



Strasbourg, 1^{er} juillet 2005

Public
Greco RC-I (2003) 8F
Addendum

Premier Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur le Royaume-Uni

Adopté par le GRECO
lors de sa 24^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 27 juin – 1^{er} juillet 2005)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur le Royaume-Uni lors de sa 6^{ème} 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, suite à l'autorisation des autorités du Royaume-Uni.
2. Le Royaume-Uni a soumis le rapport de situation exigé par la procédure de conformité du GRECO le 31 mars 2003 concernant la mise en œuvre des recommandations. Sur la base de ce rapport et après en avoir débattu en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Premier Cycle (Rapport RC) sur le Royaume-Uni lors de sa 14 Réunion Plénière (7-11 juillet 2003). Ce rapport a été rendu public le 22 août 2003. Le Rapport de Conformité (Greco RC-I (2003) 8F) concluait que huit des douze recommandations (i, ii, v, vi, viii, ix, x et xi) avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, qu'une recommandation (iii) n'avait pas été mise en œuvre et que trois des recommandations (iv, vii et xii) avaient été partiellement mises en œuvre ; le GRECO a demandé un complément d'information sur leur mise en œuvre. La demande d'informations supplémentaires a été soumise le 14 mars 2005.
3. Conformément à l'Article 31, paragraphe 9.1 du Règlement Intérieur du GRECO, le présent Addendum au Rapport de Conformité du Premier Cycle a pour objectif d'évaluer la mise en œuvre des recommandations iii, iv, vii et xii, à la lumière des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation iii.

4. *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.*
5. Le GRECO rappelle que dans le rapport RC, il se félicitait des progrès accomplis en vue de la mise en place d'un cadre éthique statutaire pour les autorités locales en Irlande du Nord, mais en l'absence de toutes normes obligatoires, le GRECO a conclu que la recommandation iii n'avait pas été mise en œuvre.
6. Selon les autorités du Royaume-Uni le Ministère de l'environnement a publié en avril 2003 un code volontaire révisé de pratiques recommandées pour aider les conseillers de district en Irlande du Nord. Ce Code, qui s'inspire d'un modèle de code de conduite destiné aux membres des pouvoirs locaux, comme le prévoit la législation de Grande Bretagne, prend aussi en compte les recommandations du "Nolan Report on Standards in Public Life" (rapport Nolan sur les règles de la vie publique), et remplace l'ancien code qui a été publié en octobre 1992. En outre, l'intention du ministère de l'environnement est d'examiner la nécessité de rendre ce Code obligatoire conformément aux évolutions statutaires des codes de conduite dans les autres parties du secteur public. En février 2005, le ministère de l'environnement a donc invité les organisations représentatives des pouvoirs locaux à participer à un groupe de travail afin de réexaminer le Code actuel et de formuler des recommandations pour un Code révisé en tenant compte de l'éventuelle nécessité de rendre le code obligatoire en l'assortissant de procédures de suivi, de mise en œuvre et d'appel. Cet examen a commencé en avril 2005.

7. Le GRECO a pris note des nouvelles informations. Le GRECO se félicite des progrès constants accomplis en vue de la mise en place d'un cadre éthique statutaire. Mais il ne peut changer sa conclusion antérieure en l'absence de toute forme de règles éthiques obligatoires établies pour les autorités locales d'Irlande du Nord.
8. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

9. *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.*
10. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il considérait 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. Le GRECO a toutefois pris acte de la création d'un système de déclaration des intérêts des membres de la Chambre des Lords, mais a noté qu'aucun organe autonome n'avait été mis en place pour contrôler l'application de la recommandation ; de ce fait, la troisième partie de la recommandation est considérée comme n'étant mise en œuvre que partiellement.
11. Les autorités du Royaume-Uni ont précisé que, concernant la Chambre des Communes (« House of Commons »), le Committee on Standards and Privileges (Commission sur les règles de conduite et les privilèges) a achevé son examen du Code de conduite le 4 avril 2005. La proposition de Code révisé met l'accent sur les obligations des députés à l'égard du Parliamentary Commissioner for Standards et du Committee on Standards and Privileges. Il est prévu que la Chambre débattera et approuvera ce point avant les vacances parlementaires (juillet 2005). La Chambre des Lords (« House of Lords »), quant à elle, lorsqu'elle a approuvé un Code de conduite et la déclaration intégrale des intérêts en 2001, a aussi décidé que cette décision serait réexaminée au bout de 18 mois. En 2003, le Groupe de travail créé pour examiner l'application du code, est arrivé à la conclusion qu'il ne pouvait recommander des changements à apporter au système à ce moment-là, faute d'une expérience suffisante concernant son application dans la pratique. Il est probable que la composition et les pouvoirs de la Chambre seront examinés et modifiés au cours de l'actuelle législature. A la suite de ces changements, la « nouvelle » Chambre pourra réexaminer l'application du code de conduite et la nomination d'un Commissioner indépendant. Il convient toutefois de se rappeler que traditionnellement la Chambre des Lords s'auto-réglemente (elle laisse à chaque membre le soin de décider de son comportement plutôt que d'imposer des règles collectives) et que des groupes importants au sein de la Chambre sont réticents à changer cette tradition. Force est aussi de reconnaître que le système actuel prévoit un degré d'autonomie important: la sous-commission sur les Intérêts des Lords est présidée par un juge retraité et nombre des tâches quotidiennes incombent au Registrar of Interests. En outre, les autorités insistent sur le fait que le gouvernement du

Royaume-Uni n'a pas le pouvoir d'imposer une réglementation à l'une ou l'autre Chambre du Parlement. La liberté de s'auto-réglementer est une caractéristique historique des dispositions constitutionnelles britanniques et elle est considérée comme une garantie de démocratie.

12. Le GRECO prend acte des informations fournies et se félicite des progrès indiqués. Il reconnaît que les dernières mesures à prendre sont soumises au processus démocratique au Parlement. Le GRECO estime donc que la recommandation iv, bien que non encore intégralement mise en œuvre, a été traitée de manière satisfaisante.
13. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

14. Le GRECO a recommandé que *les décisions des autorités chargées des poursuites pénales au Royaume-Uni d'engager ou non des poursuites s'appuient 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 aux autorités du Royaume-Uni chargées des poursuites pénales qui ne sont pas à ce jour concernées par cette obligation.*
15. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il conclut qu'il faut élaborer des critères pour les services du procureur uniquement pour l'Irlande du Nord. Le GRECO a estimé que l'Irlande du Nord ne bénéficiait 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.
16. Les autorités du Royaume-Uni ont fait savoir à cet égard que le Parquet d'Irlande du Nord (DPP) a fait paraître un projet de Code de pratique pour les procureurs pour consultation en 2004. Une nouvelle version du Code prenant en compte les commentaires pertinents effectués pendant la consultation, a été publié en juin 2005. Le Code figure sur Internet (<http://www.ppsni.gov.uk/site/default.asp>) et existe aussi en version papier. Il donne des orientations sur les principes généraux à appliquer (a) pour décider, dans une affaire, si des poursuites doivent être engagées ou, dans le cas de poursuites déjà engagées, si elles doivent faire l'objet d'un non-lieu, et (b) pour décider, dans tous les cas, des chefs d'accusation auxquels il faut donner la priorité. En outre, le Code indique en détail les critères décisifs pour poursuivre; les poursuites sont entamées et poursuivies par le Service du ministère public lorsqu'il est convaincu que (i) les preuves qui peuvent être produites en justice sont suffisantes pour qu'il y ait des chances raisonnables de condamnation – critère des preuves; et (ii) que les poursuites sont nécessaires dans l'intérêt public - critère de l'intérêt public. Le Code énonce aussi en détail les arguments pour ou contre les poursuites. Globalement, le principe à appliquer doit être que l'intérêt public exige des poursuites lorsqu'il y a eu infraction du droit pénal. En outre, le Code comprend des principes directeurs éthiques qui prévoient des règles de conduite et des pratiques.
17. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

18. *Le GRECO a recommandé de ne pas appliquer aux délits de corruption l'article 9 de la Déclaration des droits.*

19. Le GRECO rappelle que la position de l'EEG dans le rapport du Premier Cycle d'Evaluation sur le Royaume-Uni (paragraphe 97) est que "la législation du Royaume-Uni ne prévoit d'immunité à l'égard des poursuites que dans certains cas très peu nombreux" et que le seul point qui semble exister figure à l'article 9 de la Déclaration des droits. En outre, le gouvernement avait déjà l'intention – avant d'adoption de la recommandation – de ne pas appliquer l'article 9 aux délits de corruption, ce qu'a soutenu le GRECO. Dans la procédure de conformité, il a été conclu que la recommandation xii avait été partiellement mise en œuvre, le gouvernement – mais pas encore le parlement – ayant décidé, dans le projet de loi sur la corruption, de ne pas appliquer aux délits de corruption l'article 9 de la Déclaration des droits.
20. Les autorités du Royaume-Uni ont indiqué que la situation restait la même et que cette question continuera d'être traitée. En outre, les autorités soulignent que le GRECO, dans son Cinquième rapport général d'activités (Greco (2005) 1 Final), Section X conclut notamment que les pays qui prévoient l'immunité seulement pour les Chefs d'Etats et une "exemption concernant la liberté d'expression" pour les parlementaires remplissent les conditions du Principe directeur 6.
21. Le GRECO note que l'"immunité parlementaire en matière de liberté d'expression" n'a pas été un enjeu important pour le GRECO pendant le premier cycle d'évaluation. Il rappelle néanmoins qu'il évalue chaque membre au cas par cas et que cette recommandation a été adoptée pour soutenir une initiative du gouvernement du Royaume-Uni ("Home Office White Paper" à l'époque de la visite de l'EEG) visant à faire sortir les délits de corruption du champ d'application de l'article 9 de la Déclaration des droits (l'article 9 interdit de produire des preuves en justice qui mettent en cause les travaux du Parlement). Comme l'indiquait déjà le rapport de conformité, le "Corruption Bill", qui a été publié en mars 2003, reflète cette exemption. Le GRECO n'a pas reçu depuis d'autres informations sur les progrès concernant ce projet de loi du gouvernement, à part l'assurance que les autorités continueront de traiter la question. Le GRECO maintient sa précédente conclusion.
22. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSION

23. En plus des conclusions du Rapport de Conformité du Premier Cycle sur le Royaume-Uni et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que recommandation vii a été mise en œuvre de manière satisfaisante et que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante. La Recommandation xii reste partiellement mise en œuvre et la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre. Le GRECO se félicite que les recommandations en suspens sont en cours de traitement et il encourage les autorités du Royaume-Uni à veiller à les mettre en œuvre dans les plus brefs délais.
24. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Premier Cycle d'Evaluation sur le Royaume-Uni.