

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION DU GRECO: CONCLUSIONS ET TENDANCES

En Octobre 2017, Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a publié un [rapport](#) qui analyse les principales tendances, les défis et les bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption dans la législature et le pouvoir judiciaire. Ce rapport est basé sur le 4^{ème} Cycle d'Évaluation du GRECO lancé le 1^{er} janvier 2012. Il examine les instruments existants pour promouvoir l'intégrité parmi les parlementaires, les juges et les procureurs dans les pays du GRECO et identifie les domaines dans lesquels des progrès peuvent être réalisés.

1. Parlementaires

Des controverses et des scandales très médiatisés impliquant des parlementaires ont entraîné un appel accru aux réformes. Dans ce contexte, les parlementaires ont reçu un plus grand nombre de recommandations lors du 4^{ème} Cycle que les deux autres groupes. Les recommandations varient de la gestion des conflits d'intérêt aux limitations de l'immunité parlementaire. Elles comprennent

- l'**amélioration des systèmes de déclaration** grâce à l'extension de la portée des informations aux avantages tels que les cadeaux, les voyages et les postes officiels non rémunérés ainsi qu'à l'ensemble du patrimoine, des revenus et du passif supérieur à un certain seuil, ou l'abaissement du plafond afin de recueillir plus d'informations pertinentes; à l'élévation du niveau de détail requis concernant le patrimoine significatif; et à l'extension des obligations de déclaration aux conjoints et à la famille proche des parlementaires ;
- l'introduction d'un système de **déclaration ad hoc des conflits d'intérêts** ;
- la mise en place de **règles claires** sur l'acceptation de **cadeaux** et autres avantages ;
- l'**élaboration de lignes directrices** à l'intention des parlementaires sur la façon dont ils sont censés **interagir avec les lobbyistes** et d'autres tiers qui souhaitent influencer les processus législatif ;
- l'**adoption de codes de conduite** destinés aux parlementaires ;
- l'établissement d'un service de **conseil confidentiel spécialisé** en questions éthiques ;
- la **consolidation des mécanismes de contrôle** grâce au renforcement des moyens et au soutien des organes compétents ;
- la **suppression des obstacles** à la conduite d'**enquêtes effectives** sur les allégations d'actes de corruption commis par des parlementaires ou leurs associés.

Exemples de bonnes pratiques

- **Le système de déclaration en Géorgie** : les parlementaires doivent soumettre une déclaration de patrimoine détaillée au Bureau de la Fonction Publique par voie

électronique dans un délai de deux mois à compter de leur élection, puis une fois par an au cours de leur mandat et, enfin, dans un délai d'un an après la fin de leur mandat. De plus, les candidats à l'élection doivent soumettre une déclaration de patrimoine dans un délai d'une semaine à compter de leur enregistrement en tant que candidat. Le Bureau de la fonction publique contrôle la conformité des déclarations avec la loi et veille à l'accessibilité de leur contenu au public.

- **Le système d'incompatibilités en Espagne** repose sur trois grands principes : (i) l'exercice exclusif du mandat parlementaire; (ii) l'incompatibilité avec les activités annexes pratiquées dans le secteur public (à l'exception, d'une part, des postes occupés dans les collectivités locales, le parlementaire devant alors, dans tous les cas, choisir entre l'une ou l'autre rémunération ; d'autre part, des activités d'enseignement à temps partiel dans une université publique) ; (iii) l'incompatibilité avec une activité annexe dans le secteur privé pouvant aller à l'encontre du principe d'exercice exclusif¹ ou donner lieu à un conflit d'intérêts. Le caractère public du débat et du vote sur les activités accessoires à l'Assemblée semble suffisamment dissuasif pour inciter les parlementaires à se conformer aux règles en vigueur.

De plus, le GRECO a révélé que la mise en œuvre d'un grand nombre de mesures de prévention de la corruption déjà adoptées par les États membres était insuffisante. Les parlementaires doivent prendre plus de responsabilités pour maintenir des normes strictes de conduite éthique dans leurs propres rangs. En ce sens, le GRECO s'est montré critique à l'égard des Parlements qui n'assument pas suffisamment la responsabilité de la prise de mesures face aux comportements répréhensibles de parlementaires.

Enfin, le GRECO a précisé que la responsabilité de chacun est primordiale, car, pour qu'un mécanisme d'intégrité fonctionne dans un secteur donné, il doit être compris dans un premier temps, puis reconnu comme légitime et « intériorisé » par ceux qui sont tenus de respecter les règles. Le défi permanent est d'assurer que tous les parlementaires : a) connaissent les règles ; b) reçoivent des orientations sur la façon de traduire les limites et restrictions dans leurs pratiques quotidiennes ; c) comprennent les mesures correctives ou disciplinaires à prendre en cas de violation des règles ; et d) assument une responsabilité collective au titre de l'institution pour s'assurer qu'une action est menée.

2. Juges

¹ En Espagne, le système d'incompatibilités est établi par la Loi sur le régime électoral général ([Loi Organique 5/1985 du 19 juin](#)). Selon l'article 151, le mandat parlementaire doit être exercé avec une « dévouement absolu » et est donc incompatible avec toute autre activité publique ou privée. Cependant, des exceptions sont autorisées. Par exemple, l'article 159 exclut la production et la création littéraire, artistique, scientifique ou technique du champ des incompatibilités. En outre, les activités privées non prévues par la loi peuvent être autorisées par la [Commission des Incompatibilités](#) du Sénat et la [Commission du Statut des Députés](#) du Congrès.

Le GRECO a souligné que les juges doivent jouer un rôle actif pour s'assurer que leurs pairs agissent avec intégrité. Les États membres sont conseillés de:

- **renforcer l'indépendance judiciaire** comme principe explicite par les instances judiciaires ;
- garantir une **progression de carrière fondée sur le mérite** et autres conditions d'emploi équitables ;
- rendre les **nominations judiciaires** aussi **transparentes** que possible sur la base de critères formels et objectifs ;
- **accroître la sécurité du mandat** des juges et **réglementer le transfert** des juges entre les tribunaux pour restreindre les situations où le transfert est possible sans consentement ;
- réserver la révocation aux actes répréhensibles les plus graves et mettre en œuvre des **processus disciplinaires** clairs et **transparentes** ;
- adopter des **codes de conduite** avec un ensemble clair de règles déontologiques ;
- soutenir et **orienter les juges** pour qu'ils respectent les principes déontologiques dans des situations difficiles, mais aussi à ce que des mécanismes soient en place pour faire face aux comportements répréhensibles, le cas échéant ;
- rendre la **formation** initiale obligatoire et offrir un perfectionnement professionnel continu ;
- assurer **un contrôle et un suivi appropriés** de la conduite des juges sans porter atteinte à leur indépendance.

Exemples de bonnes pratiques

- **Le mécanisme de plainte public en France** : Depuis la réforme constitutionnelle de juillet 2008, les justiciables peuvent aussi saisir le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) s'ils estiment qu'un magistrat a commis une faute disciplinaire. Des conditions de recevabilité et une procédure d'examen des plaintes sont prévues à cet égard. En cas de plainte recevable, la Commission d'admission des requêtes sollicite du chef de la Cour où exerce le magistrat mis en cause des observations et tous éléments utiles puis renvoie le dossier devant la formation compétente du CSM.
- **Le système de répartition des affaires en Slovénie** : La Cour suprême slovène est responsable de l'informatisation du système judiciaire. Elle a mis en place des technologies nouvelles dans les tribunaux pour mettre en œuvre les règles de répartition des affaires et de publicité. Les registres des tribunaux sont intégralement informatisés et accessibles au public. Environ 95 % des affaires sont enregistrées et réparties par voie électronique. Les programmes de travail annuels de tous les tribunaux sont publiés sur le site internet de l'administration judiciaire. Cet aspect du système est positif car il garantit le respect de la procédure d'attribution automatique des affaires aux juges.

L'informatisation a renforcé la confiance de l'opinion publique dans le système de répartition des affaires, les plaintes de parties ayant pratiquement cessé en la matière.

- **La boîte à outils des bonnes pratiques en Suède** : Pour renforcer la confiance du public dans l'appareil judiciaire suédois, la magistrature a entrepris un processus de réflexion sur l'éthique. Tous les juges ont été invités à donner leur avis pendant le processus de rédaction. Cette initiative a abouti à la création d'une boîte à outils des bonnes pratiques judiciaires, qui s'organisent autour de quatre grands axes : (i) l'indépendance; (ii) l'impartialité et l'égalité de traitement ; (iii) la bonne conduite et le respect d'autrui ; et (iv) l'expertise et l'efficacité. Avec plus d'une centaine de questions sur des situations concrètes et une référence aux principes internationaux dans le domaine, la boîte à outils se veut un instrument évolutif qui guide les juges dans les dilemmes qui peuvent se poser à eux au cours de leur carrière.

Par ailleurs, l'évaluation a permis de détecter des problèmes relatifs à l'indépendance judiciaire et des défaillances dans les structures qui séparent les trois branches du pouvoir. Les frontières institutionnelles doivent être mieux délimitées dans tous les pays du GRECO. Par conséquent, les membres des pouvoirs exécutif et législatif doivent s'abstenir de toute critique publique inappropriée à l'égard des juges, à titre individuel, et de leurs décisions, ainsi qu'à l'égard du pouvoir judiciaire en général. De même, le passage des juges à la sphère politique est un point très controversé compte tenu des doutes qui peuvent en découler quant à l'indépendance réelle et perçue et à la séparation des pouvoirs.

3. Procureurs

Il est rappelé que l'intégrité et la prévention de la corruption devraient être les principes directeurs de tout service de poursuite et que les procureurs devraient montrer l'exemple dans ce domaine. À cet effet, les États membres sont encouragés à :

- renforcer la **transparence dans la sélection, le transfert et la promotion** des procureurs ;
- mettre en place des **protections solides** contre l'influence indue à l'intérieur comme à l'extérieur du système ;
- éviter que la menace de cessation de fonctions ne soit utilisée pour influencer sur les enquêtes ;
- **réglementer** la capacité du **Ministère de la Justice** demander ou d'obtenir des informations dans des affaires particulières ;
- **limiter le nombre de mandats** possibles de **Procureur général** permet afin d'empêcher la concentration excessive de pouvoir entre les mains d'une seule personne ;
- inclure des **appréciations éthiques** dans les **évaluations périodiques** menées par des organismes professionnels ;

- **formaliser les instructions hiérarchiques** par écrit et informer tous les procureurs que les ordres verbaux n'ont pas force obligatoire ;
- **introduire des critères objectifs** pour l'attribution des affaires ;
- **rédiger des politiques générales** dans le cadre du ministère public (en particulier sur l'utilisation du pouvoir discrétionnaire, la procédure de plaider-coupable et le classement sans suite d'affaires), rendre ces politiques publiques et contrôler leur mise en œuvre;
- bâtir des **cadres d'intégrité** avec des règles concrètes, des services de conseil, des mécanismes de contrôle et des sanctions appropriées ;
- clarifier les **normes** concernant l'acceptation de **cadeaux** ainsi que la procédure pour leur déclaration ;
- offrir des **formations** et des **conseils** déontologiques confidentiels.

Exemple de bonne pratique

- **Le Bureau du Procureur général en Irlande** : Le Procureur général fait respecter le droit pénal dans les tribunaux de façon indépendante. L'un des principes fondamentaux du fonctionnement du Bureau du Procureur général est son indépendance vis-à-vis de tous les autres organes, y compris le Gouvernement. Le Bureau s'est donné pour mission d'exercer au nom de la société irlandaise une action publique indépendante, équitable et efficace. Le Procureur général a d'abord élaboré en 2001 un ensemble de lignes directrices à l'intention des procureurs pour leur donner les orientations générales d'une politique juste et cohérente, qui doit être à la base du ministère public. Les lignes directrices ont été régulièrement mises à jour depuis lors.

4. Conclusions Transversales

Au terme de son 4ème Cycle d'Évaluation, le GRECO conclut que, bien que des bases solides aient été posées dans la plupart des pays pour lutter contre la corruption, et malgré l'adoption de bonnes pratiques, de manière générale, on se préoccupe peu de la mise en œuvre effective. Une recommandation sur cinq du GRECO se réfère à la supervision et à l'application des dispositions législatives en vigueur, ce qui montre bien que la mise en œuvre effective des dispositions visant à prévenir la corruption mérite encore une attention spéciale. Enfin, les parlementaires, les juges et les procureurs sont invités à se saisir des recommandations du GRECO et à assumer, en collaboration avec les autorités pertinentes de leurs pays, la responsabilité de les mettre en œuvre.