Groupe de travail intergouvernemental sur l'examen de l'application de la CNUCC devra préparer des termes de référence pour ce mécanisme d'examen pour fins de considération, action et adoption possible lors de la troisième CEP qui se tiendra à Doha à l'automne 2009;
- les États parties et les signataires devront soumettre à ce Groupe de travail, pour fins de considération, des propositions sur ces termes de référence. La date d'échéance pour le dépôt des propositions est fixée au 1^{er} juillet 2008.

La première réunion du Groupe de travail suite à la seconde CEP s'est tenue à Vienne en septembre 2008. Trente-trois propositions ont été déposées par les États parties et plus de cent délégations y avaient pris part incluant les États parties et signataires de la Convention ainsi que des organisations régionales d'intégration économique.

L'ONUDDC, en qualité de Secrétaire de la Conférence, est en train de préparer une consolidation de toutes les propositions reçues en vue de l'élaboration de termes de référence. Ce document peut être consulté sur le site de l'ONUDDC à l'adresse suivante : <http://www.unodc.org/undoc/en/treaties/CAC/workig-group1.html>. Ce document-maître sera au cœur des discussions lors de la réunion de décembre 2008.

Même si ces termes de référence sont encore préliminaires, il semble se dégager une préférence pour :

- les mécanismes d'auto-évaluation (pas nécessairement menée par les seules branches exécutives) comme outil de collecte d'informations sur les efforts déployés pour la mise en œuvre de la CNUCC, sur certains écarts observés durant la mise en œuvre de la Convention et les besoins d'assistance technique qui en découlent;
- les mécanismes d'examen par les pairs. On pourrait appairer les pays sur la base de considérations comme la religion, la langue et le système de droit (common law, droit civil ou sharia), la similitude des institutions de gouvernance, etc. Ces appariements devront être approuvés par les pays concernés. Le Secrétariat de l'ONUDDC pourrait également participer à ce processus.

Avant la tenue de la réunion de Vienne, le Secrétariat de la GOPAC a fait part à l'ONUDDC, au PNUD et à d'autres organisations internationales de ses préoccupations sur le silence des propositions soumises en juillet 2008 au sujet de la participation des Parlements ou des parlementaires au mécanisme d'examen. Dans le compte rendu de cette réunion, il était indiqué que ce point n'avait rencontré aucune objection

⁶ En conformité avec l'Article 63 de la CNUCC. Cet article stipule que «la Conférence déterminera, si elle le juge nécessaire, tout mécanisme susceptible de faciliter la mise en œuvre efficace de la Convention». Se fondant sur les dispositions de cet article, la Conférence a décidé qu'un tel mécanisme était effectivement nécessaire.

dans la mesure où le pouvoir législatif est perçu par tous comme partie intégrante du paysage institutionnel formel.⁷

Participation des parlementaires au mécanisme d'examen

Nous fondant sur l'analyse des 33 propositions soumises à travers lesquelles nous pouvions voir le mécanisme d'examen prendre forme, nous avons identifié trois points d'entrée pour la participation des Parlementaires.

- *Une approche nationale.* L'élaboration des rapports nationaux d'auto-évaluation semble échoir à la branche exécutive du gouvernement. Les gouvernements pourraient, néanmoins, transmettre ces rapports à des comités ou à des commissions parlementaires pour information et discussions.
- *Examen par les pairs.* Les experts internationaux en mission d'évaluation pourraient rencontrer des parlementaires pour mieux comprendre leurs points de vue et obtenir d'autres informations.
- *Recommandations et surveillance.* Les résultats du processus d'examen par les pairs devront faire l'objet d'un rapport. Certains États parties ont suggéré que ce rapport puisse identifier également les écarts résultant de la mise en œuvre de la Convention et formuler des recommandations pour y remédier. Les parlementaires ou les comités parlementaires pourront jouer un rôle dans la surveillance de la mise en application, par les gouvernements, des recommandations émanant de ces pairs. Le but ultime visé pourrait être d'assurer le bon déroulement de la mise en œuvre de la Convention, son adéquation par rapport aux visées de la CNUCC ainsi que la recherche d'améliorations et de leçons à retenir.

Prochaine étape

La GOPAC devrait-elle émettre un énoncé de position sur le mécanisme d'examen? La note de synthèse suggère que des discussions aient lieu d'abord dans le cadre de l'atelier de Kuweit sur la CNUCC, discussions qui seraient préparatoires à la Conférence des États parties de Doha. On pourrait alors considérer les points suivants :

- Les organisations internationales qui œuvrent avec la GOPAC semblent parvenir à la conclusion que les conventions internationales, pour être efficaces, peuvent gagner à adopter une approche plus intégrée. En d'autres mots, en plus d'engager la branche exécutive dans le processus, il serait judicieux d'engager également les parlementaires et la société civile, pour ne mentionner que ces deux entités-là.⁸
- Lorsque des États ont soumis des propositions à l'ONUCC sur leurs recommandations relatives au mécanisme d'examen, les membres de la GOPAC pourront examiner ces propositions, les commenter et faire de nouvelles recommandations.
- Une fois que les rapports d'étape des États sont rédigés (par exemple : rapports d'auto-évaluation produits par un gouvernement et, probablement, rapports d'examen par les pairs sur la mise en œuvre de la CNUCC), l'analyse et les discussions sur ces rapports, si elles sont menées par des parlementaires, pourraient contribuer à susciter un débat public plus large et ajouter de la

⁷ Il est également fait mention de débats en cours sur la participation de contreparties non-institutionnelles comme les ONG, le secteur privé, les organisations ouvrières, les universités et les médias.

⁸ Discussions menées auprès du WBI, de l'OCDE, du TI, de l'ONUCC et du PNUD en septembre 2008.

