

Strasbourg, le 11 juillet 2003

**Public**  
**Greco RC-I (2003) 8F**

## Premier Cycle d'Evaluation

### Rapport de Conformité sur le Royaume-Uni

Adopté par le GRECO  
lors de sa 14<sup>e</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 7-11 juillet 2003)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le GRECO a adopté le rapport du Premier Cycle d'Evaluation sur le Royaume-Uni lors de sa 6<sup>e</sup> réunion plénière (10-14 septembre 2001). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2001) 8F) a été rendu public par le GRECO le 9 octobre 2001, après autorisation des autorités du Royaume-Uni.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur du GRECO, les autorités du Royaume-Uni ont soumis leur rapport de situation (rapport-RS) sur les mesures prises suite aux recommandations, le 31 mars 2003.
3. Lors de sa 13<sup>e</sup> réunion plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a décidé, conformément à l'article 31.1 de son Règlement intérieur, que l'Allemagne et la Lettonie devaient désigner des Rapporteurs sur la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Fernando SANCHEZ-HERMOSILLA pour l'Allemagne et M. Rudolfs KALNINS pour la Lettonie. Ils ont bénéficié du concours du Secrétariat du GRECO pour rédiger le rapport de conformité (rapport-RC).
4. Ce rapport a été adopté par le GRECO, après examen et débat conformément à l'article 31.7 du Règlement intérieur, lors de sa 14<sup>ème</sup> réunion plénière (7-11 juillet 2003).
5. Aux termes de l'article 15 paragraphe 6 du Statut du GRECO et de l'article 30.2 du Règlement intérieur, l'objectif du rapport-RC est d'évaluer les mesures prises par les autorités du Royaume-Uni et, si possible, leur conformité avec les recommandations figurant dans le rapport d'évaluation.

## **II. ANALYSE**

6. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 12 recommandations au Royaume-Uni. Le présent document traite du respect de ces recommandations.

### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO a recommandé d'adopter a) les dispositions sur l'échange d'informations indiquées au paragraphe 38<sup>1</sup> afin de permettre aux autorités fiscales de coopérer avec les enquêteurs de la police dans des domaines dans lesquels ils ne le peuvent pas actuellement ; et b) le projet de loi sur les produits de la criminalité (Proceeds of Crime Bill) afin de renforcer l'efficacité de la procédure de saisie des avoirs découlant de la corruption et placés au Royaume-Uni.*
8. Les autorités du Royaume-Uni ont indiqué ce qui suit, concernant « **a) les dispositions sur l'échange d'informations** » : La loi sur la divulgation d'informations par les autorités fiscales a été modifiée par l'article 19 de la Loi de 2001 sur la lutte contre le terrorisme, sur la criminalité et sur la sécurité (Anti-terrorism, Crime and Security Act). Cette disposition attribue de vastes compétences aux autorités fiscales en matière de divulgation d'informations relatives aux enquêtes et procédures judiciaires. Elle s'applique à l'ensemble du Royaume-Uni et elle est entrée en vigueur le 14 décembre 2001. Elle autorise l'administration fiscale (Inland Revenue) (ou l'administration des douanes (Customs and Excise)) à divulguer des informations, y compris

---

<sup>1</sup> Corrigendum : paragraphe 41.

des informations confidentielles obtenues avant l'entrée en vigueur de la Loi, si la divulgation a lieu :

- (a) dans le but de faciliter l'exécution par l'un des services de renseignements de n'importe quelle fonction de ce service (par « services de renseignements », il faut entendre ici « le Security Service, le Secret Intelligence Service ou le GCHQ », tels que décrits par la Loi de 2000 sur la réglementation des pouvoirs d'enquête (Regulation of Investigatory Powers Act) ;
  - (b) aux fins de toute enquête pénale menée ou pouvant être menée, au Royaume-Uni ou dans un autre pays ;
  - (c) aux fins de toute procédure pénale déjà engagée ou pouvant être engagée, au Royaume-Uni ou dans un autre pays ;
  - (d) dans le but de commencer ou de clôturer une enquête ou une procédure ; ou
  - (e) dans le but de faciliter la décision de commencer ou de clôturer une enquête ou une procédure.
9. Les informations obtenues des services fiscaux ne doivent pas être divulguées à d'autres services, sauf pour les raisons décrites ci-dessus, et ce uniquement sur accord du service qui les a initialement divulguées. La Loi lève, dans certaines circonstances, les restrictions sur la divulgation imposées légalement ; cependant la divulgation est autorisée mais non obligatoire. Cette situation fait peser une lourde responsabilité sur l'administration fiscale (Inland Revenue) ou l'administration des douanes (Customs and Excise), selon le cas, lorsque celles-ci doivent décider de l'opportunité de divulguer des informations. Au moment de décider s'il est approprié de divulguer des informations aux organes de répression et aux services de renseignements, les responsables de l'administration fiscale et de l'administration des douanes devront tenir compte des dispositions de la Loi de 1998 sur la protection des données (Data Protection Act), et s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la Loi de 1998 sur les droits de l'homme (Human Rights Act). Toute divulgation sera soumise au critère de proportionnalité, ce qui signifie que la personne divulguant des informations doit s'assurer que cette divulgation est proportionnelle au but recherché. Elle devra donc tenir compte de la nature des informations en question (si elles sont d'ordre personnel, etc.), de leur importance pour l'enquête/la procédure pénale, et de la gravité du délit en question.
10. Les autorités du Royaume-Uni ont fait savoir, en ce qui concerne la seconde partie de la recommandation « **b) les produits de la criminalité** », que la Loi sur les produits de la criminalité (Proceeds of Crime Act), dont les dispositions relatives aux enquêtes sont entrées en vigueur le 24 février 2003, est l'élément-clé de l'initiative prise par le gouvernement du Royaume-Uni pour lutter contre les infractions commises dans un but lucratif. Dans le cadre de cette initiative, les avoirs seront recouvrés, d'où l'absence de tout profit et donc de motivation à commettre le crime. Le nouveau régime de confiscation a été introduit le 24 mars 2003. Les produits de la corruption et des délits qui y sont liés seront confisqués par les tribunaux exactement comme pour tout autre délit commis dans un but lucratif.
11. La Loi renforce considérablement le régime de confiscation pénale, notamment en facilitant les demandes d'ordres de confiscation et leur application ; il appartient donc aux délinquants ayant un « comportement criminel », tels que définis par la Loi, de prouver que tous les biens qu'ils possèdent ou qu'ils ont reçus au cours des six dernières années proviennent de sources légitimes, s'ils veulent éviter la confiscation de ces biens. Elle permet aussi d'introduire une ordonnance de restriction dès le début de l'enquête. Elle permettra, conformément à la politique

du gouvernement, de faire en sorte que la confiscation des produits de la criminalité soit la norme en cas de condamnation pour les délits commis dans un but lucratif. La Loi renforce également les pouvoirs d'enquête existants pour localiser les produits de la criminalité.

12. La Loi contient des dispositions spéciales pour faciliter la coopération internationale ; la possibilité de contrôler les avoirs au début d'une enquête devrait aussi être très utile quand les produits des infractions commises à l'étranger sont détenus au Royaume-Uni. Les modalités de fonctionnement du nouveau régime feront l'objet d'une législation subsidiaire qui sera élaborée au cours de l'année 2003.
13. La Loi prévoit également la création d'une agence de recouvrement des avoirs (Assets Recovery Agency). Cette nouvelle agence, qui a commencé à travailler le 24 février 2003, est habilitée à engager des poursuites au civil pour récupérer les produits obtenus de manière illicite (« recouvrement civil ») et d'augmenter le montant de l'impôt en relation avec les produits de la criminalité. L'agence pourrait aussi jouer un rôle dans la gestion des demandes d'assistance internationales. Ces deux fonctions peuvent faciliter la récupération au Royaume-Uni des produits provenant d'actes de corruption commis à l'étranger.
14. Le GRECO prend note des informations fournies par le Royaume-Uni et conclut que la recommandation i. a été mise en œuvre de façon satisfaisante. Les autorités du Royaume-Uni pourraient souhaiter transmettre au GRECO la législation subsidiaire sur les modalités d'application de la Loi sur les produits du crime (Proceeds of Crime Act).

#### **Recommandation ii.**

15. *Le GRECO a recommandé de prévoir des ressources complémentaires permanentes pour l'Autorité Centrale pour le Royaume-Uni du Home Office.*
16. Les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que la situation des effectifs s'était améliorée depuis la visite de l'EEG en mars 2001. Le personnel de l'Autorité centrale du Royaume-Uni (UKCA) comprend désormais 17 membres, dont 14 permanents ; un grade 6 (Chef de l'UKCA), un SEO (Chef adjoint), un HEO, sept EO, quatre AO et un AA. En outre, l'UKCA dispose également d'un AO et d'un AA supplémentaires. Alors que lors de sa visite d'évaluation le GRECO avait estimé que les effectifs de l'UKCA étaient insuffisants, ils sont aujourd'hui satisfaisants de manière générale, et la situation est constamment suivie en fonction du volume croissant des affaires traitées.
17. Le GRECO prend note des informations fournies par le Royaume-Uni et conclut que la recommandation ii. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation iii.**

18. *Le GRECO a recommandé que les autorités locales en Irlande du Nord puissent bénéficier d'un cadre législatif en matière d'éthique gouvernementale comparable à celui contenu dans le Local Government Act de 2000 et le Ethical Standards for Public Life Act (Ecosse) de 2000.*
19. Les autorités du Royaume-Uni ont signalé que le projet de loi sur le Médiateur d'Irlande du Nord (Assembly Ombudsman for Northern Ireland (Assembly Standards) Bill) sera sans doute examiné par l'Assemblée d'Irlande du Nord dès que possible. Ce projet de loi chargera le

Médiateur d'Irlande du Nord, qui est déjà habilité à enquêter sur les plaintes déposées contre les ministères et les organismes publics, d'enquêter sur des violations présumées du Code de conduite de l'Assemblée d'Irlande du Nord et du Guide sur les règles relatives à la conduite des membres.

20. De plus, le Médiateur d'Irlande du Nord s'est déclaré prêt à enquêter sur la conduite des conseillers, au cas où un Code de conduite pour les autorités locales serait adopté. Cependant, étant donné que plus de 60 des 108 membres de l'actuelle Assemblée d'Irlande du Nord occupent également la fonction de conseiller municipal, le Médiateur a également conseillé d'attendre que soit élaboré le projet de loi sur le Médiateur d'Irlande du Nord (Assembly Ombudsman for Northern Ireland (Assembly Standards) Bill) avant de mettre en place un cadre législatif en matière d'éthique pour les conseillers. Ce cadre, qui prévoit des pouvoirs d'enquête, nécessitera une nouvelle législation et sera examiné en temps voulu<sup>2</sup>.
21. Entre-temps, un Code de conduite non officiel révisé pour les conseillers régionaux d'Irlande du Nord a été distribué aux Conseils en avril 2003. Ce Code s'inspire du Code de conduite type pour les membres de l'administration locale, comme la législation le prévoit en Grande Bretagne. L'approbation ministérielle a été obtenue pour publier le Code sur une base supplétive, dans l'attente de la réponse des Conseils et des résultats du projet de loi cité au paragraphe 20. Cette réponse permettra au ministère de se prononcer sur la nécessité d'un code officiel et, s'il est adopté, le projet de loi permettra de définir les structures nécessaires (procédures d'enquête, normes, commissions, procédures d'appel, etc.). Cette tâche sera en concurrence avec d'autres grandes priorités pour une nouvelle politique et une nouvelle législation sur l'administration locale et elle n'est pas inscrite dans le programme de travail de la Local Government Division pour 2003/4.
22. Le GRECO prend note des informations fournies par le Royaume-Uni. Il se félicite des avancées positives en cours. Cependant, en l'absence de toute norme contraignante, le GRECO conclut que la recommandation iii. n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

23. *Le GRECO a recommandé d'élargir le système de déclaration d'intérêts existant pour les membres de la Chambre des Communes afin de prendre en compte le montant exact des dons, les intérêts de certaines catégories de « personnes importantes liées aux parlementaires » et l'ensemble des titres détenus par les parlementaires et par ces personnes ; d'inscrire dans la législation les compétences du Parliamentary Commissioner for Standards afin d'éliminer un quelconque doute sur son pouvoir d'exiger la production d'informations et de convoquer un parlementaire ; et enfin de faire adopter par la Chambre des Lords un système de déclaration d'intérêts soumis au contrôle d'un Commissioner, selon des modalités comparables à celles de la Chambre des Communes.*

- 1) *Déclaration des intérêts des membres de la Chambre des Communes :*

24. Les autorités du Royaume-Uni ont précisé qu'en mai 2002, la Chambre des Communes avait approuvé un certain nombre de modifications aux règles relatives à la déclaration des intérêts,

---

<sup>2</sup> Le calendrier du projet de loi n'est pas défini – il a été suspendu dans l'attente des résultats de l'Assemblée d'Irlande du Nord.

dans le but de simplifier son Registre des intérêts des membres (Register of Members' Interests), de clarifier ce qui doit, et ce qui ne doit pas, être déclaré, et de supprimer les biens non matériels, tout en durcissant certaines conditions de déclaration. La limite pour déclarer des dons sous la catégorie 4 du Registre a été élevée à £1 000, en vue de l'aligner avec celle appliquée par la Commission électorale (Electoral Commission). Les dons multiples de plus de £200 venant de la même source et dont le total est supérieur à £1 000 sur une année calendaire doivent également être déclarés. Il n'est pas obligatoire d'indiquer le montant des dons, sauf pour déclarer ceux qui excèdent ce seuil.

25. De plus, au moment d'évaluer jusqu'où étendre les conditions de déclaration, la Chambre des Communes a cherché à concilier l'intérêt public pour la transparence et le droit individuel à la confidentialité. L'objectif du Registre des intérêts des membres est de fournir des informations sur tout intérêt financier ou matériel susceptible d'influencer les actions d'un membre dans le cadre de ses fonctions parlementaires. Ce Registre n'est pas, et n'a jamais été, un registre de richesses. En l'absence de tout dommage clairement prouvé, la Chambre des Communes est d'avis que les conditions actuelles de déclaration concernant les dons, les « personnes importantes liées aux parlementaires » et les titres détenus sont équilibrés.
26. Le GRECO a pris note des informations fournies et a considéré que le Royaume-Uni n'avait pas mis en œuvre la première partie de la recommandation : en effet, le système de déclaration n'a pas été élargi afin de prendre en compte le montant exact des dons ni les intérêts de certaines catégories de « personnes importantes liées aux parlementaires », et il ne couvre pas l'ensemble des titres détenus par les parlementaires et par ces personnes.

2) Le Commissaire parlementaire aux normes de conduite

27. Les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que le statut et les pouvoirs du Commissaire parlementaire aux normes de conduite (Parliamentary Commissioner for Standards) ont été récemment examinés par la Commission indépendante des normes de conduite dans la vie publique (Independent Committee on Standards in Public Life), dans son rapport sur les normes de conduite à la Chambre des Communes, publié en novembre 2002. Ce rapport contient un certain nombre de recommandations (qui n'ont pas véritablement d'effet législatif) dont le but est de renforcer la fonction du Commissaire. Les autorités ont ajouté que, dans son avis à la Chambre des Communes, la Commission sur les normes de conduite et les privilèges (Committee on Standards and Privileges) a recommandé d'agir conformément aux objectifs de ces recommandations, y compris au moyen d'autres mesures visant à clarifier le statut et les pouvoirs du Commissaire. Elle a également insisté sur sa volonté d'utiliser ses propres pouvoirs d'exiger la production d'informations et de convoquer un parlementaire en faveur du Commissaire, si besoin est. La Chambre a débattu de ces recommandations le 26 juin 2003 et a convenu d'apporter des modifications aux Règlements de la Chambre des Communes pour renforcer l'efficacité et l'indépendance du Commissaire. Parmi ces modifications, les Règlements prévoient maintenant que le Commissaire occupera le poste pour une période de cinq ans non-renouvelable et qu'il ne peut être démis de ses fonctions que par une résolution de la Chambre suivant un rapport de la Commission sur les normes de conduite et les privilèges affirmant qu'il est inapte à diriger son Bureau ou à exercer ses fonctions. Les autorités du Royaume-Uni considèrent que ces mesures devraient suffire pour assurer l'indépendance du Commissaire.

28. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que les mesures adoptées par les autorités britanniques sont en conformité avec la substance de cette partie de la recommandation, laquelle a été par conséquent, traitée de manière satisfaisante.

3) Déclaration des intérêts des membres de la Chambre des Lords

29. Les autorités du Royaume-Uni ont précisé qu'en juillet 2001, la Chambre des Lords a adopté un système complet de communication des intérêts, qui est entré en vigueur en avril 2002. La communication des montants exacts est demandée pour certaines catégories d'intérêts, par exemple les ententes pour émettre un avis parlementaire, l'occupation d'un poste dans des entreprises de lobbying parlementaire, la rémunération de services relevant directement de la fonction parlementaire ; mais elle n'est pas obligatoire pour d'autres catégories d'intérêts à déclarer, par exemple la rémunération des postes de direction et des emplois réguliers. Les membres doivent déclarer les intérêts financiers importants d'un « époux, membre de la famille ou ami ». Ils doivent déclarer les titres leur assurant le contrôle de toute entreprise privée ou publique. Si le montant de leurs titres ne leur permet pas ce contrôle, les membres doivent déclarer les titres qui représentent au minimum 5% du capital social émis d'une entreprise ou qui ont une valeur nominale supérieure à £50 000. Les opérations réalisées dans le Registre des intérêts sont contrôlées par une sous-commission de la Commission pour les privilèges de la Chambre, la Sous-commission des intérêts des Lords (Sub-Committee on Lords' Interests). Cette Sous-commission est également chargée d'enquêter sur toute accusation de non respect du Code de conduite. Dans son rapport sur les normes de conduite à la Chambre des Lords (novembre 2000), la Commission des normes de conduite dans la vie publique a conclu que la Chambre des Lords n'avait pas besoin d'un Commissaire parlementaire des normes de conduite mais elle a recommandé que la Sous-commission soit capable de désigner un enquêteur indépendant ad hoc pour les cas complexes ou sensibles.

30. Le GRECO prend note des informations fournies. Il constate la création d'un système de déclaration des intérêts des membres de la Chambre des Lords. Il fait remarquer cependant qu'aucun commissaire ou organe autonome similaire n'avait été mis en place pour contrôler l'application de la recommandation ; de ce fait, la troisième partie de la recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.

31. Suite à ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation iv. a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation v.**

32. *Le GRECO a recommandé de créer un système central de déclaration des intérêts des hauts fonctionnaires et des ministres et d'enregistrement et d'enquête sur les plaintes/réclamations en ce domaine.*

33. Les autorités du Royaume-Uni ont indiqué qu'aux termes du Code ministériel (*Ministerial Code*), les ministres doivent s'assurer qu'aucun conflit ne survient, ni ne menace de survenir, entre leurs obligations publiques et leurs intérêts privés. A chaque nouvelle fonction, les ministres doivent transmettre au Secrétaire permanent (le plus haut fonctionnaire du ministère qui l'emploie) une liste complète de tous leurs intérêts, y compris ceux de leur famille proche qui pourraient éventuellement donner lieu à un conflit. Le Secrétaire permanent donnera alors au ministre des conseils sur la gestion d'un conflit éventuel. Les informations personnelles que les ministres

communiquent aux personnes qui les conseillent sont traitées en toute confidentialité et ne sont pas divulguées. Il appartient aux ministres de rendre compte au Parlement de leurs actions et de leurs décisions, y compris des allégations de conflit d'intérêts. La question d'un conseiller indépendant qui enquêterait sur les plaintes relatives aux ministres a été examinée en 2001 par la Commission indépendante des normes de conduite dans la vie publique, qui a conclu qu'aucun nouveau poste ne serait créé pour enquêter sur ces plaintes. Le gouvernement a accepté la recommandation. Toutefois, dans un rapport publié en avril 2003, la Commission a changé sa position et a recommandé qu'une procédure d'examen des plaintes de ce genre devrait être établie. A l'époque de l'adoption du présent rapport, le Gouvernement était en train d'examiner cette nouvelle recommandation.

34. De plus le Code de gestion de la fonction publique (*Civil Service Management Code*) prévoit que tous les fonctionnaires doivent déclarer à leur Direction tous les intérêts financiers, les titres et autres qui pourraient susciter un conflit d'intérêt. De telles déclarations sont traitées en toute confidentialité et ne sont pas divulguées. Les fonctionnaires doivent obéir à toute directive supplémentaire de la part de leurs employeurs concernant la conservation, la cession ou la gestion de ces intérêts. En outre, le gouvernement britannique a précisé, lors de la procédure d'examen de conformité, que les fonctionnaires affectés à des postes particulièrement vulnérables, par exemple ceux qui ont accès à des informations pouvant influencer le marché, sont tenus de déclarer tous leurs intérêts financiers. Le Royaume-Uni a également précisé que toute personne peut porter plainte contre un fonctionnaire pour infraction au code, en premier lieu, auprès du Secrétaire permanent du ministère dont relève ce fonctionnaire ou auprès du ministre concerné. Les plaintes peuvent aussi être adressées au Médiateur parlementaire par l'intermédiaire du député de la circonscription du plaignant. Selon les circonstances, ces plaintes peuvent aussi être adressées à la Commission nationale de contrôle des comptes (*National Audit Office*).
35. Les autorités du Royaume-Uni ont ajouté qu'elles ont « étudié cette recommandation avec attention », mais qu'elles sont arrivées à la conclusion que le système actuel d'enregistrement et de gestion des intérêts privés des ministres et des fonctionnaires fonctionne bien sans un nouveau mécanisme central d'enregistrement des intérêts.
36. Le GRECO prend note des informations fournies et considère que le but de cette recommandation a été atteint. Dès lors, le GRECO conclut que la recommandation v. a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation vi.**

37. *Le GRECO a recommandé de faire connaître plus largement au sein du secteur public les mécanismes de divulgation adaptés prévus par le Public Disclosure Act.*
38. Les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que la Loi de 1998 sur la divulgation des intérêts publics (Public Interest Disclosure Act) est entrée en vigueur en juillet 1999. Des directives pour les fonctionnaires concernant l'application de cette Loi et les mécanismes d'appel contenus dans le Code de la fonction publique (Civil Service Code) sont énoncés dans le Directory of Civil Service Guidance, volume 2. En fixant cette politique, le Gouvernement montre qu'il serait utile de clarifier les différentes voies de recours dont disposent les fonctionnaires. Il prévoit donc d'engager des discussions avec les syndicats de la fonction publique en vue de modifier le Code de gestion de la fonction publique (*Civil Service Management Code*) et donner aux



fonctionnaires des directives spécifiques sur les options qui sont à leur disposition pour résoudre leurs problèmes, notamment la Loi sur la divulgation des intérêts publics (Public Interest Disclosure Act).

39. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation vi. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vii.**

40. *Le GRECO a recommandé de faire en sorte que les décisions des autorités chargées des poursuites pénale au Royaume-Uni d'engager ou non des poursuites s'appuie sur un ensemble de critères clairement définis, soit dans le Code of Crown Prosecutors, soit dans des dispositions équivalentes ; l'objectif de cette recommandation étant d'étendre l'application de ces critères à ces autorités du Royaume-Uni chargées des poursuites pénales qui ne sont pas à ce jour concernées par cette obligation.*
41. Les autorités du Royaume-Uni ont précisé qu'en Angleterre et au Pays de Galles, les seules autorités qui peuvent engager des poursuites en vertu des Lois sur la prévention de la corruption (Prevention of Corruption Acts) sont le Parquet (Crown Prosecution Service, CPS) et le Bureau central de lutte contre la grande délinquance financière (Serious Fraud Office, SFO), tous deux étant liés par le Code des Procureurs de la Couronne (Code of Crown Prosecutors). En Ecosse, toutes les poursuites sont engagées par le Bureau de la Couronne (Crown Office) et le Service fiscal du procureur (Procurator Fiscal Service). Depuis la visite du GRECO, ces organes ont publié un Code de poursuites pénales (« Prosecution Code ») consultable sur un « hyperlien »<sup>3</sup>. Il faut souligner que le Livre des réglementations (Book of Regulations) et le Manuel de pratique (Practice Manual) contiennent des directives qui ne sont pas publiées en dehors du Service mais dont les termes sont contraignants pour tous les membres du Service fiscal du procureur (Procurator Fiscal Service). Toutes les accusations de corruption doivent donc être signalées à l'Unité des services spécialisés dans la fraude (Fraud and Specialist Services Unit) de manière à garantir une approche cohérente étant donné que cette unité est chargée de faire des recommandations au Conseil de la Couronne (Crown Counsel) dans tous les cas où des poursuites pénales doivent être engagées. Un registre de toutes les accusations de corruption est également tenu dans cette unité. Le non respect délibéré d'une directive du Livre des réglementations donne lieu à une procédure disciplinaire. En Irlande du Nord actuellement, les poursuites pour corruption devraient théoriquement être menées par la police, mais dans la pratique elles le sont par le Parquet (Director of Public Prosecutions, DPP). Quand le DPP décide de recommander ou non au Procureur général de donner son accord à des poursuites pour corruption, il prend en considération deux catégories de critères : les critères de preuve et, s'ils existent, les critères d'intérêt public. Ces critères correspondent fondamentalement aux deux phases successives prévues dans le Code des Procureurs de la Couronne (Code for Crown Prosecutors). Les autorités ont ajouté que la Loi de 2002 sur la justice en Irlande du Nord (Justice (Northern Ireland) Act) marquera la création d'un nouveau Service du ministère public (Public Prosecution Service) pour l'Irlande du Nord, qui sera chargé de toutes les poursuites judiciaires. Une fois que cette Loi sera entrée en vigueur, il appartiendra au DPP d'Irlande du Nord de donner son accord aux poursuites pour la plupart des délits, y compris la corruption.

---

<sup>3</sup> [http://www.crownoffice.gov.uk/publications/CO\\_Pcode.pdf](http://www.crownoffice.gov.uk/publications/CO_Pcode.pdf)

42. Les autorités du Royaume-Uni ont ajouté que les critères fondamentaux qui doivent être appliqués avant toute décision d'engager ou non des poursuites sont les mêmes dans l'ensemble du Royaume-Uni ; premièrement, les éléments de preuve doivent être suffisants en droit et deuxièmement l'exercice des poursuites pénales doit avoir lieu dans l'intérêt public. Ce qui constitue une preuve suffisante pour la justice peut varier d'un système juridique à l'autre, mais à la base, le premier critère est le même partout au Royaume-Uni. Les différences concernant le critère d'intérêt public ne sont pas fondamentales et la présomption dans un cas de corruption sera toujours en faveur d'une action en justice, sauf circonstances exceptionnelles, compte tenu que la corruption est considérée comme une infraction grave.
43. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités du Royaume-Uni. En ce qui concerne les juridictions de l'Angleterre et du Pays de Galles, aucune modification n'était requise. En Ecosse en revanche, des réglementations ont été élaborées et des modifications de procédure sont en cours en Irlande du Nord. Le GRECO se félicite de ces évolutions positives. Cependant, l'Irlande du Nord n'a pas directement de « critères clairement définis », établis, par exemple, dans le Code des Procureurs de la Couronne (Code of Crown Prosecutors) ou par des dispositions équivalentes, d'engager ou non des poursuites dans des affaires de corruption.
44. Le GRECO conclut que la recommandation vii. a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

45. *Le GRECO a recommandé d'assurer que des mesures de sauvegarde soient mises en place afin de prévenir tout exercice indu du pouvoir du Procureur général de refuser son consentement pour engager des poursuites ainsi que prévu par la Loi sur la Prévention de la corruption.*
46. Les autorités du Royaume-Uni ont rappelé que les principales mesures de sauvegarde contre tout exercice indu du pouvoir par le Procureur général sont prévues dans le principe constitutionnel selon lequel les Agents de la Loi n'exercent pas leurs fonctions de ministère public en tant que membres du gouvernement mais agissent en tant que gardiens impartiaux de l'intérêt public. Quand ils exercent leurs fonctions de défenseur de la loi, les Agents de la Loi agissent en totale indépendance de l'exécutif et d'une manière quasi-judiciaire. Comme l'a déclaré le Procureur général au Parlement en 1951, « une seule considération est totalement exclue : les conséquences d'une décision donnée sur ma vie personnelle, sur l'avenir politique de mon parti et celui du gouvernement ; cette considération n'entre jamais en compte ». L'actuel Procureur général a déclaré devant la Commission parlementaire, le 4 juin 2003 : « Je sais que tous les procureurs généraux qui se sont succédé ont, comme moi-même, considéré sans la moindre hésitation que nous n'agissons pas en tant que membre du gouvernement lorsque nous avons à prendre des décisions relatives à des poursuites ou mettant en jeu l'intérêt public. » En outre, en prenant la décision de donner leur consentement à l'engagement de poursuites judiciaires, les Agents de la Loi appliquent aujourd'hui les critères définis dans le Code des Procureurs de la Couronne (Code for Crown Prosecutors) et prennent en considération l'avis du Parquet. Les autorités ont ajouté qu'elles ne connaissent pas de cas dans lesquels le Procureur général ait été accusé d'exercer indûment son pouvoir d'accorder ou de refuser son consentement lors de poursuites pour corruption.
47. Le GRECO prend note des informations fournies. Il considère que les précisions apportées concernant les mesures de sauvegarde sont suffisantes et conclut que la recommandation viii. a été traitée de manière satisfaisante.

### **Recommandation ix.**

48. *Le GRECO a recommandé de garantir l'existence de ressources suffisantes et adaptées au sein des forces de police afin de maintenir une capacité constante, sur l'ensemble du territoire, à évaluer l'incidence des cas de corruption.*
49. Les autorités du Royaume-Uni ont indiqué qu'un mécanisme national au sein du Service national de renseignements criminels (National Criminal Intelligence Service, NCIS) est chargé de traiter les allégations de corruption. L'Unité de normes professionnelles (Professional Standards Unit) au sein du NCIS enregistre et diffuse toutes les informations et tous les renseignements pertinents en rapport avec les soupçons de corruption. Elle sert également de lien avec d'autres Unités de normes professionnelles (Professional Standards Units) au Royaume-Uni et, en tant que telle, elle donne des conseils si nécessaire et joue un rôle central pour ces unités quant à leur accès au soutien fourni par le NCIS. En ce qui concerne l'enregistrement et la diffusion d'informations et de renseignements sur des soupçons de corruption dans l'application de la loi, le NCIS a atteint un résultat de 100% par rapport à l'objectif fixé de 95% pour l'année 2000-2001.
50. En termes de ressources permanentes consacrées à l'incidence de la corruption, l'Inspecteur général de la police (Inspector of Constabulary), qui est chargé d'informer le Secrétaire d'Etat des questions relatives aux forces de police, notamment à leur efficacité, a publié un protocole en janvier 2002 sur la création d'Unités de normes professionnelles (Professional Standards Units). Ce protocole a recommandé à toutes les forces de police de se doter d'une Unité de normes professionnelles au moins et défini les conditions minimales de la création d'une telle unité. Il a été le catalyseur pour toutes les forces de police qui ont désormais une Unité de normes professionnelles, y compris en Ecosse. Cette unité sera chargée de la prévention, de la détection et des enquêtes concernant toutes les allégations de corruption au sein de la communauté chargée de l'application de la loi.
51. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation ix. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation x.**

52. *Le GRECO a recommandé de mettre en œuvre les aspects restant du Combined code (promulgué par la profession des experts-comptables du Royaume-Uni) qui pourraient s'appliquer au secteur public et élargir les procédures de vérification des comptes en conséquence.*
53. Les autorités du Royaume-Uni ont déclaré que le gouvernement et le Service national de santé (National Health Service) ont adopté les aspects à appliquer du Code combiné (Combined Code), notamment l'obligation de rendre compte des contrôles internes. Elles considèrent cependant que le Code combiné a aujourd'hui besoin d'être révisé. Les scandales d'Enron et de Worldcom ont conduit à de nouvelles propositions dans le Rapport Higgs, *Review of the Role and Effectiveness of Non-Executive Directors, Derek Higgs, 2003*, qui vont mener à un code actualisé. Le ministère des finances britannique (Treasury) envisage actuellement d'adopter certains de ces aspects dans le secteur public.

54. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation x. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xi.**

55. *Le GRECO a recommandé de mettre en œuvre aux moyens les plus efficaces d'apaiser les inquiétudes du public au sujet du contrôle effectif de la police, notamment en ce qui concerne les pratiques de corruption ; ces moyens pourraient inclure un élargissement des compétences et des ressources, adaptées à une autorité indépendante de réclamation/plaintes telle que la PCA.*
56. Les autorités du Royaume-Uni ont précisé que le gouvernement a mis en place un nouveau système de gestion des plaintes contre la police conformément à la Loi de 2002 sur la réforme de la police (Police Reform Act). Celle-ci entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2004, sous la tutelle d'un nouvel organe, la Commission indépendante des plaintes contre la police (Independent Police Complaints Commission, IPCC), qui remplacera la PCA. Avec ce nouveau système, les forces de police auront l'obligation de soumettre à l'IPCC tous les cas graves de corruption impliquant des officiers de police, qu'une plainte ait été déposée ou non, et l'IPCC aura le pouvoir d'enquêter sur ces cas. Alors que la PCA repose actuellement exclusivement sur des officiers de police détachés, l'IPCC aura également à sa disposition ses propres enquêteurs indépendants. Ceux-ci auront des pouvoirs policiers afin de mener à bien les fonctions de l'IPCC. L'IPCC a commencé à être opérationnel en avril 2003.
57. La fonction de surveillance de l'IPCC lui permettra de contrôler le système de plaintes dans son ensemble et la gestion des cas de fautes graves. Cette tâche sera effectuée par des inspections régulières des locaux de la police et des dossiers des affaires, la publication de directives et la diffusion de « bonnes pratiques ». Grâce à cela, les plaintes seront gérées en toute indépendance, y compris pour les cas ne concernant pas directement l'IPCC, ce qui renforcera la confiance du public dans ce système.
58. L'IPCC a un site Internet<sup>4</sup> et sera également joignable par téléphone quand l'organisation sera opérationnelle. Selon la loi, l'IPCC doit rédiger un rapport annuel ainsi que d'autres rapports sur des affaires qu'il juge intéressantes, ou à la demande du Secrétaire d'Etat. La loi prévoit que ces rapports soient rendus publics.
59. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation xi. a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xii.**

60. *Le GRECO a recommandé d'exempter les délits de corruption de l'application de l'article 9 de la Déclaration des droits.*
61. Les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que le gouvernement avait décidé de soustraire les délits de corruption à l'application de l'article 9 de la Déclaration des droits (Bill of Rights). Cette décision figure à l'article 12 du projet de loi sur la corruption (Corruption Bill), du 24 mars 2003. La suppression de cette immunité liée à la « liberté d'expression » soulève un point de droit

---

<sup>4</sup> [www.ipcc.gov.uk](http://www.ipcc.gov.uk)

constitutionnel très délicat et il n'est pas certain que cette disposition soit adoptée par le Parlement.

62. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation xii. a été partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

63. Le GRECO parvient à la conclusion générale que le Royaume-Uni a mis en œuvre la majorité des recommandations du Rapport d'Evaluation du Premier Cycle.
64. Les recommandations i., ii., vi., ix., x. et xi. ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations v. et viii. ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iv., vii. et xii. ont été partiellement mises en œuvre. La recommandation iii. n'a pas été mise en œuvre.
65. Le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à lui fournir des informations complémentaires ainsi que, si possible, la législation pertinentes en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations iii., iv., vii. et xii.
66. Les autorités du Royaume-Uni souhaitent soumettre au GRECO des informations supplémentaires ainsi que, si possible, la législation pertinentes en ce qui concerne la mise en œuvre la recommandation i.
67. Le GRECO invite le Chef de la délégation du Royaume-Uni à remettre un rapport contenant les informations demandées au paragraphe 65 ci-dessus avant le 31 décembre 2004 sur l'évolution de l'application des recommandations iii., iv., v., vii. et xii.