

LE CONFLIT D'INTERETS EN ITALIE

de **ANDREA PERTICI** (*Professeur de droit constitutionnel, l'Université de Pise*)

Index : 1. Une définition du conflit d'intérêts. – 2. Les caractéristiques d'une efficace discipline pour les situations du conflit d'intérêts des personnes qui sont chargées des fonctions publiques. – 3. Les instruments de prévention du conflit d'intérêts. – 3.1. Les instruments de prévention du conflit d'intérêts pour le fonctionnaire public qui *représente* des intérêts privés qui peuvent se poser en conflit avec l'intérêt public que doit être représenté en raison de la fonction publique exercée. – 3.2. Les instruments de prévention du conflit d'intérêts pour le politicien ou le fonctionnaire public qui *détient* des intérêts privés qui peuvent se poser en conflit avec l'intérêt public que doit être représenté en raison de la fonction publique exercée. – 4. La régulation italienne et sa application. – 4.1. Les antécédents. – 4.2. La loi n. 215/2004. – 4.3. L'application de la loi et le rôle de l'Agence garante de la concurrence et du marché. – 5. L'avis de la Commission de Venise et la nécessité d'une réforme.

1. Une définition du conflit d'intérêts

Le conflit d'intérêts peut se réaliser lorsque une personne qui exerce une fonction publique représente aussi un intérêt particulier, ou mieux privé, ou détient un intérêt privé qui peut se poser en conflit avec l'intérêt public que doit être représenté en raison des fonctions publiques exercées.

Il faut toute de suite préciser que les intérêts privés qui peuvent généralement se poser en conflit avec les intérêts publics gérés par la personne chargé de la fonction publique sont intérêts de nature surtout économique; il est donc pour cette raison que la discipline du conflit d'intérêts porte essentiellement, dans tous les Pays qui la prévoient, sur les rapports entre les intérêts publics et les intérêts économiques privé.

En effet, c'est justement pour cette raison que la régulation la plus ancienne et efficace du conflit d'intérêts est traditionnellement celle des États Unis d'Amérique, où il y a eu toujours (depuis leur fondation) une forte connexion entre politique (et l'Administration en particulier) et la communauté financière: comme l'on sait bien, en effet, le Président des États Unis nomme souvent aux plus importantes charges publiques des personnes qui se sont distinguées pour le succès gagné dans leur carrière privée (surtout dans les plus importantes compagnies du Pays) ou qui appartiennent aux plus importantes familles de la communauté financière (Rockefeller). Quelquefois c'est le Président même qui appartienne à une importante famille de la communauté financière (Kennedy, Johnson, Bush).

En Europe, au contraire, les plus importantes fonctionnes publiques ont été généralement attribuées aux politiciens professionnels, dans un *cursus honorum* qui souvent se déroule a partir des administrations locales pour arriver jusqu'aux plus importantes offices du Gouvernement National (évidemment dans certains cas). Pour cette raison c'est moins commune que les politiciennes se trouvent dans la situation de conflit d'intérêts comme nous venons de la définir.

2. Les caractéristiques d'une efficace discipline pour les situations du conflit d'intérêts des personnes qui sont chargées des fonctions publiques

Le conflit d'intérêt est une situation bien différente de la corruption. En effet, si la corruption se réalise lorsque la personne chargée d'une fonction publique accepte de faire quelque chose en faveur d'un privé, qui, également, fait quelque chose pour le (ou donne quelque chose au) fonctionnaire public, et pourtant est une situation en acte; le conflit d'intérêts, au contraire, est avant tout une situation potentielle, qui généralement n'a pas (encore) produit une action, mais qui pourrait conditionner l'activité du politicien ou du fonctionnaire, qui pourrait faire prévaloir l'intérêt privé sur l'intérêt public qu'il devrait servir.

En effet, le but qu'une discipline du conflit d'intérêts est censé viser est la sauvegarde de la confiance des citoyens dans les institutions publiques. En effet, lorsque un épisode de malhonnête (pour utiliser un terme général) se réalise, les citoyens perdent leur confiance dans les institutions publiques et les sanctions ne peuvent pas restaurer entièrement la confiance perdue.

Donc, si le système prévoit une intervention (seulement) successive, il ne réalise pas le but de sauvegarder la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Tout cela signifie que la réglementation du conflit d'intérêts doit, aux fins de résulter véritablement efficace, être préventive: en d'autres termes, la discipline du conflit d'intérêts doit exclure en avance que la gestion d'un intérêt public soit attribuée à une personne qui a, ou représente, des intérêts privés (différenciés de ceux de la généralité) potentiellement en conflit avec les intérêts publics que doivent être gérés par ladite personne dans l'exercice de ses fonctions publiques.

3. Les instruments de prévention du conflit d'intérêts

Quels peuvent être, donc, les instruments de prévention des situations de conflit d'intérêts?

Il faut dire, tout d'abord, que, en recherchant les instruments pour la prévention du conflit d'intérêts, ce qui est nécessaire est s'inspirer de critère du "minime moyen": ça veut dire que, parmi les instruments capables de prévenir la situation de conflit d'intérêts, on devra choisir le moyen qui, tout en gardant son efficacité, résulte le moins envahissant.

A ce propos, c'est nécessaire distinguer, d'un côté, le cas dans lequel le conflit d'intérêt se réalise parce-que la personne chargée de la fonction publique représente aussi un intérêt particulier, ou mieux privé, qui peut se poser en conflit avec l'intérêt public que doit être représenté en raison de la fonction publique exercée et, de l'autre côté, le cas dans lequel le conflit d'intérêt se réalise parce-que la personne chargée de la fonction publique soit au même temps titulaire d'un intérêt privé, qui peut se poser en conflit avec l'intérêt public que doit être représenté en raison de la fonction publique exercée.

3.1. Les instruments de prévention du conflit d'intérêts pour le fonctionnaire public qui *représente* des intérêts privés qui peuvent se poser en conflit avec l'intérêt public que doit être représenté en raison de la fonction publique exercée

Dans le premier cas la prévention résultera plus aisée. Il suffira, en effet, imposer un choix préventif à l'acceptation de la fonction publique. Si la personne qui représente un intérêt particulier, ou mieux privé, veut exercer la fonction publique, elle devra préalablement renoncer à ladite représentation d'intérêts privés; en revanche, si cette même personne préférera représenter les intérêts privés (qui peuvent entrer en conflit avec les intérêts publics), elle ne pourra pas exercer (ni par conséquent être nommée à) la fonction publique. On doit préciser que dans le cas des fonctions publiques électives ce choix doit être accompli *après* les élections. En effet, le seul fait de participer aux élections en tant que candidat ne peut pas être considéré suffisant à créer une situation de conflit d'intérêt, car il sera seulement après la conclusion des opérations électorales que l'élu se trouvera dans la position de représenter, à la fois, des intérêts publics et des intérêts privés que *pourraient* entrer en conflit (on doit faire référence – c'est-à-dire – à une situation "*in office*").

Tout cela signifie que l'instrument qui peut être utilisé pour prévenir une situation de conflit d'intérêt qui se réalise lorsque la personne chargée de la fonction publique représente au même temps un intérêt particulier, ou mieux privé, qui peut se poser en conflit avec l'intérêt public qui doit être représenté en raison de la fonction publique exercée, c'est l'incompatibilité.

A l'incompatibilité on peut ajouter un devoir d'abstention, dont la prévision doit être limitée aux cas dans lesquels le conflit d'intérêts se réalise dans une circonstance extraordinaire et difficilement prévisible. En effet, en premier lieu, ce remède pourra se démontrer dépourvu d'une efficacité réelle, parce-que le sujet qui exercera la fonction publique à la place de celui qui devra s'abstenir généralement saura que le titulaire de la fonction a un intérêt bien déterminé dans la question. Cela signifie que le premier pourra être influencé par ladite circonstance de connaissance de l'intérêt de l'abstenu (et la même situation se peut réaliser quand la décision doit être adoptée par un conseil ou par une assemblée dont le sujet qui doit s'abstenir fait partie, surtout lorsqu'il en soit le Président). En second lieu, un devoir général d'abstention ne peut pas être imposé quand une situation de conflit d'intérêts est destinée à se réaliser avec une certaine régularité, parce-que dans ce cas l'abstention finirait par devenir tellement fréquente, et par fois même presque permanente, que l'exercice même de la fonction publique en serait empêchée.

3.2. Les instruments de prévention du conflit d'intérêts pour le politicien ou le fonctionnaire public qui *détient* des intérêts privés qui peuvent se poser en conflit avec l'intérêt public que doit être représenté en raison de la fonction publique exercée

La situation dans laquelle le conflit d'intérêt se réalise en raison du fait que la personne chargée de la fonction publique *détient* à la fois un intérêt privé, que peut se poser en conflit avec l'intérêt public que doit être poursuivi dans l'exercice de la fonction publique, est sans doute plus compliquée à résoudre.

En effet, le choix entre l'intérêt public et l'intérêt privé est, dans ce cas, plus radicale. Si l'intéressé veut exercer une fonction publique, il devra *se débarrasser de son intérêt privé*.

Cela signifie que l'instrument qui peut être utilisé pour prévenir le conflit d'intérêt, dans ce cas, sera, en premier lieu, *l'aliénation des intérêts privés* (p.e. des participations des sociétés) : cette solution résulte – il faut bien l'admettre – assez onéreuse. C'est pour

ce motif que la réglementation de la matière peut prévoir une discipline de cette aliénation, suivant temps et modalités qui peuvent rendre ladite vente moins onéreuse (en attendant que l'aliénation se réalise le sujet intéressé devra s'abstenir de toute décision qui pourrait être considérée adoptée en conflit d'intérêts). quoi qu'il en soit, on ne peut pas oublier que l'acceptation d'une charge publique n'est jamais obligatoire. Dans les Etats Unis d'Amérique la réglementation du conflit d'intérêts prévoit comme alternative à l'aliénation le *blind trust*, avec lequel les intérêts privés de la personne chargée d'une fonction publique (*settlor*) sont commis à un sujet spécialisé (*trustee*) qui transforme et administre le patrimoine du premier, qui jamais devra savoir où ses intérêts privés sont concentrés.

4. La régulation italienne et sa application

4.1. Les antécédents

En Italie la question du conflit d'intérêts n'a pas été objet d'attention jusqu'à l'entrée dans le champ de la compétition politique de M. Silvio Berlusconi (1993-1994). Dans la période qui est généralement connu comme la "Première République" (de l'entrée en vigueur de la Constitution, en 1948, à l'adoption d'un système électoral pour la plupart majoritaire, en 1994) il n'y a eu que quelque cas isolé de conflit d'intérêts, pas véritablement considérable (p.e. M.me Susanna Agnelli, importante actionnaire de la Compagnie FIAT a été Sous-secrétaire aux Affaires étrangères, et plus tard en 1995 Ministre des Affaires étrangères), pour le motif que nous avons dit au début, c'est-à-dire que en Italie, comme généralement en Europe, les plus importantes fonctionnaires publiques ont été généralement attribuées aux politiciens professionnels, dans un *cursus honorum* qui normalement se déroule à partir des administrations locales jusqu'aux plus importantes offices du Gouvernement National.

Il y avait seulement quelque disposition isolé, concernant, au niveau national, quelque cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire ou la déclaration des intérêts des parlementaires.

Lorsque, entre la fin du 1993 et le début du 1994, M. Silvio Berlusconi a décidé de fonder un parti et d'entrer en politique, on a commencé à parler de conflit d'intérêts, avec quelque imprécision. En effet, le secteur économique dans lequel les très relevant intérêts privés de M. Berlusconi sont concentrés est le secteur de médias, ce qui a déterminé un problème de plus: le respect de la liberté d'expression et de la parité d'accès des toutes les forces politiques à l'information. Mais ce dernier problème est lié avec celui du conflit d'intérêts seulement dans ce cas particulier et les deux questions ne doivent pas être brouillées/confondues.

De toute façon, M. Berlusconi, en 1994, en absence de quelconque discipline concernant le conflit d'intérêts, a pu devenir Président du Conseil de Ministre, sans séparer ses intérêts privés des intérêts publics qu'il aurait du poursuivre dans l'exercice de sa fonction publique.

Une discipline en cette matière n'a été approuvée ni dans la législature du 1994-1996 (lorsque, après le bref premier Gouvernement Berlusconi, il y a eu un Gouvernement d'unité National composé de Ministres "techniques") ni dans la législature successive (dans laquelle la majorité parlementaire était formée par des partis de centre-gauche

lesquels, tout en ayant longuement affirmé la nécessité d'une loi sur le conflit d'intérêts, finalement ne furent capables d'approuver une loi).

En effet, la première loi sur le conflit d'intérêts a été proposée par le deuxième Gouvernement Berlusconi (en particulier le Ministre proposant a été M. Frattini, Ministre de la Fonction Publique, dont la loi est connue comme "loi Frattini") et approuvée par un Parlement avec une majorité de centre-droite: c'est la loi n. 215/2004 portant "Normes en matière de résolution des conflits d'intérêts".

4.2. La loi n. 215/2004

Cette loi se réfère seulement aux titulaires des fonctions (politiques) du Gouvernement National (Président du Conseil, Ministres, Sous-secretaires, Commissaires extraordinaires du Gouvernement) et décerne – selon le schéma tracé auparavant – : *a*) le cas dans lequel le conflit d'intérêts se réalise parce-que la personne chargée de la fonction publique représente à la fois aussi un intérêt particulier, ou mieux privé, que peut se poser en conflit avec l'intérêt public que doit être représenté en raison de la fonction publique exercée ; *b*) le cas dans lequel le conflit d'intérêts se réalise parce-que la personne chargée de la fonction publique détient au même temps un intérêt privé, qui peut se poser en conflit avec l'intérêt public qui doit être représenté dans l'exercice de la fonction publique .

En ce qui concerne la première situation, la loi a introduit une longue liste d'incompatibilités (art. 2), qui, en effet, empêchent aux membres du Gouvernement d'exercer toute autre fonction que celle du mandat parlementaire ou d'un mandat représentatif dans les autonomies locales.

Le conflit d'intérêt proprement dit se réalise (art. 3) «quand le titulaire d'une fonction gouvernementale prend part à l'adoption d'un acte, y compris en formulant une proposition, ou omet un acte qui s'impose à lui, en se trouvant en situation d'incompatibilité selon la prévision de l'art. 2 ou quand l'acte ou l'omission a une incidence spécifique et préférentielle sur le patrimoine du titulaire, de son époux ou des parents entre le deuxième degré, ou des compagnies ou sociétés contrôlés par eux, selon la prévision de l'art. 7 de la loi 10 Octobre 1990, n. 287, avec dommage pour l'intérêt public».

Le membre du Gouvernement qui se trouve dans une situation de conflit d'intérêts doit s'abstenir de l'adoption de tout acte comme de la participation à toute délibération. C'est donc l'abstention – le plus faible des instruments qui nous avons rappelés auparavant – le seul remède au conflit d'intérêts prévu par la loi Italienne.

Dans le système de cette loi, l'individuation des conflits d'intérêts est possible uniquement grâce à une déclaration qui les membres du Gouvernement doivent remettre à l'Agence garante de la concurrence et du marché (art. 5) en indiquant (dans trente jours) les situation d'incompatibilité dans lesquelles ils se trouvent et (dans quatre-vingt-dix jours) les informations concernant le patrimoine (y compris les participations actionnaires). Les déclarations patrimoniales sont présentées aussi par l'époux/épouse et par les parentes dans le deuxième degré du titulaire de l'office du Gouvernement.

L'Agence garante de la concurrence et du marché, donc, contrôle (avec celle de l'audiovisuel, quand le conflit d'intérêts concerne le secteur des médias) que les membres du Gouvernement n'agissent pas dans une situation de conflit d'intérêts (selon les prévisions de la loi). Mais quels sont les sanctions que l'Agence peut adopter? L'unique vraie sanction peut être imposée contre la compagnie qui ait obtenu un

avantage économique de la décision publique: en effet, la loi dispose que «l'Agence garante de la concurrence et du marché somme l'entreprise de s'abstenir de tout comportement la conduisant à invoquer l'acte (pris par le ministre) ou bien encore de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser une telle violation et, le cas échéant, pour en corriger les effets. En cas de refus de régularisation dans les délais impartis, l'Agence émet une sanction pécuniaire à l'encontre de l'entreprise dont le montant est fixé en fonction de la gravité du comportement en cause et reste proportionné à l'avantage patrimonial ainsi acquis par l'entreprise»: il est évident que pour l'entreprise le solde est ainsi, dans le pire des cas, équivalent à zéro.

Pour le reste, l'Agence peut seulement rédiger un rapport portant sur l'éventuelle existence d'une situation de conflit d'intérêts et, selon la prévision de l'art.3 de la loi en question, la présenter aux Présidents des deux Chambres, qui ne sont pas obligés à en informer les Chambres, qui, dans tous les cas, dans une forme du Gouvernement parlementaire (où le Gouvernement a la confiance de la majorité parlementaire) bien difficilement pourront prendre des mesures contre le Président du Conseil (qui généralement est le chef de la majorité parlementaire), les Ministres ou les autres titulaires d'une fonction gouvernementale. Il faut d'ailleurs à ce propos rappeler que l'Agence n'a jamais pris aucune disposition en ce sens.

L'Agence garante de la concurrence et du marché doit aussi présenter un rapport semestriel dans lequel elle doit donner toute information relative au respect des obligations imposées par la loi.

La loi présente, donc, beaucoup de limites, entre lesquels nous voudrions rappeler au moins les suivants:

1. en premier lieu, les sujets concernés par cette discipline sont seulement les titulaires d'une fonction gouvernementale, même si une situation de conflit d'intérêts peut surgir aussi par rapport à d'autres titulaires des fonctions publiques;
2. en deuxième lieu, il y a une définition de conflit d'intérêts qui présente plusieurs limites. Le plus relevant est la prévision de la nécessité d'un dommage pour l'intérêt public. En effet, ce dommage est souvent très difficile à prouver (parce que on devrait démontrer que, si le titulaire de la fonction gouvernementale avait agi diversement, on aurait pu obtenir une différente solution, plus avantageuse pour l'intérêt public. En outre, l'agir en conflit d'intérêts endommage la confiance publique dans les institutions même s'il n'y a pas (ou on ne peut pas prouver) un dommage pour l'intérêt public. En ce qui concerne la «incidence spécifique et préférentielle» de la décision adoptée sur le patrimoine du titulaire de la fonction gouvernementale (nécessaire pour la réalisation du conflit d'intérêts) elle est, à notre avis, justement prévue, parce-que ce n'est pas possible considérer relevant n'importe quelle incidence (même si modeste ou, mieux, même si commune à la généralité des citoyens), mais la loi même ou des dispositions de mise en place de cette dernière devraient définir plus exactement la signification de l'expression «incidence spécifique et préférentielle».
3. en outre, le système n'est pas préventif, comme nous avons dit qu'il devrait être pour poursuivre le but de sauvegarder la confiance publique dans les institutions, mais (sauf pour les situations d'incompatibilité) successif (l'Agence contrôle s'il

y a eu une conduite violatrice de l'art. 3), sans être, d'ailleurs, effectivement sanctionnant (la seule sanction est prévue pour les entreprises): il y a la prévision d'un (possible) dommage, mais pas d'un dédommagement. Le système peut reconnaître l'existence d'un conflit d'intérêts, mais il ne peut pas le prévenir ni le sanctionner.

4.3. L'application de la loi et le rôle de l'Agence garante de la concurrence et du marché

L'application de la loi a confirmé tous ces limites, comme il résulte des rapports semestriels de l'Agence garante de la concurrence et du marché.

En particulier, ces rapports montrent un bon fonctionnement du système des incompatibilités: quand il a été nécessaire, les titulaires des fonctions gouvernementales ont démissionné (même s'il y a eu quelque problème concernant les incompatibilités successives, prévus pour les douze mois après la fin du mandat gouvernemental).

En revanche, le conflit d'intérêts "patrimonial" a montré bien tous les limites que nous avons auparavant mis en évidence.

En particulier, il y a eu, en 2005, un cas concernant la contribution publique pour l'achat des "decoders" pour la télé numérique, qui pouvait avantager une entreprise du frère du Président du Conseil. Dans ce cas l'abstention du Président n'a pas été considérée suffisante, parce que la norme était contenue dans la "loi financière", qui a un contenu hautement politique auquel le Président du Conseil ne peut jamais (même s'il s'abstient) être considéré étranger. Cependant, dans ce cas, l'Agence garante de la concurrence et du marché a établi que il n'y a pas une évidence d'un avantage économique pour l'entreprise du frère du Président du Conseil. Tout cela montre la faiblesse et l'ambiguïté de la définition de conflit d'intérêts dans la loi italienne, surtout par rapport à l'influence spécifique et préférentielle, nécessaire aux fins de la réalisation du conflit.

L'Agence garante de la concurrence et du marché a, en effet, dénoncée à maintes reprises les problèmes de fonctionnement de la loi, mais cette dernière n'a jamais été soumise à aucune réforme.

5. L'avis de la Commission de Venise et la nécessité d'une réforme

Dans sa Résolution 1387/2004 («Monopolisation des médias électroniques et possibilité d'abus de pouvoir en Italie»), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise (de la ville où elle se réunit), organe consultatif du Conseil de l'Europe créée en 1990, «de donner un avis sur la compatibilité de la loi Gasparri et du projet de loi Frattini avec les standards du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression et de pluralisme des médias, à la lumière notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme».

On doit noter que le Conseil d'Europe, dans ce cas, a concentré sa attention sur le spécifique problème de la liberté d'information plutôt que sur le conflit d'intérêts. Comme nous avons dit, les deux questions, en Italie, sont liées parce que le plus relevant

cas de conflit d'intérêts est représenté par M. Berlusconi qui est un des principaux politiciens Italiens qui a présidé quatre Gouvernements (1994 ; 2001-2005 ; 2005-2006; 2008-2011) et qui est le principal entrepreneur dans le secteur des médias (et, en effet, on peut lire dans l'avis que «l'Assemblée parlementaire s'inquiète de la concentration des pouvoirs politique, économique et médiatique dans les mains d'une seule personne, le Premier ministre Silvio Berlusconi»). Cependant, les deux questions (du conflit d'intérêts et de liberté d'expression et de pluralisme des médias) doivent être tenues bien distinguées, car la première peut se réaliser dans quelconque secteur économique et pourtant les instruments pour le résoudre, en premier lieu en le prévenant, n'ont rien à faire avec les instruments nécessaires pour garantir la liberté d'expression et le pluralisme des médias.

En effet, la Commission de Venise, dans son avis n. 309/2004 du 13 Juin 2005, sans négliger la liaison entre les deux questions, après une longue analyse du secteur des médias et des problèmes que concernent leur concentration, a depuis consacré la dernière part de son avis spécifiquement au conflit d'intérêts, eu regard, en particulier, à la loi Frattini approuvée l'année précédente.

Dans ce part la Commission rappelle la définition de conflit d'intérêts donnée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe («Un conflit d'intérêts naît d'une situation 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») et celle du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques («Un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités»), que, comme il est évident, sont très pareilles à la définition que nous avons donnée au début.

Les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public adoptées par l'Organisation de coopération et de développement économiques prévoient aussi les instruments pour la résolution des conflits d'intérêts, qui peuvent être: «Désinvestissement ou liquidation de l'intérêt par l'agent public; Récusation de l'agent public pour la procédure concernée; Limitation de l'accès de l'agent public à certaines informations; Mutation de l'agent public à des fonctions n'impliquant pas une situation de conflit d'intérêts; Redéfinition des missions et des compétences de l'agent public; Consignation de l'intérêt générateur de conflit d'intérêts dans une fiducie sans droit de regard; Démission de l'agent public des fonctions qu'il exerce à titre privé, ou Démission de l'agent public des fonctions publiques qu'il exerce».

Après une récapitulation des normes de la loi Frattini, la Commission de Venise relève que «la loi déclare seulement une incompatibilité générale entre la direction d'une société et une fonction publique, pas entre la propriété d'une telle société, en tant que telle, et une fonction publique. [...] Pourtant, en Italie, il semble que ce soit l'aspect le plus important du conflit d'intérêts, celui qui a rendu nécessaire l'adoption de la loi. C'est pourquoi, la loi Frattini devrait apporter une solution adaptée à ce problème», que – on peut dire après presque dix ans – n'a jamais été adoptée.

Avec référence à la définition du conflit d'intérêts que – selon l'art. 3 de la loi que nous avons vu auparavant – se réalise «quand le titulaire d'une fonction gouvernementale prend part à l'adoption d'un acte, y compris en formulant une proposition, ou omet un acte qui s'impose à lui [...] quand l'acte ou l'omission a une incidence spécifique et préférentielle sur le patrimoine du titulaire, de son époux ou des parents entre le deuxième degré, ou des compagnies ou sociétés contrôlés par eux, selon la prévision de l'art. 7 de la loi 10 Octobre 1990, n. 287, avec dommage pour l'intérêt public», la Commission de Venise a relevé que «la nécessité que cet effet soit *spécifique et au détriment de l'intérêt général* rend la charge de la preuve très lourde et cette disposition difficilement applicable en pratique» (comme en effet a plus tard relevé l'Agence garante de la concurrence et du marché, que cette lois devrait en effet appliquer).

Ça porte à la conclusion – que nous partageons entièrement – que «la solution apportée par la loi Frattini au problème des conflits d'intérêts consiste en un mélange d'incompatibilités a priori (essentiellement de nature administrative) et en l'examen a posteriori d'actes de gouvernement individuels. Elle ne comporte pas de *mesures de prévention* suffisantes pour résoudre un conflit d'intérêts potentiel. Au lieu de cela, les Autorités antitrust et de l'audiovisuel doivent enquêter, au cas par cas, sur les abus, quand un acte du gouvernement est considéré comme violant la loi. Cela pourrait obliger à enquêter sur un grand nombre d'actes individuels, ce qui constituerait une charge pour l'autorité concernée et pèserait sur son action». On peut ajouter que après ceux lourdes investigations – comme nous avons vu – l'Autorité ne peut pas adopter aucune sanction réelle.

En fin, donc «la Commission considère que la loi Frattini a peu de chances d'avoir un impact significatif sur la situation actuelle en Italie. Elle invite donc les autorités italiennes à continuer d'étudier cette question dans le but de trouver une solution adaptée».

En effet, pendant la XV législature, la Commission Affaires Constitutionnels de la Chambre de Députés a proposé une nouvelle discipline du conflit d'intérêts que s'inspirait au système des Etats Unis et que donc était préventive et prévoyait efficace instruments de séparation des intérêts privés et publics. Mais, la fin anticipée de la législature et les fortes divisions de la majorité de centre-gauche ont empêcher quelconque réforme.

En conclusion, on peut ajouter que quelque attention a été consacré au conflit d'intérêts par la très récente « loi anticorruption » (l. n. 190/2012), que a été approuvée par le Parlement Italien au début de Novembre 2012. Dans cela il ya en effet quelque prévisions que concernent le conflit d'intérêts (même potentiel) des dirigeants publics, pour lesquels, cependant, n'est prévu qu'un devoir d'abstention.