

Analyse des risques de corruption dans la préparation et l'amélioration des textes législatifs

Cristina Tarna,

Directrice adjointe du Centre national
anticorruption de la République de Moldova

Tunis/23-30 septembre 2014

Par Cristina Tarna

Session 1

CONCEPT DE L'ÉVALUATION DES RISQUES DE CORRUPTION

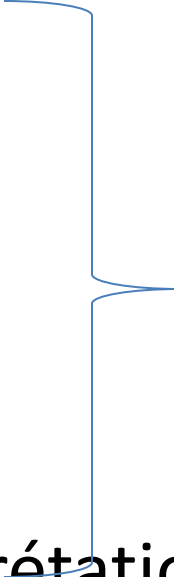
Qu'est-ce que la corruption ?

Qu'est-ce qui rend la corruption possible?

Quelle est la source de la corruption ?

Sources de la corruption :

- Position
- Pouvoirs
- Fonctions
- Responsabilités
- Latitude d'interprétation



au service de l'intérêt
personnel

Comment apparaît-elle ?

Les textes législatifs, réglementaires, actes administratifs ...

... tout en instituant des fonctions publiques, en définissant des pouvoirs, devoirs et responsabilités officiels, créent également des opportunités d'en interpréter le sens voulu et donc de générer des possibilités plus ou moins patentes de future corruption

Exemple 1 :

documents à produire pour l'obtention d'un
passeport

CAS A.

- Dossier de demande
- Photo 3x4 cm
- Certificat de naissance du demandeur
- Confirmation du règlement des frais
- **Tout autre document qui pourra être demandé**

CAS B.

- Dossier de demande
- Photo 3x4 cm
- Certificat de naissance du demandeur
- Confirmation du règlement des frais
- **Justificatif de domicile**

Exemple 2 :

réaction policière à une violation

CAS A.

- S'il est établi qu'un automobiliste est en infraction à l'égard des dispositions prohibant la conduite sous l'emprise de l'alcool, la police **peut** faire en sorte qu'il ne conduise plus et lui infliger une amende

CAS B.

- S'il est établi qu'un automobiliste est en infraction à l'égard des dispositions prohibant la conduite sous l'emprise de l'alcool, la police **doit** faire en sorte qu'il ne conduise plus et lui infliger une amende

Exemple 3 :

latitude du juge dans l'application de sanctions

CAS A.

- Le code pénal prévoit que le détournement de fonds public est puni d'une **amende de 100 à 150 dinars** **ou** de **10 à 15 ans d'emprisonnement et de confiscation.**

CAS B.

- Le code pénal prévoit que le détournement de fonds public est puni de **10 à 15 ans d'emprisonnement et de confiscation.**

“Que toute loi soit claire, uniforme et précise: l'interpréter, c'est presque toujours la corrompre.”



Dictionnaire philosophique, 1764, Voltaire

La latitude d'interprétation est dangereuse ...

... lorsque l'agent public peut choisir parmi
diverses interprétations de dispositions légales
celle qui lui convient le mieux

... lorsqu'il peut retenir celle qu'il préfère au lieu
d'une interprétation attendue par le citoyen

... lorsque l'interprétation peut servir des
intérêts particuliers

Solution aux dangers d'une latitude d'interprétation des dispositions légales

- **Expertise anti-corruption (analyse des risques de corruption)** – processus de révision des projets de dispositions légales ou réglementaires et d'actes administratifs visant à détecter les dispositions qui favorisent ou pourraient favoriser la corruption et autre abus lors de leur application.

- Les possibilités que des dispositions légales favorisent la survenance d'actes de corruption durant leur mise en oeuvre s'appellent les **risques de corruptibilité** (facteurs)
- Les risques de corruptibilité sont éliminés par des **experts** ou **par les auteurs des projets**

Le contrôle des risques de corruption consiste à ...

... garder à l'esprit 2 questions:

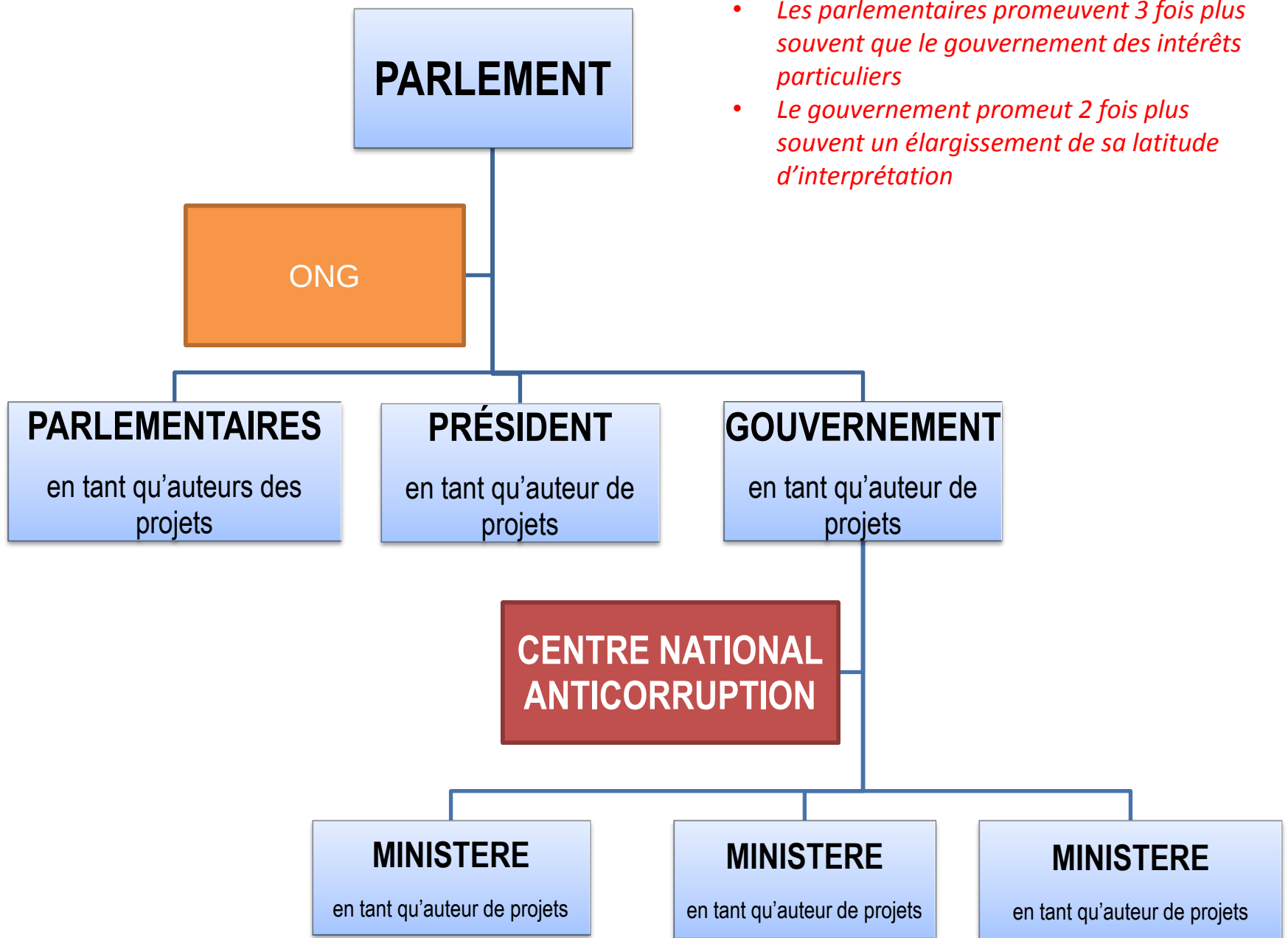
1. la disposition se prête-t-elle à plusieurs interprétations ?
2. comment un agent public ou un individu animé de mauvaises intentions peut-il faire un usage abusif des diverses interprétations de cette disposition ?

Différence entre corruption & corruptibilité :

corruption	corruptibilité
<u>Actes concrets</u> et leurs conséquences tels que prévus en droit pénal	Le <u>potentiel</u> de dispositions légales à entraîner des conséquences dangereuses
Actes commis dans le <u>passé</u> qui sont avérés par des preuves	La possibilité <u>future</u> que des dispositions légales entraînent des abus lors de leur application
Corruption générée par le comportement <u>intentionnel</u> de l'auteur	La <u>non-intention</u> de l'auteur du projet de disposition légale peut être admise
Combattue par le recours à des <u>mécanismes répressifs de l'Etat</u> , enquête-poursuites-condamnation, le versement d'un dédommagement et la confiscation des produits du crime	Supprimée par la <u>détection et le retrait du projet</u> des dispositions légales ou par leur amélioration ultérieure (amendement)
<u>Lutte</u>	<u>Prévention</u>

Contrôle des risques de corruption en République de Moldova

- depuis 2006 -



Problématiques spéciales :

- Justification des solutions proposées dans le projet ?
- “Objectifs occultes” ?
- Couverture financière du projet ?
- Bénéficiaires du projet ?
- Perdants à cause du projet ?
- Adéquation avec d’autres textes ?
- Etablissement de nouveaux pouvoirs publics ?
- Réglementation de l’activité des pouvoirs publics et/ou de celle de leurs agents ?

Rapport d'analyse des risques de corruption :

I. Evaluation générale

1) Auteur, 2) Catégorie, 3) But

II. Justification du Projet

4) Transparence, 5) Suffisance, 6) Couverture financière

III. Evaluation sur le fond

7) Promotion d'intérêts particuliers, 8) Dommages, 9) Cohérence juridique,

10) Libellé du Projet, 11) Activités des pouvoirs publics,

12) Analyse détaillée du projet :

No	Projet d'article	Projet de texte	Objections de l'Expert	Risque de Corruption	Recommandation pour y remédier

IV. Conclusions

Rapport d'activité (de janvier à juin 2014)

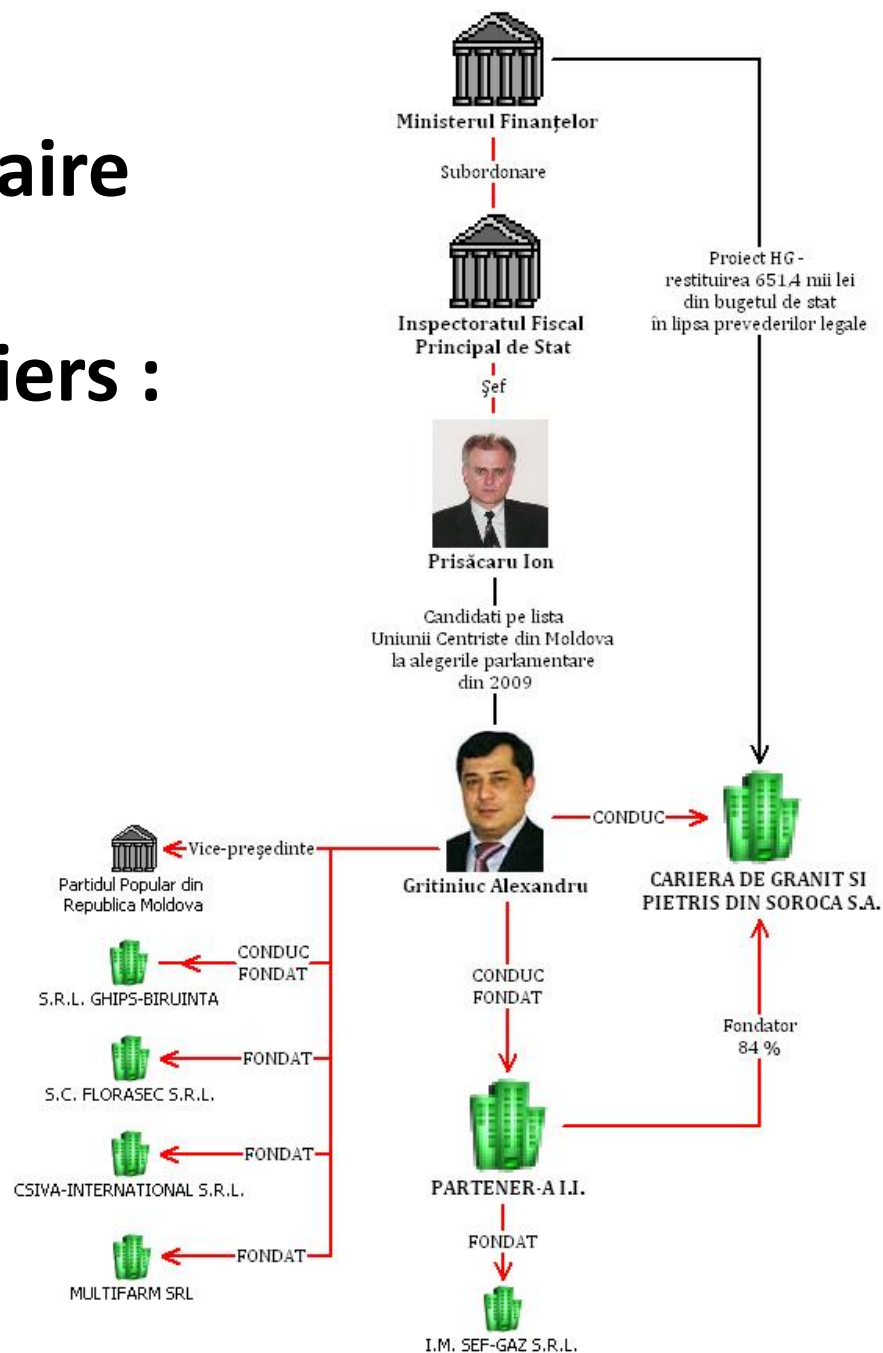
338 projets traités, soit 2 504 pages analysés

CATEGORIES DE RISQUES DE CORRUPTION	Fréquence de survenance dans des projets de loi	Fréquence survenance au milieu d'autres risques	% de cas où l'auteur a accepté de remédier au risque
1. Libellés linguistiquement ambigus	14%	13%	60%
2. Conflit entre les provisions	22%	22%	50%
3. Provision de références erronées	2%	2%	0%
4. Recours excessifs à la discrétion administrative	37%	46%	86%
5. Recours excessifs à l'exercice des droits et obligations	7%	5%	100%
6. Accès limité à l'information	4%	3%	0%
7. Manque/insuffisance de mécanismes de contrôle	8%	5%	40%
8. Responsabilité floue et manque de sanctions	6%	4%	0%
TOTAL (Efficacité de l'analyse des risques de corruption)			68,5%

Enseignements tirés de l'expérience moldave

- Garantie d'une rédaction de qualité
- Garantie que la rédaction sert l'intérêt public
- Une solution importe plus que la critique
- Utilité limitée dans le temps
- Recyclage ultérieur des bonnes idées
- L'expertise de l'Etat est utile pour identifier des cas concrets de promotion d'intérêts particuliers

Exemple d'une affaire de promotion d'intérêts particuliers :



EXERCICE PRATIQUE n° 1

- a) Essayez de vous souvenir d'exemples de dispositions présentant des risques de corruptibilité – sinon, inventez-en
- b) Expliquez leur danger
- c) Donnez une solution

Par Tilman Hoppe

Session 2

L'ANALYSE DES RISQUES DE CORRUPTION À TRAVERS LE MONDE PERSPECTIVE COMPARATIVE

Par le Prof. Ghazi Ghrairi

Session 3

INTRODUCTION AUX REGLES DE REDACTION DES LOIS EN TUNISIE

Par Radu Cotici

Session 4

CATEGORIES DE RISQUES DE CORRUPTIBILITE.

DETECTER LES RISQUES DE CORRUPTION LIES A UNE REDACTION INCORRECTE :

I. FORMULATIONS LEGALES

II. INCOHÉRENCES LEGALES

Catégories de risques de corruptibilité:

I. Formulations légales

II. Cohérence légale



Risques dus à
UN LANGAGE INAPPROPRIÉ

III. Transparence & Accès à
l'information

IV. Exerce des droits & obligations
individuels

V. Exercice des compétences des
pouvoirs publics

VI. Mécanismes de supervision

VII. Responsabilité & Sanctions



Risques dus à
**L'ABSENCE DE MECANISME DE
PREVENTION**

I. Formulations légales

1. Utilisation de nouveaux termes qui ne sont pas définis dans la législation ou dans le projet
2. Utilisation de termes différents pour une même réalité ou d'un même terme pour des réalités différentes
3. Ambiguïté de l'expression qui permet une interprétation abusive

II. Cohérence légale

- 4. Dispositions de référence erronées
- 5. Dispositions de délégation viciées
- 6. Dispositions conflictuelles
- 7. Vides (lacunes)

EXERCICE PRATIQUE n° 2

- a) En utilisant la liste de contrôle des risques de corruptibilité, identifiez dans l'exemple donné des risques de corruptibilité dus à l'utilisation d'un **LANGAGE INAPPROPRIÉ**
- b) Expliquez leur danger
- c) Donnez une solution

Par Cristina Tarna

Session 5

**DETECTER LES RISQUES DE CORRUPTIBILITE DUS A
L'ABSENCE DE MECANISMES DE PREVENTION -
COMPETENCES & PROCEDURES:**

III. TRANSPARENCE

IV. DROITS INDIVIDUELS

V. DEVOIRS DES POUVOIRS PUBLICS

VI. SUPERVISION

VII. RESPONSABILITES & SANCTIONS

III. Transparence & accès à l'information

- 8. Manque/insuffisance de l'accès à l'information sur le texte légal
- 9. Manque/insuffisance de transparence dans le fonctionnement des pouvoirs publics
- 10. Manque/insuffisance de l'accès aux informations pertinentes pour l'intérêt public

IV. Exercice des droits individuels & obligations

- 11. Coût exagéré de mise en oeuvre de la disposition par rapport à l'avantage procuré pour le public
- 12. Promotion d'intérêts contraires à l'intérêt public
- 13. Violations d'intérêt contraires à l'intérêt public

- 14. Conditions excessives pour l'exercice des droits/les obligations
- 15. Exceptions et exemptions injustifiées à l'exercice de droits/obligations
- 16. Limitation injustifiée des droits de l'homme
- 17. Dispositions discriminatoires
- 18. Dispositions inapplicables

V. Exercice des compétences des pouvoirs publics

- 19. Pouvoirs réglementaires étendus
- 20. Compétences excessives ou contraires au statut du pouvoir public concerné
- 21. Compétences parallèles
- 22. Référence non spécifiée au pouvoir public/sujet visé par la disposition
- 23. Compétences établies de telle manière que cela permet des exemptions et des interprétations abusives

- 24. Etablissement d'un droit de l'autorité publique concernée au lieu d'une obligation
- 25. Contrôle par la même entité de l'établissement de règles, de leur mise en oeuvre et de l'application de sanctions
- 26. Motifs non exhaustifs, ambigus ou subjectifs permettant à une autorité publique de ne pas agir
- 27. Absence/ambiguïté de procédures administratives
- 28. Absence de conditions spécifiques/conditions injustifiées

VI. Mécanismes de supervision

- 29. Absence/insuffisance des mécanismes de supervision (hiérarchiques, internes, publics)
- 30. Absence/insuffisance des mécanismes permettant de contester les décisions et actions des pouvoirs publics

VII. Responsabilité & sanction

- 31. Confusion/duplication des types de responsabilité légale pour une même violation
- 32. Motifs non exhaustifs pour l'engagement de la responsabilité
- 33. Manque de responsabilité claire des pouvoirs publics pour la violation des projets de disposition
- 34. Manque de sanctions claires et proportionnées pour la violation des projets de dispositions
- 35. Décalage entre la violation et la sanction

EXERCICE PRATIQUE n° 3

(répartition en 4-5 petits groupes)

- a) En utilisant la liste des risques de corruptibilité, identifiez dans les exemples donnés les risques de corruptibilité dus à L'ABSENCE DE MECANISMES DE PREVENTION
- b) Expliquez leur danger
- c) Donnez une solution

par Radu Cotici

Session 6

CONDITIONS PREALABLES A LA MISE EN PLACE D'UNE ANALYSE DES RISQUES DANS LA PRÉPARATION ET L'AMÉLIORATION DES TEXTES LÉGISLATIFS

MERCI DE VOTRE ATTENTION !