



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 12 décembre 2014  
Publication : 19 janvier 2015

**Public**  
Greco RC-IV (2014) 3F

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires, des  
juges et des procureurs

### RAPPORT DE CONFORMITÉ

### ROYAUME-UNI

Adopté par le GRECO lors de sa 66<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 8-12 décembre 2014)

F  
O  
U  
R  
T  
H  
  
E  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N  
  
R  
O  
U  
N  
D

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités britanniques pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième cycle sur le Royaume-Uni adopté par le GRECO lors de sa 57<sup>e</sup> Réunion Plénière (15-19 octobre 2012) et publié le 6 mars 2013, suite à l'autorisation du Royaume-Uni ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 2F](#)). Le Quatrième cycle d'évaluation du GRECO porte sur la « prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités britanniques ont soumis leur Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 11 juillet 2014, et les informations soumises ultérieurement, ont servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé l'Irlande et la Slovaquie de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs désignés sont Mme Aileen HARRINGTON pour le compte de l'Irlande, et M. Matjaž MESNJAK pour le compte de la Slovaquie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre rapport de situation que les autorités devront soumettre dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 8 recommandations au Royaume-Uni. La conformité avec ces recommandations est analysée ci-après.

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

6. A titre d'information pour toutes les recommandations concernant la Chambre des Communes, les autorités du Royaume-Uni indiquent que la Commission des normes de la Chambre des Communes a recommandé de réviser le Code de conduite et le Guide des Règles dans son Troisième rapport de session 2012-2013. La révision a été préparée en application des recommandations du GRECO, bien que le calendrier n'ait pas permis de les reconnaître explicitement. La Commission des normes a ensuite publié un rapport dans lequel elle examine les recommandations du GRECO en relation avec les Règles révisées. La Commission a aussi republié le Guide révisé et le Chef à la Chambre a déclaré le 6 novembre 2014 qu'il était important que la Chambre ait un débat sur le rapport. Par ailleurs, la Commission a constitué un Sous-comité pour la révision des normes qu'elle a chargé d'examiner le système de normes actuel ; il devrait remettre son rapport début 2015. Cet examen s'ajoute à l'engagement pris de revoir le Code de conduite et le Guide des règles dans chaque Parlement. La Commission des normes et le Sous-comité pour la révision des normes sont saisis des recommandations du GRECO.

## **Recommandation i.**

7. *Le GRECO a recommandé, en attendant la mise en place d'un quelconque régime de responsabilité relative au comportement du personnel, qu'il soit clairement indiqué que la responsabilité des membres de la Chambre des Communes et des membres de la Chambre des Lords peut être engagée pour la conduite de leurs personnels lorsque ceux-ci s'acquittent de fonctions officielles en leur nom et que, sauf indication contraire, la conduite de ces personnels devrait être appréciée au regard des normes applicables aux membres du Parlement. De même, les institutions dévolues du Pays de Galles et d'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation.*
8. Les autorités indiquent que la Commission des normes et des privilèges a confirmé que les personnels des membres de la *Chambre des Communes*, qui sont employés personnellement par un parlementaire, sont responsables devant ce dernier et qu'elle a proposé de l'établir clairement en précisant dans un projet de révision du Guide des Règles de conduite des membres que « les membres sont personnellement responsables en matière de respect du Code, y compris lorsque les infractions résultent d'actes commis par un membre de leur personnel ». En décembre 2012, la Commission des normes et des privilèges a indiqué dans son rapport à la Chambre des Communes, qui contient le guide révisé, qu'elle « continuera de demander des comptes aux membres de la Chambre des Communes pour les actes commis par leur personnel, lorsqu'elle le juge approprié ». Ces propos figurent dans le Troisième rapport de la session 2012-2013. Les autorités indiquent également que la responsabilité des membres de la Chambre des Communes est déjà engagée à raison d'actes commis par leur personnel, par exemple en cas de non-respect des règles d'enregistrement, de divulgation de documents, etc. Dans une affaire récente, elle a recommandé une suspension de six mois, forçant de fait le parlementaire concerné à démissionner. En l'occurrence, le parlementaire avait approuvé des documents rédigés par un associé, ce qui est contraire aux règles de la Chambre. Le membre en question a été tenu pour responsable des propositions formulées par une personne qui n'était même pas rémunérée pour son travail. Pour les autorités, cette affaire très médiatisée montre clairement que les parlementaires sont responsables de la conduite des personnes qu'ils emploient, ou avec lesquelles ils travaillent.
9. S'agissant de la *Chambre des Lords*, les autorités informent que le Sous-Comité sur la conduite des Lords et la Commission des normes et des privilèges ont examiné la recommandation i. Cette dernière a proposé à la Chambre des Lords de nouvelles règles sur la conduite du personnel des membres. Sa proposition, publiée le 27 janvier 2014, porte sur l'enregistrement des intérêts du personnel des membres. Auparavant, le personnel devait uniquement déclarer le nom des personnes ou organisations pour lesquelles il travaillait si elles étaient engagées dans des activités de lobbying au sein du Parlement. Le Comité des privilèges et de la conduite a souligné qu'il est raisonnable de considérer que toute personne ou organisation qui emploie une personne qui travaille aussi pour un membre de la Chambre peut en retirer un avantage que d'autres n'ont pas. Le Comité a donc conseillé de rendre une telle situation d'emploi publique par son inscription auprès du Registre des intérêts du personnel des Lords, publié sur internet. En conséquence, le Comité a recommandé que toute personne employée par un parlementaire et ayant un passe parlementaire avec photo enregistre le nom de toute partie tierce qui est son employeur. Comme le précise le rapport, la déclaration des intérêts financiers dans des entreprises ou des organisations engagées dans des activités de lobbying au sein du Parlement reste obligatoire pour les personnels des parlementaires. Le Comité a également recommandé d'abaisser de 300 £ à 140 £ le seuil de déclaration des cadeaux, avantages et hospitalité reçus par les personnels des membres dans le cadre de leurs activités au Parlement. Les

changements proposés ont été approuvés par la Chambre le 6 mars 2014 et sont désormais en vigueur. Un nouveau Code de conduite des personnels des membres a en outre été proposé par le Comité et approuvé par la Chambre le 13 mai 2014. Conformément au nouveau Code, les personnels des membres ont notamment le devoir de se conduire de manière à préserver et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité de la Chambre des Lords ; il leur est interdit de commettre tout acte susceptible de compromettre le respect du Code de conduite des membres par un membre ; ils doivent déclarer au Registre des intérêts du personnel des Lords leurs intérêts financiers dans des entreprises ou organisations engagées dans des activités de lobbying au sein du Parlement, les cadeaux ou avantages liés à ou dérivés de leur activité au Parlement. Il prévoit aussi l'obligation, pour les personnels des membres, de déclarer tout emploi en dehors de la Chambre, ainsi que les cadeaux, avantages et hospitalité. Le Registre des intérêts du personnel des Lords se tient à disposition pour conseiller les membres et leur personnel sur les obligations émanant du nouveau Code. Les plaintes relatives au non-respect du nouveau Code peuvent être adressées au Commissaire aux normes. En cas d'infraction, les rapports du Commissaire sont remis au Sous-Comité sur la conduite des Lords, qui à son tour informe le Comité des privilèges et de la conduite de la même manière qu'en cas de rapports sur la conduite des membres. Le passe parlementaire des personnels qui enfreignent le Code peut être suspendu ou retiré.

10. Les autorités indiquent en outre que la *Commission des normes et des privilèges d'Irlande du Nord* a examiné le Rapport d'évaluation du GRECO à l'occasion de plusieurs réunions en 2013 et 2014. Le 10 mars 2014, elle a annoncé sur son site Internet et dans un communiqué paru dans la presse d'Irlande du Nord, ainsi que dans un courrier envoyé en amont aux personnes concernées son intention de modifier le Code de conduite de l'Assemblée d'Irlande du Nord. Le Code et le Guide des Règles de conduite des membres « réglementent la vie publique des membres de l'Assemblée d'Irlande du Nord » et « visent à renforcer et à promouvoir la bonne conduite des membres en adoptant des normes éthiques élevées et en fournissant les mécanismes de responsabilité nécessaires ». Le cahier des charges pour la modification du Code prévoit la soumission d'un nouveau Code de conduite à l'Assemblée, pour adoption. Dans le cadre de son examen, la Commission a élaboré un document thématique dans lequel elle étudie jusqu'à quel point les personnels des membres peuvent faire passer leur intérêt personnel devant l'intérêt public lorsqu'ils s'acquittent de fonctions au nom du membre pour lequel ils travaillent. De l'avis de la Commission, plusieurs mesures pourraient être prises pour limiter les risques. Premièrement, comme énoncé au paragraphe 109 du document thématique, le Code de conduite pourrait interdire explicitement aux membres de permettre à leur personnel de faire passer leur intérêt personnel devant l'intérêt public lorsqu'ils s'acquittent de fonctions en leur nom. Les normes applicables aux membres à cet égard devraient aussi s'appliquer à leur personnel. Tout contrevenant à cette règle pourrait être sanctionné par l'Assemblée. La Commission a décidé d'examiner avec soin cette possibilité. Deuxièmement, comme indiqué au paragraphe 110 du même document, les membres du Parlement pourraient être obligés de déclarer les cadeaux et avantages reçus par leur personnel, en tant que salariés, dans le cadre de leur fonction. La Commission a également examiné la possibilité d'introduire d'autres obligations en relation avec les intérêts des parlementaires et de leurs personnels. La Commission reconnaît au paragraphe 111 du document thématique qu'il appartient tout particulièrement aux membres, en tant qu'employeurs, de veiller à ce que leur personnel se conduise décemment et de prendre des mesures en cas de comportement fautif. Au paragraphe 112 du document thématique, la Commission se préoccupe de savoir s'il est juste de tenir un membre responsable de la conduite de son personnel dans des circonstances dont il n'a pas connaissance. La Commission relève cependant que le Parlement écossais dispose clairement que ses membres sont responsables des agissements

de leur personnel dans le cadre de leurs fonctions parlementaires. Cette question a été soulevée le 1<sup>er</sup> mai 2014, lors de la visite de la Commission au Parlement écossais. Le nouveau Code de conduite pourrait être approuvé en janvier 2015. Il pourrait imposer aux membres de veiller à ce que leur personnel respecte les normes attendues des membres.

11. Enfin, les autorités indiquent que l'*Assemblée nationale du pays de Galles* dispose d'un Code de conduite du personnel des membres de l'Assemblée que chaque salarié doit signer ; il fait partie de ses conditions d'emploi et repose sur les principes Nolan relatifs à la conduite des affaires publiques. Ce Code est entré en vigueur en 2007 et couvre des domaines clés tels que le patrimoine, la confidentialité, les emplois extérieurs et la collaboration avec des tiers. Toute infraction au Code donne lieu à des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement. Cette assemblée a été la première instance législative du Royaume-Uni à élaborer un tel Code de conduite.
12. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se réjouit d'apprendre que des organes pertinents des assemblées parlementaires concernées ont pris des mesures concrètes pour éclaircir la situation et/ou examiner la question de la responsabilité des personnels des parlementaires, comme cela est souligné dans le rapport d'évaluation. S'agissant de la Chambre des Communes, il n'existe toujours pas de Code/guide spécifique pour le personnel ; cependant, la Commission des normes et des privilèges a confirmé que les personnels concernés sont responsables devant leurs parlementaires respectifs. Afin de l'établir clairement, la Commission a proposé de préciser dans un projet de révision du Guide des Règles de conduite des membres que « *les membres sont personnellement responsables en matière de respect du Code, y compris lorsque les infractions résultent d'actes commis par un membre de leur personnel* ». Bien qu'il n'ait pas encore été adopté par la Chambre, la Commission des normes a indiqué dans son rapport à la Chambre des Communes qu'elle « *continuera de demander des comptes aux membres de la Chambre des Communes pour les actes commis par leur personnel, lorsqu'elle le juge approprié* ». Les autorités indiquent également que la responsabilité des membres de la Chambre des Communes est déjà engagée à raison d'actes commis par leur personnel, par exemple en cas de non-respect des règles d'enregistrement, de divulgation de documents, etc. Dans une affaire récente, elle a recommandé une suspension de six mois, forçant de fait le parlementaire concerné à démissionner suite aux agissements d'un associé. Le GRECO se félicite de la précision selon laquelle les parlementaires sont *de facto* responsables des agissements de leurs personnels et que des affaires récentes l'attestent. Il se félicite également que cette règle soit prévue dans le Guide révisé sur les Règles de conduite des membres de la Chambre des Communes. Bien que le Guide révisé n'ait pas encore été adopté, le GRECO conclut que les autorités ont clairement établi que les membres de la Chambre des Communes sont responsables de la conduite de leur personnel. Cette partie de la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
13. S'agissant de la Chambre des Lords, le GRECO relève qu'elle a adopté un nouveau Code de conduite applicable aux membres du personnel le 13 mai 2014. Conformément au nouveau Code, les personnels des membres ont notamment le devoir de se conduire de manière à préserver et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité de la Chambre des Lords ; il leur est interdit de commettre tout acte susceptible de compromettre le respect du Code de conduite par un lord ; ils doivent déclarer au Registre des intérêts du personnel des Lords tout intérêt financier dans des entreprises ou organisations engagées dans des activités de lobbying au sein du Parlement, les cadeaux ou avantages liés à ou dérivés de leur activité au Parlement. Le GRECO se félicite de cette évolution positive à la Chambre des Lords, qui établit un mécanisme de responsabilité pour les personnels des

lords. Cette partie de la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

14. Le GRECO relève également que des mesures sont en cours à l'Assemblée d'Irlande du Nord ; la Commission des normes et des privilèges a décidé de modifier le Code de conduite de l'Assemblée afin de l'étendre aux personnels de ses membres. A cette fin, elle a élaboré un document thématique dans lequel elle examine jusqu'à quel point les personnels des membres peuvent faire passer leur intérêt personnel devant l'intérêt public lorsqu'ils s'acquittent de fonctions au nom du membre pour lequel ils travaillent. Les autorités informent qu'un nouveau Code sera adopté par l'Assemblée en janvier 2015. Le GRECO se félicite de ce développement positif en Irlande du Nord, qui vise à établir un mécanisme de responsabilité pour le personnel des membres. Bien qu' impatient de voir le résultat final de la procédure, le GRECO relève que, en ce qui concerne l'Irlande du Nord, la recommandation a été mise en œuvre puisque cette partie de la recommandation se limitait à inviter l'Assemblée d'Irlande du Nord à prendre des mesures.
15. Le GRECO note également avec satisfaction que l'Assemblée nationale du Pays de Galles dispose depuis 2007 d'un Code de conduite pour les personnels de soutien des membres de l'Assemblée, qui repose sur les principes Nolan relatifs à la conduite des affaires publiques et qui couvre des domaines clés tels que le patrimoine, la confidentialité, les emplois extérieurs et la collaboration avec des tiers. L'intention de cette partie de la recommandation avait déjà été satisfaite au moment de l'adoption du rapport d'évaluation.
16. En résumé, des développements positifs conformes à la recommandation au regard de toutes les assemblées pertinentes ont été démontrés.
17. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation ii.**

18. *Le GRECO a recommandé d'envisager la possibilité d'abaisser les seuils de déclaration des participations financières (comme les actions ou les parts sociales). Les institutions dévolues d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation.*
19. Les autorités informent que l'ancien Commissaire parlementaire aux normes de conduite et la Commission des normes et des privilèges ont examiné la recommandation en décembre 2012, dans le cadre de leur examen du Guide des Règles relatives à la conduite des membres de la *Chambre des Communes*. Les modifications du Guide proposées par la Commission des normes et des privilèges, si elles sont adoptées, entraîneront un abaissement des seuils de déclaration de la plupart des intérêts soumis à déclaration. S'agissant des seuils de déclaration de 15 % ou moins des parts sociales d'une entreprise, le Commissaire a en outre recommandé, avec l'accord de la Commission, de remplacer « excédant en valeur un traitement parlementaire » par « excédant en valeur 70 000 £ ». La déclaration des participations reste obligatoire dès lors qu'elles représentent plus de 15 % des parts sociales d'une société, quelle que soit leur valeur. La Commission des normes et des privilèges a informé dans son rapport de mars 2013 sur les actions prises à la suite des recommandations du GRECO avoir examiné avec soin les seuils de déclaration. Sa réflexion a porté sur la préoccupation de l'EEG à propos du public qui ne serait que peu, voire pas du tout informé sur les intérêts du membre avant que celui-ci ne s'engage et que l'objet des Registres est d'informer publiquement sur les intérêts susceptibles d'être considérés comme influant sur la conduite d'un membre. Il est souligné que le Registre est public et qu'il ne s'agit en aucun cas

d'une déclaration de l'intégralité du patrimoine. La Commission a examiné avec soin l'équilibre entre vie privée et transparence, et la nécessité de s'assurer que de gros intérêts ne se cachent pas derrière une multitude d'intérêts insignifiants. A cet égard, la Commission a noté que si la déclaration de participations modestes n'est pas automatique, le paragraphe 57 du guide précise : « il est parfois approprié de déclarer des participations » ne relevant pas des catégories concernées, si elles répondent au critère de la pertinence. La Commission a décidé d'examiner le potentiel d'une multitude de participations en dessous des seuils de déclaration dont la valeur cumulée peut influencer sur la conduite d'un membre.

20. Les autorités indiquent également que le Sous-Comité sur la conduite des Lords (*Chambre des Lords*) a examiné cette recommandation en mai 2013. Il a rendu compte au Comité des privilèges et de la conduite, qui a examiné la question en juillet 2013. Le rapport du Comité des privilèges et de la conduite sur ce sujet a été publié en janvier 2014. Le rapport sur les modifications du Code de conduite et du Guide du Code indique au paragraphe 11, page 7 : « nous [le Comité des privilèges et de la conduite] avons examiné la proposition du GRECO d'abaisser les seuils de déclaration des participations dans des entreprises publiques ou privées. Le seuil actuel de déclaration concerne toutes participations (a) équivalant à une position dominante ou (b) n'équivalent pas à une position dominante mais excédant 50 000 £ en valeur. Nous avons étudié la question avec soin et n'avons rien trouvé qui atteste que ce seuil suscite des réserves. En conséquence, nous ne recommandons aucun changement ». Les autorités précisent que le Code de conduite, comme le Code de la Chambre des Communes, permet aux membres de la Chambre des Lords de déclarer auprès du Registre des intérêts des Lords des intérêts dont le montant est inférieur au seuil de déclaration fixé pour les participations dont « un membre du public pourrait penser qu'il influe sur la conduite parlementaire d'un membre ». Si un membre détient des participations conséquentes dans plusieurs sociétés appartenant à un même secteur, mais que chaque participation n'excède pas 50 000 £, le membre concerné peut être avisé de déclarer ses intérêts dans cette catégorie. Les autorités ajoutent que le Sous-Comité sur la conduite des Lords étant chargé d'examiner le Code et le Guide, il pourrait proposer des changements appropriés si les seuils de déclaration des participations devaient s'avérer problématiques à l'avenir.
21. Les autorités informent par ailleurs que le seuil de déclaration des participations (24 000 £) est moins élevé à l'Assemblée d'Irlande du Nord que dans n'importe quel autre organe législatif britannique. La Commission des normes et des privilèges a noté dans son document thématique publié en mars 2014 (auquel il est aussi fait référence au regard de la recommandation i) qu'elle accepte néanmoins la recommandation du GRECO et qu'elle envisage d'abaisser encore ces seuils, dans le cadre de la revue en cours. Ce sujet a fait l'objet d'une nouvelle discussion le 11 juin 2014 au sein de la Commission, qui doit remettre sa conclusion à l'Assemblée en janvier 2015.
22. S'agissant du *Parlement écossais*, les autorités indiquent que la Commission des normes, des procédures et des nominations publiques a décidé, après avoir examiné les seuils de déclaration des participations financières (actions) le 5 juin 2014, de ne pas recommander de modifier le seuil actuel – valeur marchande de 28 760 £ ou valeur nominale des parts sociales supérieure à 1 % de la valeur nominale totale du capital social émis – jugé suffisant pour s'emparer d'intérêts significatifs.
23. Enfin, les autorités indiquent que cette recommandation a été examinée par la Commission des normes de conduite de l'Assemblée nationale du Pays de Galles le 9 juillet 2013. La Commission a proposé de demander au Commissaire aux normes de modifier ce domaine dans le cadre de son examen en cours du Code de

conduite. Le Commissaire est en train d'examiner l'enregistrement et la déclaration d'intérêts, et un courrier faisant référence à la recommandation du GRECO a été remis à tous les membres de l'Assemblée en janvier 2014. Le Commissaire a consulté tous les groupes politiques représentés à l'Assemblée, et son rapport a été examiné par la Commission des normes de conduite en juillet 2014. La Commission des normes de conduite de l'Assemblée nationale du Pays de Galles a examiné l'abaissement des seuils de déclaration des participations financières (comme les actions ou les parts sociales) dans le cadre de sa revue de l'enregistrement et de la déclaration des intérêts des membres. Actuellement, les membres de l'Assemblée doivent enregistrer leurs participations financières si leur valeur marchande est supérieure à 1 % du capital social émis ou lorsque la valeur de ces participations excède 50% de leur salaire annuel brut (26 926 £). La Commission a décidé que ce seuil était suffisant ; cependant, elle a reconnu la nécessité d'enregistrer les options sur actions au même titre que les actions détenues et d'introduire l'obligation d'enregistrer les fiducies sans droit de regard (blind trust).

24. Le GRECO relève que toutes les entités concernées ont envisagé la possibilité d'abaisser les seuils de déclaration des participations financières (comme les actions ou les parts sociales). Bien qu'il ressorte clairement que la position et le raisonnement du GRECO ont été pris en compte, leur examen n'a abouti à aucun changement pour abaisser les seuils dans les assemblées pertinentes. Le GRECO regrette l'issue de ces considérations mais relève que la demande de cette recommandation (« d'envisager ») a été respectée. Cela étant dit, le GRECO demande instamment aux autorités de garder cette question à l'étude.
25. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

### **Recommandation iii.**

26. *Le GRECO a recommandé de (i) donner des orientations plus claires aux membres de la Chambre des Communes et aux membres de la Chambre des Lords concernant l'acceptation de cadeaux, et (ii) d'envisager d'abaisser les seuils actuels de déclaration des cadeaux acceptés. Les institutions dévolues d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation.*
27. Les autorités soulignent que le Code de conduite et le Guide des Règles de conduite des membres de la *Chambre des Communes* précisent, aux paragraphes 37-41 du Guide, dans la catégorie « cadeaux, avantages et hospitalité », que tous cadeaux à un membre, à son épouse ou son conjoint, ou tout avantage matériel d'une valeur supérieure au seuil doit être déclaré. Cette règle signifie que les membres doivent déclarer tout cadeau ou avantage lié d'une manière ou d'une autre à leur mandat à la Chambre et qui leur est offert gracieusement ou proposé à des conditions généralement non accessibles au public dès lors que la valeur du cadeau ou de l'avantage est supérieur au seuil de déclaration. Ils doivent également déclarer tout cadeau ou avantage similaire reçu d'une entreprise ou organisation dans laquelle le membre – ou le membre et son épouse/conjoint – a une position dominante. Elle s'applique également aux cadeaux et avantages reçus d'une même source au cours d'une année calendaire et dont la valeur cumulée dépasse la valeur seuil. Cependant, la Commission des normes a clairement précisé que l'acceptation d'un cadeau peut être soumise aux règles du lobbying contenues dans le Guide. Elle recommande aussi aux membres de considérer avec soin la proportionnalité et l'adéquation du cadeau ou de l'hospitalité qu'ils reçoivent, en gardant à l'esprit les exigences du Code et du Guide.<sup>1</sup> Les autorités précisent que les réunions

---

<sup>1</sup> Commission des normes, premier rapport de session 2012-13, [Guide to the Rules relating to the conduct of Members: GRECO Report and other developments](#), HC 724, par 16.

préparatoires avec les partis et les membres du Parlement qui auront lieu au lendemain des prochaines élections seront l'occasion d'examiner la proportionnalité et l'opportunité des cadeaux, et de rappeler que le Bureau du Commissaire aux normes est à leur disposition pour les conseiller sur le Code et les règles applicables dans des cas particuliers. En outre, la Commission des normes et des privilèges a proposé de réduire les seuils de déclaration des cadeaux reçus d'une même source au cours d'une année calendaire de plus de la moitié (300 £ au lieu de 660 £ environ). Cette partie du Guide révisé doit encore être examinée. La définition des cadeaux proposée dans la version révisée est large et inclut l'hospitalité et les avantages matériels. Le seuil de déclaration de 300 £ s'applique aussi aux cadeaux et avantages reçus de l'étranger. Les cadeaux doivent aussi être déclarés dans les actes pertinents ; le Guide révisé des Règles de conduite fixe les règles pour leur déclaration.

28. Concernant la *Chambre des Lords*, les autorités expliquent qu'en vertu des paragraphes 8 et 14 du Code de conduite, un membre qui accepte un cadeau, un avantage ou une hospitalité en contrepartie de l'exercice d'une influence, de conseils ou de services parlementaires ou d'une participation à une procédure parlementaire en qualité d'avocat, enfreint le Code. Cette interdiction s'applique aux cadeaux de quelque valeur que ce soit, aussi minime soit-elle. En cas de plainte pour non-respect de cette interdiction par un membre, le Commissaire aux normes diligente une enquête. Tout cadeau ou avantage, même sans contrepartie, doit être déclaré si sa valeur est supérieure au seuil fixé et s'il résulte en grande partie de sa qualité de membre de la Chambre. Tout autre cadeau doit être déclaré dans les actes pertinents. Le Sous-Comité sur la conduite des Lords a examiné la recommandation iii en mai 2013 et a rendu compte à la Commission des privilèges et de la conduite, qui a examiné la question peu de temps après. Dans son rapport, publié en janvier 2014, la Commission des privilèges et de la conduite a approuvé la conclusion du GRECO, selon laquelle « les seuils de déclaration des cadeaux, des avantages et d'hospitalité principalement liés au mandat du membre à la Chambre devraient être abaissés » et a recommandé de ramener le seuil de déclaration des cadeaux etc. aux membres de 500 £ à 140 £. L'abaissement du seuil a été approuvé par la Chambre des Lords le 6 mars 2014. Parallèlement, la Chambre a décidé de modifier le Guide du Code de conduite concernant les membres ayant des relations avec des lobbyistes et en particulier les cadeaux : « les membres doivent refuser une hospitalité, un avantage ou cadeau offert par un lobbyiste, sauf s'il est insignifiant ou accessoire ».
29. Concernant l'*Irlande du Nord*, les autorités soulignent que le Code de conduite actuel mise sur la transparence pour traiter les conflits d'intérêts pouvant résulter de cadeaux, plutôt que sur des restrictions quant aux types de cadeaux qui peuvent être acceptés. Cependant, la « disposition sur la défense d'intérêts », également contenue dans le Code de conduite, interdit les activités de défense d'intérêts rémunérées. Ainsi, aucun membre ne peut, dans quelque procédure de l'Assemblée que ce soit, (a) défendre ou lancer quelque cause ou question que ce soit au nom d'un organe extérieur ou d'une personne extérieure, ou (b) exhorter un autre membre de l'Assemblée à le faire en échange d'un versement d'argent ou d'un avantage. Dans le cadre de la révision du Code de conduite, la Commission des normes et des privilèges de l'Assemblée d'Irlande du Nord a examiné dans quelles circonstances éventuelles – et de la part de quelles catégories de personnes (des lobbyistes par exemple) – l'acceptation d'un cadeau peut être perçue comme pouvant compromettre l'intégrité d'un membre de l'Assemblée. Elle a également examiné si le seuil actuel de déclaration des cadeaux (240 £) est toujours approprié. Ces questions ont été traitées une nouvelle fois à la réunion du 11 juin 2014. Le nouveau Code de conduite devrait être adopté en janvier 2015.

30. Pour ce qui est du *Parlement écossais*, les autorités indiquent que la Commission des normes, des procédures et des nominations publiques a examiné cette recommandation les 10 octobre et 19 décembre 2013, et qu'elle a décidé de recommander au Parlement écossais d'abaisser les seuils de déclaration des cadeaux de 1 % à 0,5 % du traitement d'un parlementaire à l'ouverture de la session parlementaire (570 £ actuellement). Cette proposition devrait être soumise au vote du Parlement en janvier 2015. Par ailleurs, les autorités soulignent que des lignes directrices sur l'acceptation de cadeaux sont d'ores et déjà prévues dans le Code ; ainsi, il est écrit à la Section 7 (2. 6) : « *au-delà du respect des dispositions statutaires, les membres doivent examiner avec prudence chaque proposition d'hospitalité, cadeau ou avantage. Il n'est pas interdit aux membres d'accepter une hospitalité raisonnable ou une modeste marque d'estime, en particulier lorsque le refus pourrait être interprété comme une offense. Mais un membre ne doit pas accepter une offre qui pourrait raisonnablement laisser penser qu'elle pourrait influencer le jugement du membre dans l'exercice de son mandat parlementaire. La valeur de l'avantage, sa relation avec le mandat parlementaire du membre, sa source, la transparence de son acceptation et la fréquence d'acceptation de présents similaires sont autant de facteurs qui peuvent influencer sur son jugement. (Les membres doivent également respecter les règles en matière d'acceptation d'une hospitalité et de cadeaux figurant au paragraphe 5.16 de la section du Code sur le lobbying et l'accès aux Membres du Parlement écossais, ainsi que de l'obligation de déclarer les cadeaux prévue à la section 2.3 du Code)* ». Il est écrit à la section 5 : « *les membres doivent refuser une hospitalité, un avantage ou cadeau offert par un lobbyiste, sauf s'il est insignifiant ou accessoire, dès lors qu'ils savent qu'il émane d'un lobbyiste d'une firme commerciale. La section 7 du Code de conduite générale dispose qu'un membre ne doit pas accepter une offre qui pourrait raisonnablement laisser penser qu'elle pourrait influencer le jugement du membre dans l'exercice de son mandat parlementaire. La plupart des gens pensant que les lobbyistes commerciaux vendent leurs services en donnant à leurs clients des occasions d'influer sur les décideurs, on peut raisonnablement penser que l'acceptation d'un avantage de quelque valeur que ce soit provenant d'une telle source est susceptible d'influencer le jugement du membre dans l'exercice de son mandat parlementaire. (Si un membre n'a connaissance de la source de l'hospitalité, avantage ou cadeau qu'après l'avoir reçu, il doit envisager de rembourser l'hospitalité ou l'avantage ou retourner le cadeau)* ».
31. Les autorités indiquent que la Commission des normes de conduite de l'Assemblée nationale du *Pays de Galles* a examiné la recommandation iii le 9 juillet 2013. La Commission a examiné la possibilité d'abaisser les seuils actuels de déclaration des cadeaux reçus dans le cadre de son examen de l'inscription et de la déclaration des intérêts des membres. Elle a décidé que le seuil actuel (à partir de 0,5 % du salaire annuel de base d'un membre, soit 269 £) était adapté et a décidé de ne pas l'abaisser.
32. Le GRECO prend note des informations communiquées. Concernant la première partie de la recommandation, il relève que, dans le rapport d'évaluation, l'EEG s'inquiétait de ce que les Codes et leurs guides respectifs contenaient très peu d'éléments concernant des conseils ou orientations donnés aux membres sur la manière de faire lorsqu'ils sont confrontés à la question de savoir s'ils doivent ou non accepter un cadeau. La question était considérée comme particulièrement importante du fait que les membres des assemblées n'étaient frappés d'aucune interdiction générale d'accepter des cadeaux (rapport d'évaluation, par. 45). Les mesures rapportées aujourd'hui visent en grande partie à clarifier les règles existantes ou à relier cette question à l'obligation de déclarer les cadeaux. Le GRECO relève que dans les différentes assemblées des lignes directrices existent pour, par exemple, éviter que des membres ne soient tentés d'accorder des avantages exclusifs en échange de cadeaux et que les assemblées ont mis l'accent

sur le lien entre les cadeaux et le lobbying ; cependant le GRECO note avec satisfaction que le Parlement écossais a présenté des lignes directrices plus élaborées sur l'acceptation de cadeaux pour accompagner son Code de conduite (section 7(2.6)), en accord avec la recommandation, ce qu'il convient de saluer. Le GRECO note également que la Chambre des Lords a introduit une orientation destinée aux membres concernant les cadeaux provenant des lobbyistes. D'autres travaux sont en cours à l'Assemblée d'Irlande du Nord, bien que cette Assemblée ait seulement été invitée à prendre des mesures. Il s'ensuit que la pleine conformité avec cette partie de la recommandation exige que la Chambre des Communes et la Chambre des Lords prennent d'autres mesures (ou fournissent une information plus complète). Concernant la deuxième partie de la recommandation, il se félicite que les organes pertinents des assemblées parlementaires aient examiné les seuils de déclaration des cadeaux dans « leurs » assemblées respectives conformément à la recommandation. Il apparaît que la grande majorité de ces organes a proposé d'abaisser de manière considérable ces seuils. Concernant la Chambre des Lords, la proposition de la Commission a été concrétisée et le seuil a été abaissé au niveau de celui applicable aux ministres (de 500 £ à 140 £). Le GRECO se félicite de ce changement significatif et espère fortement que des décisions définitives à ce sujet seront prises très prochainement par les autres assemblées où la question n'a pas encore trouvé de réponse. Cela dit, la seconde partie de la recommandation a été traitée de manière satisfaisante par toutes les assemblées.

33. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation iv.**

34. *Le GRECO a recommandé que les Codes de conduite de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords, et leurs Codes respectifs, soient modifiés pour que les membres des deux Chambres (et leur personnel) disposent de règles/lignes directrices appropriées concernant leurs relations avec les lobbyistes et autres personnes s'efforçant de peser sur la politique publique au nom d'intérêts particuliers. De même, les institutions dévolues du Pays de Galles et d'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation.*
35. Les autorités indiquent qu'en relation avec la question de la réglementation du lobbying, la Commission des normes et des privilèges de la *Chambre des Communes* a indiqué que « l'accès aux processus d'élaboration des politiques est fondamental pour la conduite appropriée des affaires publiques et le développement d'une politique solide ». Pour la Commission, il s'agit de garantir que les représentations se font dans les règles et qu'elles ne sont entachées d'aucune irrégularité. La Commission a considéré que les règles sur le lobbying devaient être examinées dans le contexte du système global et à l'aune de la transparence – ardemment défendue par le Royaume-Uni – des processus d'élaboration des politiques parlementaires. Les « propositions de modification du Guide des Règles de conduite des membres » (expliquées plus haut, par. 6) de la Commission établissent un équilibre entre la prévention d'un lobbying abusif et le droit démocratique de représentation au gouvernement. Les autorités précisent que le Guide révisé, s'il est approuvé, renforcera la transparence en clarifiant les règles relatives à la déclaration des cadeaux et de l'hospitalité, notamment les avantages accordés à des organisations tierces ; en demandant aux membres de déclarer les membres de leur famille engagés dans des activités de lobbying dans le secteur public et en élargissant l'obligation de déclarer les intérêts en toutes occasions dès lors qu'une hospitalité considérable est proposée à une fonction dans un lieu utilisé pour les bureaux des parlementaires. La Chambre des Communes a adopté un nouveau régime réglementaire pour les Groupes parlementaires multipartites le 13

mai 2014, sur la base d'un rapport de la Commission des normes. Il vise à limiter le risque qu'ils soient utilisés pour des activités de lobbying. Ce régime doit être introduit pleinement par le prochain Parlement (en mai 2015). Les réunions préparatoires avec les partis et les membres prévues après les prochaines élections seront aussi l'occasion pour les membres d'étudier les normes adaptées du point de vue des relations avec des lobbyistes.

36. Les autorités font également référence aux mesures prises par la *Chambre des Lords* en relation avec cette recommandation. Elles ont été examinées par le Sous-Comité sur la conduite des Lords à deux occasions distinctes et par le Comité des privilèges et de la conduite à deux occasions distinctes. Ce dernier a informé la Chambre en janvier 2014 qu'il acceptait les recommandations du GRECO selon lesquelles les membres de la Chambre de Lords devraient disposer de lignes directrices appropriées concernant leurs relations avec les lobbyistes. La Commission a proposé de modifier le Guide du Code de conduite des membres. Les textes relatifs au lobbying ont en outre été intégrés dans le nouveau Code de conduite du personnel des membres. La Chambre des Lords a adopté les textes suivants le 6 mars 2014.

Le Guide du Code de conduite :

*Paragraphe 21 : « Les membres n'ont pas le droit, en échange d'un paiement ou d'un avantage ou récompense, d'aider des organisations ou personnes extérieures à peser sur les décisions du Parlement. Cela inclut le fait de chercher, via la participation aux procédures de la Chambre, à conférer des avantages exclusifs à l'organisation (« disposition sur la non-rémunération de la défense d'intérêts ») ou d'utiliser leur fonction pour arranger des rencontres en vue de permettre à une personne d'influencer des membres de l'une des Chambres, des ministres ou des hauts fonctionnaires ».*

*Paragraphe 30A : « Le Comité des normes de la vie publique a conclu que le lobbying a un rôle important à jouer pour garantir 'le droit démocratique d'être représenté au gouvernement et d'accès aux processus d'élaboration des politiques [qui] est fondamental pour la conduite appropriée des affaires publiques et le développement d'une politique solide'. De nombreuses organisations jouent un rôle important pour informer les membres de la Chambre des Lords. Cependant, certaines activités de lobbying peuvent donner lieu à des suspicions d'influence abusive sur le Parlement. Les membres doivent tenir compte de telles perceptions dans le public. Les rapports des membres avec les lobbyistes doivent être régis par les principes de l'intégrité et de la transparence.*

*Paragraphe 30B : « Les membres doivent veiller en particulier à ne pas donner l'impression d'accorder un poids trop important aux représentations car elles viennent de lobbyistes rémunérés ; les représentations doivent bénéficier de l'importance qu'elles méritent en fonction de leur valeur intrinsèque. Les membres doivent, dans leurs relations avec des lobbyistes, respecter les interdictions relatives à la défense d'intérêts rémunérée et à la fourniture de conseils ou services parlementaires en échange d'un paiement ou d'un avantage ou récompense. Les membres doivent refuser une hospitalité, un avantage ou cadeau offert par un lobbyiste, sauf s'il est insignifiant ou accessoire.*

Code de conduite des personnels des membres :

*« Les personnels des membres ne doivent pas tirer profit de leur accès au membre qui finance leur passe, à d'autres membres (de l'une des deux Chambres) ou aux édifices parlementaires pour défendre les intérêts d'une personne ou d'un organe extérieur dont ils ont accepté ou conviennent d'accepter un paiement ou un autre avantage ou récompense. »*

37. Les autorités indiquent aussi qu'après examen, la Commission des normes et des privilèges de l'Assemblée d'Irlande du Nord a accepté la validité de la recommandation du GRECO et va soumettre des propositions de règles/lignes directrices appropriées concernant les relations des membres et de leurs personnels avec les lobbyistes et d'autres personnes s'efforçant de peser sur la politique publique au nom d'intérêts particuliers. Les propositions devraient figurer dans le

nouveau Code de conduite qui, d'après la Commission, devrait être adopté par l'Assemblée en janvier 2015.

38. Concernant *l'Assemblée nationale du Pays de Galles*, les autorités indiquent que le Commissaire aux normes a examiné la recommandation du point de vue des dispositions sur le lobbying pour le compte de la Commission des normes de conduite au cours du premier semestre 2013. En mai 2013, à la suite de son examen, la Commission des normes de conduite a rédigé un rapport sur le lobbying et les groupes pluripartites, dans lequel elle recommande de fournir des lignes directrices sur le lobbying aux membres de l'Assemblée nationale (Code pratique à l'intention des membres de l'Assemblée sur les relations avec les lobbyistes). Les lignes directrices ont été adoptées par une résolution de l'Assemblée le 26 juin 2013 (cf. annexe I). Les autorités ajoutent que les nouvelles règles sur le fonctionnement des groupes pluripartites, entrées en vigueur le 23 septembre 2013, imposent aux groupes pluripartites de fournir un rapport et une déclaration annuels contenant la liste de tous les lobbyistes professionnels rencontrés au cours de l'année écoulée.
39. Le GRECO note les mesures prises. Il se félicite que les commissions pertinentes des assemblées se soient penchées sur la nécessité d'établir des Codes de conduite et des guides pour que les membres des deux Chambres (et leurs personnels) disposent de règles/lignes directrices appropriées concernant leurs relations avec les lobbyistes qui s'efforcent de peser sur la politique publique au nom d'intérêts particuliers. Le GRECO relève que lors de l'adoption du rapport d'évaluation, le Parlement écossais disposait déjà de telles normes et que c'est aussi le cas de l'Assemblée nationale du Pays de Galles depuis 2013. La Chambre des Lords a en outre adopté des lignes directrices. Ces trois assemblées respectent donc pleinement la recommandation. Par ailleurs, des mesures positives sont en cours de réalisation à la Chambre des Communes et apparemment, l'Assemblée d'Irlande du Nord est engagée dans une procédure similaire. Il s'ensuit que d'autres mesures doivent être prises sous peu. Le GRECO note que concernant l'Assemblée d'Irlande du Nord, l'exigence de la recommandation a été satisfaite puisque cette assemblée avait seulement été invitée à prendre des mesures. Cependant, d'autres mesures doivent être prises au sein de la Chambre des Communes pour que cette recommandation soit pleinement mise en œuvre au Royaume-Uni.
40. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

41. *Le GRECO a recommandé de (i) revoir les sanctions disciplinaires disponibles en cas de comportement fautif de membres de la Chambre des Communes et la Chambre des Lords de façon qu'elles soient effectives, proportionnées et dissuasives, et ii) de mieux décrire dans les guides des Codes de conduite les sanctions applicables en cas de violation des règles.*
42. Les autorités rappellent d'emblée que les parlementaires britanniques sont soumis au droit pénal général et ne bénéficient d'aucune immunité spéciale. En cas d'infraction pénale, y compris en cas d'infractions liées à leurs activités parlementaires, les membres du Parlement peuvent être poursuivis – le cas s'est déjà produit. La Commission des normes et des privilèges (*Chambre des Communes*) considérant que les procédures pénales engagées contre des membres doivent primer la procédure disciplinaire de la Chambre, elle a décidé de signaler les infractions à la police. Cette position a fait l'objet d'un accord avec le Service métropolitain de police en 2008, accord qui a été reconduit en 2013.

43. En ce qui concerne les sanctions prévues en cas de violation du Code de conduite, les autorités n'indiquent aucun changement. Dans son premier rapport de session 2012-2013, la Commission des normes a examiné cette recommandation et a conclu que les sanctions étaient appropriées en considération du fait que la Chambre ne traite pas des infractions pénales, du fait que le niveau de preuve retenu est plus bas que dans les affaires pénales, du statut d'élu des membres et de la nécessaire cohérence sur la durée. Cependant, la Commission a clairement énoncé qu'elle userait de son pouvoir pour procéder à des changements mineurs dans le Guide des Règles de conduite afin de tenir compte d'une décision de la Chambre – elle va insérer une note de bas de page pour attirer l'attention sur les dispositions relatives aux retenues de salaire (et le fait qu'elles ne sont jamais appliquées). Les autorités indiquent également que le gouvernement a annoncé en juin 2014 l'introduction d'un projet de loi sur la révocation des membres de la Chambre qui, s'il est adopté, dotera la Chambre d'un pouvoir disciplinaire supplémentaire, à savoir qu'elle pourra décider de lancer une pétition de révocation dans certaines conditions. Actuellement, l'objectif du Gouvernement est de faire passer le projet de loi sur la révocation des membres de la Chambre d'ici mars 2015. De plus, le Sous-comité pour la révision des normes doit se pencher sur la question des sanctions dans le cadre de son rapport, prévu début 2015, et a demandé spécifiquement des commentaires sur le régime des sanctions dans son appel à contributions.
44. S'agissant de la *Chambre des Lords*, les autorités indiquent que la recommandation a été examinée par le Sous-Comité sur la conduite des Lords à quatre occasions distinctes et par la Commission des privilèges et de la conduite à deux occasions distinctes. Cette dernière a fait part de ses conclusions à la Chambre en mai 2014. En plus des sanctions déjà appliquées lors de l'adoption du rapport d'évaluation, notamment la censure, la suspension et la déchéance (par. 71 et 72), la Chambre a pris de nouvelles mesures pour traiter cette recommandation. En 2013, la Commission, qui supervise l'aide financière accordée aux membres, a recommandé deux nouvelles sanctions en cas d'infraction au Code de conduite : (1) exclusion du droit d'accès au système d'aide financière pour les membres pendant une période donnée et (2) exclusion du droit d'accès aux installations de la Chambre pendant une période limitée. Ces deux nouvelles sanctions ont été approuvées par la Chambre le 16 juillet 2014. Par ailleurs, la loi sur la réforme de la Chambre des Lords adoptée le 14 mai 2014 exclut les pairs en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement de plus de 12 mois. Dans un rapport publié en mai 2014 intitulé « Autres modifications du Code de conduite et du Guide des Règles de conduite », la Commission des privilèges et de la conduite indique la procédure lorsqu'un membre est condamné à une peine d'emprisonnement mais n'est pas exclu en vertu de la loi sur la réforme de la Chambre des Lords de 2014. Dans ce cas, le membre est automatiquement considéré comme ayant enfreint le Code de conduite. Son cas est alors renvoyé devant le Sous-Comité sur la conduite des Lords, qui recommande une sanction appropriée.
45. Le GRECO prend note de l'information fournie. Il reconnaît que les parlementaires britanniques ne bénéficient d'aucune forme d'immunité en cas d'infraction pénale, y compris en cas d'infraction liée à leur activité parlementaire. Il note également que la Commission des normes de la Chambre des Communes a examiné cette recommandation en 2012, mais a conclu que les sanctions en place étaient appropriées et n'a donc pas pris de mesure appropriée visant à revoir les sanctions disciplinaires existantes. Le GRECO se félicite que le Sous-comité pour la révision des normes examine actuellement la question et traite le problème des sanctions dans un rapport prévu début 2015. En outre, les travaux en cours du Gouvernement sur le projet de loi sur la révocation des membres de la Chambre, qui doit être publié en mars 2015, peuvent également avoir un impact sur l'appréciation globale de la situation. Il conclut qu'en ce qui concerne la Chambre des Communes, la

recommandation a été partiellement mise en œuvre, sans plus. D'autre part, le GRECO se félicite que la Chambre des Lords ait pris des mesures pour établir deux nouvelles sanctions et qu'elle ait complété la nouvelle législation relative à la loi sur la réforme de la Chambre des Lords de 2014 avec un éventail de mesures disciplinaires. Il conclut que la Chambre des Lords est conforme aux intentions de la recommandation.

46. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

*Prévention de la corruption des juges*

**Recommandation vi.**

47. *Le GRECO a recommandé, afin d'assurer le principe de l'inamovibilité des titulaires de fonctions judiciaires, de revoir le nombre des juges rémunérés à l'acte en vue de le réduire au profit des juges salariés, particulièrement et en premier lieu s'agissant de la Haute Cour et des tribunaux de district*
48. Les autorités rappellent que les juges rémunérés à l'acte, comme les juges salariés, sont recrutés au cas par cas afin de garantir qu'ils répondent à un besoin suffisant. Les juges salariés et les juges rémunérés à l'acte sont nommés via des procédures valables, transparentes et indépendantes mises en œuvre par la Commission des nominations judiciaires, un organe public non gouvernemental. De plus, le recours par les tribunaux et les cours à des juges rémunérés à l'acte garantit un certain niveau de flexibilité en termes de charge de travail et de besoins à court terme ; ce système est aussi considéré comme un moyen d'acquérir de l'expérience judiciaire et une voie pour intégrer le système du salariat. Bien que techniquement les juges rémunérés à l'acte soient nommés pour des mandats limités dans le temps (généralement 5 ans), la loi prévoit leur reconduction tacite (partie 4, article 13 de la « Crime and Courts Act 2013 »), sauf raisons spécifiées dans la loi et dans les conditions de nomination. De plus, les autorités souhaitent souligner le fait que plutôt que de s'attacher au nombre de juges rémunérés à l'acte, qui représentent actuellement 60 % des magistrats, il serait plus approprié de comparer les « jours de séance ». Les statistiques pour 2012-2013 montrent que 20 % des jours de séance sont assurés par des juges rémunérés à l'acte (si on compte les greffiers) – 15 %, sans compter les greffiers.
49. Les autorités indiquent en outre que plus de 1800 affaires sont en cours en Angleterre, au Pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord portant sur l'égalité de traitement des titulaires de fonctions judiciaires rémunérés à l'acte et leur droit à l'octroi de pensions et d'autres prestations. Le litige, qui découle d'un arrêt de la Cour suprême,<sup>2</sup> aura des répercussions considérables en termes de coût – majoré – et de conditions d'emploi des titulaires rémunérés à l'acte éligibles. L'affaire (« affaire O'Brien ») se poursuit devant le tribunal du travail, la juridiction d'appel du travail et la Cour d'appel (Employment Tribunal, Employment Appeal Tribunal et Court of Appeal). Les autorités précisent en outre que plusieurs réformes importantes du système de justice en cours en Angleterre et au Pays de Galles sont susceptibles de peser sur le fonctionnement pratique des cours et des tribunaux, notamment l'introduction récente des réformes de la justice familiale en vue de favoriser un traitement plus efficace des dossiers. Les autorités renvoient également au programme de réforme du Service des Cours et Tribunaux de Sa Majesté, qui va se traduire par des changements, via des investissements, sur le plan notamment de l'infrastructure et des activités des cours et des tribunaux. Qui plus est, le Gouvernement, en partenariat avec la justice, se penche sur les retombées de ces changements ; le Lord Chancellor, le Lord Chief Justice et le

---

<sup>2</sup> O'Brien v. Ministry of Justice, année ???.

Senior President of the Tribunals ont constitué un groupe de pilotage qu'ils ont chargé d'examiner l'organisation future des juges, de développer une réforme stratégique incluant les conditions d'emploi des titulaires de fonctions judiciaires (saliés et rémunérés à l'acte) dans le contexte des récentes décisions rendues en matière d'emploi, de la promotion de la diversité et du déploiement des personnels judiciaires dans les cours et tribunaux. Ces travaux, encore à un stade précoce, sont menés en vertu d'un mandat établi qui souligne l'importance de l'indépendance judiciaire, et qui devra apprécier, entre autres éléments, le rôle des juges rémunérés à l'acte et la manière dont les magistrats saliés et rémunérés à l'acte sont utilisés pour garantir une bonne organisation judiciaire dans l'exercice de la justice.

50. Les autorités ajoutent qu'ensemble, ces changements auront des répercussions significatives sur le fonctionnement de l'appareil judiciaire dans le cadre plus large du système de justice. La recommandation du GRECO a été considérée à la lumière de cette situation et bénéficie de la plus grande attention du gouvernement qui, en partenariat avec les services judiciaires, examine en particulier ses répercussions sur l'appareil judiciaire, y compris les juges. L'indépendance constante de la justice et le devoir des ministres d'œuvrer en sa faveur sont garantis dans la loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle et, d'après les autorités, le gouvernement prend cette obligation très au sérieux.
51. Les autorités informent également que l'Irlande du Nord, comme l'Angleterre et le Pays de Galles, a recours à des juges rémunérés à l'acte pour garantir une organisation flexible et répondre à des besoins à court terme. L'affaire O'Brien aura des répercussions importantes sur les conditions d'emploi des personnels rémunérés à l'acte en Irlande du Nord et les représentants vont se mettre en relation avec leurs homologues en Angleterre et au Pays de Galles pour examiner les changements touchant à l'organisation future des juges. En particulier, ils apprécieront les conclusions du groupe de pilotage du ministère de la Justice pour évaluer leur impact en Irlande du Nord.
52. Concernant l'appareil judiciaire écossais, les autorités informent que le recours aux juges rémunérés à l'acte diminue significativement depuis 2010, à la suite de la Réforme des cours civiles écossaises, qui recommande de limiter, sinon de supprimer le recours aux juges rémunérés à l'acte. Un nouveau Lord Président de la Court of Session a été nommé en juin 2012. Depuis, consigne a été donnée de limiter le recours aux juges temporaires. Le but recherché est de limiter les recours aux juges rémunérés à l'acte, de ne pas leur demander de siéger, et de s'appuyer sur des juges à la retraite, sur des juges temporaires qui exercent d'autres fonctions judiciaires saliés et des shérifs. D'après les statistiques fournies par les autorités, le recours à des juges temporaires a représenté 109,5 jours en 2011-2012, 24 jours en 2012-2013 et zéro en avril-décembre 2013. Concernant les shérifs à temps partiel, ils ont représenté 4083 jours en 2011-2012, 3649 jours en 2012-2013 et 2281 jours en avril-décembre 2013. Le recours à des shérifs à temps partiel ne cesse de baisser, grâce notamment à l'introduction de lignes directrices plus précises sur les conditions dans lesquelles les tribunaux peuvent faire appel à un shérif à temps partiel ; à une planification plus efficace des séances en fonction du nombre total de jours d'audience et de la disponibilité des shérifs saliés ; et au shérif principal, qui a l'obligation légale de mettre en place un traitement efficace des affaires et de contrôler le recours aux shérifs à temps partiel dans son district judiciaire (sheriffdom). L'administration judiciaire écossaise espère limiter les séances tenues par des juges à temps partiel rémunérés à l'acte à 3200 jours par an.

53. Le GRECO prend note des informations fournies. Pour commencer, le GRECO fait de nouveau part de son inquiétude quant à la situation actuelle, alors que, sauf cas exceptionnel, les juges doivent bénéficier de la sécurité de l'emploi jusqu'à leur départ à la retraite. Ce principe reconnu au niveau international vise à préserver l'indépendance de l'appareil judiciaire ainsi que l'impartialité des juges. Le GRECO note qu'en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande Nord, l'utilisation des juges rémunérés à l'acte permet une utilisation plus flexible des ressources judiciaires pour faire face à la fluctuation de la charge de travail dans les tribunaux, qu'il est parfois impossible de prévoir. En outre, le contrat de magistrat rémunéré à l'acte est renouvelé presque automatiquement pour un nouveau mandat. Par ailleurs, ce type de poste est aussi un moyen d'acquérir de l'expérience judiciaire et éventuellement d'obtenir un poste salarié. Le GRECO reconnaît aussi que la proportion des juges rémunérés à l'acte dans les audiences (20 % des « jours de séance ») est importante par rapport au nombre total de juges (60 % de juges rémunérés à l'acte). Le GRECO note par ailleurs avec intérêt que ce point fait partie d'un procès en cours, lié à l'octroi de certaines prestations aux juges rémunérés à l'acte, et qu'il s'inscrit aussi dans un débat plus large sur la réforme judiciaire au Royaume-Uni, impliquant le Gouvernement et des représentants de la Justice (Lord Chancellor, Lord Chief Justice et Senior President of the Tribunals), et qu'un groupe de pilotage a été chargé d'examiner l'organisation future des juges. Le GRECO admet que les informations fournies et les mesures en cours sont en partie conformes à la recommandation pour ce qui concerne l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande Nord ; néanmoins, il invite instamment les autorités concernées à poursuivre leur examen de cette recommandation. Cela étant, le GRECO tient à féliciter les autorités écossaises pour leur action en vue de réduire le recours aux juges temporaires. Les progrès accomplis en Écosse, qui sont conformes à la recommandation, doivent servir d'exemple pour les autres parties du Royaume-Uni.
54. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

55. *Le GRECO a recommandé que les orientations et conseils disponibles sur la déontologie judiciaire soient renforcés, pour faire en sorte que les futurs programmes de formation comportent systématiquement un module sur la déontologie, la conduite attendue, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et autres questions connexes.*
56. Les autorités informent que les directeurs de la formation du Collège judiciaire ont formulé à l'intention des organes pertinents des recommandations pour soutenir la recommandation du GRECO ; elles ont été acceptées et ont été mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre, comme expliqué plus loin. Concernant la responsabilité légale de la formation judiciaire, elle relève du Lord Chief Justice pour les titulaires de fonctions judiciaires dans les cours et du Senior President of Tribunals (Premier Président des tribunaux judiciaires) pour les titulaires de fonctions judiciaires dans les tribunaux. La formation initiale et continue de quelque 37 000 titulaires de fonctions judiciaires est déléguée au Collège judiciaire. Le Conseil du Collège Judiciaire est présidé par un juge de la Cour d'appel et des hauts magistrats veillent à ce que les cours répondent aux besoins de formation judiciaire. Une structure composée de sous-comités les aide dans leurs prises de décisions ; les comités des cours et les comités des tribunaux jouent un rôle particulièrement important à cet égard, puisqu'ils recommandent les programmes qui répondent à ces besoins, tout comme le comité de la diversité et du développement, qui examine les questions relatives à la politique de la formation, en particulier les questions inter-juridictionnelles telles que celles liées à cette recommandation.

57. Les autorités indiquent également que le contenu des formations (cours et tribunaux) sur l'art de juger a été revu et consiste désormais en un nouveau cours inter-juridictionnel de deux jours intitulé « Business of Judging (BoJ) ». Suite à une évaluation positive et à des ajustements pour tenir compte des retours d'information, il fait désormais partie du programme de formation générale proposé à tous les juges salariés et rémunérés à l'acte qui siègent dans les cours et tribunaux. La formation inclut un module « conduite et déontologie judiciaire » comprenant sept scénarios judiciaires et non-judiciaires filmés avec des acteurs professionnels qui traitent de questions relatives à la conduite que l'on attend d'eux et des dilemmes éthiques auxquels ils risquent d'être confrontés. Les questions abordées reposent sur des recours judiciaires traités par le Bureau des enquêtes sur la conduite judiciaire (Judicial Conduct Investigations Office). Le séminaire est conçu de manière à favoriser les discussions en petits groupes et à permettre aux juges de discuter de problèmes communs à toutes les juridictions, de mettre en pratique les compétences judiciaires requises pour les résoudre et d'apprendre les uns des autres. Les autorités soulignent que le feed-back des participants aux cours pilotes a invariablement souligné le bénéfice considérable qu'ils ont retiré de ces formations inter-juridictionnelles. Les cours, organisés à intervalles réguliers, font partie du programme de formation et du cursus 2015-2016.
58. Les autorités soulignent en outre que le Collège judiciaire a mis en place un « système de gestion de la formation » (SGF) qu'il met à la disposition de tous les titulaires de fonctions judiciaires. Il englobe des matériels de cours et des bibliothèques de droit virtuelles ouvertes à tous. En complément du cours, la bibliothèque virtuelle propose des documents et des guides sur la déontologie, dont la version révisée du Guide de la conduite judiciaire et les principes de Bangalore. Ce Guide a été élaboré par un groupe de juges constitué par le Conseil des juges et a été publié par ce même conseil à l'issue de consultations approfondies avec l'appareil judiciaire. Le Guide a été révisé en 2013 et il continuera d'évoluer pour tenir compte des évolutions futures et des attentes du public. Le guide est accessible au grand public. L'intention est d'aider les juges plutôt que de leur imposer un Code détaillé, et d'instaurer des principes sur lesquels les juges peuvent s'appuyer pour prendre leurs décisions et préserver leur indépendance judiciaire. Il est considéré comme un outil utile pour aider les juges confrontés à des dilemmes éthiques complexes.
59. Les autorités avancent également que pour améliorer la formation initiale, le Collège judiciaire a prévu des cours d'orientation pour les nouveaux juges ; à compter de début 2015, le cours sera accessible en ligne à partir du SGF afin de toucher systématiquement et rapidement le plus grand nombre de juges. Le tournage et la production du programme d'orientation e-learning sont presque bouclés. Le cours est une introduction à l'art de juger pour les juges salariés ou rémunérés à l'acte nouvellement nommés dans les cours ou les tribunaux et n'ayant aucune expérience pratique, et complète la formation initiale spécifique à leur juridiction. Il est subdivisé en neuf modules, dont l'un, « indépendance et déontologie », passe en revue les deux formes d'indépendance judiciaire, constitutionnelle et personnelle.
60. S'agissant des développements en *Irlande du Nord*, les autorités informent que la Commission des études judiciaires a décidé d'engager les activités ci-après afin de proposer un module de formation systématique et global, dans le cadre de son programme de formation générale sur l'éthique judiciaire, conformément à la recommandation :
- continuer de veiller à ce que la Déclaration sur les principes éthiques applicables à l'appareil judiciaire en Irlande du Nord et le Protocole relatif à la discipline

- judiciaire soient remis aux nouveaux magistrats, et à maintenir l'accès aux versions électroniques de ces documents sur l'intranet de la magistrature ;
- prendre contact avec les titulaires judiciaires qui président à chaque niveau de la magistrature afin de s'assurer que tous les juges connaissent les règles applicables en matière de conduite conforme à l'éthique ;
  - organiser un séminaire de formation spécifique sur les conflits d'intérêts et l'éthique judiciaire en général pour tous les magistrats, afin de garantir que tous connaissent les règles éthiques applicables aux titulaires de fonctions judiciaires, et les renouveler périodiquement par le biais de séminaires de remise à niveau ;
  - inclure dans la formation initiale de tous les nouveaux juges un module sur l'éthique judiciaire ;
  - se mettre en relation avec des homologues en Angleterre et au Pays de Galles (Judicial College), ainsi qu'en Ecosse (Judicial Institute) à propos des formations similaires proposées dans ces juridictions et partager des idées/approches pour mettre en œuvre les bonnes pratiques ; et
  - prendre contact avec le Bureau des recours judiciaires afin d'identifier les domaines spécifiques où une formation continue sur l'éthique judiciaire serait utile, individuellement ou en groupe.
61. Les autorités rapportent également que conformément à ses obligations internes de proposer une formation et une éducation à la déontologie à tous les titulaires de fonctions judiciaires, l'Institut de la magistrature d'Ecosse a examiné la recommandation et pris les mesures suivantes, en relation avec la recommandation du GRECO et indépendamment. L'Institut continuera de remettre une copie de la Déclaration sur les principes éthiques applicables au système judiciaire écossais (révisé en mai 2013) à tous les titulaires de fonctions judiciaires nouvellement nommés. D'autre part, les magistrats nouvellement nommés ont l'obligation légale de suivre une formation initiale qui prévoit un module interactif de deux heures, entièrement consacré au contenu de la Déclaration sur les principes éthiques. Ce cours interactif s'accompagne d'une présentation des principes éthiques auxquels les juges doivent se conformer en Ecosse. La Déclaration écossaise repose sur des textes internationaux, notamment les principes de Bangalore. La Déclaration est également à la disposition du public sur le site Internet de l'administration judiciaire écossaise. Le programme de formation professionnelle continue, de formation et d'éducation des juges place la déontologie au centre du développement de tous les magistrats. Deux cours ont été organisés en 2013 pour les juges du Collège, les shérifs principaux, les shérifs et les shérifs à temps partiel. Entre octobre 2012 et décembre 2013, quelque 150 juges de paix ont suivi une formation, principalement sur l'éthique judiciaire. Les autorités mentionnent également plusieurs formations qui ont eu lieu en 2012-2014.
62. Le GRECO prend note des informations détaillées fournies par les autorités britanniques. Il relève que depuis quelques années les entités responsables de la formation judiciaire au Royaume-Uni ont pris des mesures considérables pour actualiser et développer la formation judiciaire. Comme relevé dans le rapport d'évaluation, la formation des juges est devenue un enjeu de plus en plus important pour le système judiciaire ces dernières années. L'information fournie dans le présent rapport indique que le concept d'éthique judiciaire au sens large fait désormais partie intégrante de la formation, qu'elle soit initiale ou continue. Le GRECO se félicite de ce développement qui s'inscrit pleinement dans sa demande d'une approche systémique pour traiter les questions d'éthique dans les programmes de formation, comme souligné dans le rapport d'évaluation (par. 140). Le GRECO relève également que l'utilisation – en complément des méthodes traditionnelles de formation (cours, séminaires, etc.) – d'outils électroniques (e-learning), comme c'est le cas au Royaume-Uni, multiplie les possibilités de toucher un nombre encore plus important de magistrats et, parallèlement, de rendre ces sujets plus accessibles au grand public. De l'avis du GRECO, les orientations et

conseils ont dans l'ensemble été renforcés par les mesures prises et les futurs programmes de formation des juges intègrent de manière systématique les modules figurant dans la présente recommandation. Les autorités sont encouragées à poursuivre sur cette voie prometteuse.

63. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante.

*Prévention de la corruption des procureurs*

**Recommandation viii.**

64. *Le GRECO a recommandé la mise en place d'une formation continue régulière des procureurs en matière de déontologie.*
65. Concernant l'Angleterre et le Pays de Galles, les autorités informent que le Parquet de la Couronne (Crown Prosecution Service, CPS) a examiné la recommandation du GRECO pendant six mois (décembre 2013-mai 2014) et a décidé en mai 2014 de développer et de financer la formation continue en matière de déontologie à l'intention des procureurs. Cette formation continue sera mise en place dès 2015. Les autorités soulignent que les procureurs du CPS sont des conseillers juridiques et des avocats diplômés (soumis respectivement à l'Autorité de régulation des conseillers juridiques (Solicitors Regulation Authority, SRA) et au Conseil de l'Ordre des avocats (Bar Standards Board, BSB) et qu'ils exercent leur activité dans un cadre réglementaire rigoureux, qui vise à garantir qu'ils respectent des règles éthiques élevées. La formation suivie par les procureurs comprend des documents ayant une dimension déontologique, à savoir : Principes de régulation du SRA, Code de conduite du SRA, Code de conduite du BSB (reproduit dans le Manuel du BSB), Guide du Code du BSB, Directives Farquharson pour les juges-avocats (*Farquharson Guidelines for the Prosecution Advocate*), Déclaration des principes déontologiques applicables au procureur public, Règles nationales de la défense du CPS, Règles de procédure pénale / Directives sur la pratique pénale ; et Code des procureurs de la Couronne. Le CPS a également préparé un document intitulé « Ethics summaries and other professional conduct » daté du 21 mai 2014 (soumis au GRECO), qui identifie spécifiquement les contenus liés à la déontologie, à la corruption et à d'autres Codes professionnels applicables aux procureurs du CPS. Il renvoie également à plusieurs programmes de formation en ligne traitant de la protection de l'information, de la lutte contre la fraude et la corruption que les procureurs ont suivis ces dernières années (2009-2014). De plus, les procureurs ont eu accès aux cours obligatoires (e-learning) sur les questions d'éthique et de professionnalisme entre 2009 et 2014.
66. Les autorités indiquent que le Parquet d'Irlande du Nord (Public Prosecution Service, PPS) a examiné cette recommandation lors de la publication du rapport GRECO puis une nouvelle fois en décembre 2013 et en février/mars 2014. Elles expliquent qu'une fois nommés, tous les procureurs du PPS suivent une formation initiale qui comprend des cours de déontologie. Tous les procureurs sont des conseillers juridiques et des avocats diplômés qui sont soumis aux réglementations de leurs instances professionnelles respectives et à des obligations en matière de formation juridique continue. Leur formation initiale prévoit des modules sur le rôle du procureur et leurs obligations en matière d'équité et d'intégrité. Le Parquet édite un Code des procureurs remis à tous les magistrats ; il contient un Code d'éthique que les procureurs doivent respecter. Le Code des procureurs est un document légal au titre de l'article 37 de la Loi sur la justice (Irlande du Nord) de 2002. Il s'agit d'un document essentiel remis à tous les procureurs. Le Code d'éthique a été élaboré à partir des normes internationales des Nations unies et du Conseil de l'Europe. La convention annuelle de performance fait obligation à chaque procureur de connaître les politiques du Parquet et le Code de conduite professionnelle de

l'Association internationale des procureurs ; tous les procureurs ont le Code des procureurs du PPS et doivent s'y conformer (y compris le Code d'éthique), dans l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, le Parquet propose régulièrement à ses personnels des orientations sur un large éventail de domaines d'action, ainsi d'une formation ciblée sur ces actions. Le PPS, en ce qu'il relève de la fonction publique d'Irlande du Nord, exige de ses hauts magistrats qu'ils incarnent les valeurs qui, au sein du PPS, incluent une obligation « d'indépendance, d'équité et d'impartialité ». Le Parquet a remis au personnel judiciaire des consignes sur la conduite des consultations des témoins, qui prévoient spécifiquement, et pour la première fois, des conseils pour éviter d'orienter ou de donner l'impression d'orienter un témoin, un aspect éthique essentiel du rôle de procureur (29 mai 2014). Près de 40 diplômés ont suivi la formation supérieure en matière de plaidoirie dispensée par le Barreau d'Irlande du Nord, dont un élément essentiel, ces deux dernières années, était un module de déontologie. Le Parquet forme régulièrement ses procureurs aux nouvelles politiques et au conseil juridique, selon que de nouvelles politiques sont annoncées et développées ; les formations comportent presque toujours une dimension éthique.

67. En ce qui concerne le ministère public *écossais* (Scottish Crown Office et Procurator Fiscal Service, COPFS), les autorités informent que cette recommandation a été examinée en 2012-2013 puis à plusieurs reprises au cours du premier semestre 2014. Le COPFS écossais a en conséquence décidé de développer et de mettre en œuvre, à compter d'avril 2015, de nouveaux documents de formation sur l'éthique des procureurs. D'après les autorités, tous les procureurs qui rejoignent le COPFS suivent une formation initiale qui prévoit une formation au Code de la fonction publique (également prévue dans le cadre de la formation sur le nouveau cadre de compétences) ; aux valeurs fondamentales du COPFS ; aux obligations du COPFS à l'égard des victimes et des témoins ; à la protection des données, à la confidentialité et à d'autres questions de sécurité. Tous les procureurs nouvellement nommés doivent aussi suivre une formation de deux jours sur les questions de diversité et les attentes en matière de règles de conduite. Les procureurs stagiaires suivent une formation spécifique en matière de déontologie tout au long de leur formation professionnelle. La formation du COPFS comprend également un module sur les règles d'éthique et d'usage liées à la préparation à la comparution. Lorsqu'ils entrent au ministère public, les adjoints suivent une formation qui comprend un module de sensibilisation à la sécurité et un cours sur le rôle et les responsabilités du parquet, qui traite de considérations éthiques et d'autres considérations importantes pour le « marking » (décision du ministère public d'engager des poursuites pénales ou pas, de retenir telles charges et d'attribuer l'affaire à tel tribunal) et la négociation entre l'accusation et la défense.
68. Enfin, pour satisfaire directement à la recommandation du GRECO, le service de la formation du COPFS (People and Learning Unit) a élaboré, en collaboration avec les ressources humaines et la Division des délits graves et du crime organisé, un projet de bulletin d'information, qui donne à tous les collaborateurs des orientations consolidées sur les moyens d'identifier et de lutter contre la corruption. Il s'inscrit dans le cadre de la politique du COPFS qui veut lutter contre la corruption à tous les niveaux du Département, en souligner les dangers, et proposer tout un éventail de ressources visant à déterminer les meilleurs moyens de prévenir la corruption – et de la traiter le cas échéant. Le bulletin donne aux collaborateurs des orientations pour prévenir et signaler la corruption et donne aux directeurs des orientations pour enquêter en cas d'allégation de corruption. Les conseils et lignes directrices qu'il contient s'adressent à tout le personnel, en particulier les procureurs. Le bulletin a été achevé et diffusé en octobre 2014. Il est prévu d'étoffer les orientations destinées aux procureurs d'ici à avril 2015 afin de garantir que les ressources et la formation associée seront portées à leur attention et que la recommandation du GRECO est pleinement mise en œuvre.

69. Le GRECO se félicite des mesures étendues présentées de façon détaillée par les autorités et des mesures qui existaient déjà avant l'adoption du rapport d'évaluation. Il se réjouit que les autorités aient fourni des informations qui complètent les explications du rapport d'évaluation. De plus, le GRECO relève que des efforts considérables ont été faits pour développer la dimension éthique de la formation des procureurs dans tous les services concernés, tant du point de vue des documents de formation que de la formation proprement dite. Le GRECO est particulièrement intéressé par le module de formation « Ethics summaries and other professional conduct » développé à cet égard par le CPS (Angleterre et Pays de Galles), qui est un bon exemple de document exhaustif que tous les procureurs devraient avoir. Par ailleurs, l'ambition dans les différents services est que la formation sur la déontologie soit dispensée régulièrement. A cela il convient d'ajouter que le ministère public, comme l'appareil judiciaire, met en place des systèmes de formation en ligne pour toucher autant de procureurs que possible et pour assurer la formation sur une base continue.
70. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **III. CONCLUSIONS**

71. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Royaume-Uni a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatre des huit recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle.** Les quatre autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre.
72. Plus particulièrement, les recommandations i et ii ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations vii et viii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iii-vi ont été partiellement mises en œuvre.
73. Concernant les membres du Parlement, il se félicite que toutes les recommandations aient été examinées au sein des différentes structures parlementaires du Royaume-Uni. Bien que bien que presque tous les problèmes soulevés par le GRECO dans son rapport d'évaluation aient été reconnus par les autorités pertinentes, des résultats définitifs n'ont encore été obtenus dans toutes les assemblées parlementaires concernées. Le GRECO relève par exemple qu'à la Chambre des Communes, une révision éventuelle du Code de conduite et du Guide des règles de conduite est en discussion suite aux recommandations du GRECO et que des activités similaires sont aussi en cours dans quelques institutions dévolues. En particulier, la question de la mise en œuvre d'un système de responsabilité pour les personnels des membres du parlement a été résolue en établissant des Codes de conduite distincts pour les personnels de chacun des organes législatifs (Chambre des Lords et Assemblée du Pays de Galles) ; des mesures ont été prises dans d'autres organes législatifs et plusieurs propositions sont en cours. Il semblerait que les seuils de déclaration des cadeaux aient baissé et que la Chambre des Lords ait déjà décidé d'appliquer un seuil de déclaration infiniment moins élevé. L'élaboration de lignes directrices pour les parlementaires qui reçoivent des cadeaux est un autre domaine examiné au Royaume-Uni et, dans plusieurs assemblées, il est lié à la nécessité d'avoir des lignes directrices sur le lobbying. De nouveaux progrès sont attendus du point de vue des sanctions disciplinaires à l'encontre de membres du parlement.
74. Concernant les juges et les procureurs, le GRECO se félicite que des efforts considérables aient été faits pour développer la formation à l'avenir, notamment des éléments substantiels consacrés à la déontologie. Les autorités ont montré qu'un éventail de mesures importantes a été pris, notamment pour développer de

nouveaux documents de formation, y compris la formation en ligne. Il semblerait que la formation des juges et des procureurs comprenne désormais des modules ciblés sur la déontologie, souvent inscrits dans la réalité, qui demandent aux participants d'être actifs. Surtout, il convient de saluer le fait que la nouvelle formation sera délivrée régulièrement et couvrira la formation aussi bien initiale que continue. Le recours à des juges rémunérés à l'acte (par opposition aux juges salariés) reste élevé en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord ; cependant, l'utilisation actuelle de ces juges et leurs éventuelles futures conditions d'emploi ont été examinées par les autorités et il semblerait que les réformes judiciaires puissent approfondir la question dans le contexte de l'indépendance et de l'impartialité judiciaire. Parallèlement, il convient de remarquer que les autorités judiciaires écossaises ont réussi à réduire considérablement l'utilisation de juges rémunérés à l'acte.

75. Au vu de ce qui précède, le GRECO relève qu'en l'absence de réalisation définitive du point de vue de plusieurs recommandations, des progrès restent nécessaires pour démontrer un niveau acceptable de conformité avec les recommandations dans les 18 mois à venir et il semblerait que des réformes essentielles soient en cours du point de vue de plusieurs recommandations en suspens. Le GRECO invite le Chef de la délégation britannique à lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations iii-vi d'ici au 30 juin 2016.
76. Le GRECO invite les autorités britanniques à autoriser dès que possible la publication du présent rapport et à le rendre public.

## **ANNEXE (anglais uniquement)**

### **NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES' GUIDANCE ON LOBBYING AND ACCESS TO ASSEMBLY MEMBERS**

1. This guidance is intended to supplement and complement the requirements of the National Assembly for Wales' Code of Conduct for Assembly Members.

2. An Assembly Member should not, in relation to contact with any person or organisation who lobbies, do anything which contravenes the National Assembly for Wales' Code of Conduct for Assembly Members, or any other relevant rule or resolution of the Assembly or any statutory provision.

3. A Member should not, in relation to contact with any person or organisation who lobbies, act in any way which could bring the National Assembly for Wales, or its Members generally, into disrepute.

4. The public must be assured that no person or organisation will gain better access to, or treatment by, any Member as a result of employing a professional lobbyist<sup>3</sup> either as a representative or to provide strategic advice. In particular, a Member should not offer or accord preferential access or treatment to professional lobbyists or their employers. Nor should professional lobbyists or their employers be given to understand that preferential access or treatment might be forthcoming from another Assembly Member or group or person within, or connected with the National Assembly for Wales.

5. Before taking any action as a result of being lobbied, a Member should be satisfied about the identity of the person or organisation who is lobbying and the motive for lobbying. An Assembly Member may choose to act in response to a professional lobbyist but it is important that the Member knows the basis on which the Member is being lobbied in order to ensure that any action the Member takes complies with the standards set out in the Code of Conduct for Assembly Members.

6. There is currently no voluntary or statutory scheme for registering professional lobbyists operating in Wales. Before agreeing to meet with a person or organisation that the Member believes may be a professional lobbyist, the Member may wish to find out whether the lobbyist is a member of a professional body registering information about who its members represent, and which has a professional code of conduct for its members. This would include public affairs bodies such as Public Affairs Cymru (PAC) and the Association of Professional Political Consultants (APPC). If the lobbyist is not a member of such a professional body, the Assembly Member must decide whether or not to meet with that individual.

7. In addition, Members should consider taking one or more of the following steps:

- keeping a record of all meetings with persons considered to be undertaking lobbying activity;
- requiring the person undertaking the lobbying activity to make a record of the meeting, and provide for the Member to have access to that record at any future time should it be called for, before agreeing to meet with them,
- arranging for a member of their support staff to take notes at any meetings with persons considered to be undertaking lobbying activity.

8. The Code of Conduct for Assembly Members sets out the standards expected in relation to acceptance of hospitality, gifts and benefits. In addition to this and the statutory provisions in the Government of Wales Act 2006, Members:

---

<sup>3</sup> 7 For the purposes of this guidance, a „professional lobbyist“ would include „all those who undertake lobbying activity, i.e. activity aimed at seeking to influence Members, on a professional basis and in a paid role“. This includes in-house lobbyists, charities, trades associations and other organisations that employ staff to undertake lobbying activity, individual lobbyists, as well as consultancies and agencies that either lobby directly on behalf of clients or advise their clients on undertaking lobbying activity.

- should not accept any paid work which would involve them lobbying on behalf of any person or organisation or any clients of a person or organisation;
- should not accept any paid work to provide services as a parliamentary strategist, adviser or consultant, for example advising on National Assembly for Wales affairs or on how to influence the National Assembly for Wales and its Members. (This does not prevent a Member from being remunerated for activity which may arise because of, or in relation to, membership of the Assembly, such as journalism or broadcasting, involving political comment or involvement in representative or presentational work, such as participation in delegations, conferences or other events);
- should decline all but the most insignificant or incidental hospitality, benefit or gift if the Member is aware that it is offered by a professional lobbyist. Standards of personal conduct and general principles of conduct identified by the Committee on Standards in Public Life are set out in the Code of Conduct for Assembly Members. These include the requirement that a Member should “never accept any financial inducement as an incentive or reward for exercising parliamentary influence”, the “no paid advocacy” rule, and “not to place themselves under any financial or other obligation to outside individuals or organisations that might influence them in the performance of their official duties.” Since the basis on which many people believe that professional lobbyists sell their services is by claiming to provide clients with influence over decision-makers, it might reasonably be thought that acceptance of a benefit of any significance from such a source could influence a Member’s judgement in carrying out their official duties. (If a Member only becomes aware of its source after receiving hospitality, a benefit or gift, then the Member should consider reimbursing the costs of any hospitality or benefit or returning any gift.)

9. Members may participate in events for which others are charged a fee to attend. Participation, for example, in a conference or seminar for which delegates are charged a fee may be a useful means of a Member gathering a range of views on a topic. There could be some concern, however, that events falling into this category could be a means of „buying“ access to Assembly Members. It is important that there should be no grounds for such a perception. No preferential treatment should, therefore, be offered or accorded any person or organisation as a result of having made initial contact with an Assembly Members at such an event.

10. Members should not participate in any event if they are aware, or become aware, that the organisers are promoting the event on the basis that those paying to attend the event are „buying“ influence over Assembly Members or that they can expect to receive better subsequent access to, or treatment by Assembly Members, than would be accorded to any other person or organisation.

11. When agreeing to sponsor the hosting of any event, meeting or exhibition on the Assembly Estate, Members must at all times comply with the requirements of both the National Assembly for Wales Events Guidelines and the Terms and Conditions for events, which are sent to event organisers and copied to the sponsoring Member. The sponsoring Member or their representative must attend the event, exhibition or meeting, and responsibility for the event rests with the Member who is sponsoring the booking.

12. Members should ensure that staff working for them are aware of and apply these rules and guidelines when acting on a Member’s behalf or in any National Assembly for Wales connection.