

Transparence du fonctionnement et responsabilité des institutions élues

Compte rendu du séminaire

organisé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), avec la participation de l'Assemblée parlementaire des pays turcophones (TURKPA), à l'invitation de la Grande Assemblée nationale de Turquie (Istanbul, 26- 27 mars 2015)

M. Haluk Koç, Président de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'APCE, membre de la Grande Assemblée nationale de Turquie, ouvre le séminaire. L'Assemblée parlementaire encourage résolument le développement d'une nouvelle culture de responsabilité politique conçue en termes de capacité de réaction rapide et d'obligation de rendre des comptes, ainsi que de transparence. Elle s'est activement engagée dans la promotion de ce message à un double niveau : vis-à-vis des parlementaires par sa réflexion concernant les normes de conduite professionnelle et de déontologie et, plus généralement, à l'égard de l'institution parlementaire et du rôle qu'elle doit exercer en luttant contre toutes les facettes de la corruption. En adoptant la Résolution 1943 (2013) sur « La corruption: une menace à la prééminence du droit », l'Assemblée a montré sa détermination à renforcer la dimension parlementaire de la lutte contre la corruption en exhortant les parlements nationaux à contribuer activement à cette lutte.

Mme Ülker Güzel, membre de la Grande Assemblée nationale de Turquie, membre de l'Assemblée parlementaire des pays turcophones, fait une présentation détaillée de la TURKPA et de ses activités.

Séance 1 : Codes de conduite des parlementaires

M. Quentin Reed, expert anti-corruption du Conseil de l'Europe et rapporteur général du séminaire, présente, en guise d'introduction, un panorama des codes de conduite et de leurs particularités dans le contexte parlementaire. Il souligne le caractère « quasi exécutoire » des codes et le fait qu'ils soient une forme naturelle d'« autoréglementation » au sein des parlements. Il évoque les principaux éléments constitutifs des codes qui présentent un intérêt au regard de la corruption, à savoir l'indépendance, la transparence, la publication des avoirs, et la divulgation et la résolution des conflits d'intérêts. Les conditions qui peuvent être imposées aux élus (par exemple l'obligation de se récuser en cas de conflit d'intérêts), ainsi que les sanctions qui peuvent être imposées pour violations de ces dernières, sont généralement moins importantes dans le cas des parlementaires que dans celui des fonctionnaires en raison du statut électif des parlementaires conformément à la Constitution.

Mme Heather Wood, Greffière du service d'enregistrement des intérêts financiers des membres au Bureau du Commissaire pour les normes de la Chambre des Communes du Royaume-Uni, présente le cadre déontologique applicable aux députés britanniques, à savoir le Code de conduite et le système de déclaration d'intérêts par les députés. Le système britannique, conçu en réponse à certains scandales de corruption dans les années 1990, se fonde sur un Code énonçant et détaillant dans une certaine mesure sept principes de la vie publique. Mme Wood souligne la dualité du système de déclaration d'intérêts – en effet, les députés doivent déclarer, d'une part, certains intérêts (définis en détail dans 10 catégories) auprès d'un registre des intérêts et, d'autre part, tout intérêt pertinent pour une certaine procédure parlementaire à laquelle ils participent, que cet intérêt figure ou non dans le registre. Mme Wood fait

également état de l'intéressant système de sanctions, en vertu duquel les députés peuvent être suspendus pour une durée déterminée. Une réforme législative en cours d'adoption permettra d'organiser une élection législative partielle à la demande d'au moins 10 % des électeurs de la circonscription du député dans les cas où un député a été suspendu pendant plus de 21 jours ou condamné à au moins une année d'emprisonnement.

M. Tudor-Alexandru Chiuariu, ancien président de la commission des affaires juridiques, des nominations, de la discipline, des immunités et des validations du Sénat de la Roumanie et membre de la délégation nationale roumaine auprès de l'Assemblée parlementaire, présente l'expérience roumaine en matière de gestion d'un vaste système de déclaration de patrimoine de tous les titulaires de fonctions officielles, qu'ils soient élus ou non. M. Chiuariu souligne un problème fondamental posé par les déclarations financières – à savoir, garantir l'indépendance de l'institution responsable de la surveillance et de l'exécution tout en assurant la surveillance effective des activités de cette institution, surtout lorsqu'elle dispose de vastes pouvoirs comme dans le cas de l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) en Roumanie. Dans le cas de la Roumanie, cette surveillance est essentiellement garantie par le fait que toutes les décisions de l'ANI font l'objet d'un contrôle juridictionnel ; de fait, certaines des sanctions les plus lourdes ont dû être prononcées par les tribunaux, sur proposition de l'ANI. M. Chiuariu – rejoint par plusieurs autres participants – mentionne des cas, dans plusieurs pays, où des violations alléguées des obligations en matière de déclarations avaient été rendues publiques à un moment opportun pour servir certains intérêts politiques, par exemple. L'une des particularités du système roumain par rapport au système britannique réside dans le niveau de détail dans lequel entrent les déclarations, y compris par exemple l'obligation de déclarer les montres, les bijoux, les tableaux, etc. M. Chiuariu décrit le bilan de son application, tant du point de vue des constatations administratives que des répercussions politiques, par exemple le fait que trois députés aient perdu leur mandat à la suite de constatations faites par l'ANI.

Enfin, **M. Jandos Asanov**, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire des pays turcophones, expose les engagements souscrits par l'organisation en ce qui concerne la bonne gouvernance.

Au cours de la discussion qui suit ces communications, plusieurs questions sont mises en lumière par les participants, notamment **M. Xuclà**, **Mme Taktakishvili**, **M. Gross** et **M. Díaz Tejera**, en particulier :

- le fait que les systèmes prévus pour la déclaration d'intérêts puissent être exposés à des tentatives de contournement des obligations déclaratives, ce qui pose problème, en particulier dans les systèmes politiques dont l'ancrage est moins solide ou dans ceux où des intérêts tels que ceux d'oligarchies exercent un contrôle de fait sur les acteurs politiques – d'où ce paradoxe : ce sont probablement les systèmes qui ont le plus besoin de divulgation qui sont ceux dans lesquels la divulgation fonctionne le moins bien;
- le fait que les parlementaires ne devraient pas être soumis à des obligations plus strictes que les hauts fonctionnaires de l'exécutif;
- et le fait que les risques d'abus sont exacerbés par la nécessité pour les autorités de surveillance de disposer d'un large accès à des bases de données concernant les responsables en question pour pouvoir jouer leur rôle.

A partir des communications et des discussions, les points suivants sont mis en lumière :

- Il est crucial d'être clair quant à la finalité de la réglementation – par exemple, il faut savoir s'il s'agit d'empêcher des intérêts d'influer sur l'exécution d'une fonction, de protéger les parlementaires/responsables publics contre les accusations mensongères, de renforcer l'intégrité ou de détecter la corruption.
- Les obligations créées par les systèmes prévus pour les déclarations doivent être parfaitement claires du point de vue juridique.
- La réglementation instaurant des codes de conduite et des systèmes de déclaration d'intérêts est naturellement spécifique à chaque pays. Certes, les objectifs généraux de la réglementation sont communs, mais il est légitime qu'il y ait des variations à l'intérieur de ces vastes frontières – par exemple, en ce qui concerne les catégories d'avoirs à déclarer.

- La réglementation doit être équilibrée et s'appliquer aux hauts fonctionnaires de l'exécutif tout comme aux élus, malgré des différences de détail dans les réglementations applicables à ces catégories (par exemple, en ce qui concerne les activités externes qui sont interdites aux hauts fonctionnaires et aux parlementaires).
- Il est crucial d'opérer une distinction entre, d'une part, les déclarations « générales » d'intérêts (par exemple, celles prévues de manière périodique) et, d'autre part, l'obligation de déclarer des intérêts cas par cas. Plus particulièrement :
 - Les systèmes de déclarations générales pourraient établir un registre des intérêts et des avoirs des parlementaires. Cependant, il est impossible de définir à l'avance tous les intérêts envisageables au regard du droit fiscal – notamment en raison des efforts qui seraient faits pour contourner le système, d'autant plus que la surveillance de celui-ci porte en germe ses propres risques d'abus. Un élément fondamental réside dans le fait que le cercle des personnes à inclure dans les déclarations (par exemple, les membres de la famille) doit être large pour assurer une prise en compte adéquate, mais cela fait naître des préoccupations légitimes en matière de respect de la vie privée, surtout si les intérêts sont rendus publics.
 - En revanche, les obligations de déclaration d'intérêts dans certaines procédures, devraient être plus larges et contraindre à déclarer *tout* intérêt sur lequel la procédure pourrait avoir des répercussions. Cette obligation pourrait être forte, surtout si les déclarations sont publiques et les sanctions suffisamment sévères en cas de défaut de déclaration de tels intérêts.
- Il faut concevoir la surveillance des systèmes prévus pour les déclarations en gardant à l'esprit la nécessité d'établir un équilibre entre l'efficacité de la surveillance et le risque d'abus. Afin de réduire le plus possible de tels risques :
 - Les procédures de nomination des dirigeants des organes de surveillance devraient être transparentes et la procédure de sélection devrait faire intervenir un large éventail de parties prenantes, notamment à caractère non gouvernemental.
 - Les décisions de nomination et de révocation devraient être conçues de manière à réduire le plus possible le risque d'influence politique sur les activités de l'organe de surveillance (par exemple en limitant à un seul le nombre de mandats), et en même temps il faut que soient mis en place des mécanismes de surveillance de l'organe de surveillance lui-même (par exemple, une procédure détaillée pour l'établissement de rapports à l'intention du parlement et du public, le contrôle juridictionnel des décisions, etc.)
- Les sanctions doivent être proportionnées mais dissuasives. Quoique les sanctions applicables aux élus soient généralement moins sévères que celles susceptibles d'être appliquées aux fonctionnaires, des sanctions sévères pourraient aussi s'appliquer aux élus si elles étaient bien conçues.
- On ne saurait s'attendre à ce que les codes de conduite et les systèmes prévus pour les déclarations d'intérêts soient à eux seuls en mesure d'assurer l'intégrité et d'empêcher la corruption ; il faut les envisager dans le contexte d'autres réglementations – notamment la réglementation du financement des partis politiques/campagnes électorales, mais aussi, par exemple, des mécanismes de réglementation du *lobbying*.

Séance 2 : Financement des partis politiques et des campagnes électorales

M. Ali Huseynli, président de la commission des politiques juridiques et du développement de l'Etat du Parlement d'Azerbaïdjan, membre de la délégation azerbaïdjanaise auprès de l'APCE, introduit la thématique, en donnant un aperçu détaillé des principales réalisations du Parlement azerbaïdjanais dans ce domaine.

M. Reed présente une introduction concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, en soulignant que la politique a besoin d'argent mais que l'argent crée des risques évidents. Il distingue trois domaines de corruption : l'échange classique de dons/contributions à des partis ou des candidats contre des avantages indus ; la corruption au sein des partis politiques, question qui bénéficie

de trop peu d'attention ; et l'abus de biens publics (ressources administratives), qui peut être dans certains pays un problème plus grave que la corruption classique. M. Reed observe que les risques posés par la corruption classique pouvaient être atténués non seulement par la réglementation du financement de la vie politique mais aussi par des procédures parlementaires bien conçues et la réglementation du comportement des parlementaires – notamment par des codes de conduite et des déclarations d'intérêts conformément aux discussions qui ont eu lieu pendant la première séance. Il insiste sur les normes du Conseil de l'Europe en matière de financement de la vie politique (Recommandation du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales). M. Reed souligne à quel point il importe d'opérer une distinction entre, d'une part, la réglementation officielle (qui est au cœur des normes du Conseil de l'Europe et des évaluations du GRECO, par exemple) et, d'autre part, la pratique/réalité concrète.

M. Yves-Marie Doublet, Directeur adjoint au secrétariat général de l'Assemblée nationale française et expert auprès du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), décrit la procédure d'évaluation du GRECO, qui a notamment permis de surveiller le respect par les Etats de la Recommandation du Comité des Ministres sur le financement de la vie politique. Il cite de nombreux exemples de la manière dont les Etats évalués n'ont pas respecté les normes, ainsi que des cas de bonne conformité. Il insiste sur les résultats du troisième cycle d'évaluation du GRECO, à la suite duquel près de la moitié des recommandations aux Etats membres ont été suivies d'effet, attribuant la portée limitée de la mise en œuvre au fait que celle-ci relève des parlements et non pas des gouvernements. M. Doublet observe également que les grands Etats membres de longue date de l'Union européenne se sont montrés plus résistants à la mise en œuvre des recommandations du GRECO que les Etats plus petits ou membres depuis moins longtemps. Il conclut en soulignant le fait que la transparence, la surveillance et le prononcé de sanctions sont liés entre eux.

M. Ömer Faruk Gençkaya, professeur à l'Université de Marmara (Istanbul), membre du groupe restreint d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques, expert auprès de la Commission de Venise et évaluateur auprès du GRECO, décrit l'historique de la réglementation du financement de la vie politique en Turquie. Il insiste dans son exposé sur les risques d'abus ou de modifications arbitraires de la réglementation par les forces politiques au pouvoir (par exemple, en ce qui concerne l'aide de l'Etat aux partis), le problème (non spécifique à la Turquie) des lois qui ne sont pas respectées, et l'importance en conséquence d'une exécution en bonne et due forme. Il souligne en outre qu'il est important de trouver l'équilibre optimal entre les normes/obligations internationales, d'une part, et les besoins et coutumes/traditions à caractère local, d'autre part. Il conclut en disant que la transparence est le rouage essentiel sans lequel aucune réglementation ne peut fonctionner efficacement.

Les participants – **M. Oral**, **Mme Taktakishvili**, **M. Loukaidis**, **M. Díaz Tejera**, **M. Nikoloski** et **M. Xuclà** – soulèvent au cours de la discussion un certain nombre de problèmes et de questions, notamment :

- la question de savoir s'il est souhaitable d'interdire les dons provenant de personnes morales compte tenu de la facilité avec laquelle cette interdiction peut être contournée ;
- la question de savoir dans quelle mesure les pays devraient disposer d'une certaine souplesse/d'une certaine marge pour des dérogations à la réglementation (est cité l'exemple d'une recommandation du GRECO selon laquelle Chypre devrait interdire la possession d'avoirs étrangers par des partis politiques);
- le fait que les interdictions directes de certaines activités de campagne puissent être un moyen efficace de diminuer les dépenses électorales et par conséquent les pressions exercées sur les partis/les candidats pour collecter des fonds ;
- et le fait que la réglementation du financement de la vie politique puisse avoir une importance limitée si de puissants intérêts commerciaux peuvent utiliser les médias qu'ils possèdent pour influencer ou déterminer les résultats des élections.

A partir des communications et des discussions, les points suivants sont mis en lumière :

- La transparence – c'est-à-dire la divulgation au public des sources de revenus et des dépenses des partis politiques/candidats – est d'une importance fondamentale en tant que condition préalable au fonctionnement de toutes les autres réglementations.
- Certes, la réglementation du financement de la vie politique doit avoir des objectifs essentiels communs – établir une situation d'équité/égalité pour tous, instaurer la transparence du financement, etc. – mais il faut qu'il y ait place pour de la souplesse dans la manière dont chaque pays s'efforce d'atteindre les objectifs en question. Surtout, la mise en place de cadres juridiques conformes aux normes internationales, quoique souhaitable, ne saurait être considérée comme une garantie suffisante que le financement des partis politiques et des campagnes électorales est bien réglementé. Il peut y avoir des pays dans lesquels le cadre juridique est parfaitement conforme mais où la pratique est très mauvaise et, en revanche, des pays qui ne sont pas conformes mais où la pratique est bonne.
- Toute réglementation devrait être établie sur la base d'une évaluation complète de ses répercussions – c'est-à-dire définir clairement le problème que la réglementation est censée résoudre, déterminer les solutions envisageables autres que la réglementation, et évaluer les coûts, les avantages et les autres conséquences de cette réglementation. La réglementation devrait être envisagée comme un système intégré, et il faudrait éviter de céder à la tentation d'adopter des solutions « miracle ». Tous les aspects de la réglementation et de sa mise en œuvre sont liés entre eux, et toutes les formes de réglementation ont des conséquences tant intentionnelles qu'involontaires.
- La réglementation devrait être et rester aussi simple que possible.
- Il faudrait accorder la préférence aux réglementations dont le respect peut être observé – par exemple, interdire la publicité à la télévision et à la radio plutôt qu'imposer des limites financières aux dépenses.
- De manière générale, l'un des objectifs de la réglementation devrait être d'encourager un système équilibré de financement dans lequel les partis/les membres de la classe politique ne dépendent pas exagérément d'une source unique de financement. Un système fondé essentiellement sur des dons privés pourrait conduire à une dépendance excessive à l'égard des donateurs, tandis qu'un système fondé exclusivement sur un financement par l'Etat pourrait conduire à la dépendance à l'égard de l'Etat et à des formes spécifiques de corruption.
- Il faudrait accorder une attention particulière aux dons et aides en nature, d'origine tant publique que privée.
- Il faudrait concevoir la réglementation du financement de la vie politique en veillant particulièrement aux liens/aux chevauchements entre le financement ordinaire (non électoral) des partis et le financement des campagnes électorales.
- Il faudrait concevoir cette réglementation autant que possible de manière à inciter à la respecter – par exemple, en fournissant une aide de l'Etat sous la forme de dons correspondant à ceux obtenus auprès de sources privées (jusqu'à un certain montant), et subordonnés à la divulgation intégrale de tous les dons.
- La surveillance et la mise en œuvre de la réglementation du financement de la vie politique manquent généralement de vigueur. L'indépendance ainsi que des pouvoirs et ressources suffisants sont des conditions nécessaires à une surveillance efficace mais – de même que pour les systèmes de déclaration de patrimoine – l'abus de pouvoir réglementaire est un risque qui va de pair avec elles.
- La réglementation du financement de la vie politique ne devrait pas être considérée comme un système à part. Il faut tenir compte du contexte de la réglementation ainsi que de la nécessité d'autres réglementations d'accompagnement (par exemple, du pluralisme des médias) s'il y a lieu.