

Corruption et démocratie

Conseil de l'Europe, Strasbourg, 20 et 21 novembre 2006

Résumé et conclusions¹

- 1 La conférence Octopus Interface qui s'est tenue au Conseil de l'Europe à Strasbourg, les 20 et 21 novembre 2006, a réuni plus de 120 experts du secteur privé et du secteur public venant de 45 pays, d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales, d'institutions de recherche et des médias, pour identifier les dangers de la corruption pour l'avenir de la démocratie en Europe, pour partager les bonnes pratiques destinées à empêcher la corruption d'ébranler la démocratie et pour déterminer les efforts supplémentaires à fournir afin de relever les défis à venir. La réunion a été ouverte par Guy De Vel (Directeur général des Affaires juridiques du Conseil de l'Europe), suivi de Siim Kallas (Vice-président de la Commission européenne), Mikhael Grishankov (Président de la Commission anti-corruption de la Douma de la Fédération de Russie), Piero Grasso (Procureur national anti-mafia en Italie) et d'autres intervenants de marque.
- 2 Les discussions, en séance plénière et dans le cadre des ateliers, ont donné les résultats suivants :

LIENS ENTRE CORRUPTION ET DEMOCRATIE

- 3 Depuis 1989, la démocratie est devenue le mode d'organisation dominant en Europe. Cependant, les démocraties sont confrontées à un certain nombre de défis, comme la mondialisation, l'influence du pouvoir économique sur les décisions politiques, le problème du financement politique, ainsi que le déclin de la confiance et de la participation dans les institutions et les processus démocratiques.
- 4 Obliger les gouvernements et les représentants élus à rendre des comptes et prévenir les abus de fonction et donc la corruption ont toujours constitué l'un des principaux soucis des sociétés démocratiques. Cependant, au cours des dix dernières années, la prévention et le contrôle de la corruption ont acquis une plus grande importance et gagné des places dans l'ordre des priorités européennes et internationales.
- 5 Il y a eu de nombreuses réalisations dans ce domaine ces dernières années avec les nombreuses mesures de lutte contre la corruption prises dans différents pays européens, le travail des médias, de la société civile, ainsi que d'organisations non gouvernementales comme Transparency International, et avec le réseau commun de lutte contre la corruption mis en place par des organisations comme les Nations unies, l'OCDE, la Commission européenne et le Conseil de l'Europe.
- 6 Néanmoins, on pense que la corruption politique a des effets importants sur les principes et les processus démocratiques, dans la mesure où elle est susceptible d'exacerber l'inégalité politique, de fausser les élections et la concurrence politique entre les partis, de nuire à la transparence et donc à la responsabilité (obligation de rendre des comptes), de porter atteinte à la séparation des pouvoirs, d'influencer le processus législatif de façon indue, de renforcer l'influence des intérêts « entrepreneuriaux » et d'affaiblir la voix des citoyens, ainsi que leur confiance et leur participation.

¹ Telles que discutées et convenues entre les participants lors de la session de clôture le 21 novembre 2006.

- 7 Dans les démocraties européennes d'aujourd'hui, le financement politique, les conflits d'intérêts, le lobbying et l'influence illégitime exercée sur la justice semblent représenter le risque le plus important de corrompre les principes et les processus démocratiques.
- 8 Il est probable que, à l'avenir, les risques de corruption politique vont s'accroître dans la mesure où la mondialisation est susceptible de réduire la responsabilité des gouvernements nationaux élus et donc de créer des opportunités de corruption, où les activités de lobbying vont se développer et où les partis politiques vont devenir de plus en plus dépendants des contributions du secteur privé ou de l'utilisation abusive des ressources de l'Etat. Cela incite à penser que la corruption politique aura un impact important sur l'avenir de la démocratie. Cela peut encore affaiblir la voix des citoyens dans les décisions politiques et accentuer le déclin de la confiance dans les institutions et les processus démocratiques. Il est donc urgent de prendre des mesures basées sur des approches globales et multidisciplinaires pour prévenir la corruption et renforcer la transparence et la responsabilité (obligation de rendre des comptes) dans les processus et les institutions démocratiques.

FINANCEMENT POLITIQUE

Le défi

- 9 Les institutions et les processus politiques, y compris les partis et les campagnes électorales, ont besoin de financements. Cependant, l'absence de réglementation et la corruption du financement politique, c'est à dire la réalisation d'opérations financières malhonnêtes pour obtenir des avantages politiques ou autres, peuvent conduire à la dénaturation des principes politiques et à des inégalités, fausser les règles du jeu et les élections, provoquer des inégalités d'accès aux fonctions publiques, au droit et aux décideurs, entraîner la disparition de la transparence et de la responsabilité (obligation de rendre des comptes), la criminalisation de la démocratie, la « démocratie entrepreneuriale » (*corporate democracy*) et l'exclusion des citoyens. La désaffection vis-à-vis de la qualité de la démocratie est largement due à la corruption politique qui touche les institutions démocratiques.
- 10 La corruption liée au financement politique semble être le principal facteur de la baisse de confiance des citoyens envers les partis politiques dans de nombreux pays européens.
- 11 La plupart des pays européens ont adopté des réglementations relatives au financement politique et, au niveau européen, le Conseil de l'Europe a adopté des normes communes sous la forme d'une Recommandation « sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales » (Rec(2003)4), avril 2003).
- 12 Une partie importante du troisième cycle d'évaluation du GRECO sera consacrée à la transparence du financement des partis politiques au sens de la Recommandation du Comité des ministres. Ce travail a été conçu pour contribuer aux efforts du Conseil de l'Europe pour promouvoir la démocratie et de la bonne gouvernance.
- 13 Les participants aux ateliers ont discuté les questions suivantes :
 - Quelle a été l'efficacité des réglementations sur le financement politique dans les pays européens en ce qui concerne les règles de divulgation des revenus et des dépenses, les plafonds de contribution ou de dépense, les mécanismes de suivi, les dispositions d'application ?
 - Quel a été leur impact en matière de prévention de la corruption et de renforcement de la confiance dans la démocratie ?

- Quels enseignements en a-t-on tirés et quelles sont les bonnes pratiques que l'on peut partager ?
- Quelles mesures faudrait-il prendre pour continuer à promouvoir la mise en oeuvre des réglementations nationales et des normes du Conseil de l'Europe relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales ?

Bonnes pratiques à partager

- 14 La plupart des pays européens ont adopté des systèmes de réglementation du financement politique, et il existe un consensus sur les principes de base de ces systèmes, à savoir la transparence grâce à la divulgation, l'obligation de rendre des comptes, le suivi indépendant et l'application. Ces principes se retrouvent dans « les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales » du Conseil de l'Europe.
- 15 Néanmoins, aucun système ne convient à tous et chaque pays doit passer par un processus d'introduction, d'essai et de perfectionnement de sa propre approche. La création d'un système de ce type doit notamment être accompagnée d'un renforcement de la primauté du droit. La mise en place de systèmes efficaces de réglementation du financement politique est donc un processus qui peut demander énormément de temps. Il faudrait qu'il soit basé sur des recherches approfondies et des consultations intenses du public.
- 16 Au cours de cet atelier, les bonnes pratiques suivantes ont notamment été discutées :
- 17 ▷ En Europe, à l'exception de quelques pays, les partis politiques reçoivent des financements publics et des remboursements (partiels) des dépenses de campagne. Le principal risque est de créer une dépendance vis-à-vis des financements publics et d'aboutir à ce que les partis soient déconnectés de leurs membres. C'est pourquoi, il faudrait que le financement public soit contrebalancé par des cotisations d'adhérents et d'autres financements privés, sous forme de petites donations. Il faudrait prévoir des mesures d'incitation à la participation financière pour les sympathisants. L'un des bons exemples cités est l'Allemagne où les financements privés atteignent le même niveau que les financements publics. Certains participants ont également proposé de lier le niveau du financement public au niveau de participation des électeurs.
- 18 ▷ Il ne faudrait pas accorder de financement public sans conditions et sans sanctions en cas de non respect des réglementations.
- 19 ▷ On pourrait introduire des seuils (par exemple, en France, seuls les partis qui recueillent au moins 1% des votes obtiennent un remboursement) pour éviter les abus.
- 20 ▷ Le financement par les entreprises est interdit dans 11 des Etats membres du Conseil de l'Europe. Jusqu'à présent, l'expérience française paraît concluante. Cependant, il semble qu'il existe de nombreuses possibilités de contourner de telles interdictions et ce n'est donc peut-être pas le meilleur moyen d'empêcher la corruption.
- 21 ▷ La transparence implique notamment de rendre publics les comptes des partis (revenus et dépenses). L'Allemagne a été citée en exemple en matière de publication des comptes des partis. Dans certains pays, cette publication est susceptible d'entraîner des représailles contre ceux qui financent des partis d'opposition. Il convient de prendre en compte ce type de risques lors de l'élaboration des réglementations.
- 22 ▷ Il est essentiel qu'il y ait des contrôles internes et des contrôles externes indépendants du financement des partis. Il faudrait que les partis prennent leurs responsabilités et renforcent leurs mécanismes de contrôle interne avec des comptables professionnels et des trésoriers de parti. Il faudrait que les organes de contrôle externes soient indépendants et disposent des pouvoirs d'investigation nécessaires. En matière de contrôle interne et de contrôles extérieurs indépendants, l'expérience de la France

peut être partagée. En matière de pouvoirs d'investigation, le Royaume-Uni est assez fort. Le Bureau de prévention de lutte contre la corruption de Lettonie (KNAB) semble être très efficace pour le contrôle du financement politique. Dans quelques autres pays, il est possible de faire un usage abusif de tels organismes pour harceler des opposants politiques. Comme il est très difficile d'obtenir des preuves de corruption, on pourrait envisager le renversement de la charge de la preuve pour les revenus qui ne peuvent être expliqués, comme en Italie.

- 23 ▷ Le fait que les financements politiques peuvent passer (ou être blanchis) par les systèmes financiers internationaux, dont les centres off-shore, gêne les contrôles et investigations externes. Les systèmes de lutte contre le blanchiment, mis en place dans de nombreux pays, peuvent également servir à suivre les financements politiques. Les dispositions concernant les « personnes exposées politiquement » sont particulièrement intéressantes à cet égard.
- 24 ▷ Les organisations de la société civile et, notamment, les médias ont un rôle essentiel dans le suivi des financements politiques.
- 25 ▷ Pour résumer, des systèmes efficaces de contrôle des financements politiques peuvent se baser sur une approche triangulaire comprenant (1) des contrôles internes des partis, (2) un organisme de contrôle indépendant doté de ressources propres, (3) une surveillance par la société civile et les médias.
- 26 ▷ Les coûts de financement des partis politiques et des campagnes électorales risquent de s'envoler. C'est pourquoi on peut envisager de fixer des limites aux dépenses de publicité des partis politiques dans les médias (comme en France et dans d'autres pays) ou de fixer des limites pour les dépenses de campagnes électorales (comme en France et au Royaume-Uni). Le risque des limites trop basses, fixées de façon irréaliste, est qu'elles soient perçues comme une limitation de la liberté d'expression. L'augmentation des coûts peut aussi être liée à la prolifération des fonctions des partis politiques, au-delà de leurs missions principales (comme la synthèse de la volonté politique des citoyens) et au nombre croissant de campagnes qu'ils doivent mener.

Mesures à prendre

- 27 ▷ Il faudrait que les gouvernements, les parlements et les partis politiques adoptent des réglementations relatives au financement politique ou améliorent et appliquent les réglementations existantes afin de renforcer la transparence et la responsabilité, ainsi que de prévenir la corruption.
- 28 ▷ Le but des systèmes de réglementation du financement politique devrait être de renforcer le fonctionnement de la démocratie pluraliste et de contribuer à la représentation correcte de la volonté librement exprimée des citoyens. C'est pourquoi il faudrait faire très attention et veiller à ce que ces réglementations ne portent pas atteinte aux principes de démocratie et de concurrence politique.
- 29 ▷ Il faudrait faire comprendre à toutes les parties prenantes que la création d'un système qui fonctionne est un processus complexe, étroitement lié au renforcement de la primauté du droit, qui requiert des consultations intenses du public, ainsi que des améliorations et des adaptations permanentes, en se basant sur l'expérience.
- 30 ▷ Alors que la démocratie coûte de l'argent, que les partis politiques et les campagnes électorales requièrent des financements considérables, il conviendrait d'envisager des mesures pour limiter les augmentations des coûts, par exemple en fixant des limites réalistes pour les dépenses de campagne électorale, en limitant les dépenses de publicité des partis politiques (tout en accordant du temps dans les médias d'une façon équitable) et en concentrant le financement des partis sur leurs missions principales.

- 31 ▷ Il faudrait que les partis politiques prennent eux-mêmes des mesures pour renforcer la transparence, pour divulguer leurs comptes, pour améliorer leur gestion financière et pour renforcer les mécanismes de contrôle interne du financement politique, afin de regagner la confiance du public.
- 32 ▷ Il faudrait que les contrôles internes soient complétés par des contrôles externes, ainsi que par une surveillance de la société civile et des médias. L'accès aux informations financières est essentiel pour pouvoir s'acquitter de cette mission.
- 33 ▷ Il faudrait prendre des mesures pour faciliter l'examen du financement politique par les médias et les organisations de la société civile.
- 34 ▷ Il convient d'accorder aux organismes de contrôle externe l'indépendance nécessaire, des ressources suffisantes et des pouvoirs d'investigation adaptés. Dans certains pays européens, il existe des exemples de bonnes pratiques dont on peut s'inspirer.
- 35 ▷ Il faudrait que les réglementations couvrent tous les types de financement politique.
- 36 ▷ Il faudrait des efforts particuliers pour empêcher l'usage abusif des ressources administratives dont dispose l'exécutif dans l'intérêt d'un parti et pour éviter la politisation de la fonction publique. Il faut plus de recherches et d'orientations pratiques en la matière.
- 37 ▷ Les financements publics ne devraient pas être accordés sans conditions. Si les partis ne respectent pas les réglementations, il faudrait retirer (ou réduire) les financements et appliquer des sanctions.
- 38 ▷ Il faudrait inclure les mesures pour améliorer les systèmes de financement politique dans des stratégies globales de lutte contre la corruption.
- 39 ▷ Le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales peuvent soutenir les pays dans leurs efforts de réforme de leurs systèmes et de mise en oeuvre des réglementations, avec des programmes de coopération technique.
- 40 ▷ Les systèmes de lutte contre le blanchiment, mis en place dans de nombreux pays sur la base de normes internationales communes, offrent des possibilités de coopération internationale et devraient être utilisés pour empêcher l'usage abusif des systèmes financiers dans un but de financement illégal des partis politiques. On pourrait en particulier recourir à des dispositions relatives aux « personnes exposées politiquement » (PEP).
- 41 ▷ Il faudrait que les parlements et les partis politiques prennent les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre la Recommandation du Conseil de l'Europe « sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales » (Rec(2003)4) d'avril 2003).
- 42 ▷ Lors de l'élaboration des réglementations relatives au financement politique, il faudrait tenir compte des risques éventuels, pour éviter que ces réglementations ne favorisent ceux qui sont déjà au pouvoir, ne soient utilisées pour contrôler ou exclure les partis d'opposition ou empêcher de nouveaux partis d'entrer dans le jeu politique.
- 43 ▷ La bonne gouvernance est de plus en plus importante pour la stabilité des institutions démocratiques. C'est pourquoi, il faudrait que les membres du GRECO apportent leur soutien total et participent au troisième cycle d'évaluation qui traitera d'un certain nombre de problèmes essentiels liés au financement politique.

CONFLITS D'INTERETS

Le défi

- 44 On se préoccupe de plus en plus des conflits d'intérêts chez les membres du gouvernement et les représentants élus. Des intérêts privés susceptibles d'avoir une influence néfaste sur l'exercice de leurs fonctions et responsabilités officielles peuvent contribuer à la corruption des principes et des processus démocratiques et, ainsi, à l'abus de fonctions politiques au service d'intérêts privés, à l'inégalité politique, à un gouvernement au service d'intérêts particuliers soumis au lobbying et au trafic d'influences, à l'accès inégal aux ressources publiques et aux décideurs, au clientélisme politique, à la disparition de la transparence et de la responsabilité (obligation de rendre des comptes), à la « démocratie entrepreneuriale », au déclin de la confiance et de la participation.
- 45 Des réglementations en matière de conflits d'intérêts ou des règles de compatibilité relatives aux représentants élus ou aux membres du gouvernement existent depuis un certain temps dans plusieurs pays européens. Cependant, nombre de règles en matière de conflits d'intérêts ne s'appliquent qu'aux agents publics et pas nécessairement aux représentants élus ni aux membres de haut rang du gouvernement.
- 46 Les participants aux ateliers ont discuté les questions suivantes :
- Quelle a été jusqu'à présent l'efficacité des réglementations en matière de conflits d'intérêts pour prévenir la corruption politique et pour renforcer la confiance dans la démocratie ?
 - Quels enseignements en a-t-on tirés et quelles bonnes pratiques peuvent-elles être partagées ?
 - Outre les règles concernant les agents de la fonction publique, est-il nécessaire de réglementer aussi les conflits d'intérêts des représentants élus et des membres du gouvernement des pays européens ?
 - Quels devraient être le champ d'application et les principaux éléments d'une politique ou stratégie en matière de conflits d'intérêts ?
 - Comment peut-on assurer la mise en œuvre effective d'une telle politique ou stratégie ?

Bonnes pratiques

- 47 Sur la base de l'expérience de certains pays, les participants ont identifié plusieurs éléments de bonne pratique pour des réglementations judicieuses en matière de conflits d'intérêts et pour leur mise en œuvre effective, à savoir, notamment :
- 48 ▷ Définition – définition adaptée du conflit d'intérêts qui reflète les préoccupations de l'ensemble de la société.
- 49 ▷ Champ d'application – politique globale en matière de conflits d'intérêts, couvrant à la fois le niveau politique et la fonction publique. Bien que les principes soient les mêmes, leur application requiert des mécanismes adaptés qui doivent prendre en compte les spécificités de chacun des deux groupes.
- 50 ▷ Niveau infranational – La responsabilité des gouvernements centraux ne consiste pas seulement à assurer des cadres juridique, institutionnel et procédural pour le niveau central, en effet la bonne gouvernance implique aussi d'assurer la mise en œuvre effective des règles en matière de conflits d'intérêts au niveau infranational.
- 51 ▷ Approche – une approche équilibrée doit prendre en compte les coûts et les droits des individus (par exemple au respect de la vie privée) lors du choix des mécanismes de

contrôle et d'application (qu'il s'agisse du contrôle des processus, des personnes ou des résultats).

- 52 ▷ Equilibre – chercher à encourager la divulgation volontaire de tous les intérêts à titre préventif et éviter de trop insister sur la réglementation des violations et des sanctions.
- 53 ▷ Changer de priorités – après la mise en place des mécanismes formels, comme les lois et commissions, il convient de prendre des mesures de prévention, comme la sensibilisation, l'éducation et le suivi.

La voie à suivre

- 54 ▷ Etablir des règles claires en matière de conflits d'intérêts constitue un élément clé de politiques judicieuses de renforcement de la transparence et de la responsabilité, ainsi que de prévention de la corruption et donc de renforcement de la confiance du public dans les institutions démocratiques.
- 55 ▷ Les cadres en matière de conflits d'intérêts, élaborés par les gouvernements pour l'exécutif et l'administration publique, ne devraient pas s'appliquer uniquement aux fonctionnaires mais aussi, en particulier, aux responsables politiques et devraient couvrir l'identification des situations de conflits d'intérêts (avec une description claire des circonstances et relations garantissant que la politique en matière de conflits d'intérêts est soutenue par des stratégies et pratiques organiques), la mise en place de procédures d'identification, de gestion et de résolution des situations de conflits d'intérêts (notamment en veillant à ce que les personnes concernées sachent ce qu'ont attend d'elles et en fixant des règles claires pour traiter ces situations).
- 56 ▷ Il faudrait qu'il incombe aux gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que ce cadre soit mis en oeuvre et que la politique en matière de conflits d'intérêts soit appliquée (en mettant en place les procédures nécessaires, en suivant le respect des règles, en créant des partenariats). Il faudrait, notamment, que les responsables politiques fassent preuve d'initiative et donnent l'exemple.
- 57 ▷ Il faudrait que les parlements montrent l'exemple pour l'application des règles en matière de conflits d'intérêts et que les représentants élus montrent qu'ils sont prêts à déclarer les intérêts privés qui interviennent dans les décisions publiques.
- 58 ▷ Il faudrait que les déclarations d'intérêts fassent non seulement l'objet d'une publication, mais également d'une vérification.
- 59 ▷ Lors de l'élaboration des politiques en matière de conflits d'intérêts, il conviendrait de prendre en compte les risques éventuels, afin d'éviter de violer le droit au respect de la vie privée des représentants élus et des agents de la fonction publique, de décourager les citoyens de s'engager dans le vie politique ou de déconnecter la profession politique de la société.
- 60 ▷ Dans les institutions démocratiques, les organisations de la société civile et les médias ont une fonction particulièrement importante de révélation et de suivi des conflits d'intérêts.
- 61 ▷ Il faudrait que les organisations internationales fournissent des orientations aux pays, en fixant des normes communes basées sur les bonnes pratiques, suivent le respect de ces normes et apportent leur soutien avec des guides pratiques et des programmes de renforcement des capacités.
- 62 ▷ Il faudrait que les pays tiennent compte des Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public.
- 63 Concernant les conflits d'intérêt dans les administrations publiques, y compris leur révélation et gestion, les pays devraient garantir un suivi des recommandations approprié résultant du deuxième cycle d'évaluation du GRECO.

- 64 ▷ Les participants ont reconnu l'utilité des normes et des mécanismes de suivi internationaux, mais aussi le manque de publicité et de diffusion de ces normes dans l'ensemble de la société. C'est pourquoi il faudrait prendre des mesures pour diffuser les informations concernant ces normes et mécanismes.

LOBBYING

Le défi

- 65 Le pluralisme des intérêts est une caractéristique importante des démocraties. Il est donc légitime que les membres de la société s'organisent et fassent pression pour défendre leurs intérêts. Le lobbying constitue l'un des moyens permettant aux citoyens de participer aux processus de décision. Les groupes d'intérêts peuvent aussi fournir l'expertise nécessaire aux décideurs politiques pour prendre des décisions éclairées et contribuer ainsi à l'amélioration de la qualité des réglementations.
- 66 D'un autre côté, le lobbying n'est pas très transparent et certaines de ces techniques peuvent inciter à la corruption ; c'est le cas par exemple des contributions aux partis politiques, aux campagnes électorales ou aux représentants élus et des avantages illégitimes accordés aux agents de la fonction publique ou aux représentants élus, comme les contrats de consultant ou de salarié, les nominations dans des conseils d'administration, le pantouflage ou les emplois fictifs. Dans la plupart des pays d'Europe, le lobbying n'est pas réglementé.
- 67 C'est pourquoi le lobbying risque de conduire à la corruption des principes démocratiques et à des politiques au service d'intérêts particuliers, à la disparition de la transparence et de la responsabilité, à la cooptation des responsables politiques, à l'inégalité politique, à l'inégalité d'accès au droit et aux décideurs, à la démocratie « entrepreneuriale » et à l'exclusion des citoyens ordinaires des processus de décision. De plus, il semble que dans l'opinion le lobbying soit perçu comme une forme de corruption (différente du pot de vin) qui exclut ou réduit la participation des citoyens aux processus de décision. Il peut également être associé à des tendances autoritaires dans les processus de décision. Cependant, certains ont également avancé que le lobbying de groupes d'intérêts constituait un contrepoids au pouvoir des ONG, très populaires au plan politique.
- 68 Il est également probable que, en Europe, les activités de lobbying soient appelées à se développer avec l'accroissement des risques pour la démocratie que cela comporte, c'est pourquoi ce sujet figurera bientôt à l'ordre du jour politique des pays européens. Certains intervenants ont fait le lien entre le développement du lobbying et la tendance plus générale à la montée en puissance des groupes d'intérêts.
- 69 Si les réglementations peuvent aider à renforcer la transparence et la responsabilité, elles comportent également des risques. Elles peuvent limiter les possibilités de participation aux processus de décision ou offrir une couverture légale au trafic d'influences et à d'autres formes de corruption.
- 70 Les participants aux ateliers ont discuté les questions suivantes :
- Comment peut-on rendre le lobbying plus transparent ?
 - Quels enseignements peut-on tirer des réglementations ou codes de conduite (volontaires) existants ?
 - Est-il nécessaire de renforcer la réglementation du lobbying ? (arguments pour et contre, alternatives) ?
 - Quels seraient le champ d'application et les éléments principaux de réglementations du lobbying ?
 - A-t-on besoin de normes communes à l'ensemble de l'Europe ?

Bonnes pratiques

- 71 Au niveau des institutions de l'Union européenne, on dispose d'une expérience en matière d'autorégulation du lobbying par les lobbyistes. Le Code de conduite de la Society of European Affairs Professionals (SEAP) constitue un exemple intéressant, il incite les membres de l'organisation à un comportement respectueux de l'éthique et prévoit une surveillance. Cependant, jusqu'à présent, l'organisation n'a constaté aucune violation chez ses membres et n'a donc aucune expérience des sanctions.
- 72 La Commission européenne est en train de discuter l'Initiative européenne en matière de transparence, basée notamment sur « le besoin d'un cadre plus structuré pour les activités des groupes d'influence ». Dans sa version actuelle, la proposition prévoit :
- Un système d'enregistrement volontaire, géré par la Commission, avec une incitation claire à s'inscrire (par exemple des alertes automatiques sur les consultations)
 - Un code de conduite, commun pour tous les lobbyistes, qui sera élaboré par ces derniers
 - Un système de suivi et de sanctions en cas de non respect du code ou d'enregistrement incorrect
- 73 Le rôle des organisations de la société civile dans le suivi des activités de lobbying et des conflits d'intérêts est très important et mérite d'être encore renforcé.
- 74 Très peu de pays européens ont réglementé le lobbying. En Allemagne, le parlement fédéral impose aux groupes d'influence de s'enregistrer s'ils veulent être entendus. En Pologne, la Loi du 7 juillet 2005 « sur l'activité de lobbying dans le processus législatif » est relativement récente. Les expériences faites jusqu'à présent suggèrent que ces réglementations devraient être incorporées dans un effort global de renforcement de la transparence et de la responsabilité, ainsi que de la participation des citoyens.
- 75 Au contraire du Canada et des Etats-Unis, l'Europe dispose de peu d'expérience en matière de réglementation du lobbying (il existe cependant une différence fondamentale dans la mesure où, en Europe, les lobbyistes ne participent pas directement aux activités de collecte de fonds).

La voie à suivre

- 76 ▷ Comme en Europe on ne dispose que d'une expérience limitée en matière de lobbying, il est important de lancer des recherches et un débat public sur le sujet. Cela permettrait notamment de mieux cerner le problème.
- 77 ▷ Il faudrait que, sur la base de ces recherches et de ce débat, les gouvernements et les parlements adoptent et appliquent des réglementations en matière de lobbying, afin de renforcer la transparence et la responsabilité (obligation de rendre des comptes), ainsi que de prévenir la corruption et, ainsi, de renforcer la confiance du public dans les institutions démocratiques.
- 78 ▷ Le but des politiques et réglementations en matière de lobbying est de promouvoir la démocratie ainsi que de rétablir la confiance et la participation des citoyens dans les institutions et processus démocratiques.
- 79 ▷ En matière de réglementation du lobbying, il faut établir un équilibre subtil entre le besoin de transparence et de responsabilité, ainsi que la prévention de la corruption, d'une part, le risque de limitation de la participation directe dans les processus de décision et le pluralisme des intérêts, d'autre part. Dans les démocraties, le lobbying est légitime, cependant, il faut le rendre transparent. Il faudrait également veiller à ce que les législations soient conçues de façon à renforcer les capacités d'application.

- 80 ▷ Il ne faudrait pas que les réglementations servent de couverture légale aux activités de corruption.
- 81 ▷ Il ne faudrait pas que les réglementations servent de moyen de contrôle des organisations de la société civile.
- 82 ▷ Pour réduire les risques, il faudrait chercher des partenariats entre le public et le privé lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des réglementations.
- 83 ▷ Les réglementations sur le lobbying ne sont qu'un élément d'un effort plus global pour assurer la transparence et la responsabilité ainsi que la confiance du public dans les institutions démocratiques.
- 84 ▷ Il faudrait que ces politiques et réglementations incluent des codes de conduite (obligatoires), des systèmes d'enregistrement et la divulgation au public des activités de lobbying.
- 85 ▷ Les auditions concernant des politiques et projets de lois dans lesquelles ont pris part des lobbyistes doivent faire l'objet de compte-rendus mis à disposition du public.
- 86 ▷ Il faudrait prendre des mesures supplémentaires pour faciliter l'examen des activités de lobbying par les médias et les organisations de la société civile.
- 87 ▷ De nombreux problèmes liés au lobbying doivent être résolus directement par les parlements et les gouvernements, par exemple la réglementation du pantouflage et des emplois fictifs ou encore les conflits d'intérêts des parlementaires qui représentent des intérêts particuliers ou sont eux-mêmes lobbyistes.
- 88 ▷ Il faudrait que le Conseil de l'Europe, l'OCDE, l'UNODC et d'autres organisations internationales constituent des forums de débat public, soutiennent la recherche et élaborent des outils servant de base aux politiques nationales en matière de lobbying.
- 89 ▷ Ces activités pourraient conduire à un instrument qui fournirait aux pays européens des principes communs ou des orientations relatives aux politiques en matière de lobbying. Le processus de préparation d'un tel instrument, avec les débats publics, les consultations et la recherche serait, en lui-même, très utile.
- 90 ▷ Il faut des parlements et des parlementaires forts, de façon à pouvoir prendre des décisions informées, sans perdre de vue l'intérêt public et en contrecarrant l'influence illégitime des lobbyistes. Il faudrait que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'empare de ce sujet dans ses travaux à venir.

INFLUENCE ILLEGITIME EXERCEE SUR LA JUSTICE

Le défi

- 91 Un Etat démocratique est basé sur la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Le pouvoir judiciaire doit être indépendant, pour veiller à ce que les pouvoirs exécutif et législatif respectent les limites fixées par la constitution. Un Etat démocratique est fondé sur la primauté du droit : personne n'est au dessus de la loi et tous sont égaux devant la loi. Le droit à un procès équitable et à l'administration équitable de la justice est un droit humain fondamental. L'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la propriété, l'égalité, la compétence et la diligence constituent des valeurs et principes essentiels qui devraient guider le pouvoir judiciaire, on les retrouve dans un certain nombre d'instruments des Nations unies et du Conseil de l'Europe.
- 92 Cependant, en pratique, dans de nombreux pays européens, la confiance dans l'indépendance de la justice, son intégrité et son efficacité est plutôt faible. Dans beaucoup d'entre eux, il faut encore renforcer l'indépendance de ceux qui instruisent, poursuivent et jugent les infractions de corruption. L'influence illégitime qui peut être exercée par les gouvernements sur le système de justice pénale, telles les pressions

exercées par les responsables politiques sur les juges, procureurs et enquêteurs, est particulièrement préoccupante. Cette influence illégitime peut conduire à la corruption des principes démocratiques, c'est-à-dire, la primauté du droit, la séparation des pouvoirs et les droits de l'homme (droit à un procès équitable, administration équitable de la justice).

- 93 Les participants ont discuté les questions suivantes :
- Quelles mesures peut-on prendre pour assurer l'indépendance des juges, des procureurs, des enquêteurs et pour les protéger d'influences et pressions politiques illégitimes ?
 - Pour ce qui est du pouvoir judiciaire, comment peut-on promouvoir encore plus la mise en oeuvre de normes de conduite et d'intégrité du pouvoir judiciaire en Europe ?
 - Dans quelle mesure pourrait-on modifier les systèmes d'immunités des représentants élus, des membres du gouvernement et des magistrats afin de permettre de poursuivre la corruption et d'autres infractions criminelles ?

Bonnes pratiques

- 94 Les participants se sont ralliés à l'idée que, dans un Etat démocratique, ceux qui exercent le pouvoir judiciaire devraient également engager leurs responsabilités devant le peuple et que les systèmes judiciaires devraient être développés et améliorés en permanence pour relever les défis de plus en plus nombreux qui se posent au regard de l'indépendance et de la responsabilité de la justice.
- 95 Les participants ont identifié les principaux domaines de l'administration de la justice et du pouvoir judiciaire concernés par les pressions illégitimes, les pratiques d'abus et de corruption, à savoir, notamment, la promotion et le recrutement des juges, la titularisation, les salaires, les activités et emplois à l'extérieur, le pantouflage, les normes de conduite et les mécanismes disciplinaires.
- 96 Ils ont considéré que le droit pénal et les services de répression ne sont pas adaptés pour traiter de façon globale et efficace les violations de normes d'éthiques, les pressions illégitimes et les pratiques de corruption dans le système judiciaire.
- 97 Les participants sont convenus de ce que les normes de conduite constituaient un outil utile pour renforcer l'intégrité du pouvoir judiciaire. Cependant, à moins de les rendre obligatoires, il y a peu d'espoir qu'elles contribuent de façon significative au maintien de l'intégrité et de la responsabilité du pouvoir judiciaire. Dans ces conditions, les participants ont souligné l'importance d'un organe de surveillance crédible et indépendant qui aurait compétence pour recevoir les plaintes et enquêter, protéger les plaignants contre les représailles, protéger les juges contre le chantage et veiller à ce que toute violation établie des normes d'éthique fasse l'objet d'un examen, d'une décision et d'une sanction. En même temps, ils ont proposé que, tout en étant indépendant, l'organe de surveillance fasse partie intégrante du pouvoir judiciaire, en effet la connaissance du fonctionnement de la justice est essentielle pour identifier les abus éventuels.
- 98 Ils ont reconnu que la mise en oeuvre de normes de conduite pour les juges et les procureurs ne pouvait être basée uniquement sur des mesures punitives mais devait être tout autant basée sur l'éducation, notamment sur la sensibilisation aux comportements attendus des magistrats, aux dilemmes éthiques apparaissant dans la pratique.
- 99 En outre, ils ont considéré que la divulgation de la situation financière constituait un moyen efficace pour suivre les conflits d'intérêts potentiels et les résoudre de façon satisfaisante.

- 100 En ce qui concerne le renforcement de la confiance du public dans le pouvoir judiciaire, les participants ont recommandé de développer l'implication des représentants de la société civile dans l'élaboration de la politique, ainsi que la planification stratégique dans le système judiciaire. En outre, les participants ont considéré qu'il fallait renforcer la transparence de la productivité et des horaires de travail de la justice, ainsi que des activités à l'extérieur, tout cela afin de renforcer la responsabilité des juges.
- 101 Les participants ont pris note des mesures et approches adoptées par des organismes, tant du secteur public que du secteur privé, comme, la localisation des risques, la gestion et la communication des risques, les programmes d'information, ainsi que l'interaction avec le public et les médias, la constitution de partenariats avec la société civile et des sondages d'opinion réguliers. Ces mesures pourraient aussi constituer une source d'inspiration pour les institutions du secteur de la justice.
- 102 L'indépendance du pouvoir judiciaire comporte deux aspects, d'une part, l'indépendance d'esprit dont le juge doit faire preuve quand il tranche un litige. Par ailleurs, l'autre dimension de l'indépendance du pouvoir judiciaire relevant de la responsabilité de l'Etat, consiste à instaurer les conditions nécessaires pour que chaque juge puisse être dans un tel état d'esprit. Dans ces conditions, les participants ont invoqué la nécessité de modifier et de mettre à jour les Principes fondamentaux de l'indépendance de la magistrature de l'ONU de 1985 afin de les adapter aux défis du monde contemporain.

La voie à suivre

- 103 ▷ Les mesures à prendre sont bien définies dans les recommandations du premier cycle d'évaluations du GRECO. Il faudrait que leur but soit :
- la révision des procédures de nomination des juges et procureurs
 - le renforcement de l'indépendance de la justice vis-à-vis des pouvoirs politiques, ainsi qu'une évaluation indépendante et impartiale, une supervision et une responsabilité du pouvoir judiciaire ;
 - une indépendance accrue du bureau du procureur et la protection de ce dernier contre les pressions illégitimes dans l'exercice de ses pouvoirs de poursuite.
- 104 ▷ Il faudrait mettre en oeuvre les normes définies par les instruments pertinents du Conseil de l'Europe et des Nations unies en matière d'indépendance de la justice.

CONCLUSIONS GENERALES

- 105 La corruption politique risque de constituer une menace sérieuse pour l'avenir de la démocratie en Europe. Cependant, la prévention et le contrôle de la corruption politique fournissent également des occasions de renforcer les principes de la démocratie, ainsi que la confiance et la participation des citoyens. Il faudrait que les mesures de lutte contre la corruption, notamment les mesures pour prévenir la corruption liée au financement politique, aux conflits d'intérêts, au lobbying, à l'influence illégitime exercée sur la justice, ainsi qu'aux processus législatifs ou de décision politique en général, soient conçues de façon à renforcer la démocratie.
- 106 Les parlements, les gouvernements, les partis politiques, les organisations de la société civile, le secteur privé, ainsi que les organisations internationales et régionales, doivent contribuer au renforcement de la transparence, ainsi que de la responsabilité (obligation de rendre des comptes), et veiller au bon fonctionnement des institutions démocratiques.

- 107 Etant donné l'importance des médias pour découvrir la corruption politique, il faudrait aider à renforcer les capacités d'investigation des journalistes et les aider à constituer des réseaux.
- 108 Les résultats de la conférence vont inspirer les travaux du Conseil de l'Europe de différentes façons :
- Les activités liées à la démocratie, comme le Forum sur l'avenir de la démocratie, les Ecoles d'études politiques et la Commission de Venise
 - Il faudrait qu'ils soient repris par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
 - Ils inspirent le travail du Groupe d'Etats contre la corruption. Le GRECO suivra le respect des normes européennes en matière de financement des partis politiques lors de son 3^e cycle d'évaluations qui commencera en janvier 2007.
 - Ils encouragent le lancement de nouveaux programmes de coopération technique contre la corruption. De plus en plus, ces programmes vont devoir aider les pays à prendre des mesures contre la corruption politique, notamment en matière de financement politique, de conflits d'intérêts, de lobbying et d'influence illégitime exercée sur la justice.
 - Les discussions au sujet d'autres activités normatives vont se poursuivre et pourraient concerner la préparation d'un modèle de code de conduite pour les représentants élus ou des orientations sur les conflits d'intérêts et le lobbying.
 - Ils encouragent un renforcement de la coopération dans ces domaines avec d'autres organisations internationales, régionales et non gouvernementales, des organisations de la société civile et avec le secteur privé.

Strasbourg, le 21 novembre 2006