



Délégation permanente de l'Assemblée
nationale de la République de Serbie
auprès de l'APCE



Parliamentary Project Support Division
Division de soutien de projets parlementaires

Rapport final du séminaire sur les « mécanismes permettant aux parlements nationaux de lutter contre la corruption »

Belgrade, Serbie
2 décembre 2013

Table des matières

1.	<i>Résumé des travaux du séminaire</i>	2
1.1	<i>Session inaugurale</i>	2
1.2	<i>Renforcement de la capacité juridique et institutionnelle des parlementaires afin de prévenir la corruption dans leurs propres rangs et de la combattre sans ambiguïté</i>	3
1.3	<i>Lobbying et corruption</i>	4
2.	<i>Conclusions</i>	5
3.	<i>Annexe – Programme</i>	7

Ce séminaire d'une journée a été organisé pour rassembler des parlementaires de divers Etats membres du Conseil de l'Europe afin de discuter de la manière dont les parlements peuvent prévenir la corruption dans leurs propres rangs et la combattre¹. Différents sondages menés au niveau européen ont démontré que les parlements sont parmi les institutions nationales auxquelles les citoyens accordent le moins de confiance. Une telle perception est souvent enracinée dans des allégations de corruption à l'encontre de personnalités politiques de premier plan ou des partis politiques, et se combine avec le sentiment que le système de justice pénale ne parvient pas à aboutir à des condamnations des violations, permettant ainsi à la corruption politique de se poursuivre en toute impunité. Un certain nombre de réformes institutionnelles et réglementaires sont nécessaires pour renforcer les capacités des parlements à prévenir et détecter la corruption parmi leurs membres, mener des enquêtes et engager des poursuites, en mettant l'accent sur un régime équilibré d'immunités, l'accès à l'information, le financement transparent des partis politiques et la promotion de l'intégrité physique.

Par ailleurs, l'influence exercée sur le processus décisionnel par les groupes d'intérêts, les associations, les ONG et les think tanks s'est considérablement accrue au cours des vingt dernières années. Si les initiatives de citoyens doivent recevoir un soutien dans une société démocratique, cela doit se dérouler dans le respect de règles bien définies et transparentes. Dix pays européens disposent actuellement de lois sur le lobbying au sein des parlements, qui soulèvent cependant des interrogations en ce qui concerne leur mise en œuvre. Plusieurs parlements ont mis en place des instruments visant à réglementer les relations entre les lobbyistes et les parlementaires, parmi lesquels des registres spéciaux, des procédures d'accès, des codes de conduite pour les lobbyistes ou les agents publics. Il était important de faire le point sur les avantages et les inconvénients des pratiques actuelles afin de progresser sur la voie de la transparence dans les relations entre les parlementaires et les représentants d'intérêts.

1. Résumé des travaux du séminaire

1.1 Session inaugurale

Les participants ont été accueillis par M. Nebojša Stefanović (Président de l'Assemblée nationale serbe), M^{me} Nataša Vučković (Présidente de la commission de l'intégration

¹ Le séminaire visait à donner suite à la Résolution 1943 (2013) et à la Recommandation 2019 (2013) de l'Assemblée parlementaire sur « La corruption : une menace à la prééminence du droit », afin d'apporter une aide ciblée en matière de lutte contre la corruption, en rapport avec des sujets spécifiques identifiés en concertation avec les parlements.

européenne de l'Assemblée nationale serbe et Présidente de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) et M^{me} Antje Rothmund (Directrice du Bureau du Conseil de l'Europe à Belgrade). Les orateurs s'accordent à reconnaître l'importance cruciale de la lutte contre la corruption au sein des parlements afin de conserver la confiance des citoyens dans les organes élus, et l'importance des normes et des mécanismes de contrôle internationaux, comme le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe.

1.2 Renforcement de la capacité juridique et institutionnelle des parlementaires afin de prévenir la corruption dans leurs propres rangs et de la combattre sans ambiguïté

La première session a été consacrée en général à la question du renforcement de la capacité juridique et institutionnelle des parlements pour prévenir la corruption et la combattre. Le rapporteur général, M. Quentin Reed, a fourni un résumé introductif des différents types de corruption qui peuvent survenir au sein des parlements – qui vont des pots-de-vin en contrepartie d'un vote sur un texte de loi aux abus de privilèges, comme des dépenses. En outre, il fournit une typologie des mécanismes visant à prévenir la corruption et les conduites répréhensibles et à les combattre, à savoir : la réglementation du processus électoral, plus particulièrement du financement des partis politiques et des campagnes électorales ; l'organisation des travaux parlementaires (le processus législatif, les organismes de contrôle tels que les commissions, et la transparence des processus parlementaires) ; les interdictions/restrictions concernant les activités externes des parlementaires ; la réglementation de l'éthique, notamment par des codes ou règles éthiques et déontologiques ; les obligations de déclaration du patrimoine et des intérêts, soit de manière régulière, soit dans les cas où ceux-ci risquent de créer un conflit d'intérêts ; la réglementation des lobbyistes ; et la responsabilité pénale et les poursuites des parlementaires, la question de l'immunité parlementaire étant une question d'une importance capitale.

Deux questions clés ont été soulignées dans la présentation initiale. Premièrement, les lois anti-corruption pour les parlements doivent respecter la séparation des pouvoirs. Deuxièmement, la manière dont certaines questions de lutte contre la corruption devraient être réglementées pour les parlementaires (par exemple, les restrictions concernant les activités externes) est différente de celle concernant les agents de la fonction publique ou les membres du gouvernement. Comme les parlementaires sont élus pour une durée limitée dans le temps, et doivent donc retourner à une autre fonction à la fin de leur mandat, l'accent devrait être davantage mis, dans la réglementation, sur les déclarations d'intérêts plutôt que sur l'interdiction de détenir ce type d'intérêts.

La présidente de la session, M^{me} Vučković, et M. Reed ont également attiré l'attention sur le quatrième cycle des évaluations du GRECO, dont une partie vise à prévenir la corruption au sein des parlements et ont résumé les questions sur lesquelles portent essentiellement cette partie du questionnaire du GRECO : principes/codes éthiques ; conflits d'intérêts ; interdictions/restrictions d'activités ; déclarations de patrimoine et d'intérêts ; application de règles ; et mécanismes visant à garantir la connaissance de ces règles et mécanismes chez les parlementaires.

Les deux présentations suivantes ont décrit les mécanismes parlementaires relatifs à la déclaration de patrimoine et d'intérêts dans deux pays, le Royaume-Uni et la Roumanie. L'une a été faite par M^{me} Heather Wood, Registre des intérêts financiers des membres au Bureau du Commissaire parlementaire aux normes de conduite du Royaume-Uni, l'organe mis en place au sein de la Chambre des Communes du Royaume-Uni pour surveiller les déclarations d'intérêts de ses membres. La deuxième présentation était celle du Dr Tudor-Alexandru Chiuariu, président de la commission des questions juridiques, des nominations, de la discipline, de l'immunité et des investitures du Sénat roumain.

Les présentations ont donné une vue d'ensemble utile des différences de fonctionnement de ces systèmes. M^{me} Wood a décrit comment le système actuel de réglementation est né pour l'essentiel en réponse à des scandales de corruption parlementaire au début des années 1990, et comprend un code de conduite, des interdictions limitées de la possibilité d'occuper des fonctions extérieures (comme PDG d'une entreprise), les obligations de déclaration des intérêts au moment de l'entrée en fonction et en cas de changements importants dans le patrimoine, les obligations de déclaration des « intérêts pertinents » pendant la procédure parlementaire et la création du Commissaire parlementaire aux normes de conduite, ayant un bureau au Parlement. Le système roumain se fonde sur une liste de biens à déclarer sur une base annuelle qui est beaucoup plus détaillée, une longue liste de fonctions que les parlementaires ne peuvent pas exercer à l'extérieur (comme être membre de l'organe de contrôle d'une entreprise privée), et des sanctions potentiellement très sévères pour toute violation (dont la perte du mandat de député et la confiscation de biens). Les règles sont contrôlées et appliquées par une autorité extérieure, l'Agence nationale pour l'intégrité, qui peut signaler tout soupçon de violations à des commissions spéciales d'enquête rattachées auprès de chaque cour d'appel.

A la suite des présentations, des interventions détaillées sont faites par des participants des parlements de Croatie, du Monténégro, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », de Pologne et de Slovénie. Les expériences de ces pays sont très variées, de la situation en Slovénie, où la commission anti-corruption (CAC) fait état de violations de la part du Premier ministre et où la déclaration de patrimoine du maire de Ljubljana (et chef du principal parti d'opposition) a fait tomber le gouvernement début 2013, à la situation en Pologne où, selon les participants, le système ne fonctionne que d'un point de vue formel. Concernant d'éventuels empiètements sur l'indépendance des parlements, les participants polonais ont constaté que la création d'un bureau anti-corruption en 2006 a conduit à des enquêtes et provocations à motivation politique en raison d'une politisation de ce bureau.

La question de la nécessité d'adopter des codes de conduite/d'éthique parlementaires a été soulevée. La Roumanie, la Slovénie et la Serbie sont en train de développer ou de finaliser des codes de ce type, mais en Croatie et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'avis des participants était que toutes les normes qui figureraient dans un tel code sont déjà inscrites dans d'autres lois et feraient donc double emploi avec des dispositions déjà existantes, et qu'elles n'étaient donc pas nécessaires. Un avis similaire a été envoyé à propos de la Serbie, où le code n'est donc pas considéré comme introduisant des obligations fondamentalement nouvelles.

1.3 *Lobbying et corruption*

La deuxième session du séminaire s'est concentrée sur le lobbying et sa réglementation. La session était présidée par M. René Rouquet, vice-président de l'APCE, Président de la délégation française auprès de l'Assemblée parlementaire et membre de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale. M. Reed a présenté la session en décrivant ce qu'est le lobbying – communications d'acteurs externes dans le but d'influer sur la législation, les politiques ou les décisions. Ses remarques ont fait ressortir pourquoi cette notion est une notion délicate – essentiellement parce que le lobbying, tout en étant un phénomène inévitable voire souhaitable dans une démocratie représentative, peut dénaturer la démocratie et même s'apparenter à de la corruption s'il n'est pas contrôlé. M. Reed a mis en évidence les trois principales façons de réglementer le lobbying ou l'influence : une politique/législation bien conçue et transparente, incluant une concertation institutionnalisée ; « réglementer les cibles du lobbying » – à savoir les parlementaires ou autres décideurs politiques, par le biais des politiques discutées pendant la première session de ce séminaire (par exemple, déclarations d'intérêts ou restrictions sur le pantouflage (« *revolving doors* »), grâce auquel les parlementaires obtiennent un emploi auprès d'un lobbyiste immédiatement

après avoir quitté leur fonction) ; et réglementer les lobbyistes eux-mêmes. La réglementation des lobbyistes peut contenir un ou plusieurs des éléments suivants : obligation d'enregistrement ; liste publique des lobbyistes ; déclarations des lobbyistes concernant leurs activités (leurs groupes cibles ou leurs intérêts, dépenses, clients et contacts) ; les dispositions relatives au pantouflage (ce qui touche directement les lobbyistes) ; et l'élaboration et l'application de normes de conduite pour les lobbyistes à travers l'autorégulation.

Deux présentations ont été faites lors de la deuxième session. La première était celle de M. Michele Nicoletti, membre de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE et de la commission des affaires étrangères de la Chambre des députés italienne. M. Nicoletti a attiré l'attention sur le fait que le Parlement italien bénéficiait de très peu de confiance, les trois quarts des Italiens estimant qu'il est corrompu ; cependant, il a été suggéré que la réalité pourrait être en train de changer, avec l'arrivée de nouveaux jeunes députés en 2013 et la mise en œuvre d'une nouvelle loi anti-corruption depuis novembre 2012. Concernant le lobbying, la présentation a seulement indiqué qu'il n'existait pas de législation nationale réglementant le lobbying de manière explicite, bien qu'une ou deux régions aient adopté des dispositions légales en la matière. Dans sa conclusion, M. Nicoletti a souligné trois points principaux, à savoir : que la corruption est un problème complexe qui requiert des solutions complexes, dont l'une consiste à adopter des réglementations au sein du Parlement ; qu'une législation bien formulée peut vraiment faire la différence ; et que certaines causes profondes de la corruption sont indépendantes des institutions formelles et découlent plutôt de la faiblesse des partis politiques (et, en particulier, de leur incapacité à sélectionner correctement les candidats aux élections).

La deuxième présentation était celle de M^{me} Caroline Martin, de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), qui a résumé un avis sur la réglementation du lobbying émis par la Commission de Venise en mars 2013. M^{me} Martin s'est plus particulièrement attachée à la variété des systèmes existants pour réglementer les lobbyistes, qui vont de systèmes de réglementation « faible », « moyenne » à « élevée ». Seule une dizaine d'Etats membres du Conseil de l'Europe ont introduit une réglementation des lobbyistes, et aucun d'entre eux ne tombe dans la catégorie fortement réglementée. La discussion qui s'ensuit comprenait l'intervention de la Pologne, de la Slovénie, du Monténégro et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; le trait marquant de ces interventions était que dans les trois premiers pays, selon les participants, la réglementation des lobbyistes n'existe pour l'essentiel que sur le papier, très peu de lobbyistes étant réellement enregistrés (il n'y en a par exemple aucun au Monténégro).

La question de la faible confiance dans les parlements a été soulevée pendant les discussions. Les participants ont apporté diverses réponses : au Monténégro, il ne semble pas y avoir de gros problème de manque de confiance ; en Slovénie, les scandales de corruption politique ont joué un rôle en la matière et les parlementaires doivent donner l'exemple ; en Croatie, un populisme excessif serait un important facteur ; et en Italie, la combinaison des privilèges dont jouissent les hommes politiques et de la perception qu'ils sont en réalité impuissants (à savoir que les questions importantes se décident ailleurs) est considérée comme d'une importance cruciale.

2. Conclusions

M. Reed résume la discussion du séminaire en proposant les conclusions suivantes :

1. La perception de la corruption au sein des parlements semble être élevée dans de nombreux pays. Pour résoudre ce problème, il ne suffit pas de donner le bon exemple, mais il faut aussi adopter des réglementations qui modifient la perception

de l'opinion publique – par exemple, la restriction des dispositions sur les immunités des parlementaires dans les pays où elles demeurent excessives.

2. La prévention efficace de la corruption au sein du Parlement ne saurait être atteinte uniquement par des « mécanismes anti-corruption ». La lutte contre la corruption n'est pas le seul moyen de prévention efficace, il faut aussi adopter d'autres politiques et mesures qui limitent la corruption en tant qu'effet secondaire. Il convient par exemple de veiller à ce que le Parlement dispose de suffisamment d'experts juridiques pour guider l'élaboration de dispositions législatives et autres processus pertinents.
3. Les déclarations de patrimoine et/ou d'intérêts peuvent être un outil efficace pour garantir que les intérêts ou contacts extérieurs des parlementaires n'auront pas une influence indue dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Il convient de trouver le délicat équilibre entre la transparence du patrimoine et des intérêts des parlementaires d'une part, et leur droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel de l'autre. Il existe toutefois des solutions éprouvées permettant d'atteindre cet équilibre de manière efficace. En outre, les déclarations de patrimoine/d'intérêts au cas par cas (à savoir, lorsqu'ils pourraient provoquer un conflit d'intérêts) risquent moins de poser des problèmes d'ordre privé.
4. S'il existe des exemples d'organes extérieurs chargés de surveiller la conduite des parlementaires à certains égards – l'Agence nationale pour l'intégrité en Roumanie étant un exemple frappant – il faudrait veiller à ce que ces organes n'empiètent pas trop sur l'indépendance du Parlement.
5. Les codes de conduite ne semblent pas être une priorité des parlements dans la région, dans la mesure où ils ne font que reprendre des dispositions déjà contenues dans d'autres textes de loi. Cependant, les codes de conduite et les lois sont deux instruments différents : l'objectif (au moins partiel) d'un code de conduite/de déontologie est d'apporter un modèle positif de comportement en tant que base d'une éthique de la fonction publique. Par conséquent, il est suggéré de revoir la nécessité d'élaborer un code de conduite, eu égard notamment aux évaluations du GRECO en cours/à venir, qui se concentreront plus particulièrement sur ces codes.
6. Le lobbying est un phénomène complexe, à la fois en termes de définition et de types – les objectifs du lobbying varient fortement quant à leur portée en matière d'intérêt public ; et les lobbyistes de contrats, d'entreprises ou à but non lucratif, par exemple, présentent des caractéristiques différentes. L'expérience de la réglementation du lobbying dans la région n'ayant pas suscité de multiples problèmes quant à son application, cette réglementation peut être une composante précieuse de celle visant à prévenir la corruption.
7. Dans tous les domaines abordés, la meilleure réglementation n'est pas nécessairement – et certainement pas toujours – « la plus stricte ». Les réglementations modifient le comportement de ceux qu'elles visent et peuvent induire des effets secondaires indésirables. Citons comme exemples : les obligations de déclaration du patrimoine créent une incitation à transférer les avoirs de manière formelle à ceux qui ne sont pas obligés de les déclarer ; le fait de restreindre les activités des lobbyistes au sein du Parlement peut déplacer ces activités à l'extérieur du Parlement ; les réglementations relatives au financement des partis politiques engendrent systématiquement des stratégies de ces partis pour les contourner ; etc. Il est donc essentiel d'envisager tous les effets des réglementations avant de les adopter.

3. ANNEXE

Programme

DIMANCHE 1^{er} DECEMBRE

20h00 Dîner offert par M^{me} Nataša Vučković,
Présidente de la commission du Règlement, des immunités et des affaires
institutionnelles de l'APCE et présidente de la commission de l'intégration
européenne du Parlement serbe

Lieu : Club des parlementaires, Tolstojeva 2

LUNDI 2 DECEMBRE

8h30 Inscription

9h30 **OUVERTURE OFFICIELLE**
Petit hémicycle

M. Nebojša Stefanović, Président de l'Assemblée nationale

M^{me} Nataša Vučković, Présidente de la commission du Règlement, des
immunités et des affaires institutionnelles de l'APCE et présidente de la
commission de l'intégration européenne du Parlement serbe

M^{me} Antje Rothmund, Directrice au Bureau du Conseil de l'Europe à
Belgrade

10h15 Pause café

10h30 – 12h30 **SESSION DU MATIN – 1.2 Renforcement de la capacité juridique et
institutionnelle des parlementaires afin de prévenir la corruption dans
leurs propres rangs et de la combattre sans ambiguïté**
Salle de commission 2

Présidée par M^{me} Nataša Vučković, Présidente de la commission du
Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'APCE et
présidente de la commission de l'intégration européenne du Parlement serbe

Remarques préliminaires du rapporteur général **M. Quentin Reed**, expert
anti-corruption du Conseil de l'Europe

Intervenants :

M^{me} Heather Wood, Registre des intérêts financiers des membres, Bureau du Commissaire parlementaire aux normes de conduite du Royaume-Uni

Suivies par la discussion sur les expériences nationales, avec une présentation initiale du

Dr. Tudor-Alexandru Chiuariu, président de la commission des questions juridiques, des nominations, de la discipline, de l'immunité et des investitures du Sénat roumain

« Un mécanisme efficace pour décourager la corruption dans la fonction publique : le contrôle de la richesse, des intérêts et des incompatibilités »

12h30 – 14h00 Déjeuner offert par **M^{me} Aleksandra Đurović**, chef de la délégation serbe auprès de l'APCE
Café des parlementaires, Assemblée Nationale

14h00 – 17h00 **SESSION DE L'APRES-MIDI – Lobbying et corruption**
Salle de commission 2

Présidée par M. René Rouquet, vice-président de l'APCE, Président de la délégation française auprès de l'Assemblée parlementaire et membre de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale française

Remarques préliminaires du rapporteur général **M. Quentin Reed**, expert anti-corruption

Intervenants :

M. Michele Nicoletti, membre de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE et de la commission des affaires étrangères de la Chambre des députés italienne.

M^{me} Caroline Martin, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

Conclusion du rapporteur général