

IACA - Greco 4ème cycle d'évaluation

Conflits d'intérêts Politique et Parlement

Laxenburg- 10 avril 2014

Les caractéristiques du 4ème cycle

- Lancement: 1er janvier 2012
- Des bases juridiques moins solides que pour les cycles précédents: pas de convention et pas de recommandation du Conseil de l'Europe
- Pas de nécessité de faire systématiquement des recommandations
- Accent mis dans les questionnaires sur la prise en compte des besoins et des caractéristiques du pays évalué

Politique et Parlement

- Une thématique récente
- Les législations internes des États membres du Conseil de l'Europe et la Recommandation de 2003 ont porté jusqu'ici sur la conquête du pouvoir à travers le financement des campagnes électorales
- Elles n'ont porté sur l'exercice du pouvoir qu'au travers de la pénalisation de la corruption et le statut des immunités

Politique et Parlement

- Le champ des évaluations:
 - Les conflits d'intérêts
 - La déontologie des membres du Parlement
 - Les déclarations de revenus, de patrimoine, d'activités
 - Le contrôle des règles et les sanctions
- Une approche plus préventive que répressive

La procédure d'évaluation en cours

- 14 États sur 49 évalués au 31 décembre 2013
- Méthode identique à celle utilisée pour les cycles précédents: questionnaire écrit et visite sur place
- 1^{er} rapport d'évaluation publié: Lettonie
- Dernier rapport d'évaluation publié : ex-République yougoslave de Macédoine
- Pas de rapport de conformité adopté à ce stade
- Premier rendez vous pour l'examen de conformité: Pologne rapport fin avril 2014

La procédure d'évaluation en cours

- Nombre de recommandations sur les parlementaires sensiblement le même d'un État à l'autre: 4 ex-République yougoslave de Macédoine, 5 Royaume-Uni, 6 France, Pays-Bas et Pologne, 7 Estonie

La déontologie des parlementaires

- L'exigence d'un code de déontologie
- Les conflits d'intérêts
- Les cadeaux
- L'exclusivité du mandat parlementaire
- Le lobbying
- Le pantouflage
- Les déclarations de revenus, de patrimoine et d'intérêts

L'exigence d'un code de déontologie

- Deux avantages:
 - regrouper toutes les obligations des parlementaires dans un seul document
 - contribuer à améliorer l'image des parlementaires
- Un constat: sur 14 États étudiés, 2 ont un code: la France et le Royaume-Uni
- Royaume Uni: Chambre des communes 1996, Chambre des Lords 2001. France: Assemblée nationale 2011

Arguments contre un code de déontologie

- L'intégrité est de la responsabilité des parlementaires (Pays-Bas)
- L'autorégulation des partis politiques y supplée (Suède)

Le texte et la pratique

- Deux besoins:
 - Un code de déontologie
 - Un service de conseil pour éviter par exemple les parlementaires à être exposés à des conflits d'intérêts (conflits potentiels et conflits réels)
 - Recommandation adressée: Espagne, Estonie, Islande, Pays-Bas, Pologne, ex-République yougoslave de Macédoine, Slovaquie, Slovénie, Suède,

Les conflits d'intérêts

- Recommandation 11 mai 2000: *«une situations dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles »*
- Une base juridique très forte mais interprétée étroitement : la constitution finlandaise
- Un champ d'application *ratione materiae* étroit: Estonie (élaboration de la loi non couverte), Lettonie (indépendance du statut),
- Un champ d'application *ratione personae* excluant la famille et les proches
 - L'élargissement est « envisagé » pour les conjoints et les membres de la famille à charge: Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne
 - Point du rapport d'évaluation pour l'Espagne

Les contrôles des conflits d'intérêts

■ Contrôle parlementaire:

- un déontologue: Assemblée nationale France, Chambre des communes, Chambre des Lords
- Une commission, celle des incompatibilités en Slovaquie
- Un service interne: Diète polonaise

Les contrôles des conflits d'intérêts

■ Contrôle extérieur au Parlement:

- Commission de prévention de la corruption: ex République yougoslave de Macédoine, Slovénie

Les limites du contrôle des conflits d'intérêts

- Régime des immunités trop généreux (Lettonie)
- Contrôle insuffisant (ex - République yougoslave de Macédoine, Slovaquie)
- Culture de prévention des conflits d'intérêts pas ancrée: Lettonie, ex - République yougoslave de Macédoine)

Les cadeaux

- Le seuil de déclaration par le montant
 - 20 fois le salaire minimal en Lettonie
 - 850 euros Chambre des Communes
 - 200 euros Assemblée ex-république yougoslave de Macédoine
- Nature des cadeaux : cadeaux mineurs, « hospitalité conventionnelle »
- Les zones grises : l'exclusion de la réglementation des hébergements et des séjours au Luxembourg (simple obligation de déclaration) les invitations à toutes sortes de réception (Pays-Bas)

Les cadeaux

- Les États invités à mettre en place une réglementation sur les cadeaux: Espagne, Estonie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède
- Les États appelés à compléter leur réglementation par des directives internes aux assemblées: ex-République yougoslave de Macédoine, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède

L'exclusivité du mandat parlementaire

- Incompatibilités strictes: Espagne, Estonie (profession d'avocat)
- Cumul avec des fonctions accessoires autorisé avec exceptions: Finlande, France, Islande, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède
- Le contrôle:
 - une commission : Espagne, Pays-Bas, Pologne
 - le Bureau de l'Assemblée: France

Le Lobbying

- Trois États ont adopté une législation en la matière: la Pologne, les Pays-Bas et la Slovénie
- Recommandations en faveur de règles sur le sujet : Espagne, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, ex-République yougoslave de Macédoine, Royaume-Uni
- Limites d'une réglementation:
 - Au Luxembourg les députés peuvent exercer parallèlement à leur mandat la profession de consultant
 - Si la réglementation couvre le lobbying à l'intérieur du Parlement, elle ne couvre pas le lobbying à l'extérieur du Parlement (Pologne)
 - L'inscription sur un registre est une démarche volontaire (Royaume-Uni)
 - Les lobbyistes étrangers ne sont pas concernés (Slovénie)
 - Les moyens pour faire appliquer la loi sont limités (Slovénie) ¹⁸

Le pantouflage

- Une question n'est pas réglementée à la différence de la fonction publique
- Pas de recommandation en dehors de l'Estonie

Les déclarations des parlementaires

- Déclarations de patrimoine, de revenus et d'intérêts
- Délais:
 - début de mandat la plupart du temps
 - Annuelle
 - Changement de patrimoine
 - Fin de mandat: Espagne, France, Lettonie et Slovénie

Les limites des déclarations patrimoniales

■ Contenu

- Pas de données quantitatives (Suède)
- Absence de valeur marchande (Espagne) ou imprécision (ex république yougoslave de Macédoine: biens de grande valeur)

■ Champ

- Suggestion faite de couvrir les conjoints et les membres de la famille à charge sans publicité

- ## ■ Publicité (site Internet de chaque assemblée, de chaque député ou du Journal officiel): Estonie, Finlande, Islande, Luxembourg, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Suède). Pas de publicité en France

Le contrôle des déclarations des parlementaires

- Inexistant en Espagne, Islande, aux Pays – Bas et en Suède
- Formel en Estonie
- Dispersé entre plusieurs autorités: ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne
- Manque de moyens en ex-République yougoslave de Macédoine et en Slovaquie

Les sanctions

- Disciplinaires: Estonie, Pologne, Royaume-Uni
- Électorales: France, inéligibilité d'un an
- Financières: France, Lettonie, Pologne, Royaume-Uni et Slovénie
- Pénales: Slovaquie
- Pas de sanctions en cas d'informations incomplètes ou inexactes : Suède

Conclusion

- La régulation des conflits d'intérêts est une exigence sociale et politique au confluent de plusieurs thèmes: les cadeaux, les déclarations d'activités et d'intérêts, le pantouflage et le lobbying
- Cette réglementation relève de la « soft Law » et passe par des dispositifs de vigilance en amont de la décision
- Des pays qui ont une culture d'intégrité sans dispositif contraignant et font appel à la conscience individuelle et au contrôle social
- Des pays qui ont institué des règles contraignantes sans disposer toujours de moyens de contrôle suffisants
- Les autres qui développent une culture d'intégrité avec des instruments de contrôle

Conclusion

- **Le contenu des recommandations:** si règles trop contraignantes: risque d'effet d'évitement. Exemple des cadeaux et du lobbying: déplacement à l'extérieur du Parlement et donc pratiques encore moins transparentes
- Équilibre à trouver entre les exigences de transparence et une réglementation dissuasive
- **Le champ des recommandations:** Matières relativement plus faciles à encadrer que d'autres: déclarations d'intérêts et de patrimoine / cadeaux et lobbying.
- Cadeaux : tout n'est pas affaire de montant mais aussi de contexte et d'identité de la personne qui donne
- Lobbying: peut-être un instrument d'expertise et de retour d'information (Rés. Ass. Conseil de l'Europe de 2009)

Conclusion

Paradoxe: les délibérations parlementaires sont collectives .

Le pouvoir local est beaucoup plus concentré
L'opinion publique est beaucoup plus suspicieuse pour les élus nationaux que pour les élus locaux pour lesquels il n'y a pas de code de déontologie.