



**Délégation italienne à l'APCE
Chambre des Députés de la République
italienne**



**Assemblée parlementaire du Conseil de
l'Europe
Commission du Règlement, des immunités
et des affaires institutionnelles**

Rapport final du séminaire sur les « Codes de conduite pour les parlementaires et la prévention de la corruption »

**Rome, Italie
1er juillet 2014**

A PACE PLATFORM

**Parliamentarians
against corruption**



Table des matières

1. Résumé des travaux
 - 1.1 Séance d'ouverture
 - 1.2 Echange de vues sur les approches existantes en Europe
 - 1.3 Instauration d'un code de conduite pour les parlementaires en Italie
2. Conclusions présentées par le ministre italien de la Justice
3. Programme

Le séminaire d'une journée était organisé pour réunir des parlementaires italiens, ainsi que des parlementaires de divers Etats membres du Conseil de l'Europe et de partenaires pour la démocratie, afin de discuter des moyens permettant de prévenir et combattre la corruption dans leurs propres rangs grâce à l'adoption d'un code de conduite.

1. Résumé des travaux

1.1. Séance d'ouverture

La Vice-Présidente de la Chambre des Députés de la République italienne, **Mme Marina Sereni**, souhaite la bienvenue aux participants et présente brièvement la question des codes de conduite pour les parlementaires. Elle met notamment l'accent sur la faisabilité de l'adoption d'un tel code par le parlement italien, compte tenu des nombreuses normes qui existent déjà y compris, par exemple, des principes constitutionnels et des lois relatives à l'obligation de transparence. Ces règles ne sont cependant pas complètes et il leur manque un mécanisme exhaustif garantissant leur application. Elle appelle à des discussions immédiates et sérieuses concernant la forme et le contenu d'un code. Etant donné que, conformément à l'article 54 paragraphe 2 de la Constitution italienne, les fonctions publiques doivent être assumées avec discipline et honneur, un débat interne sur la réglementation des institutions publiques aidera à renforcer les relations avec l'opinion publique et les électeurs.

Mme Chiora Taktakishvili, membre de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, rend compte de son expérience en matière de lutte contre la corruption en Géorgie, en soulignant le rôle essentiel des parlementaires s'agissant de promouvoir la transparence et l'honnêteté dans la vie publique. Elle mentionne aussi le travail effectué par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour renforcer l'Etat de droit, qui a acquis une visibilité accrue avec la création récente de la « plateforme APCE contre la corruption ». Dans le cadre de ce nouveau forum de dialogue et de coopération, des parlementaires de différents pays d'Europe ont en effet la possibilité de bénéficier des expériences et meilleures pratiques d'autres Etats et experts, ainsi que du travail du Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe, le GRECO. En ce qui concerne les codes de conduite, elle rappelle que l'APCE a elle-même adopté pour ses membres un code énonçant des principes généraux ainsi qu'un ensemble de règles clairement établies sans restreindre la capacité des parlementaires à s'acquitter de leurs responsabilités.

M. Michele Nicoletti, membre de la délégation italienne et Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, observe que le présent séminaire relatif à l'adoption d'un code de conduite parlementaire et à la lutte contre la corruption, l'un des problèmes majeurs de l'Italie, se déroule le jour même où l'Italie prend la présidence du Conseil de l'Union européenne. Ce signe positif porteur d'espoir renforce la voie du changement instauré en 2012 avec l'adoption

du décret n° 235 prescrivant l'inéligibilité des personnes reconnues coupables d'infractions pénales commises intentionnellement. Il ne s'agit là que d'un exemple parmi d'autres de la volonté d'améliorer la situation. La nécessité d'un changement radical a été affirmée récemment par le GRECO dans son rapport de conformité sur « la transparence du financement des partis politiques ». Tout en reconnaissant quelques progrès, le rapport met néanmoins en lumière de graves faiblesses dans le système italien. Le Quatrième cycle d'évaluation du GRECO, lancé en 2012, met l'accent sur la prévention de la corruption au sein des parlements nationaux. Etant donné qu'une visite du GRECO n'est pas prévue avant 2016, l'Italie a la possibilité d'être mieux préparée en profitant de ce séminaire et en adoptant prochainement un code de conduite.

1.2. *Echange de vues sur les approches existantes en Europe*

M. Thomas Vennen, chef de la section démocratisation du BIDDH de l'OSCE, présente l'étude du BIDDH sur les « Normes professionnelles et éthiques applicables aux parlementaires » (« *Professional and Ethical Standards for Parliamentarians* »). A partir des informations recueillies dans les Etats membres de l'OSCE, le BIDDH a pu établir six piliers que doivent prendre en compte les codes de conduite pour être exhaustifs, à savoir : le conflit d'intérêts (I), la déclaration de revenus (II), les dépenses et indemnités (III), les relations avec les lobbyistes (IV), l'emploi post-parlementaire (V) et la parité (VI). En ce qui concerne les règles en matière de surveillance et d'exécution, le BIDDH a distingué trois catégories différentes de systèmes : l'autoréglementation, où le parlement surveille l'application du code, examine les allégations de fautes et préconise des sanctions ; la co-réglementation, système hybride dans lequel le parlement conserve quelques avantages de l'autoréglementation tout en instaurant quelques éléments de réglementation externe ; et la réglementation externe, où un acteur externe surveille l'application du code, examine les allégations et préconise des sanctions appropriées. En élaborant un code, il faut prendre aussi en compte des aspects supplémentaires : la vie privée des parlementaires, car elle doit être respectée, et l'immunité, qui doit se limiter au risque d'ingérence dans l'activité parlementaire et ne pas être considérée comme une impunité. L'importance des codes de conduite a augmenté récemment car les parlements des Etats membres de l'OSCE sont de plus en plus perçus comme faisant partie des institutions publiques les plus corrompues. Cette perception s'est aggravée ces dernières années : selon l'Eurobaromètre, la confiance dans les parlements nationaux a chuté, passant de 57 % en 2007 à 31 % en 2012.

Le Commissaire écossais pour les normes éthiques dans la vie publique [*Scottish Commissioner for Ethical Standards in Public Life*], **M. Bill Thomson**, présente l'expérience de son pays. Les structures institutionnelles et méthodes de travail du Parlement écossais sont influencées par le travail d'un Groupe directeur consultatif [*Consultative Steering Group*] (le CSG), mis sur pied pour rassembler des points de vue sur le Parlement écossais et réfléchir aux besoins opérationnels et aux méthodes de travail de celui-ci. Cet organe, composé, entre autres, de représentants des partis politiques et de groupes de pression de la société civile, avait établi un sous-groupe pour le conseiller sur l'élaboration d'un code de conduite. Le Code a été adopté officiellement par le parlement en 1999 et il a depuis lors été révisé à plusieurs reprises. Ses dispositions concernent les domaines suivants : I. l'enregistrement et les déclarations d'intérêts, l'enregistrement devant se faire dans le délai de 30 jours ; II. la défense d'une cause contre rémunération : aucun parlementaire ne peut défendre ni lancer quelque cause que ce soit au nom de qui que ce soit en échange d'un versement d'argent ou d'un avantage ; III. le lobbying, domaine en cours d'examen; IV. les groupes pluripartites, ce qui garantit que l'accès aux parlementaires et l'utilisation des infrastructures parlementaires se font dans la transparence et sur une base pluripartite ; V. le comportement général, y compris le fait de traiter les parlementaires avec courtoisie et respect et de faire bon usage des crédits disponibles ; VI. l'engagement et la liaison avec les électeurs, ce qui oblige les parlementaires à accepter de se charger d'une affaire lorsqu'un électeur s'adresse à eux. En ce qui concerne l'exécution, les plaintes relatives à d'éventuelles violations du Code sont soumises

directement à son bureau. Lorsqu'il reçoit une plainte, il doit en informer le parlementaire concerné et étudier sa recevabilité au regard des règles de procédure. Dans un deuxième temps, une enquête minutieuse est effectuée en privé. Une fois que l'enquête est achevée, un rapport est envoyé à la commission des normes du parlement [*Parliament's Standards Committee*] qui décide s'il y a lieu de procéder à des investigations supplémentaires, d'organiser une audition ou de rejeter la plainte sans aller plus loin. Cette commission peut aussi conclure que l'intéressé a enfreint le Code et qu'il doit être sanctionné. Les sanctions varient en fonction de la partie pertinente du Code qui a été enfreinte, certains manquements pouvant même être poursuivis en tant qu'infractions pénales.

M. Frank Raue, sous-chef de division au Bundestag allemand et membre du GRECO, présente le Code de conduite des membres du Bundestag. Le Code fait partie du règlement intérieur du Bundestag et il est souvent qualifié de « règles de transparence », car son outil principal réside dans la divulgation de faits risquant d'engendrer des conflits d'intérêts. Le Code traite en fait de deux thèmes essentiels : les activités annexes des parlementaires, d'une part, et les avantages pécuniaires offerts par des tiers, d'autre part. En ce qui concerne les activités annexes, le principe de base est qu'elles sont autorisées. Il n'y a que quelques exceptions : à titre d'exemple, les droits et obligations des fonctionnaires, des juges et des membres des forces armées qui sont élus au Bundestag sont suspendus pour la durée de leur mandat. Les activités rémunérées doivent impérativement être portées à la connaissance du président du Bundestag et il en va de même pour l'appartenance à des conseils d'administration d'entreprises, sociétés et institutions analogues. Si un parlementaire perçoit une rémunération et si celle-ci est supérieure à 1 000 € par mois ou 10 000 € par an, son montant doit être communiqué au président. Les parlementaires doivent aussi notifier les intérêts détenus dans une société ou une association si leurs droits de vote dépassent 25 %. Tous ces faits et d'autres doivent être déclarés dans le délai de trois mois à compter du début du mandat électoral ou dans le délai de trois mois après un changement important. Le président est tenu de publier ces informations sur le site internet et dans le Manuel officiel du Bundestag. Le Code prévoit des sanctions si les parlementaires ne s'acquittent pas de leurs obligations. En ce qui concerne le deuxième thème du Code, le principe général est que les parlementaires ne doivent accepter de tiers aucun avantage pour l'exercice de leur mandat. En particulier, il est inadmissible d'accepter des avantages qui sont accordés seulement pour que les intérêts du donateur soient représentés et défendus au Bundestag. Les parlementaires ont cependant le droit de recevoir des cadeaux protocolaires mais, si leur valeur dépasse 200 €, ceux-ci doivent être déclarés et remis au président. Les parlementaires ont également le droit d'accepter des dons et des avantages analogues destinés à soutenir leurs activités politiques, mais ceux-ci doivent être déclarés si leur valeur est supérieure à 5 000 € par an et par donateur.

1.3. Instauration d'un code de conduite pour les parlementaires en Italie

M. Bernardo Mattarella, professeur de droit administratif, donne un aperçu du cadre juridique existant. Le comportement des parlementaires a été historiquement ignoré par le système juridique italien et le statut des parlementaires est encore régi par des lois adoptées dans les années 50 et qui n'ont pas été actualisées depuis lors. Qui plus est, les parlementaires sont les seuls responsables politiques d'Italie pour lesquels il n'existe aucune disposition relative aux conflits d'intérêts. Pour remédier à ce défaut, certains partis politiques ont adopté des codes de conduite internes, mais ceux-ci ne sont pas parfaitement efficaces. Les dispositions régissant le comportement des parlementaires devraient en fait refléter les principes fondamentaux de la Constitution, notamment la représentation de tous les citoyens de la nation avec dignité et l'exercice des fonctions avec honnêteté, en régissant les conflits d'intérêts et la transparence administrative. Il cite en exemple le fait qu'aux Etats-Unis le registre des visiteurs de la Maison-Blanche soit rendu public. En ce qui concerne la forme des codes de conduite, il recommande que les organismes de contrôle et de surveillance ne soient pas composés uniquement de parlementaires, faisant remarquer que cette sanction n'est pas toujours indispensable ; l'accusation publique est un autre moyen de dissuasion. Les codes de conduite sont

importants mais ils ne répondent pas de manière exhaustive à la question de l'éthique publique des parlementaires car ils ne régissent normalement que la période de leur mandat. Il faudrait donc une réglementation supplémentaire pour régir la phase antérieure (égalité des chances en matière d'accès, dignité des personnes qui se présentent aux élections) et la phase postérieure (emploi post-électoral).

Mme Donatella Ferranti, présidente de la commission de la justice de la Chambre des Députés de la République italienne, formule quelques observations à caractère général concernant la lutte contre la corruption, en faisant remarquer qu'en Italie ce phénomène est souvent lié à la criminalité organisée. Les institutions parlementaires ont le devoir et la responsabilité de s'engager dans deux directions : mettre en place des systèmes de contrôle et d'endiguement, et s'immuniser contre le cancer de la corruption. Cette dernière action traduit l'obligation urgente de renforcer les valeurs morales en politique. On constate en Italie une volonté croissante d'atteindre cet objectif, ainsi qu'en témoignent de récents progrès tels que l'adoption de la réforme anticorruption. Le cadre juridique a cependant besoin d'être amélioré car il met plus l'accent sur la répression que sur la prévention. De ce point de vue, elle souligne l'obligation d'accélérer l'adoption d'un code pour les parlementaires en Italie et, ce faisant, de se référer aussi aux modèles de vertu qui existent déjà en Europe et au-delà. Les points saillants de ce texte devraient inclure : l'obligation d'honnêteté et de transparence, une définition détaillée du conflit d'intérêts, des règles concernant la participation à des événements parrainés par des tiers, les cadeaux, les dons, les relations avec les lobbyistes et les immunités. Ces questions et d'autres devraient être complétées par un contrôle strict de l'application du code et la mise en œuvre de sanctions. Elle invite tous les parlementaires à examiner ces questions, en particulier l'immunité parlementaire, qui est un domaine déjà traité en partie par le séminaire organisé en décembre 2013 par l'APCE et le Parlement serbe.

2. Conclusions présentées par le ministre italien de la Justice

Le ministre italien de la Justice, **Andrea Orlando**, appelle fermement à une bataille culturelle contre la corruption dans le pays. Il évoque l'incidence de la corruption au regard du bon fonctionnement de l'Administration publique et la pénétration sociale de ce fléau comme étant des facteurs importants de dégradation de l'Etat de droit et la preuve de la nécessité d'une stratégie plus générale. Le gouvernement, pour sa part, a lancé une série de mesures destinées à renforcer la loi anticorruption de 2012 qui a déjà été citée, et il va maintenant s'occuper de rendre cette loi plus efficace et d'instaurer des réformes législatives qui porteront à la fois sur la prévention de la corruption et sur les sanctions. L'adoption d'un code de conduite pour les parlementaires est un complément utile de ces efforts et d'autres dispositions existantes, aussi encourage-t-il les parlementaires à entamer des discussions dès que possible. Enfin, il affirme qu'un code définissant les limites et orientant le profil de ceux qui ont la responsabilité de représenter le peuple au parlement ne saurait se limiter au principe de transparence mais devrait aussi prendre en considération l'obligation de rendre des comptes. Cela rétablira avec force la crédibilité des institutions publiques.

Programme du séminaire parlementaire sur les « Codes de conduite pour les parlementaires et la prévention de la corruption », Rome, 1er juillet 2014

organisé conjointement par la Chambre des Députés de la République italienne et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans le cadre de la plateforme APCE contre la corruption

[De 9h30 à 10 heures]

Séance d'ouverture

Marina Sereni, Vice-Présidente de la Chambre des Députés de la République italienne

Chiora Taktakishvili, membre de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe Michele Nicoletti, membre de la délégation italienne et Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

[De 10 heures à 11h30]

Introduction aux codes de conduite et échange de vues sur les approches existantes en Europe

Thomas Vennen, chef de la section démocratisation (OSCE/BIDDH)

Bill Thomson, *Commissioner for Ethical Standards in Public Life* [Commissaire pour les normes éthiques dans la vie publique] (Ecosse)

Frank Raue, sous-chef de division, Rémunération des parlementaires – Bundestag (Allemagne)

[De 11h45 à 12h45]

Instauration d'un code de conduite pour les parlementaires en Italie : situation actuelle, chances à saisir et défis à relever

Bernardo Mattarella, professeur de droit administratif

Donatella Ferranti, présidente de la commission de la justice, Chambre des Députés de la République italienne

Déclarations de parlementaires italiens proposant l'adoption d'un code de conduite pour les parlementaires :

Paola Binetti, membre de la commission des questions sociales, Chambre des Députés de la République italienne

Giuseppe Galati, membre de la délégation italienne à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Maurizio Buccarella, président du groupe Mouvement Cinq étoiles au Sénat italien

[De 12h45 à 13 heures]

Observations finales

Andrea Orlando, ministre italien de la Justice