
GRECO : TREIZIÈME RAPPORT GÉNÉRAL D'ACTIVITÉS (2012)

Article thématique Lobbying et corruption

Adopté par le GRECO 59 (18-22 mars 2013)



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



**GRECO :
TREIZIÈME RAPPORT
GÉNÉRAL D'ACTIVITÉS (2012)**

Article thématique
Lobbying et corruption

Adopté par le GRECO 59 (18-22 mars 2013)

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F 67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction générale de l'homme et de l'Etat de droit – Secrétariat du Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO)

Couverture et mise en pages : SPDP, Conseil de l'Europe

Table des matières

Avant-propos.....	5
Marin Mrčela, président du GRECO	
Mission et cadre de travail	7
Composition.....	9
Résultats et impact	11
Procédures d'évaluation	11
Un nouveau cycle d'évaluation	11
Quatrième cycle d'évaluation – éléments marquants.....	12
Procédures de conformité	16
Niveaux de conformité	16
Projet spécial – approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes	20
Visibilité	21
Ratification des instruments juridiques du Conseil de l'Europe.....	21
Partenariats.....	23
Partenaires externes	23
Partenaires internes	24
Structures de gouvernance et gestion.....	27
La plénière et le bureau	27
Programme et budget.....	27
Secrétariat.....	27
Article thématique.....	29
Lobbying et corruption.....	29
Yves-Marie Doublet, directeur adjoint à l'Assemblée nationale, France	
Annexes	
Annexe I – Liste des représentants au GRECO	35
Annexe II – Réunions.....	47
Annexe III – Secrétariat du GRECO	50

Avant-Propos

Le treizième Rapport Général d'Activités du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) marque la fin de la première année de notre Quatrième Cycle d'Evaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs. Les premiers rapports d'évaluation élaborés pendant ce cycle ont été adoptés fin 2012, pour certains à l'issue de discussions vives, mais toujours instructives et constructives, au sein de la Plénière. J'espère que les résultats de ce travail nourriront la réflexion des parlements nationaux et des organes judiciaires professionnels de nos Etats membres, car leur expérience et leur participation à la mise en œuvre de nos recommandations seront essentielles au succès de notre action.

Il va sans dire que la visibilité des activités du GRECO en matière de lutte contre la corruption est capitale, dans un environnement où nombre d'organisations internationales et d'autres acteurs institutionnels s'emploient à capter l'attention. Les Etats membres soulignent continuellement la crédibilité et le professionnalisme du mécanisme du GRECO. Nous sommes fréquemment sollicités par des Etats (dont certains, non-membres) et d'autres organisations/organismes pour des conseils ou des retours d'expérience. Sur le plan politique, attirer l'attention sur notre action a clairement pour but de mobiliser les acteurs nationaux, dont les représentants de la société civile, pour contribuer à la mise en œuvre concrète des normes du Conseil de l'Europe, en général, et des recommandations du GRECO, en particulier. Il s'agit là d'autant de bonnes raisons de nous montrer plus proactifs avec les médias.

Pour la première fois, nous publions cette année un ensemble d'indicateurs quantifiés des suites données par les Etats membres aux recommandations formulées par le GRECO pendant les deux premiers cycles d'évaluation. Les chiffres sont impressionnants. Une fois qu'ils seront prêts à être publiés, les chiffres relatifs à la mise en œuvre des recommandations du troisième cycle, en particulier ceux concernant la transparence du financement des partis politiques, ne révéleront pas forcément d'aussi bons niveaux de conformité, j'en suis conscient. Cela étant, dans ce domaine, le suivi du GRECO s'est étendu à des questions qui échappent au contrôle direct des gouvernements et relèvent de la compétence des partis politiques et des parlements. Nous comptons donc sur ces derniers pour prêter une oreille constructive à notre message.

En 2012, le GRECO a aussi engagé un processus de réflexion s'inspirant des politiques du Conseil de l'Europe en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (concernant notamment la mise en œuvre d'une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de l'élaboration des politiques) pour examiner cette dimension potentielle dans la corruption. Un premier rapport et un cadre pour la collecte de données visant à étudier cette question dans le cadre de notre programme anti-corruption ont été soumis à la Plénière du GRECO. Vous trouverez ci-après de plus amples informations sur ce travail novateur, placé sous la responsabilité de la rapporteure du GRECO pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Je me félicite sincèrement de la récente déclaration du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn JAGLAND (session d'hiver 2013 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe), qui a affirmé que la lutte contre la corruption et les autres formes d'abus de pouvoir devrait figurer au centre de l'attention et parmi les priorités politiques de l'Organisation. A ce sujet, il a souligné, à juste titre, que des pays qui pensaient être préservés de ce fléau ont eu quelques mauvaises surprises.

Le bien-fondé de la méthode d'examen par les pairs du GRECO et l'orientation claire se dégageant de ses conclusions faisant autorité se traduisent par un engagement fort de ses Etats membres. Ces derniers peuvent largement contribuer à améliorer le niveau de confiance que les citoyens pensent pouvoir avoir dans les institutions qui existent pour les représenter et les protéger.

Vous verrez que nous coopérons activement avec d'autres initiatives de lutte contre la corruption, au sein même du Conseil de l'Europe et à l'extérieur de l'Organisation. La perspective d'une participation

officielle de l'Union européenne au GRECO était l'une de nos priorités en 2012 et le restera en 2013. J'espère que des mesures allant dans ce sens se concrétiseront dans les mois à venir.

Dernier point, et non des moindres : je vous invite à lire notre article thématique, consacré au monde complexe du lobbying et de la corruption. Comme cela a déjà été souligné lors de la conférence de haut niveau organisée à l'occasion du 10^e anniversaire du GRECO, en 2009, ce sujet méritera indiscutablement plus d'attention à l'avenir.

Marin Mrčela, Président du GRECO
Juge à la Cour suprême de Croatie

Mission et cadre de travail

1. Le GRECO contrôle le respect par ses Etats membres des instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe¹. Pour ce faire, un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pression par les pairs est appliqué, en combinant les compétences des praticiens membres des équipes d'évaluation et celles des délégués des Etats siégeant en Plénière. Les équipes d'évaluateurs recueillent des informations par le biais de questionnaires et pendant des visites dans les pays, au cours desquelles ils demandent des informations complémentaires aux principaux acteurs nationaux qu'ils rencontrent. Les rapports par pays, qui sont rédigés à la suite des visites puis examinés en détail et adoptés par la Plénière du GRECO, recensent les lacunes de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux, et contiennent des recommandations sur mesure visant à susciter les réformes requises pour améliorer la capacité des Etats à lutter contre la corruption.

2. Les **procédures d'évaluation**, organisées en cycles, structurent le travail de suivi du GRECO. Chaque cycle, qui repose sur les normes anticorruption conventionnelles du Conseil de l'Europe et sur d'autres textes normatifs de droit indicatif établis au sein de l'Organisation, est conçu pour traiter des problèmes sensibles préoccupant sa large base d'Etats membres et leurs citoyens ainsi que la société civile.

Quatrième Cycle d'Evaluation - Prévention de la corruption parmi les parlementaires, les juges et les procureurs (en cours depuis le 1^{er} janvier 2102):

- principes éthiques et règles de conduite
- conflits d'intérêts
- interdiction ou limitation de certaines activités
- déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts
- mise en œuvre des règles et dispositions réglementaires
- sensibilisation

Troisième Cycle d'Evaluation (1^{er} janvier 2007-31 décembre 2011):

Thème I: Incriminations

- concepts essentiels à intégrer dans la définition de la corruption passive et active et du trafic d'influence
- délais de prescription
- compétence
- moyens de défense spéciaux

Thème II: Financement des partis politiques

- transparence des livres de compte et de la comptabilité des partis politiques et des campagnes électorales
- contrôle du financement des partis et des campagnes électorales
- application effective des règles de financement pertinentes

1. * Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)
* Convention civile sur la corruption (STE n° 174)
* Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191)
* Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption (Résolution (97) 24)
* Recommandation sur les codes de conduite pour les agents publics (Recommandation n° R (2000) 10)
* Recommandation sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (Recommandation Rec(2003)4).

Deuxième Cycle d'Evaluation (1^{er} janvier 2003-31 décembre 2006):

- identification, saisie et confiscation des produits de la corruption
- administration publique et corruption (systèmes d'audit, conflits d'intérêts)
- prévention de l'utilisation de personnes morales comme sociétés écrans pour dissimuler la commission d'infractions de corruption
- législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption
- liens entre la corruption, la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux

Premier Cycle d'Evaluation (1^{er} janvier 2000-31 décembre 2002)

- indépendance et spécialisation des organes nationaux chargés de la prévention de la corruption et de la lutte contre ce phénomène, ainsi que les moyens mis à leur disposition
- étendue et portée des immunités

3. Les membres qui adhèrent au GRECO après la clôture d'un cycle d'évaluation sont soumis à évaluation sur les thèmes des cycles précédents avant de participer au cycle en cours, en commençant par les deux premiers cycles couverts par les **Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints**.

4. Les mesures prises en réponse aux recommandations du GRECO font l'objet d'une évaluation d'impact spécifique – la **procédure de conformité** – qui assure un suivi utile aux évaluations du GRECO. Cette procédure comporte deux phases. La première correspond à l'adoption d'un rapport de conformité, qui évalue les mesures prises par chaque Etat pour mettre en œuvre les recommandations dans les 18 mois suivant une évaluation. Si nécessaire, les évaluations sont poursuivies au terme d'une nouvelle période de mise en œuvre de 18 mois, dans un addendum au rapport de conformité (procédures de conformité des Premier et Deuxième Cycles) ou un second rapport de conformité (procédures de conformité du Troisième et Quatrième Cycles). Des phases intermédiaires ou d'évaluation complémentaire sont également organisées, si le GRECO conclut que les mesures prises en réponse aux recommandations doivent être considérées « globalement insatisfaisantes ». Outre des obligations de rendre compte en cas de non-conformité, le GRECO peut avoir recours à différentes autres mesures, comme l'organisation d'une mission de haut niveau dans le pays concerné pour renforcer l'importance de la mise en œuvre des recommandations pertinentes.

5. Tous les rapports d'évaluation et de conformité du GRECO sont disponibles en ligne, sur le site: www.coe.int/greco.

Composition

6. L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux 47 Etats membres du Conseil de l'Europe et aux Etats non membres ayant participé aux travaux qui ont abouti à sa création (parmi ces derniers, le Canada, le Saint-Siège, le Japon et le Mexique n'ont toujours pas adhéré). La ratification par ces Etats des Conventions pénale et civile sur la corruption (STE n° 173 et 174) entraîne automatiquement leur adhésion au GRECO. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe peut inviter d'autres Etats non membres à adhérer aux conventions et/ou au GRECO. Le Kazakhstan s'est déclaré vivement intéressé par une adhésion au GRECO et d'autres pays de diverses régions du monde ont fait part de leur intérêt éclairé pour les instruments normatifs du Conseil de l'Europe et le modèle du GRECO.

Etats membres

7. Les membres du GRECO sont répartis sur toute l'Europe et incluent également les Etats-Unis. Les dates d'adhésion de ses 49 membres sont les suivantes: Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, République Slovaque, Slovénie, Espagne et Suède (membres fondateurs - 1^{er} mai 1999), Pologne (date d'adhésion: 20 mai 1999), Hongrie (9 juillet 1999), Géorgie (16 septembre 1999), Royaume-Uni (18 septembre 1999), Bosnie-Herzégovine (25 février 2000), Lettonie (27 juillet 2000), Danemark (3 août 2000), Etats-Unis d'Amérique (20 septembre 2000), «exRépublique yougoslave de Macédoine» (7 octobre 2000), Croatie (2 décembre 2000), Norvège (6 janvier 2001), Albanie (27 avril 2001), Malte (11 mai 2001), République de Moldova (28 juin 2001), Pays-Bas (18 décembre 2001), Portugal (1^{er} janvier 2002), République Tchèque (9 février 2002), Serbie (1^{er} avril 2003), Turquie (1^{er} janvier 2004), Arménie (20 janvier 2004), Azerbaïdjan (1^{er} juin 2004), Andorre (28 janvier 2005), Ukraine (1^{er} janvier 2006), Monténégro (6 juin 2006)², Suisse (1^{er} juillet 2006), Autriche (1^{er} décembre 2006), Fédération de Russie (1^{er} février 2007), Italie (30 juin 2007), Monaco (1^{er} juillet 2007), Liechtenstein (1^{er} janvier 2010), Saint-Marin (13 août 2010) et Bélarus (1^{er} juillet 2006 – participation effective depuis le 13 janvier 2011).

Observateurs

8. Les organisations internationales ci-après jouissent d'un statut d'observateur particulier auprès du GRECO, qui leur donne accès aux travaux de la Plénière:

- Académie internationale anti-corruption (IACA)
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
- Organisation des Etats américains (OEA)
- ONU, représentée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

Organes du Conseil de l'Europe représentés

9. Les organes suivants du Conseil de l'Europe sont aussi invités à désigner un représentant ayant accès aux travaux de la Plénière:

- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)
- Comité européen de coopération juridique (CDCJ)
- Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)
- Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)

2. Après son accession à l'indépendance, le Monténégro a succédé à l'Union d'Etat de Serbie et Monténégro pour tous les traités auxquels l'Union était Partie, dont la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), devenant ainsi *ipso facto* membre du GRECO.

Résultats et impact

Procédures d'évaluation

Visites sur place menées par les équipes d'évaluation en 2012 :

Quatrième cycle d'évaluation : Slovaquie, Royaume-Uni, Pologne (16-20 avril), Finlande, Estonie, Lettonie (4-8 juin), Luxembourg, Pays-Bas, Islande (1^{er} au 5 octobre)

Rapports d'Evaluation adoptés par la Plénière en 2012 :

Premier et Deuxième cycles d'évaluation conjoints : Bélarus

Troisième cycle d'évaluation : Italie, Monaco, Fédération de Russie

Quatrième cycle d'évaluation : Estonie, Lettonie, Pologne, Slovaquie, Royaume-Uni

(Lectures complémentaires : Synthèses thématiques *Incriminations*, *Financement des partis politiques*)

Un nouveau cycle d'évaluation

10. Le GRECO a lancé son Quatrième Cycle d'Evaluation – la **Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs** – le 1^{er} janvier. A l'issue des élections tenues en décembre 2011, M. Marin Mrčela, juge à la Cour suprême de Croatie, est devenu président et M. Christian Manquet, directeur d'unité, Direction de la législation pénale, ministère autrichien de la Justice, a été nommé vice-président, tous deux pour la durée du cycle. Pendant la première moitié de l'année, la Plénière a bénéficié d'informations contextuelles et de conseils pour l'aider à définir sa position concernant les thèmes du nouveau cycle, au cours de deux tables rondes d'experts. La première était centrée sur les parlementaires et la seconde sur les juges et les procureurs. Dans les deux cas, trois intervenants de marque ont présenté les caractéristiques de mécanismes de prévention qu'ils connaissaient et avaient personnellement testés pour élargir le processus de réflexion au sein de la Plénière (lectures complémentaires : rapports de synthèse GRECO 54, GRECO 55).

11. Lors de la préparation et de la finalisation des premiers Rapports d'Evaluation du Quatrième Cycle, les Etats membres, les évaluateurs et la Plénière ont tout mis en œuvre pour maintenir des normes techniques rigoureuses et de haut niveau, et atteindre un équilibre entre définir des politiques susceptibles d'être appliquées à l'ensemble des membres et élaborer des recommandations utiles, adaptées aux différents profils de pays et types de lacunes – toutes des caractéristiques qui portent la marque du modèle du GRECO. Pour garantir la réussite du Quatrième Cycle, il sera essentiel d'obtenir le concours des parlements nationaux et des organes judiciaires professionnels pour la mise en œuvre des recommandations du GRECO. Associer des représentants de ces deux domaines aux travaux réalisés – en les faisant participer aux équipes d'évaluation – sera un moyen de favoriser leur collaboration. Par ailleurs, une assistance et des conseils pourront être sollicités auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, (APCE), de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE).

12. Un ensemble complet de documents de référence et de travail se rapportant au Quatrième Cycle d'Evaluation peut être consulté sur le site www.coe.int/greco.

Quatrième cycle d'évaluation – Eléments marquants

Aperçu de l'analyse horizontale

Parlementaires	Juges	Procureurs
Vue d'ensemble	Vue d'ensemble	Vue d'ensemble
Transparence du processus législatif	Recrutement, carrière et conditions de service	Recrutement, carrière et conditions de service
Rémunération et avantages matériels	Traitement des affaires & procédure	Traitement des affaires & procédure
Principes éthiques & règles de conduite	Principes éthiques & règles de conduite	Principes éthiques & règles de conduite
Conflits d'intérêts	Conflits d'intérêts	Conflits d'intérêts
* Interdiction ou limitation de certaines activités	Interdiction ou limitation de certaines activités	Interdiction ou limitation de certaines activités
Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts	Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts	Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts
Contrôle & mise en œuvre	Contrôle & mise en œuvre	Contrôle & mise en œuvre
Conseil, formation & sensibilisation	Conseil, formation & sensibilisation	Conseil, formation & sensibilisation

* Les éléments de cette catégorie sont adaptés aux différents groupes professionnels, mais incluent systématiquement : les cadeaux, les intérêts financiers, les restrictions applicables après la cessation de fonctions, la récusation & le retrait, les incompatibilités & activités accessoires, les contacts avec les tiers & informations confidentielles, etc.

Introduction

13. Les premières évaluations par des pairs du Quatrième Cycle du GRECO ont été effectuées en 2012. Les pays concernés étaient les suivants : Royaume-Uni, Pologne, Slovaquie, Lettonie et Estonie. Si ces rapports portent sur des questions qui seront récurrentes dans les prochaines évaluations – codes de conduite ; intérêts publics/privés ; sanctions ; sensibilisation du public, par ex. – ils démontrent aussi comment l'approche au cas par cas du GRECO fait émerger des problèmes ou difficultés et des solutions potentielles qui sont différents pour chaque pays, y compris pour ceux dotés de systèmes politiques ou juridiques similaires. Il est en outre important de faire remarquer que chaque rapport décrit et analyse la situation du moment à partir de données fournies, recueillies et vérifiées dans le pays concerné et ailleurs, ce qui en fait un document de référence utile.

14. Les évaluations examinent la prévention de la corruption horizontalement, au sein de chaque profession – parlementaires, juges et procureurs – qu'elles considèrent dans un contexte national et démocratique plus large. Elles révèlent l'inévitable tension et le difficile équilibre qu'il faut s'efforcer d'atteindre et de maintenir entre des principes fondamentaux, à savoir : promouvoir la transparence et protéger la vie privée, gagner la confiance et assumer ses responsabilités, encourager le bon comportement et faire respecter les règles. De plus, si les institutions dans lesquelles ces groupes interviennent se complètent les unes les autres au sens démocratique du terme, elles remplissent chacune une fonction différente et doivent exercer un contrôle l'une sur l'autre. Ce bref aperçu énumère quelques-uns des éléments marquants des cinq premiers rapports.

Parlementaires

15. Dans les cinq pays évalués, comme dans beaucoup d'autres pays européens, la confiance du public dans la capacité des parlementaires à résister à la corruption tend à être faible. En fait, les partis politiques et les représentants élus constituent l'une des institutions publiques dans lesquelles les citoyens ont le moins confiance, et cette tendance semble être générale³. Qui plus est, plusieurs scandales mettant en cause le comportement de parlementaires au niveau national ou européen ont éclaté.

3. Eurobaromètre spécial 374, Rapport sur la corruption, 2012
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf

16. Les premières évaluations montrent que des mesures de prévention de la corruption ont été prises dans certains domaines, comme l'amélioration de la transparence du processus parlementaire, l'utilisation des nouvelles technologies pour assurer au public un meilleur accès aux projets de loi et à l'environnement parlementaire en général (Slovaquie, Estonie), et la suppression des votes secrets au Parlement pour nommer les titulaires de fonctions publiques de premier plan (Lettonie). Pour autant, des lacunes (manque de transparence ou absence de l'obligation de rendre compte) ont été identifiées au niveau d'autres aspects du processus de décision et du comportement des parlementaires, ce qui a donné lieu à des recommandations. A titre d'exemple, on peut citer le problème de l'accès « d'invités » et de lobbyistes n'étant pas enregistrés à des réunions de sous-commissions (Pologne) et le besoin de règles ou de lignes directrices appropriées concernant les relations avec des lobbyistes ou des tiers (Royaume-Uni).

17. Les instruments visant à prévenir et/ou régler les conflits d'intérêts dans le cas des parlementaires (et des autres groupes ciblés – les juges et les procureurs), dont les déclarations de patrimoine, de revenus, de passifs et d'intérêts ou d'activités externes et la déclaration des cadeaux, ont aussi été évalués. Dans les pays où les parlementaires détenant des intérêts financiers ne sont soumis qu'à peu de restrictions, la démarche suivie privilégie la transparence à la réglementation (Royaume-Uni, par exemple). Le GRECO a identifié plusieurs lacunes ou défaillances spécifiques dans certains contextes et recommande d'envisager, par exemple, d'abaisser les seuils de déclaration des participations financières et des cadeaux acceptés (Royaume-Uni), de supprimer l'exception légale relative aux contrats remportés à l'issue d'un appel d'offres ouvert de l'interdiction générale pour certains agents publics (dont les parlementaires) de conclure des contrats avec des autorités publiques (Lettonie), et d'adopter un mécanisme plus structuré pour la déclaration par les parlementaires des conflits d'intérêts susceptibles de se produire dans le cadre de leur travail sur certains projets de loi ou lois (Pologne). S'il est fondamental de protéger la liberté d'expression au Parlement, le GRECO ne considère pas pour autant qu'il est justifié que les parlementaires bénéficient d'une immunité administrative et estime que cette mesure ne fait que renforcer le sentiment du public qu'ils sont « au-dessus des lois » (Lettonie). Dans un autre cas, le GRECO a recommandé d'envisager d'élargir la portée des déclarations de patrimoine et d'y inclure les parents proches afin de réduire le risque de contournement du système de déclaration, en fixant des limites de publication tenant compte des droits à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel de ces parents (Pologne).

18. Les rapports font clairement apparaître qu'il faut gagner la confiance du public et qu'à cette fin, il ne suffira pas d'assurer un meilleur accès aux informations sur le travail des parlementaires ou de soumettre les activités des parlementaires à un suivi ou un contrôle externe, même si ces mesures sont essentielles. Au lieu de cela, les parlementaires doivent prendre les devants, démontrer leur engagement en faveur de la prévention de la corruption, que ce soit à titre individuel ou dans le cadre de leurs fonctions publiques, et veiller à ce qu'une culture de la prévention et de la lutte contre les conflits d'intérêts s'ancre au sein même du Parlement. Cela étant, il s'est avéré qu'un manque de compréhension de ce que l'on attend d'eux, en particulier pour ce qui est des conflits d'un autre type que financier, alimente la réticence des parlementaires à s'occuper eux-mêmes de ces questions. C'est pourquoi le GRECO a recommandé que les parlementaires élaborent eux-mêmes des codes de conduite, accompagnés d'un mécanisme de surveillance ou de sanction crédible (Estonie, Slovaquie) ; qu'ils complètent leurs principes éthiques ou même leurs obligations légales par des lignes directrices plus claires sur des questions particulières comme les cadeaux ou les déclarations (Pologne, Estonie, Slovaquie) ; qu'il soit clairement indiqué que la responsabilité des parlementaires peut être engagée pour la conduite de leurs personnels lorsque ceux-ci s'acquittent de fonctions officielles (Royaume-Uni) et que les codes soient régulièrement tenus à jour en ce qui concerne les dispositions éthiques et relatives à la prévention de la corruption (Lettonie).

Juges

19. Des études publiques révèlent que le sentiment à l'égard de la justice n'est pas le même dans les cinq pays déjà évalués. Si dans un cas, cette institution est celle dans laquelle le public a le plus confiance, dans les autres, l'image est plus contrastée et semble s'être soit améliorée, soit détériorée au cours des dernières années. Chaque affaire de corruption mettant en cause un juge – même si les cas sont peu nombreux – nuit fortement à la confiance du public dans la justice dans son ensemble. Dans les cinq rapports, le GRECO a formulé des recommandations visant à encourager et aider le pouvoir judiciaire à prendre l'initiative, aux fins de la prévention de la corruption, de combler certaines lacunes et, s'il y a lieu et c'est important, de démontrer sa capacité à s'administrer plus efficacement.

20. L'indépendance et l'impartialité de la justice sont des principes fondamentaux dans un Etat régi par la primauté du droit. Les recommandations du GRECO dans les rapports par pays préconisent notamment de limiter l'influence du pouvoir politique sur la nomination des magistrats (Lettonie, Slovaquie), de garantir l'inamovibilité à tous les titulaires d'une fonction judiciaire (Royaume-Uni), de renforcer l'influence de décision des organes judiciaires autonomes dans la nomination et l'évolution de carrière des juges (Lettonie) et de fixer des critères clairs et objectifs pour la sélection et l'évaluation des juges (Slovaquie) ou leur promotion (Estonie).

21. Les rapports décrivent aussi comment des mesures ont été prises pour moderniser le système judiciaire (Lettonie, Slovaquie, Estonie), réduire le pouvoir de l'exécutif dans les affaires (Pologne), renforcer l'indépendance opérationnelle de la justice, notamment en améliorant les procédures de sélection et de nomination des juges (Pologne, Slovaquie), accroître la diversité parmi les juges (Royaume-Uni) et garantir l'accès du public à l'ensemble des décisions de justice (Lettonie). Dans certains cas, il semble que ce ne soit pas la corruption du système mais l'arriéré judiciaire et la mauvaise gestion interne des tribunaux, combinés à un manque de volonté de communiquer les améliorations au public, qui aient nourri le scepticisme du public et sapé la confiance que la justice a en elle-même (Lettonie, Slovaquie).

22. L'inamovibilité des juges est un autre point clé de l'indépendance de la justice. De ce fait, les sanctions disciplinaires, administratives ou pénales prévues pour les juges constituent un point sensible de manière générale, et sous l'angle de la prévention de la corruption en particulier. D'une part, l'activité de la justice doit être convenablement protégée contre toute influence indue, de l'autre, les juges ne doivent pas être ou être considérés comme étant « au-dessus des lois ». A cet égard et compte tenu des circonstances particulières, le GRECO a recommandé de supprimer l'immunité administrative pour les juges (Lettonie) et de modifier les dispositions sur la prescription pour les sanctions disciplinaires applicables aux juges afin que les manquements de ces professionnels puissent être sanctionnés de manière équitable et effective (Pologne, Lettonie).

23. Dans les cinq pays évalués, la plupart des juges ont apparemment une bonne connaissance des règles sur les conflits d'intérêts, qui déterminent leur capacité à présider les débats dans les affaires qui leur sont confiées. En d'autres termes, ils ont bien conscience de la nécessité de se récuser dès lors qu'une partie en présence est un membre de leur famille ou que certains de leurs intérêts personnels ou financiers sont en jeu. Dans certains cas, il est interdit aux juges de prendre part à des activités extrajudiciaires (le plus souvent, les activités intellectuelles sont autorisées) ou d'adhérer à un parti politique. Dans d'autres cas, les juges semblent moins bien mesurer les conflits susceptibles de découler de décisions ou de choix faits en dehors d'un tribunal et n'échanger que rarement entre eux sur les questions d'éthique ou sur les dilemmes auxquels ils peuvent être confrontés. Qui plus est, une conception étroite des conflits d'intérêts peut être favorisée par un système strict, où les déclarations de patrimoine ne sont pas clairement analysées par rapport à un risque de conflit d'intérêt au sens plus large du terme.

24. En réponse à certains de ces aspects spécifiques, le GRECO a recommandé de renforcer la dimension de prévention de la corruption dans le système de déclaration de patrimoine (Pologne), de consolider la capacité des organes judiciaires autonomes à se montrer plus proactifs (Lettonie), d'établir un code de normes avec des exemples pratiques (Slovaquie) et d'adopter une politique mûrement réfléchie sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts (Estonie). La formation continue et systématique des juges a été recommandée dans chacun des cinq rapports, de même qu'une formation spécifique pour préparer les présidents de tribunaux à fournir des orientations en matière d'éthique et de prévention de la corruption dans l'enceinte de leur tribunal (Lettonie).

Procureurs

25. Comme dans le cas des juges, il ressort des cinq rapports que la confiance du public dans les procureurs varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, le niveau de confiance est très bon ; dans d'autres, il est inférieur à la moyenne européenne. Si le degré d'indépendance du ministère public par rapport aux autres organes de l'Etat diffère parmi les Etats membres du GRECO, on note une forte tendance à lui accorder une plus grande indépendance plutôt qu'à le subordonner au pouvoir exécutif⁴. Ces rapports montrent que, dans certains pays, l'indépendance et l'impartialité du ministère public

4. Rapport de la Commission de Venise sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, Partie II – Le ministère public, adopté les 17-18 décembre 2010.

semblent désormais bien établies (Royaume-Uni) ou que des mesures ont été prises pour les renforcer, tout au moins officiellement (Pologne). En revanche, dans d'autres pays, l'indépendance pose clairement problème. Dans un cas, le choix de transférer la responsabilité du ministère public d'un ministère à un autre a conduit à la recommandation de veiller à ce que l'autorité exécutive soit exercée de sorte à ne pas porter atteinte à l'intégrité du ministère public ni à créer des risques d'influence indue (Slovaquie).

26. Les cinq rapports font également apparaître que l'indépendance et l'impartialité du ministère public sont garanties de différentes manières. Les moyens mis en œuvre vont de l'interdiction pour toute personne extérieure au ministère public de donner des instructions dans les affaires (Estonie, Lettonie, Pologne, Slovaquie) à des dispositions envisageant ce type d'intervention uniquement dans des circonstances exceptionnelles (Royaume-Uni). Les rapports montrent aussi que les relations entre les procureurs et les juges dans les pays de « common law » ne sont pas les mêmes qu'en Europe continentale : dans le premier cas, la séparation entre juges et procureurs est nette, tandis que dans le deuxième cas, les procureurs comme les juges peuvent être considérés comme des membres du corps judiciaire.

27. La question de la transparence est soulignée dans les cinq rapports. Dans certains cas, la nécessité de maintenir ou de renforcer la transparence du ministère public a donné lieu à des recommandations comme, par exemple, introduire des critères objectifs et transparents pour les promotions (Estonie) ou veiller à ce que le public et les procureurs aient accès aux codes des principes éthiques (Pologne). Dans un cas, le manque de transparence des décisions du ministère public a conduit à la recommandation de continuer à développer des instructions pour guider les procureurs, en particulier en ce qui concerne leurs pouvoirs discrétionnaires, de rendre ces instructions accessibles au public et de contrôler leur mise en œuvre (Slovaquie). Il est à noter qu'outre la transparence, la pratique et les règles régissant le devoir de confidentialité – aspect essentiel de la prévention de la corruption – ont aussi été évaluées. La nécessité de faire preuve de vigilance à cet égard a été relevée dans un cas, en particulier lorsque des informations du domaine public sont susceptibles d'entraver la conduite de poursuites dans des affaires de corruption (Lettonie).

28. Comme dans le cas des autres groupes cibles, des recommandations ont aussi été formulées concernant certaines lacunes. Il conviendrait, par exemple, de veiller à ce que les procureurs aient, au même titre que les juges, des normes claires pour les guider au sujet de l'acceptation des cadeaux (Estonie) et que les organes autonomes du ministère public travaillent avec l'organisme de lutte contre la corruption pour élaborer des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts, définissant en particulier la conduite à tenir par les procureurs en dehors de leurs fonctions (Slovaquie).

Parlementaires, juges et procureurs

29. Dans certains cas, le GRECO a formulé des recommandations qui s'appliquent aux trois groupes de professionnels ou ont des incidences pour eux dans certaines circonstances, comme par exemple : supprimer le système d'immunité administrative pour les parlementaires, les juges et les procureurs (Lettonie) ; envisager d'élargir la portée des déclarations de patrimoine pour les trois professions ; apporter des conseils spécialisés et confidentiels à chacun des trois groupes (Pologne) ; garantir l'indépendance de l'organisme de lutte contre la corruption, qui est compétent pour les trois groupes (Lettonie), ou le doter de ressources suffisantes pour donner la priorité à certains aspects de son travail (Slovaquie) ; mettre des mesures supplémentaires en œuvre pour analyser efficacement les déclarations d'intérêts économiques des parlementaires, des juges et des procureurs (Estonie).

Conclusion

30. Si ce bref aperçu souligne les points essentiels des cinq premiers rapports par pays de ce nouveau cycle d'évaluation par les pairs, il est trop tôt pour dégager de quelconques tendances. Le Quatrième Cycle prévoit clairement un examen systématique des mesures de prévention de la corruption pour chaque groupe dans chaque pays ; certaines des recommandations du GRECO seront donc inévitablement semblables. Les rapports montrent aussi que si certaines mesures de prévention de la corruption se révèlent efficaces pour les trois groupes de professionnels, d'autres doivent être adaptées pour mieux répondre à leurs besoins respectifs. Il est important que les différentes professions adhèrent pleinement à la prévention de la corruption afin qu'elles l'intègrent plus naturellement à leur travail. Enfin, il est essentiel de comprendre le contexte dans lequel le GRECO formule ses recommandations. En décrivant les réalisations, aspects et problèmes spécifiques à chaque Etat, ces rapports doivent nous

aider à comprendre les difficultés que la prévention de la corruption pose aux agents des institutions démocratiques des Etats membres du GRECO.

Procédures de conformité

Rapports de Conformité adoptés en 2012 :

Troisième cycle : Rapports de Conformité sur l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, le Monténégro, le Portugal, la Roumanie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la Serbie et la Turquie; Deuxième Rapport de conformité⁵ sur l'Estonie, l'Islande, la Lettonie, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie; Luxembourg et Royaume-Uni – clôture de la procédure.

Troisième Cycle, procédure de l'article 32⁶ : Rapports de Conformité *intérimaire* sur la Belgique, le Danemark, l'Allemagne; Deuxième Rapport de Conformité *intérimaire* sur la Suède.

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints : Addendas aux Rapports de Conformité sur l'Autriche, Monaco, la Fédération de Russie, la Suisse – clôture de la procédure; 2^e addendum au Rapport de Conformité sur l'Ukraine.

31. Pendant l'année 2012, le GRECO a continué à évaluer les mesures prises par les Etats membres en réponse à ses recommandations. Les différentes étapes des procédures de conformité ont été conçues afin de maintenir l'élan des réformes en cours, engagées sur la base des conclusions du GRECO.

32. Comme le montrent les informations recueillies, le travail du GRECO a eu un impact important et a suscité **de vastes réformes politiques, juridiques et institutionnelles**, ainsi que diverses mesures de renforcement des capacités, de formation et de sensibilisation.

Niveaux de conformité

33. Les graphiques ci-après donnent un aperçu éloquent du niveau de conformité aux recommandations émises par le GRECO lors des Premier et Deuxième Cycle d'Evaluation – un bon indicateur du niveau d'appropriation et de l'importance accordée par les Etats membres au processus de réflexion et de réforme préconisé par le GRECO.

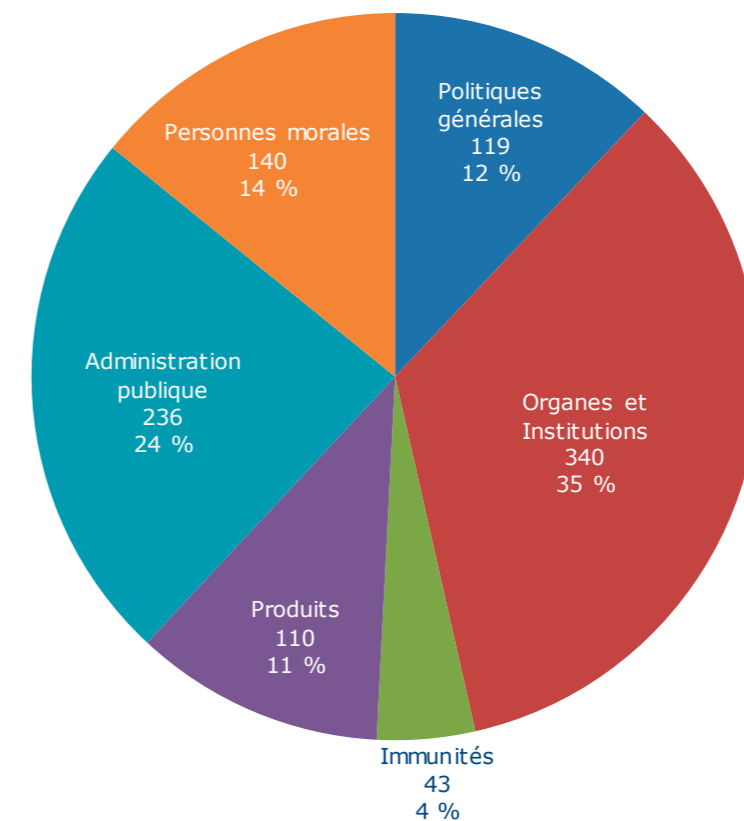
34. En particulier, ces six graphiques présentent une mesure statistique de la conformité des Etats membres avec les recommandations formulées durant les Premier et Deuxième Cycles d'évaluation du GRECO. On notera que les données concernent 45 des 49 Etats membres du GRECO, les quatre derniers n'ayant pas encore achevé les deux cycles d'évaluation. Il n'y a ni classement, ni comparaison entre les performances individuelles des Etats membres. Le premier graphique présente les nombres de recommandations par sous-thème et montre que, si les mêmes thèmes sont examinés dans tous les Etats membres, les recommandations du GRECO sont adaptées aux circonstances spécifiques de chacun d'entre eux. Les trois graphiques suivants montrent la conformité des Etats membres trois ans (36 mois)⁷ après la formulation des recommandations, ventilée selon la situation de ces dernières : i) pleinement mises en œuvre, ii) partiellement et pleinement mises en œuvre et iii) non mises en œuvre. Les deux derniers graphiques montrent que la grande majorité des recommandations formulées par le GRECO dans ses Premier et Deuxième Cycles d'évaluation étaient pleinement mises en œuvre par les Etats membres à la fin de chacun des deux cycles.

5. L'article 31 du Règlement Intérieur, révisé en mars 2010, a renforcé la procédure de conformité à appliquer lors du Troisième Cycle, ainsi que les procédures de conformité ultérieures, en transformant l'étape de l'Addendum en une étape complète qui est celle du Deuxième Rapport de Conformité.

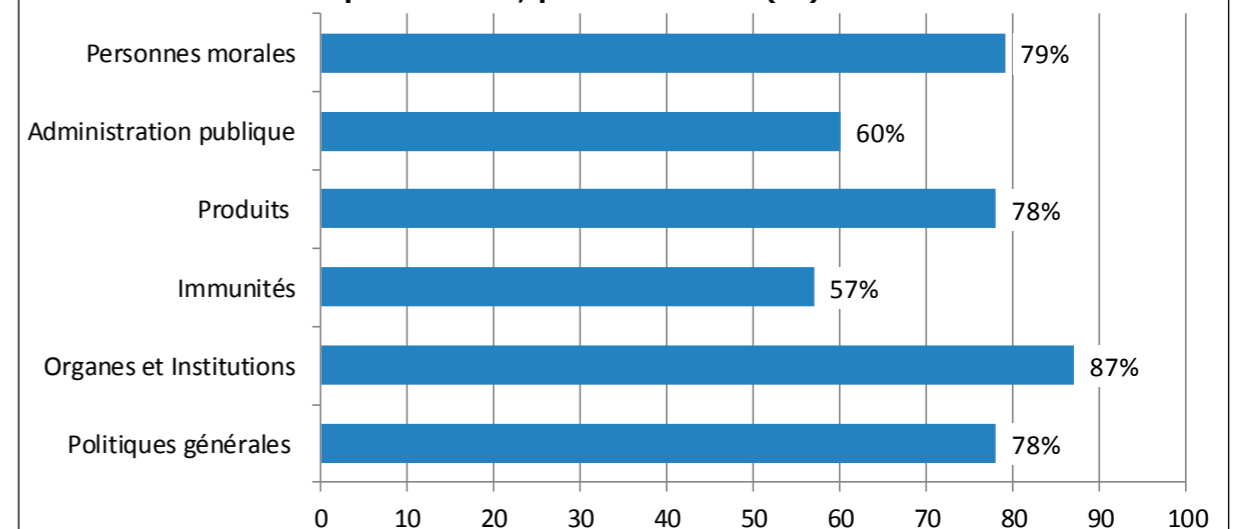
6. Appliquée lorsque les résultats ont été considérés globalement insatisfaisants.

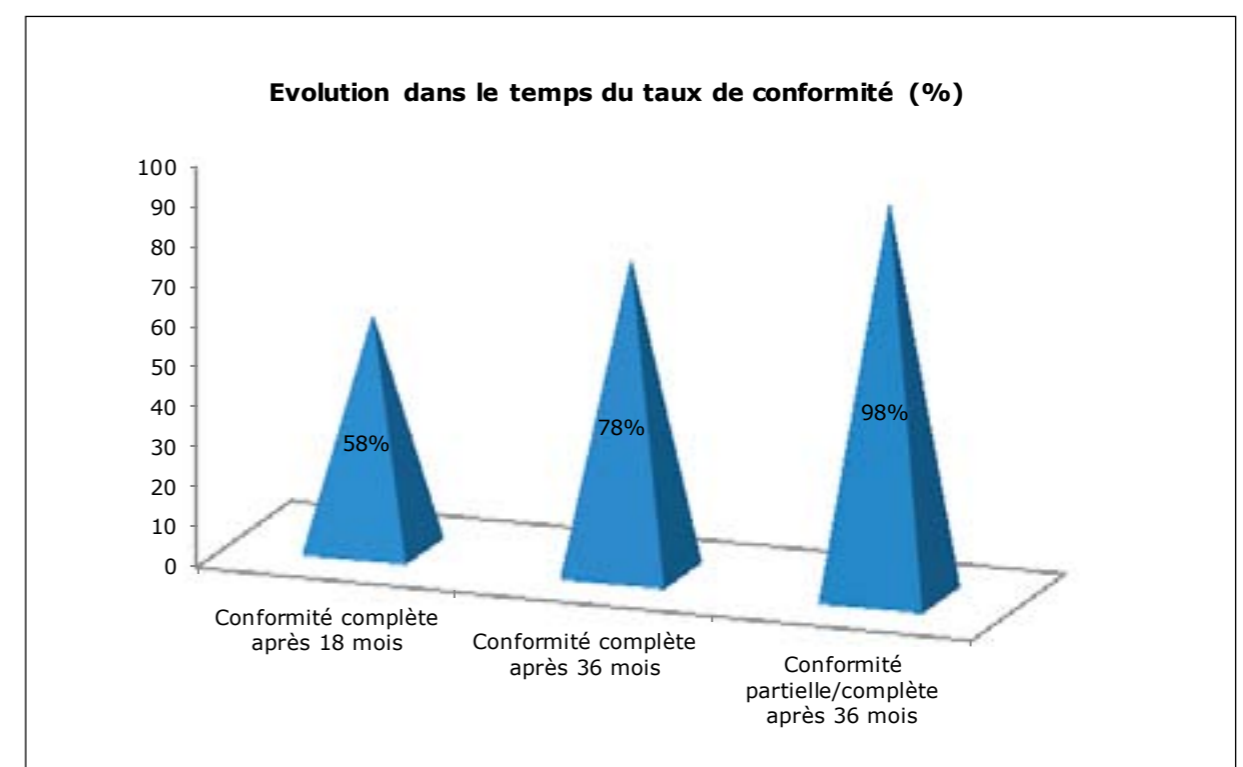
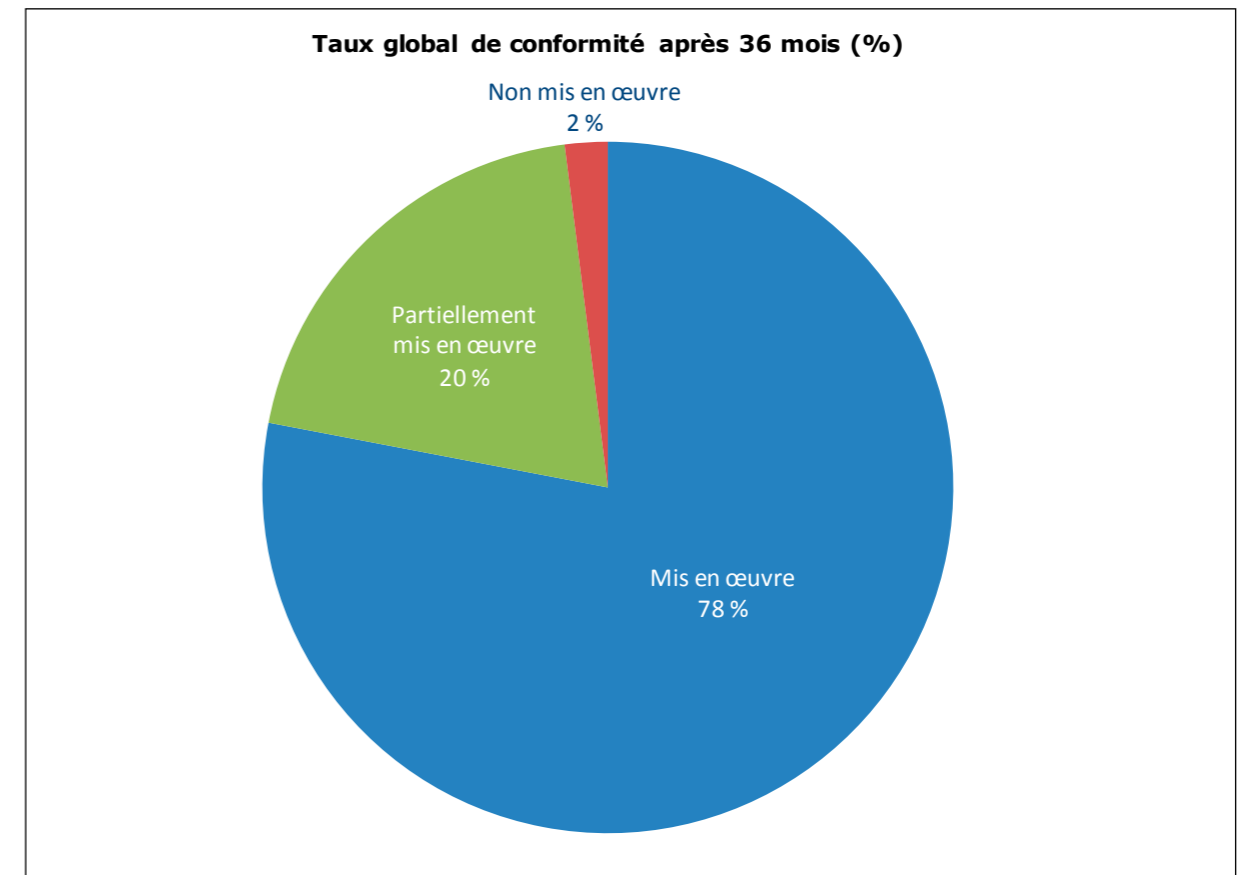
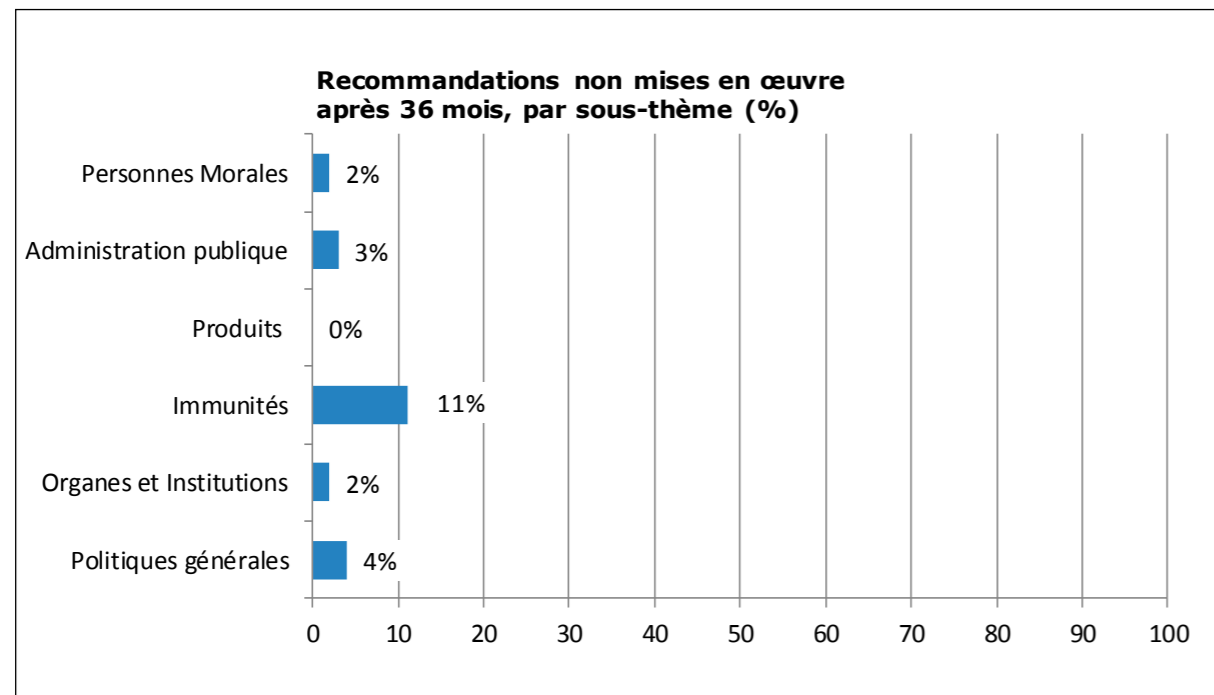
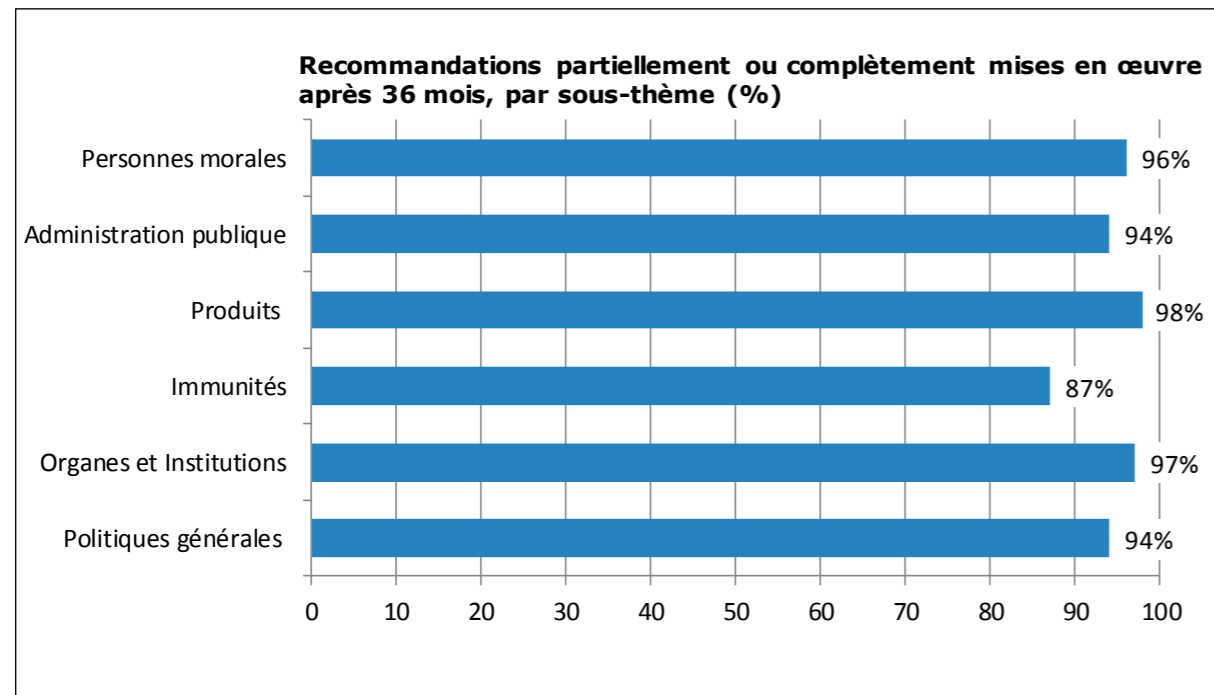
7. Les Etats membres doivent rendre compte des mesures prises en réponse aux recommandations du GRECO à la fin d'une période de mise en œuvre de 18 mois. Lorsque la conformité à toutes les recommandations n'est pas démontrée, un rapport sur les recommandations en suspens doit être soumis au bout d'une deuxième période de mise en œuvre de 18 mois. Dans la pratique, étant donné que le GRECO a besoin d'évaluer dans le détail les informations fournies par les Etats membres, la durée totale du processus de conformité s'étend généralement sur une période allant approximativement de 4 à 5 ans.

Recommandations par sous-thème Nombre (%)



Recommandations complètement mises en œuvre après 36 mois, par sous-thème (%)





Projet spécial – Approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes

35. Le GRECO a pris le temps en 2012 d'examiner pourquoi et comment une perspective de genre pourrait ou devrait être intégrée à ses travaux. En tant qu'organe de *monitoring* intergouvernemental, le GRECO adresse ses « recommandations » à des gouvernements nationaux et axe son action sur l'identification de lacunes et de défaillances dans les institutions et les processus destinés à ou susceptibles de contribuer à prévenir, détecter et sanctionner la corruption. Cela étant, son travail a pour principale fonction de prévenir la corruption et d'améliorer et renforcer la démocratie au profit de tous les citoyens – hommes et femmes.

36. Si la neutralité entre les sexes a été l'approche suivie par la plupart des institutions intergouvernementales, dont le GRECO, l'idée de la neutralité a plus récemment été contestée comme une forme potentielle d'aveuglement et d'incapacité à mesurer l'impact particulier, voire disproportionné, que certains aspects essentiels du travail d'une organisation peuvent avoir sur des personnes en fonction de leur sexe.

37. En janvier 2012, le GRECO a pris note de la décision du Comité des Ministres concernant l'égalité entre les femmes et les hommes (1040^e réunion – point 4.5) et, en particulier, de son invitation aux comités et organes du Conseil de l'Europe à intégrer à leur mandat une perspective de genre et à garantir une participation équilibrée des femmes et des hommes dans leurs processus de sélection. Le Secrétaire Général a par ailleurs fait des déclarations importantes sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Même s'il estime que la proportion des femmes nommées en tant qu'évaluateurs a considérablement augmenté ces dernières années, le GRECO a décidé d'examiner plus avant la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la corruption.

38. Les conclusions préliminaires du GRECO ont été examinées lors d'un Tour de table pendant la Plénière de juin 2012. Sur la scène internationale, la question de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la corruption est prise au sérieux dans le contexte du développement et de l'aide, en particulier sous l'angle de l'égalité, de la liberté et des droits des femmes. Les deux thèmes principaux sont les suivants : a) l'impact de la corruption sur les femmes ; et b) la relation entre les niveaux de corruption et la participation/représentation des femmes. Toutefois, la question de l'égalité s'applique à des hommes et des femmes de tous âges, et il peut y avoir des circonstances où des aspects concernant les hommes ou les garçons doivent être mieux mesurés.

39. En juin 2012, le GRECO a pris l'initiative de nommer une rapporteure sur l'égalité entre les femmes et les hommes – Helena LIŠUCHOVÁ, Chef de délégation, République Tchèque. Cette dernière jouera un rôle important dans la coopération/communication que le GRECO entretient avec d'autres organes du Conseil de l'Europe, pour la mise en œuvre d'une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et pour toutes les questions relevant de cette problématique. Elle contribuera aussi à ce que les questions d'égalité entre les femmes et les hommes soient mises en évidence aux différents stades du travail du GRECO et à ce que le GRECO puisse partager plus largement ses compétences en la matière.

40. En octobre 2012, la rapporteure du GRECO sur l'égalité entre les femmes et les hommes a présenté à la Plénière un document « La dimension sexospécifique de la corruption », qui récapitule les études et données disponibles dans le domaine et énumère les premières réponses apportées par les Etats membres. Il ressort clairement de ce document que les aspects de genre dans le contexte de la corruption suscitent de plus en plus d'attention de la part des autorités nationales en Europe. Les membres du GRECO ont décidé que, lorsqu'elles existent, des données spécifiques au genre devront être plus systématiquement collectées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Evaluation.

41. En novembre 2012, la rapporteure sur l'égalité entre les femmes et les hommes a été invitée à un « échange de vues » avec la Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes nouvellement mise en place au sein du Conseil de l'Europe. Elle a par ailleurs rencontré le Vice-Président de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'APCE. L'approche adoptée par le GRECO pour les aspects de genre dans le contexte de la corruption a été favorablement accueillie par la Commission sur l'égalité entre les femmes et les hommes et saluée comme un bon moyen de promouvoir la coopération dans ce domaine au niveau national. Le Vice-Président de la commission de l'APCE a conclu que la question du genre dans le contexte de la corruption était un thème inhabituel, qui méritait des études plus approfondies et une plus grande visibilité au sein du Conseil de l'Europe.

42. Le GRECO est soucieux de faire en sorte que la perspective de genre soit mieux comprise et intégrée à son travail. Il est résolu à coopérer avec d'autres organes du Conseil de l'Europe et au niveau international, à chaque fois que cela sera possible. Il continuera à recueillir des données liées au genre auprès de ses Etats membres, à les analyser et à les partager quand ce sera possible. Pour ses travaux, le GRECO a déjà bénéficié du concours de sa rapporteure sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Il a à cœur de continuer à contribuer à cet aspect important de la prévention de la corruption en Europe.

Visibilité

43. Les Etats membres s'emploient activement à donner une visibilité maximale à l'action du GRECO en faveur de la lutte contre la corruption. Depuis longtemps déjà, ils ont pour pratique d'autoriser la publication de tous les rapports d'évaluation et de conformité, ce qui témoigne d'une forte volonté politique de mettre des réformes en œuvre, compte tenu du fait que lesdits rapports, aussi constructifs puissent-ils être, sont par définition de nature ouvertement critique. En outre, les Etats sont priés de faire traduire les rapports adoptés dans leur langue nationale et de les rendre aisément accessibles sur des sites internet nationaux adaptés. Les rapports en question sont par ailleurs diffusés sur le site internet du GRECO : www.coe.int/greco.

Ratification des Instruments juridiques du Conseil de l'Europe

44. Seuls quelques rares Etats membres du GRECO n'ont pas encore ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) – Autriche, Allemagne, Liechtenstein, Saint-Marin et les Etats-Unis d'Amérique. Fin 2012, la ratification par l'Autriche et l'Italie était imminente. Le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191) a été ratifié par deux Etats membres de plus (Islande et Lituanie) et signé – mais pas encore ratifié – par trois autres (Andorre, Autriche et Turquie). Au total, cet instrument juridique est désormais ratifié par 30 Etats membres du GRECO. Même si les Etats sont vivement encouragés à adhérer aux conventions anticorruption du Conseil de l'Europe, il est à noter que les critères d'évaluation et la précision de l'examen que le GRECO met en œuvre sont les mêmes pour tous les Etats, qu'ils aient ou non ratifié lesdites conventions.

Partenariats

45. Compte tenu de la dimension pluridisciplinaire de son action, le GRECO est fréquemment sollicité pour apporter sa contribution à d'autres activités et des possibilités de coopération sont régulièrement soumises à l'attention de la Plénière. Certains contacts sont en place de longue date, d'autres découlent du thème spécifique couvert par le cycle d'évaluation en cours. Une liste des événements auxquels le GRECO a pris part et des autres réunions dignes d'intérêt eu égard à son rôle au sein de la communauté internationale de lutte contre la corruption figure en Annexe III ; elle donne une bonne idée de la coopération dynamique en place. Certains exemples sont détaillés ci-après.

Partenaires externes

Observateurs

46. L'échange d'expertise et la coordination de la planification sont facilités du fait des relations étroites que le GRECO entretient avec **l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)** et **l'Organisation des Nations Unies**, représentée par **l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)**, qui jouissent du statut d'observateur auprès du GRECO, respectivement depuis 2002 et 2006. Le GRECO suit le travail du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales et celui de la Conférence des Etats Parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption ainsi que le travail correspondant du Groupe d'examen de l'application. Il a récemment (2011) élargi cette forme de coopération en accordant le statut d'observateur à **l'Organisation des Etats américains (OEA)** et à **l'Académie internationale anti-corruption (IACA)**.

Union européenne

47. La participation de l'Union européenne (UE) au GRECO (prévue par le statut du GRECO) était déjà présentée comme un élément clé de la politique de l'UE contre la corruption dans une communication de la Commission européenne datant de 2003. Cette dernière examinait différentes possibilités de participation, en tenant compte des compétences juridiques de l'Union en vertu du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne. La compétence de la Communauté à l'égard des conventions anti-corruption du Conseil de l'Europe était alors limitée, ce qui explique que la situation a peu évolué dans ce domaine jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne (décembre 2007).

48. En mai 2007, un mémorandum d'accord a été signé entre le Conseil de l'Europe et l'UE. Il préconisait de développer la coopération juridique entre les deux organisations dans le domaine de la prééminence du droit, y compris en matière de lutte contre la corruption, en vue d'assurer la cohérence entre la législation de l'UE et les conventions du Conseil de l'Europe. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prévoyait une compétence plus réduite de l'UE en matière de lutte contre la corruption, a ouvert la voie à une possible participation aux travaux du GRECO. Le Programme de Stockholm de 2010 a été favorablement accueilli par le GRECO, qui a exprimé officiellement sa volonté de contribuer à l'élaboration d'une politique globale de l'UE contre la corruption et qui a salué, en particulier, l'invitation que le Conseil européen a adressée à la Commission de soumettre un rapport sur les modalités d'adhésion de l'Union au GRECO. Ce rapport est l'un des quatre éléments du « paquet anticorruption », adopté le 6 juin 2011 par la Commission européenne. Il envisage, entre autres possibilités, une adhésion de plein droit.

49. En octobre 2012, la Commission européenne a publié une communication sur la participation de l'Union européenne au GRECO qui, entre autres, envisage une approche de la participation en deux phases : dans un premier temps, l'obtention par l'Union du statut de « participant à part entière » et, au plus tard quatre ans après, une adhésion de plein droit sous réserve d'une analyse de ses conditions préalables et de ses incidences (juridiques) par la Commission. En réaction à toute une

série de préoccupations exprimées au niveau de l'UE au sujet de cette communication, le GRECO a admis, en décembre 2012, qu'il était prématuré de prendre officiellement position sur les différentes propositions contenues dans ladite communication. Il prévoyait toutefois que les préoccupations en question seraient rapidement résolues et que des discussions concrètes sur le format et le contenu précis de la participation de l'UE commenceraient en 2013. La participation de l'UE au GRECO était toujours considérée comme susceptible de contribuer à des politiques anticorruption plus coordonnées en Europe et de renforcer l'impact des initiatives respectives de l'UE et du GRECO en matière de lutte contre la corruption.

50. Au sein des cadres de consultation déjà bien établis entre l'UE et le Conseil de l'Europe, les résultats des procédures d'évaluation et de conformité du GRECO continuent à être pris en compte dans les rapports de suivi de la Commission européenne sur les progrès des pays candidats ou candidats potentiels à l'adhésion, ainsi que dans les rapports de suivi du Service européen pour l'action extérieure sur la mise en œuvre des plans d'action de la Politique européenne de voisinage.

Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)

51. L'intérêt de l'OSCE/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) pour les politiques et pratiques anticorruption s'est accru, en particulier dans le domaine du financement des partis politiques, thème principal du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO. Les rapports du GRECO adoptés pendant ce cycle servent de feuilles de route pour d'autres réformes lors de la préparation des avis par pays de l'OSCE sur la législation relative aux partis politiques. Depuis février 2012, le GRECO jouit du statut d'observateur auprès du groupe restreint d'experts sur les partis politiques de l'OSCE/BIDDH pour faciliter l'échange d'informations et de conseils d'experts sur les développements et les tendances concernant les normes du GRECO et les pratiques nationales en matière de financement des partis et pour mieux coordonner les activités des deux organisations. Le Secrétariat de l'OSCE/BIDDH a fait part de son intérêt pour une coopération plus large, en particulier dans le domaine de l'élaboration de normes professionnelles et éthiques pour les parlementaires, élément central du Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO. La contribution du Secrétariat du GRECO a été sollicitée tout au long du processus de préparation d'un rapport visant à guider les futurs travaux de l'OSCE sur les approches stratégiques de la prévention de la corruption dans la région de l'OSCE, qui a été présenté au 20e Forum économique et environnemental de l'OSCE (septembre 2012).

Transparency International (TI)

52. Cette organisation non gouvernementale internationale de premier plan dans la lutte contre la corruption a apporté un précieux soutien au GRECO en insérant dans son rapport 2012 « Money, politics, power: Corruption risks in Europe » de multiples références à des conclusions du GRECO et en incitant les gouvernements à « mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO pour les différents pays dans le cadre du Troisième Cycle d'Evaluation sur le financement des partis politiques ». Le Président du GRECO a prononcé une allocution lors de la Journée anticorruption organisée par TI à Zagreb et le Secrétaire exécutif est intervenu lors d'une table ronde de TI et d'une conférence de presse organisée pour la publication du rapport, deux excellentes occasions de renforcer la sensibilisation. La coopération a été élargie aux domaines couverts par le Quatrième Cycle d'Evaluation, ce qui a permis aux équipes d'évaluation du GRECO de prévoir des réunions avec des chapitres nationaux de TI dans leurs programmes des visites d'évaluation pour 2012.

Partenaires internes

53. Les résultats du travail de suivi du GRECO sont pris en compte dans les activités d'autres secteurs du Conseil de l'Europe. Ils servent en particulier à signaler les aspects prioritaires à prendre en compte dans la conception des programmes de **coopération technique et de renforcement des capacités** mis en œuvre par le Service de lutte contre la criminalité. Ces programmes complètent l'approche en trois volets du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la corruption et les autres abus, à savoir l'élaboration de normes, le suivi et l'assistance technique. Ils bénéficient d'importants financements, notamment de la part de l'Union européenne, de Norway Grants, d'Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Agence américaine pour le développement international (USAID). En 2012, plusieurs exemples peuvent être cités dans le domaine de la lutte contre la corruption : recensement d'éléments

pour un projet de rapport d'évaluation sur le Kosovo⁸ visant à donner un avis qualifié et impartial sur la conformité de la législation et des institutions avec les normes anticorruption internationales ; appui à des amendements constitutionnels destinés à réformer le système des immunités accordées aux hauts fonctionnaires en Albanie ; finalisation d'un manuel scolaire « Education against corruption » pour des enseignants du primaire et du secondaire en Albanie ; activités de démarrage en Tunisie et au Maroc dans le cadre de la 2e composante de « Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional (Programme Sud) ». (Lectures complémentaires : www.coe.int/corruption).

54. Le GRECO s'intéresse aux autres activités du Conseil de l'Europe susceptibles de compléter son travail ou d'élargir le champ d'action de l'Organisation dans le domaine de la lutte contre la corruption. A cet égard, il convient de citer, par exemple, le travail de la Commission du règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'**Assemblée parlementaire** du Conseil de l'Europe sur l'élaboration d'un Code de conduite pour les membres de l'APCE. La Plénière a soumis aux **Délégués des Ministres** des observations sur deux recommandations de l'Assemblée parlementaire. Dans le premier cas – Recommandation 1988 (2011) sur l'économie souterraine : une menace pour la démocratie, le développement et l'Etat de droit – le GRECO a attiré l'attention sur les possibilités de coopération avec d'autres organisations internationales. Dans le second cas – Recommandation 1997 (2012) sur la nécessité de combattre le trucage de matchs – il a fait remarquer qu'au vu de son étendue géographique, le Conseil de l'Europe était une plateforme adaptée pour promouvoir l'intégrité du sport ; l'Organisation est bien placée pour jouer un rôle moteur dans ce domaine et pourrait même offrir une portée géographique encore plus large.

55. Le GRECO a été consulté par l'**Accord partiel élargi sur le sport (APES)** et le **Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)** dans le cadre de la préparation d'un projet de convention sur la lutte contre la manipulation des résultats sportifs et d'une étude de faisabilité sur l'élaboration d'un Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 173) visant à élargir le champ d'application de ses dispositions au secteur privé à but non lucratif (et notamment au sport). Enfin, en 2012, l'avis du **Commissaire aux droits de l'homme** du Conseil de l'Europe a été demandé sur la question des droits de l'homme et de la corruption et publié dans un article thématique paru dans le Douzième Rapport Général d'Activités du GRECO pour 2011.

8. Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

Structures de gouvernance et gestion

56. Le GRECO est constitué des organes spécifiques permanents suivants : la Plénière, le Bureau et le Comité statutaire. Le Statut prévoit aussi la création d'organes ad hoc, essentiellement des équipes d'évaluation mais aussi des groupes de travail.

La plénière et le bureau

57. La Plénière est composée des représentants des Etats membres nommés sur une base « permanente » (article 3 du Règlement Intérieur). Il s'agit ainsi d'assurer la cohérence du travail de suivi du GRECO – les représentants prennent directement part au processus d'examen par les pairs lors de l'examen et de l'adoption des rapports d'évaluation et des rapports de conformité – et de faciliter le respect des règles de confidentialité. Les réunions plénières sont principalement consacrées au travail de suivi du GRECO, et le caractère pluridisciplinaire de ce travail exige qu'un certain nombre de compétences soient représentées au sein de chaque délégation nationale.

58. Le Bureau se compose d'un président, d'un vice-président et de membres élus. Il prépare les projets d'ordre du jour des réunions plénières et présente des propositions à la Plénière au sujet des politiques et du planning. Le GRECO élit un nouveau président, un nouveau vice-président et un nouveau Bureau à chaque nouveau cycle d'évaluation.

Programme et budget

59. Le **Comité statutaire** se compose des représentants permanents au Conseil de l'Europe des Etats membres du GRECO ; sa tâche principale est l'adoption du budget du GRECO. En 2012, en application de la méthode du programme et du budget bisannuels mise en œuvre par l'Organisation, le Comité statutaire, présidé par l'Ambassadeur Petter WILLE, représentant permanent de la Norvège auprès du Conseil de l'Europe, a approuvé le budget du GRECO pour 2013.

60. La possibilité pour le GRECO de s'appuyer sur le soutien de ses Etats membres qui apportent l'expertise des évaluateurs et des représentants nationaux, dont le travail n'est pas rémunéré, est déterminante à cet égard. La gestion efficace du budget et du programme par le Secrétariat – validée par un audit externe en 2012 – ainsi que son apport en matière technique et d'analyse, constituent également un atout précieux.

Secrétariat

61. Un organigramme du Secrétariat du GRECO, dirigé par Wolfgang RAU, Secrétaire Exécutif, figure en Annexe III.

Article thématique

Lobbying et corruption

Yves-Marie DOUBLET, Directeur adjoint à l'Assemblée nationale, France

Les chiffres illustrant l'ampleur du phénomène du lobbying sont éloquentes. Fin octobre 2012, le registre commun de transparence des représentants d'intérêts à la Commission et au Parlement européen enregistrait 5 431 lobbys, censés regrouper en moyenne cinq personnes. Cela signifie que 27 000 représentants d'intérêts avaient adhéré au code de conduite régissant leur activité à Bruxelles. Au Congrès américain 34 000 personnes rempliraient ces fonctions.

Historiquement le lobby désigne au XIX^e siècle les couloirs de la Chambre des communes britannique où les représentants de différents groupes venaient rencontrer les parlementaires. Sans doute ces facilités d'accès dans le monde anglo-saxon correspondent-elles à la reconnaissance de l'importance de la société civile et à sa forte contribution au processus décisionnel. Alexis de Tocqueville invoquait la tyrannie de la majorité pour légitimer les groupes : « chez les nations aristocratiques, les corps secondaires forment des associations naturelles qui arrêtent les abus de pouvoir »⁹.

Cette pratique s'est considérablement développée ces vingt dernières années. Toute décision engageant la collectivité a des implications de plus en plus complexes. Gouvernements et élus ne peuvent plus ignorer les effets de la mondialisation sur les politiques nationales ni occulter les dimensions sanitaires et environnementales de nombreux investissements. L'inflation des textes et l'instabilité de la règle juridique nourrissent de leur côté l'influence des groupes intermédiaires. Dans le même temps, la désaffection des citoyens lors des consultations électorales et une relative perte de confiance dans la classe politique contribuent à renforcer le rôle du lobbying dans le débat public.

En Europe, le poids croissant des institutions européennes par rapport aux instances nationales et la concurrence entre Etats membres pour faire prévaloir leurs intérêts sur les politiques communautaires favorisent l'action des groupes d'intérêts. Leur influence peut revêtir deux formes. Ils peuvent protéger les intérêts d'entreprises ou d'un secteur économique et cette défense est alors assurée directement par des salariés de ces entreprises ou par des intermédiaires, cabinets de conseil le plus souvent. Leur action peut aussi prendre la forme de manifestations publiques organisées par des associations, des ONG et des groupements divers. Cette classification revient à distinguer le lobbying professionnel ou économique, le lobbying « citoyen » des associations, des ONG et le lobbying des idées qui serait incarné par les « think tank ».

S'inquiéter du rôle de ces groupements d'intérêts ne revient pas pour autant à revendiquer une démocratie angélique, où les décisions seraient élaborées dans une tour d'ivoire et où les acteurs de la vie économique et la société civile seraient tenus pour quantité négligeable. Comme le relève le rapport sur le lobbying dans une société démocratique rédigé en 2009 pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : « *Effectué selon des règles claires et transparentes, le lobbying est une partie légitime du système démocratique et l'une des manières de permettre aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations. En outre si l'on considère le lobbying comme un vecteur d'expertise et de retour d'information, il devient alors utile pour la conduite éclairée et équilibrée des affaires publiques* »¹⁰. Le danger cependant est double : éviter que le lobbyiste ne transforme le décideur lui-même en lobbyiste, lorsque les informations qui lui sont fournies sont présentées sous une apparente objectivité et empêcher que la promotion des intérêts particuliers en cause ne soit en contradiction avec l'intérêt général. De fait la frontière entre information et pression peut être ténue et cette ambiguïté confère souvent au lobbying

9. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, éditions la Pléiade, p.216, 1992

10. Le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc.11937, 5 juin 2009, § 12.

une connotation négative dans l'opinion publique, qui l'assimile à la corruption. D'autant qu'une zone mal définie laissant place par exemple à des invitations, des voyages d'études et des colloques recouvre parfois ces jeux d'influence.

Si l'on s'accorde pour admettre que ces activités doivent respecter deux principes qui sont la transparence et l'égalité, on conviendra que certaines initiatives ont vu le jour depuis les années 1990 pour les encadrer. Mais celles-ci restent encore timides et incomplètes et gagneraient à être renforcées.

1. Le droit en vigueur

Un tour d'horizon des législations sur le lobbying dans 32 Etats membres du Conseil de l'Europe montre que seuls cinq d'entre eux seulement possèdent une législation réglementant le lobbying au Parlement¹¹. Ces résultats parcimonieux ne doivent pas dissimuler toutefois l'existence de codes de déontologie, d'incriminations pénales et de règles posées par des conventions internationales¹².

Quelle que soit leur forme, les règles régissant le lobbying ont emprunté principalement jusqu'ici trois voies : l'inscription sur un registre des « lobbyistes », l'application d'un code de conduite des « lobbyistes » et la définition d'un code de conduite des responsables publics.

1.1. L'inscription sur un registre

Ces registres sont suivant les cas soit facultatifs, soit obligatoires.

On peut ranger dans la première catégorie le régime applicable aux représentants d'intérêts devant la Commission et le Parlement européen. En effet depuis le 23 juin 2011 toutes les organisations et personnes agissant en qualité d'indépendants et se livrant à des « activités menées dans le but d'influer directement ou indirectement sur l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques et sur les processus de décisions des institutions de l'Union » sont censées s'enregistrer. Ces activités englobent les contacts avec des membres ou des fonctionnaires des institutions européennes, la préparation, la diffusion et la communication de lettres, de matériel d'information ou de documents de discussion et de prises de position, ainsi que l'organisation d'événements, de rencontres ou d'activités promotionnelles (au siège de l'entité ou ailleurs). La participation à des consultations formelles sur des actes législatifs ou à d'autres consultations ouvertes en fait également partie. 48 % de ces groupements entrent dans la catégorie « représentants internes et groupements professionnels », 28 % relèvent de la catégorie « ONG », 11 % de la catégorie « cabinets juridiques et consultants », 7 % de la catégorie « think tank », institutions de recherche et universitaires, 5 % d'organisations représentant des autorités locales, régionales et municipales et 1 % d'organisations représentant les églises et les religions¹³.

Toutes les informations contenues dans le registre sont fournies sous la seule responsabilité du déclarant, qui est lié par les obligations du code de conduite. Lors de son enregistrement, le représentant d'intérêts doit indiquer les domaines politiques qui l'intéressent, pour être averti par courrier électronique des consultations publiques lancées par la Commission dans ces domaines. Celle-ci s'engage à publier toutes les contributions reçues dans le cadre de ces consultations. S'agissant du Parlement européen, les titres d'accès à ses bâtiments ne sont délivrés aux personnes qui représentent des organisations relevant du champ d'application du registre ou qui travaillent pour elles, que si elles se sont enregistrées. L'enregistrement ne donne cependant pas automatiquement droit à un titre d'accès. Le registre est public.

La base juridique du registre des lobbyistes enregistrés au *Bundestag* allemand est une annexe au Règlement du *Bundestag* introduite en 1972. Il recouvre les groupes d'intérêts auprès de la Diète et du gouvernement fédéral. Ils s'élevaient à 2 100 en octobre 2012. Cet enregistrement permet d'assister aux auditions des commissions parlementaires et fait l'objet d'une publicité. Relèvent de cette liste les

11. Centre européen de recherche et de documentation parlementaire, décembre 2012. Etats ayant une législation sur le lobbying au Parlement : Autriche, Lituanie, Ex République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Pologne, Slovaquie, L'Allemagne, Andorre, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République Tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Russie, la Serbie, la Slovaquie, la Suède, la Suisse n'ont pas de législation.

12. Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n° 173) du 27 janvier 1999 et Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003.

13. <http://europa.eu/transparency-register>.

organisations professionnelles et les syndicats mais en sont exclus les lobbyistes indépendants, les sociétés et les fondations de droit public. Les initiatives tendant à rendre obligatoire ce registre, en lui conférant une base légale n'ont pas abouti jusqu'ici.

En France ce droit est régi par une décision du Bureau de chaque Assemblée. Les représentants d'intérêts qui exercent leurs activités dans l'une ou l'autre assemblée peuvent s'inscrire sur une liste publique. La liste de l'Assemblée nationale compte 175 représentants susceptibles de représenter plusieurs structures. L'accréditation de ces représentants est décidée par le Bureau et leur donne accès à certaines salles. Le 7 octobre 2012, celui-ci a décidé de retirer 7 accréditations. Des règles identiques prévalent au Sénat, qui fait état de 104 groupes d'intérêts. En outre dans cette assemblée les représentants de ces groupes doivent déclarer les invitations à des déplacements à l'étranger, qu'ils adressent aux Sénateurs, à leurs collaborateurs ainsi qu'aux fonctionnaires et instances du Sénat.

Une autre option consiste à rendre ces registres obligatoires. C'est la logique retenue en Pologne. Une loi du 7 juillet 2005 relative au lobbying législatif et réglementaire ouvre le processus d'élaboration de la loi aux activités de lobbying. Le lobbying professionnel peut être exercé par un responsable de société ou une autre personne physique en vertu d'un contrat, à condition que ces entités soient inscrites dans un registre conservé par le Ministre en charge de l'administration publique. Ce registre contient les informations suivantes : nom, cabinet et adresse déclarés de la personne exerçant une activité de lobbying à titre professionnel ou nom, prénom et adresse d'une personne physique autre que la personne exerçant l'activité de lobbying et – pour les personnes se livrant professionnellement à une activité de lobbying – le numéro d'identification au registre national du commerce et des sociétés ou le numéro de code du registre des activités économiques. Le registre est public et les informations qu'il contient sont publiées au Bulletin d'information public. Cependant, ces règles ne s'appliquent ni aux députés ni aux sénateurs à titre individuel¹⁴ qui ne sont pas obligés de déclarer les activités de lobbying dont ils font l'objet.

Le Canada dispose depuis 1985 d'une loi sur le lobbying applicable aux deux chambres du Parlement et au gouvernement fédéral. Elle considère notamment que la liberté d'accès aux institutions gouvernementales est d'intérêt public et que le lobbying est une activité légitime. La législation soumet à enregistrement les lobbyistes conseil qui travaillent pour un client et les lobbyistes salariés qui peuvent travailler pour des personnes morales lucratives ou non lucratives¹⁵. Ce registre est géré par un agent indépendant du Parlement nommé par les deux chambres du Parlement pour sept ans.

Il faut également faire état de la réglementation américaine, qui a défini le lobbyiste comme toute personne ou entité se livrant à un travail d'influence. Tous les six mois les lobbyistes enregistrés sont astreints à déposer des rapports détaillés sur leurs activités avec une estimation sur l'honneur de leurs dépenses, la méconnaissance de ces règles devant entraîner des enquêtes¹⁶. Ils doivent faire une déclaration individuelle pour leur client et déclarer leurs bénéfices s'ils dépassent 3 000 dollars pour un particulier et 10 000 dollars s'il s'agit d'une organisation, sur une période de trois mois. Les voyages des membres du Congrès doivent être autorisés par le Comité d'éthique et les anciens membres du Sénat doivent attendre deux ans avant d'être recrutés par un cabinet de lobbyistes.

1.2. Les principes des codes de conduite applicables aux lobbyistes

En dehors de cette formalité d'enregistrement, les lobbyistes peuvent être soumis à un code de conduite, qui énonce plusieurs principes. Ainsi les représentants des groupements d'intérêts au Parlement européen doivent déclarer aux députés, à leur personnel ou aux fonctionnaires de l'institution, les intérêts qu'ils représentent. Il en est de même à l'Assemblée nationale française et au Canada. Les règles applicables dans ces deux systèmes exigent des lobbyistes qu'ils fournissent des informations exactes à leurs interlocuteurs. Au Parlement européen le manquement aux obligations du code de conduite peut entraîner le retrait du laissez-passer délivré aux intéressés.

14. Greco, quatrième cycle d'évaluation, Pologne, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, 57ème réunion plénière, 15-19 Octobre 2012.

15. On recensait au 31 mars 2012, 814 lobbyistes conseils, 1786 lobbyistes salariés pour des entreprises et 2582 lobbyistes salariés pour des organisations, soit un total de 5182 lobbyistes.

16. Le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc.11937, 5 juin 2009, §§ 15 à 18.

1.3. Les codes de conduite des responsables publics

Dans cette échelle de sujétions, certains Etats apparaissent plus exigeants que d'autres.

Au Royaume-Uni le « *Guidance for civil servants* » interdit de fournir des renseignements confidentiels ou privilégiés ou d'aider un lobbyiste, en lui offrant d'avoir ses entrées auprès d'un membre du gouvernement. Parmi les recommandations émises dans ce code figurent : l'interdiction d'accepter des invitations répétées formulées par les mêmes personnes sauf intérêt public majeur, la prohibition des cadeaux qui transformeraient l'agent public en débiteur et l'obligation des agents d'informer leur hiérarchie des contacts qu'ils ont avec des représentants d'intérêts. Ces mêmes agents sont d'ailleurs incités à référer à leurs supérieurs de la conduite à tenir en cas de doute.

Les règles appliquées en Allemagne, au Royaume-Uni et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe peuvent être évoquées pour le pouvoir législatif.

Deux dispositions contenues dans le code de conduite des membres du *Bundestag* annexé au Règlement retiennent particulièrement l'attention : celles relatives aux dons et celles concernant les conflits d'intérêts.

Tout don à un député dont le montant pour une année civile dépasse 5 000 € doit être déclaré au président avec le nom, l'adresse du donateur et le montant total. Tout don dont le montant pour une année civile excède 10 000 € sous forme de don unique ou de plusieurs dons d'un même donateur doit être rendu public par le président avec l'indication du montant et de l'origine. Tout membre du *Bundestag* qui, professionnellement ou contre honoraires, travaille sur une question faisant l'objet de délibérations dans une commission du *Bundestag* doit, s'il est membre de la commission, faire connaître avant les délibérations ses intérêts éventuels dans ce domaine.

Les deux chambres britanniques ont chacune un code de conduite recensant les principes de la Commission des normes de la vie publique, à savoir le « dévouement », l'« intégrité », l'« objectivité », la « responsabilité », la « transparence », l'« honnêteté » et le « leadership ». Les cadeaux remis aux parlementaires doivent être déclarés au-dessus d'un certain seuil. Le code de conduite adopté le 4 octobre 2012 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constitue également désormais un cadre de référence pour ses membres¹⁷.

2. Les perspectives d'amélioration du droit en vigueur

Si ces diverses dispositions introduisant plus de transparence dans les circuits de décision publique sont utiles, c'est parce que l'on ne saurait se contenter seulement de dispositions répressives. En effet d'une part, les éventuels accords entachés de corruption entre le lobbyiste et le décideur, sont toujours difficiles à prouver et, d'autre part, la qualification pénale de la corruption peut être variable. Ainsi l'article 12 de la convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, qui a trait au trafic d'influence, ne dissimule pas que le trafic d'influence actif ressemble à beaucoup d'égards à la corruption active et que le trafic d'influence passif est voisin de la corruption passive. D'ailleurs en droit pénal français le même article incrimine corruption passive et trafic d'influence en les punissant de peines identiques, même si ces deux infractions font l'objet de définitions différentes. Le trafic d'influence est l'agissement par lequel la personne en cause use du crédit qu'elle possède ou que l'on croit qu'elle possède du fait de sa position, en vue d'obtenir d'une autorité publique ou d'une administration, des emplois, des marchés, des distinctions ou toute autre décision favorable. Mais si plus des trois quarts des Etats membres du Conseil de l'Europe connaissent le délit du trafic d'influence, une minorité l'ignore¹⁸. La corruption passive est l'agissement par lequel une personne, investie d'une fonction, sollicite ou accepte un don, une offre ou une promesse, un présent ou un avantage quelconque, pour elle-même ou pour autrui, en vue d'accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte entrant de façon directe ou indirecte, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

Le choix de la qualification pénale n'épuise pas pour autant le problème : encore faut-il que la personne publique ait un réel pouvoir décisionnel et que le fait délictueux ne soit pas couvert par la prescription. On retrouve là des obstacles traditionnels de la lutte contre la corruption. Il arrive aussi que seul l'abus d'influence national soit réprimé et que la législation écarte délibérément la répression d'un tel abus à l'égard d'agents publics étrangers, afin d'éviter une distorsion de concurrence avec les ressortissants

17. Résolution 1903 (2012), Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire : bonne pratique ou devoir ?

18. Dixième rapport général d'activités du Greco (2009), 26 mars 2010, p.22.

d'Etats ne connaissant pas d'infraction équivalente. Ceci dit, l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) du Conseil de l'Europe couvre également le trafic d'influence en relation avec les agents étrangers et les membres d'assemblées publiques étrangères (conférant toutefois un droit de réserve aux parties contractantes).

L'introduction de principes éthiques instituant une transparence dans les rapports entre les lobbyistes et les décideurs publics et de règles de contrôle par les Etats membres du Conseil de l'Europe est une des composantes du quatrième cycle d'évaluation engagé par le Greco en 2012, qui porte sur un thème très voisin, celui des conflits d'intérêts. La définition de ces règles participe de l'idée que la déontologie du lobbying n'est pas seulement affaire de conscience individuelle mais concerne toute la collectivité. Ce chantier est d'autant plus important que, comme on l'a vu, bien rares sont les Etats dotés d'une législation en la matière. Lorsqu'ils se sont essayés à encadrer le lobbying, il est arrivé d'ailleurs qu'ils abrogent ce dispositif. Cela a été le cas de la Hongrie, qui a abandonné en 2011 les règles très complètes édictées en la matière cinq ans plus tôt.

S'engager efficacement dans cette voie pour faire évoluer les comportements et insuffler une nouvelle culture de la déontologie suppose de lever des ambiguïtés, d'imposer des règles de conduite non seulement aux lobbyistes mais également aux décideurs publics. Cela passe enfin par la mise en place d'autorités de contrôle.

Parmi les ambiguïtés du droit existant on en soulèvera deux notables : le statut des cabinets juridiques et le problème du parrainage d'événements. Le rapport 2012 sur le registre européen des lobbys¹⁹ fait ressortir la difficulté à prendre en compte les cabinets juridiques et de conseil dans ce registre. Cette profession invoque la confidentialité de ses rapports avec ses clients et réclame un statut ad hoc, dérogeant par rapport au droit commun des groupes d'intérêts. Or par définition l'influence de ces groupes d'intérêts intégrés dans des réseaux internationaux peut être considérable. Il convient également de s'interroger sur le traitement juridique du parrainage d'événements, le « sponsoring ». Ce phénomène tend à se développer et peut-être source de conflits d'intérêts. Cette pratique n'est pas neutre, lorsqu'elle bénéficie d'un régime fiscal incitatif²⁰ et lorsque des prestations de service en faveur d'élus, de partis politiques, en échange de versement en numéraires ou de décisions, sont réalisées à l'occasion d'événements justifiant ce parrainage.

Agir sur la transparence des pratiques d'influence des groupes d'intérêts suppose aussi que les entreprises s'inscrivent dans cette logique et adoptent elles-mêmes des chartes de bonne conduite. Le groupe international Lafarge constitue à cet égard une exception²¹. Pour atteindre cet objectif de transparence, la législation se doit également de réguler non seulement l'activité des lobbyistes mais aussi de définir les devoirs des élus, des membres de l'exécutif, des fonctionnaires et des magistrats. Or ces champs sont encore pratiquement vierges en Europe, la question voisine de la thématique des conflits d'intérêts, n'étant abordée que sous l'angle pénal ou disciplinaire et rarement sous l'angle préventif, en faisant appel à des codes de conduite et à des dispositifs d'alerte en amont du processus décisionnel.

La dévolution à une autorité d'un pouvoir de contrôle de l'application de ces règles, qu'elles soient issues de lois ou de codes de conduite, se situe dans le prolongement de cette réglementation. Cette compétence est destinée à donner toute sa cohérence à ce dispositif. A cet égard les fonctions attribuées au Commissaire au lobbying canadien sont sans doute celles qui vont actuellement le plus loin. Celui-ci peut vérifier les allégations d'infraction à la loi qui lui sont déférées en menant des examens administratifs et si nécessaire des enquêtes²². Les infractions au code n'entraînent pas d'amendes ou de peines d'emprisonnement. Elles sont rendues publiques dans le rapport annuel au Parlement et ont valeur dissuasive.

Réglementer les conflits d'intérêts revient à éviter que les décideurs publics ne soient influencés par leurs propres intérêts. Réglementer le lobbying vise à empêcher que les décideurs publics ne soient susceptibles d'être influencés par des tiers, qui ne leur sont pas liés. Au regard du nombre peu élevé de condamnations pour corruption, trafic d'influence ou prise illégale d'intérêts, les régimes exclusivement répressifs, pour indispensables qu'ils soient, montrent leurs limites. Toute législation préventive

19. <http://europa.eu/transparency-register>.

20. Combattre la corruption. Financement des partis politiques. Synthèse du troisième cycle d'évaluation, § 34, Greco 2012 et Rapport de conformité sur l'Allemagne, Greco RC-III (2011) 9 F, § 51 et s.

21. http://www.lafarge.fr/OTHER_FILES/04272010-sustainable_development-lobbying_charter-fr.pdf

22. Au 31 mars 2012 le nombre d'enquêtes en cours s'établissait à huit.

n'empêchera pas au demeurant l'existence de contacts individuels en dehors de tout enregistrement officiel. Mais la démocratie gagnerait à définir des règles d'enregistrement obligatoire des groupements d'intérêt, des codes de conduite, à la fois pour les lobbyistes et pour les responsables publics. La publicité étant le corollaire de cette transparence, cette publicité favoriserait la contradiction et alimenterait par là même un débat dont les décideurs seraient les arbitres. On ne saurait non plus faire l'économie d'une réglementation des opérations de parrainage et de l'encadrement du passage du secteur public dans le secteur privé. Ce sont autant de pistes susceptibles de nourrir les travaux du quatrième cycle d'évaluation du Greco²³, qui justifient pleinement le choix de ce thème d'investigation.

23. Le lobbying dans une société démocratique, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, recommandation 1908 (2010), Doc.12438, 23 Novembre 2010

Annexes

Annexe I – Liste des représentants au GRECO

Au 19/12/2012

Albania/Albanie

Mr Ivi KASO (Head of delegation)
Director
Department of Internal Administrative
Control and Anti-Corruption (DIACA)
Council of Ministers

M. Edmond DUNGA
Bureau Member/Membre du Bureau
Advisor
Project against Economic Crime in Kosovo
(PECK)
Council of Europe Office in Pristina

Substitute

Ms Helena PAPA
Inspector/Co-ordinator
Department of Internal Administrative
Control and Anti-Corruption (DIACA)
Council of Ministers

Andorra/Andorre

Mrs Clàudia CORNELLA DURANY (Head of
delegation)
Head of International Relations
Ministry of Finance

Ms Meritxell SALVAT PERARNAU
Specialist in International Relations
Ministry of Finance

Armenia/Arménie

Mr Artur OSIKYAN (Head of delegation)
Deputy Head of Police

Mr Karen GEVORGYAN
Deputy Dean of International Relations
Faculty of Law
Yerevan State University

Substitute

Ms Anna MARGARYAN
Chair of Criminal Law and Criminology, lecturer
Yerevan State University
Faculty of Law

Substitute

Mr Gevorg KOSTANYAN
Assistant
Office of the President of the Republic

Austria/Autriche

Mr Christian MANQUET (Head of delegation)
**Vice-President of GRECO/Vice-président du
GRECO**
Head of Department
Directorate for Penal Legislation
Ministry of Justice

Mr Christian EISNER
Chancellery

Substitute

Ms Teute KRASNIQI
Legal Adviser
Department for Int^{al} Co-operation and Projects
Bureau of Anti-Corruption
Ministry of the Interior

Substitute

Mr Hermann FALLY
Head of Department 4
International Co-operation
Bureau of Anti-Corruption
Ministry of the Interior

Azerbaijan/Azerbaïdjan

Mr Vusal HUSEYNOV (Head of delegation)
Advisor
Law Enforcement Co-ordination Department
Administration of the President of the Republic
Secretary of the Commission for Combating
Corruption

Mr Kamran ALIYEV
Director
Anti-Corruption Department
General Prosecutor's Office

Substitute

Mr Elnur MUSAYEV
Senior Prosecutor
Anticorruption Department
General Prosecutor's Office

Belarus/Bélarus

Mr Vladimir KHOMICH (Head of delegation)
Director
Research and Practical Centre for Problems
of Reinforcing Law and Order of the General
Prosecutors Office

Ms Nadzeya SHAKEL
Assistant Director
Research and Practical Centre for Problems
of Reinforcing Law and Order
General Prosecutor's Office

Substitute

Mr Pavel SASCHEKO
Head of Department
Research and Practical Centre for Problems
of Reinforcing Law and Order of the General
Prosecutors Office

Substitute

Mr Zmicier BRYLOU
Public prosecutor
International Legal Department
General Prosecutor's Office

Belgium/Belgique

M. Frederik DECRUYENAERE (Chef de
délégation)
Attaché au Service des Infractions et Procédures
Particulières
Service Public Fédéral Justice (SPF Justice)

M. Marc VAN DER HULST
Directeur d'Administration du Service Juridique
de la Chambre des Représentants
Parlement fédéral

Substitut

M^{me} Claire HUBERTS
Attachée au Service des Principes
de Droit pénal et de la Procédure pénale
Service Public Fédéral Justice (SPF Justice)

Bosnia and Herzegovina/Bosnie-Herzégovine

Mr Vjekoslav VUKOVIC (Head of delegation)
Assistant Minister
Sector for Fight against Terrorism, Organised
Crime and Drugs Abuse
Ministry of Security

Mr Srdja VRANIC
National Public Administration Reform (PAR)
Co-ordinator
Office of the Chairman
Council of Ministers

Bulgaria/Bulgarie

Mr Georgi RUPCHEV (Head of delegation)
State Expert
Directorate of International Co-operation and
European Affairs
Ministry of Justice

Mr Petar PETKOV
Public Prosecutor
Supreme Prosecutor's Office

Substitute

Mrs Nadya HRINGOVA
Senior Expert
Directorate of International Legal Co-operation
and European Affairs
Ministry of Justice

Croatia/Croatie

Mr Marin MRČELA
President of GRECO – Président du GRECO
Justice at the Supreme Court

Mr Dražen JELENIĆ (Head of delegation)
Deputy State Attorney General

Substitute

Mr Davor DUBRAVICA
Magistrate
Chairman of the Regional Anti-Corruption
Initiative of the South-East Europe (RAI)

Substitute

Mr Kršimir SIKAVICA
General Police Directorate
Economic Crime and Corruption Department
Division for Corruption Department
Ministry of the Interior

Cyprus/Chypre

Mr Philippos KOMODROMOS (Head of
delegation)
Counsel of the Republic
Law Office of the Republic of Cyprus

Mrs Rena PAPAETI-HADJICOSTA
Senior Counsel of the Republic
Law Office of the Republic of Cyprus

Substitute

Ms Despo THEODOROU
Counsel of the Republic
Law Office of the Republic of Cyprus

Czech republic/République tchèque

Ms Helena LIŠUCHOVÁ (Head of delegation)
Bureau Member/Gender Rapporteur
Acting Head
International Co-operation Department
Ministry of Justice

Ms Kateřina ČERMAKOVA
Expert
International Co-operation Department
Ministry of Justice

Substitute

Ms Julie BUZALKOVA
Expert
Security Policy Department
Ministry of the Interior

Substitute

Mr Jakub NEVRIKLA
Security expert
Security Policy Department
Ministry of the Interior

Denmark/Danemark

Mr Henrik Helmer STEEN (Head of delegation)
Deputy State Prosecutor
The State Prosecutor for Serious Economic
Crime

Mr Lars LICHTENSTEIN
Head of Section
Office of the Director of Public Prosecutions

Substitute

Mrs Alessandra GIRALDI
Deputy Chief Prosecutor
Office of the Director of Public Prosecutions

Estonia/Estonie

Mrs Mari-Liis SÕÖT (Head of delegation)
Head of Analysis Division
Criminal Policy Department
Ministry of Justice

Mr Urvo KLOPETS
Advisor of Analysis Division
Criminal Policy Department
Ministry of Justice

Substitute

Ms Heili SEPP
Leading State Prosecutor
Department of public prosecutions
The Office of the Prosecutor General

Substitute

Mr Tanel KALMET
Advisor
Penal Law and Procedure Division
Criminal Policy Department
Ministry of Justice

Finland/Finlande

Mr Kaarle J. LEHMUS (Head of delegation)
Inspector General of the Police
National Police Board

Mr Juha KERÄNEN
Ministerial Counsellor
Ministry of Justice
Department of Criminal Policy

Substitute

Mr Jouko HUHTAMÄKI
Ministerial Adviser
Police department
Ministry of the Interior

France

M. Michel GAUTHIER
Président d'Honneur du GRECO/Honorary President of GRECO
Avocat Général près la Cour de cassation de Paris

M. Paul HIERNARD (Chef de délégation)
Magistrat, Chargé de mission auprès du Directeur
des affaires juridiques
Ministère des Affaires étrangères et européennes

M. François BADIE
Chef du Service Central de Prévention de la
Corruption (SCPC)
Ministère de la Justice et des Libertés

Substitut

M^{me} Alexandra VAILLANT
Magistrat au bureau du droit économique et
financier
Direction des Affaires Criminelles et des Grâces
Ministère de la Justice

Substitut

M^{me} Sabrina SUSEC
Chargée de mission
Service Central de Prévention de la Corruption
(SCPC)
Ministère de la Justice et des Libertés

Georgia/Georgie

Ms Rusudan MIKHELIDZE
Director of Analytical Department
Secretariat of the Anti-Corruption Council
Ministry of Justice

Ms Nino SARISHVILI
Deputy Director of Analytical Department
Secretariat of the Anti-Corruption Council
Ministry of Justice

Substitute

Mr Zurab SANIKIDZE
Legal Advisor at Analytical Department
Secretariat of the Anti-Corruption Council
Ministry of Justice

Germany/Allemagne

Mr Markus BUSCH (Head of delegation)
Head of Division
Economic, Computer, Corruption-related and
Environmental Crime
Federal Ministry of Justice

Mrs Eugenie RUPPERT
Head of Division PM1
Remuneration of Parliamentarians
Administration
German *Bundestag*

Substitute

Ms Sabine HILGENDORF-SCHMIDT
Head of Division
Judges (Law, Salary, Education)
Federal Ministry of Justice

Substitute

Mr Frank RAUE
Deputy Head of Division PM1
Remuneration of Parliamentarians
Administration - German *Bundestag*

Greece/Grece

Mrs Maria GAVOUNELI (Head of delegation)
Lecturer in International Law
University of Athens – Faculty of Law

Mr Dimitrios GIZIS
Prosecutor
Athens Court of 1st Instance

Substitute

Mrs Panagiota VATIKALOU
Investigative Judge
Court of First Instance of Chania

Substitute

Mr Demosthenis STIGGAS
Chairman of the Court of First Instance of Mytilini
Presiding Judge of the District Court of Lesvos

Hungary/Hongrie

Mr Ákos KARA (Head of delegation)
Head of Department
Ministry of Public Administration and Justice

Ms Viktória SOÓS
Legal Advisor
Department of Criminal Law Legislation
Ministry of Public Administration and Justice

Iceland/Islande

Mr Björn THORVALDSSON (Head of delegation)
Public Prosecutor
Special Prosecutors Office

Mr Helgi Magnús GUNNARSSON
Deputy Director of Public Prosecution
Office of the Director of Public Prosecution

Substitute

Ms Inga OSKARSDOTTIR
Legal expert
Ministry of the Interior

Substitute

Mr Pall THORHALLSSON
Legal Adviser
Prime Minister's Office

Ireland/Irlande

Mr Andrew MUNRO (Head of delegation)
Principal Officer
Criminal Law Reform Division
Department of Justice and Equality

Ms Aileen HARRINGTON
Assistant Principal Officer
Criminal Law Reform Division
Department of Justice and Equality

Substitute

Ms Mairead EMERSON
Assistant Principal
Government Reform Unit
Department of Public Expenditure and Reform

Substitute

Mr James MOLONEY
First Secretary, Justice Attaché
Permanent Representation of Ireland to the
Council of Europe

Italy/Italie

M. Alessio SCARCELLA (Chef de délégation)
Ministère de la Justice

Mrs Anna PAGOTTO
Appellate Judge
Ministry of Justice

Substitute

Mr Maurizio BORTOLETTI
Advisor to the Minister for Public Administration
and Innovation

Latvia/Lettonie

Mr Jaroslavs STRELČENOKS (Head of delegation) Mrs Inese TERINKA
Director Senior Specialist
Corruption Prevention and Combating Bureau Division of Corruption Prevention
Corruption Prevention and Combating Bureau

Substitute

Ms Dace DUBOVA Ms Daiga DAMBITE
Senior specialist Senior Specialist
International Co-operation Officer Legal and Human Resources Division
Corruption Prevention and Combating Bureau Corruption Prevention and Combating Bureau

Liechtenstein

Head of delegation/Chef de délégation Mr Harald OBERDORFER
Nomination pending/nomination en cours Lawyer
Ressort Justiz

Substitute

Mrs Isabel FROMMELT Mr Michael JEHLE
Diplomatic Officer Judge
Office for Foreign Affairs Landgericht

Lithuania/Lituanie

Mr Paulius GRICIUNAS (Head of delegation) Ms Elena KONCEVICIUTE
Deputy Head International Relations Officer
International Law Department International Co-operation Division
Ministry of Justice Special Investigation Service

Luxembourg

M. Jean BOUR (Chef de délégation) M^{me} Doris WOLTZ
Procureur d'Etat (retired/retraité) Procureur d'Etat adjoint
Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg
Cité Judiciaire

Substitut

M^{me} Claudine KONSBRUCK M. Laurent THYES
Conseiller de direction, 1ère classe Attaché du Gouvernement
Ministère de la Justice Ministère de la Justice

Malta/Malte

Head of delegation/Chef de délégation Mrs Lara LANFRANCO
Nomination pending/nomination en cours Criminal Prosecutor before the Superior Courts
Office of the Attorney General

Substitute

Ms Nadia CAMILLERI
Office of the Attorney General

Republic of Moldova/République de Moldova

M^{me} Cornelia VICLEANSCHI (Chef de délégation) Mrs Elena ECHIM
Procureur Director of International Law Department
Chef de la Section Générale Ministry of Foreign Affairs and European
Bureau du Procureur Général Integration

Substitute

M. Radu COTICI
Chief of legislation and anti-corruption proofing
Directorate
Centre for fighting economic crimes
and corruption (CCCEC)

Monaco

M^{me} Marie-Pascale BOISSON (Chef de délégation) M. Thierry PERRIQUET
Directeur du SICCFIN Conseiller près la Cour d'Appel
Service d'Information et de Contrôle sur les Palais de Justice
Circuits Financiers
Département des Finances et de l'Economie

Substitut

M. Frédéric COTTALORDA M. Christophe HAGET
Chef de Division Chef de la Division de la Police Judiciaire
Service d'Information et de Contrôle sur les Commissaire Principal
Circuits Financiers (SICCFIN) Direction de la Sûreté Publique
Département des Finances et de l'Economie

Montenegro/Monténégro

Ms Vesna RATKOVIC (Head of delegation) Ms Nina KRGOVIC
Director Advisor
Directorate for Anti-Corruption Initiative Directorate for Anticorruption Initiative

Substitute

Ms Mirela BAKALBASIC Mr Dušan DRAKIC
Advisor Advisor
Directorate for Anti-Corruption Initiative Directorate for Anti-Corruption Initiative

Netherlands/Pays-Bas

Mr Don O'FLOINN (Head of delegation) Ms Anneloes van der ZIJDE
Policy Advisor Policy Advisor
Ministry of Security and Justice Ministry of the Interior and Kingdom Relations
Law Enforcement Department

Substitute

Mrs Kimberly TIELEMANS Ms Anna LODEWEGES
Policy Advisor Senior Policy Advisor
Ministry of Security and Justice Ministry of Security and Justice

Norway/Norvège

Mr Atle ROALDSOY (Head of delegation) Mr Jens-Oscar NERGARD
Senior Adviser Senior Adviser
Section for European and International Affairs Ministry of Government Administration, Reform
Ministry of Justice and Public Security and Church Affairs

Substitute

Ms Ingrid SAND Mr Christian Fredrik HORST
Special Adviser Deputy Director General
Constitutional Department Ministry of Government Administration, Reform
Parliament and Church Affairs

Poland/Pologne

Mr Rafał KIERZYNKA (Head of delegation)
Judge in European Criminal Law Division
Criminal Law Department
Ministry of Justice

Ms Alicja KLAMCZYNSKA
Chief specialist
European Criminal Law Division
Criminal Law Department
Ministry of Justice

Substitute
Mr Krzysztof KRAK
Director of the Analysis Department
Central Anticorruption Bureau (CBA)

Portugal

Mr António FOLGADO (Head of delegation)
Head of Unit of Criminal Justice
Directorate General for Justice Policy
International Affairs Department
Ministry of Justice

Substitute
Mr Daniel MARINHO PIRES
Legal Adviser
Directorate General for Justice Policy
International Affairs Department
Ministry of Justice

Romania/Roumanie

Ms Anca-Luminita STROE (Head of delegation)
Counsellor
National Office for Crime Prevention and
Co-operation for Asset Recovery
Ministry of Justice

Substitute
Ms Anca JURMA
Chief Prosecutor
International Co-operation Service
National Anticorruption Directorate
Prosecutors' Office attached to the High Court of
Cassation and Justice

Substitute
Mr Cornel-Virgiliu CALINESCU
Head of Unit for Crime Prevention and for the
Co-operation with EU Asset Recovery Office
Ministry of Justice

Substitute
Ms Oana Andrea SCHIMIDT HAINEALA
Prosecutor
Member of the Superior Council of Magistracy

Russian Federation/Fédération de Russie

Mr Aleksandr BUKSMAN (Head of delegation)
First Deputy Prosecutor General
Prosecutor General's Office

Mr Oleg PLOKHOI
Deputy Head of the Presidential Department for
Civil Service and Human Resources
Administration of the President

Substitute
Mr Aslan YUSUFOV
Bureau Member/Membre du Bureau
Deputy Head of Directorate
Head of Section of supervision over imple-
mentation of anti-corruption legislation
Prosecutor General's Office

Substitute
Mr Andrei ILIN
Advisor
Presidential Executive Office

San Marino/Saint-Marin

M. Eros GASPERONI (Chef de délégation)
Premier Secrétaire
Ministère des affaires Etrangères

M^{me} Sabrina BERNARDI
Avocat d'Etat
Bureau de l'Avocat d'Etat

Substitut
M. Stefano PALMUCCI
Agent du Ministère de la Justice

Substitute
M^{me} Marina MARFORI
Expert de la Section d'études législatives
Bureau de l'Avocat d'Etat

Serbia/Serbie

Head of delegation/Chef de délégation
Nomination pending/nomination en cours

Ms Milica DJUNIC
International Co-operation Consultant
Ministry of Justice

Substitute
Ms Ivana PETRIN
Legal advisor
Unit for control of political parties' funds
Anti-Corruption Agency

Substitute
Mr Slobodan BOSKOVIC
Assistant Minister
Ministry of Justice

Slovak Republic/République Slovaque

Mr Peter KOVARIK (Head of delegation)
Director
Bureau of the Fight Against Corruption
Police Headquarters of the Slovak Republic
Ministry of Interior

Mr Ronald KAKAS
Director of the Strategic Analysis and
International Co-operation Department
Bureau of the Fight Against Corruption
Police Headquarters
Ministry of Interior

Substitute
Ms Michaela KONTRÍKOVÁ
General State Advisor
Ministry of Justice

Substitute
Mr Vladimir TURAN
Head of Department on Fight Organised Crime,
Terrorism and International Crime
Special Prosecution Office of the General
Prosecution Office

Slovenia/Slovénie

Mr Goran KLEMENČIČ (Head of delegation)
Chief Commissioner
Commission for the Prevention of Corruption

Ms Vita HABJAN
Chief Project Manager for Corruption Prevention
Commission for the Prevention of Corruption

Spain/Espagne

Ms Ana ANDRES BALLESTEROS (Head of
delegation)
Deputy DG for Justice Affairs in the EU
and IIOO Ministry of Justice

Mr Rafael VAILLO RAMOS
Technical Adviser
D.G. for International Co-operation
Ministry of Justice

Substitute
Mr Rafael BLAZQUEZ
Technical Counsellor
D.G. for International Co-operation
Ministry of Justice

Substitute
Mr Angel SANZ MERINO
Technical Counsellor in the Direction General for
Interior Policy
Ministry of Interior

Sweden/Suède

Ms Elin CARBELL-BRUNNER (Head of delegation)
Legal Advisor
Division for Criminal Law
Ministry of Justice

Mr Mattias LARSSON
Deputy Director
Ministry of Justice

Switzerland/Suisse

M. Ernst GNAEGI (Chef de délégation)
Bureau Member / Membre du Bureau
Chef de l'unité du droit pénal international
Office fédéral de la Justice

M. Olivier GONIN
Conseiller scientifique
Unité du droit pénal international
Office fédéral de la justice

Substitute
Mr Jacques RAYROUD
Procureur fédéral
Ministère public de la Confédération

Substitute
M. Jean-Christophe GEISER
Conseiller scientifique
Office fédéral de la justice

“The Former Yugoslav Republic of Macedonia”/«L'ex-République yougoslave de Macédoine»

Ms Aneta ARNAUDOVSKA (Head of delegation)
Judge
Director of the Academy for Judges and Public Prosecutors

M^{me} Snezana MOJSOVA
Chef de Division de l'Intégration Européenne et de la Co-opération Internationale
Ministère de la Justice

Turkey/Turquie

Mr Harun MERT (Head of delegation)
Judge / Deputy General Director
General Directorate of International Law and Foreign Relations
Ministry of Justice

Mr Mete DEMIRCI
Chief Inspector
Prime Ministry Inspection Board

Substitute
Mrs Ayben İYİSOY
Judge
General Directorate of International Law and Foreign Relations
Ministry of Justice

Substitute
Mr Bülent TÜRKMEN
Judge
General Directorate of International Law and Foreign Relations
Ministry of Justice

Ukraine

Mr Dmytro VORONA (Head of delegation)
Deputy Minister of Justice
Ministry of Justice

Mr Robert SIVERS
Acting Head of the Anticorruption Legislation and Legislation on Judiciary Department
Ministry of Justice

Substitute
Mr Andrii KYKHARUK
Supervisor
Anticorruption Policy Development Unit
Anticorruption Legislation and Legislation on Judiciary Department
Ministry of Justice

Substitute
Mr Mykhaylo BUROMENSKIY
President of the Institute of Applied Humanitarian Research
Professor

United Kingdom/Royaume-Uni

Mr Hugo GORST-WILLIAMS (Head of delegation)
International Relations Policy lead
International Directorate
Ministry of Justice

Ms Amrita OHBI
International Relations
Justice Policy Group
Ministry of Justice

United States of America/Etats-Unis d'Amérique

Ms Jane LEY (Head of delegation)
Deputy Director
US Office of Government Ethics

Mr Robert LEVENTHAL
Director
Anticorruption and Governance Initiatives
Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs
U.S. Department of State

Substitute
Mr John BRANDOLINO
Senior INL Advisor
Bureau for International Narcotics and Law enforcement Affairs
US Department of State

Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Mr Oliver HEALD (United Kingdom)
Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs

Substitute
Ms Marietta de POURBAIX-LUNDIN (Sweden)
Committee on Equality and Non-Discrimination

Representative of the CDCJ/Représentant du CDCJ

Mr Petar RASHKOV
JHA Counsellor
Permanent Representation of Bulgaria to the EU

Substitute
Ms Jasmina PETROVIC
First Secretary – International Legal Department
Ministry of Foreign Affairs

Representative of the CDPC/Représentant du CDPC

Nomination pending/*en cours*

President of the Statutory Committee of GRECO/Président du Comité statutaire du GRECO

Mr Petter WILLE
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary
Permanent Representative of Norway to the Council of Europe

Council of Europe Development Bank (CEB)/Banque de développement du Conseil de L'Europe (CEB)

Mr Jan DE BEL
Chief Compliance Officer a.i
Council of Europe Development Bank

Observers/Observateurs

OECD/OCDE

M. Patrick MOULETTE
Division de Lutte contre la Corruption
Direction des Affaires Financières, Fiscales et des Entreprises
Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)

Ms Olga SAVRAN
Anti-Corruption Network for Transition Economies within Anti-Corruption Division
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Ms Inese GAIKA
Anti-Corruption Division
Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

United Nations, represented by the UN Office on Drugs and Crime (UNODC)/Nations Unies, représentées par l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC)

Ms Brigitte STROBEL-SHAW
Crime Prevention and Criminal Justice Officer
Corruption & Economic Crime Section
Treaty and Legal Assistance Branch
United Nations Office on Drugs and Crime

Mr Dimitri VLASSIS
Chief of the Crime Conventions Section
United Nations Office on Drugs and Crime
Division for Treaty Affairs

Ms Annika WYTHES
United Nations Office on Drugs and Crime

International anti-corruption academy (IACA)/Académie Internationale de Lutte Contre la Corruption (IACA)

Mr Martin KREUTNER
Chair, International Transition Team
Executive Secretary
IACA Provisional Commission
International Anti-Corruption Academy

Mr Ernst SCHMID
Head of External Relations & Protocol
International Anti-Corruption Academy

Ms Christiane POHN-HUFNAGL
Chief of Staff
International Anti-Corruption Academy

Organisation of American States (OAS)/Organisation des Etats Américains (OEA)

Mr Jorge GARCIA-GONZALES
Director
Department of Legal Co-operation
Secretariat for Legal Affairs
Organisation of American States

Annexe II – Réunions

Organes constitutifs du GRECO

Réunions Plénières

GRECO 54 (20-23 mars)
GRECO 55 (14-16 mai)
GRECO 56 (20-22 juin)
GRECO 57 (15-19 octobre)
GRECO 58 (3-7 décembre)

Réunions du Bureau

Bureau 58 (24 février)
Bureau 59 (13 avril)
Bureau 60 (14 mai)
Bureau 61 (14 septembre)
Bureau 62 (7 novembre)

Comité statutaire

17^e réunion – approbation du budget 2013 (24 octobre)

Echange de vues

Des échanges de vues ont eu lieu entre la Plénière et les personnes suivantes :

- M. Yerlan TUYAKBAEV, Directeur du Service du conseil juridique et de la coopération internationale, et M^{me} Aizhan BERIKBOLOVA, Inspectrice principale de la Police financière du Kazakhstan – GRECO 55
- M. Stanislas FROSSARD, Secrétaire Exécutif de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) du Conseil de l'Europe – GRECO 55
- M. Finn HEINRICH, Directeur de recherches, Direction de la Recherche, et M^{me} Marie TERRACOL, Coordinatrice de programme, Global Outreach and Campaigns Department, Transparency International (TI) – GRECO 56
- M. Abdesselam ABOUDRAR, Président de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) du Maroc – GRECO 58

Partenaires externes

Le GRECO, représenté par le Secrétariat, le Président ou son représentant, est intervenu lors des réunions suivantes :

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – observateur auprès du GRECO

- Réseau anticorruption pour l'Europe orientale et l'Asie centrale (ACN) – 11^e réunion de suivi du Plan d'action d'Istanbul (PAI) et 13^e réunion du Groupe de direction de l'ACN (Paris, 22-24 février) – Secrétariat
- Séminaire d'experts de l'OCDE/ACN – Indépendance et intégrité de la justice (Istanbul, 28-29 juin) – Marin MRČELA, Président du GRECO
- ACN – réunion de haut niveau « Renforcer la volonté politique de lutter contre la corruption en Europe orientale et en Asie centrale » et 14^e réunion du Groupe de direction (Paris, 10 et 11 décembre) – Secrétariat

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) – observateur auprès du GRECO

- Groupe d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption – Troisième session (Vienne, 18-20 juin ; 14-16 novembre) - Secrétariat
- Troisième réunion intersessions du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur la prévention de la corruption (Vienne, 27-29 août) – Secrétariat
- Sixième réunion intersessions du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le recouvrement d'avoirs (Vienne, 30-31 août) – Secrétariat

Union européenne

- Académie de droit européen (en coopération avec l'OLAF) – Forum annuel sur la lutte contre la corruption dans l'UE 2012 (Trèves, 16-17 février) – Secrétariat
- Réunion entre la Troïka du Comité de l'article 36 (CATS) de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe (Strasbourg, 27 juin) – Secrétariat
- Troisième et quatrième réunions du Groupe d'experts sur la corruption mis en place par la Commission européenne (Bruxelles, 17 juillet; 18 septembre) – Secrétariat
- Commission spéciale du Parlement européen sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux (CRIM) – audition sur l'approche européenne de la lutte contre la corruption (Bruxelles, 18 septembre) – Secrétariat
- Consultations avec la Commission européenne (DG relations extérieures) sur les rapports d'activités de l'UE concernant la mise en œuvre des plans d'actions de la Politique européenne de voisinage (PEV) (Strasbourg, 6 novembre) – Secrétariat

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

- Deuxième réunion de préparation du 20^e Forum économique et environnemental de l'OSCE – Promouvoir la bonne gouvernance et lutter contre la corruption pour favoriser le développement socioéconomique (Dublin, 23-24 avril) – Secrétariat
- Groupe restreint d'experts sur les partis politiques de l'OSCE/BIDDH (Varsovie, 17 mai) – Secrétariat
- Présence de l'OSCE en Albanie – Conférence sur les normes et codes d'éthique parlementaires (Tirana, 16-17 juillet) – Zorana MARKOVIC, membre du Bureau
- 20^e Forum économique et environnemental de l'OSCE « Promotion de la sécurité et de la stabilité grâce à la bonne gouvernance » (Prague, 12-13 septembre) – Président
- Bureau du Coordinateur des activités économiques et environnementales – groupe de travail chargé d'examiner un projet de manuel de politiques anticorruption actualisé – bonnes pratiques (Vienne, 13 décembre) – Secrétariat

Autres

- Réunion avec le Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ) (Bruxelles, 23 janvier) – Président
- Table ronde de Transparency International Croatie – Comment améliorer la transparence du financement des activités politiques (Zagreb, 9 mars) – Président
- Université d'été pour les jeunes magistrats d'Europe du Sud-Est – Normes internationales et coopération dans la lutte contre la corruption (Opatija, 29 mai) – Secrétariat
- Transparency International (TI), conférence de presse et table ronde – publication du rapport de TI sur la corruption dans 25 pays d'Europe (Bruxelles, 6 juin) – Secrétariat
- Chapitre autrichien de Transparency International – conférence sur la lutte contre la corruption en Europe (Vienne, 15 juin) – Christian MANQUET, Vice-Président
- Ecole Nationale de l'Administration, séminaire de formation (Paris, 27 juin) – Secrétariat
- Institut polonais des affaires internationales (PISM) / T.M.C. Asser Instituut, conférence – prévention de la fraude et de la corruption commise par ou par l'intermédiaire de personnes morales (Varsovie, 13 juillet) – Helena LIŠUCHOVA, membre du Bureau
- IDEA International / ISDP / The Marshall Center – débat d'experts régional : appuyer les processus politiques démocratiques dans les Etats baltes (Garmisch, 22-23 août) – Elena KONCEVICIUTE, représentante de la Lituanie
- Réunion de travail de haut niveau organisée par l'Administration présidentielle de la Fédération de Russie – activités des organisations non gouvernementales pour encourager le refus de la corruption dans la société : principaux résultats et tendances d'évolution (Moscou, 19 septembre) – Secrétariat
- Groupe d'action financière (GAFI) – réunion d'experts sur la corruption (Paris, 13 octobre) – Secrétariat
- Ecole Nationale de la Magistrature (ENM), séminaire de formation (Paris, 12 novembre) – Secrétariat
- Réunions avec des fonctionnaires des agences fédérales/ministères suisses – travail du GRECO sur le financement des partis politiques (Bern, 13 novembre) – Secrétariat

- 12^e conférence professionnelle annuelle et assemblée générale de l'EPAC/EACN (Barcelone, 21-23 novembre) – Vice-président
- Service Central de la Prévention de la Corruption (SCPC)/Ecole Nationale de la Magistrature (ENM), séminaire de formation sur la lutte contre la corruption (Paris, 11 décembre) – Secrétariat

Partenaires internes du Conseil de l'Europe

Le GRECO, représenté par le Secrétariat, le Président ou son représentant, est intervenu lors des réunions suivantes :

- Echange de vues avec la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire (Paris, 12 mars) – Président
- Echange de vues avec la 1142^e réunion des Délégués des Ministres (Strasbourg, 9 mai) – Président
- Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), conférence sur les partis politiques dans une société démocratique (Saint-Petersbourg, 27-28 septembre) – Yves-Marie DOUBLET, évaluateur
- Forum mondial de la démocratie de Strasbourg (Strasbourg, 8-11 octobre) – Président
- Rencontre avec José MENDES-BOTA, Commission de l'APCE sur l'égalité et la non-discrimination (Strasbourg, 15 novembre) – Helena LIŠUCHOVA, membre du Bureau, rapporteure sur l'égalité entre les femmes et les hommes
- Echange de vues avec la Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC) (Strasbourg, 15 novembre) – Helena LIŠUCHOVA, membre du Bureau, rapporteure sur l'égalité entre les femmes et les hommes
- Conférence conjointe Conseil de l'Europe/Suisse – Géorgie: bilan des élections parlementaires de 2012 et mesures à prendre dans le futur (Tbilissi, 30 novembre) – Helena LIŠUCHOVA, membre du Bureau
- Echanges informels entre les présidents des organes de suivi du Conseil de l'Europe et le Secrétaire Général (Strasbourg, 3 décembre) – Président

Rencontres individuelles et visites d'étude

Le Secrétariat a tenu des rencontres individuelles avec: M^{me} Pascale Vanneaux, Consul honoraire de la République de Guinée à Lyon (16 février); M. Gabriel Leonte, directeur de l'unité du Forum économique et environnemental, Bureau du coordinateur de l'OSCE, activités économiques et environnementales (7 mars); M. Michel Hunault, député, France (29 mars); M. Hassane Cissé, Conseiller général adjoint du département « Savoir et Recherche », Banque Mondiale (14 mai).

Le Secrétariat a rencontré les groupes suivants dans le cadre de visites d'étude: Association des étudiants en droit, Avignon (2 février); Collège doctoral européen, Strasbourg (23 février); journalistes ukrainiens (6 mars); juges de la Cour suprême et de la Haute Cour spécialisée dans les affaires civiles et pénales, Ukraine (4 avril); commissions électorales centrales et régionales, Kazakhstan (4 avril); Cour administrative suprême, Suède (11 mai); juges et fonctionnaires de la Cour administrative fédérale, Allemagne (11 mai); juges de l'Ecole nationale de la Magistrature, France (26 juin); hauts fonctionnaires de l'Ecole nationale de l'Administration – ENA, France (27 juin); hauts fonctionnaires de l'Office national d'audit et de la Commission de surveillance, province de Guangdong, Chine (13 juillet); juges, Pologne (10 octobre); hauts fonctionnaires, Maroc (17 octobre); hauts fonctionnaires, Institut de surveillance et d'inspection, Chine (26 octobre).

Annexe III – Secrétariat du GRECO

(au sein de la Direction Générale I – Droits de l'homme et Etat de droit)

Wolfgang Rau, **Secrétaire Exécutif**

Elsbeth Reilly, Assistante personnelle

Penelope Prebensen, Assistante administrative

Central Office

Logistique des procédures d'évaluation

Marie-Rose Prevost

Penelope Prebensen, Chef

Laure Pincemaille

Section I

Laura Sanz-Levia, Chef *ad interim*

Sophie Meudal-Leenders

Yüksel Yilmaz

Suranga Soysa

Marie-Rose Prevost, Assistante

Section II

Christophe Speckbacher, Chef

Michael Janssen

Liubov Samokhina

Anna Myers

Laure Pincemaille, Assistante

Procédures d'évaluation et de conformité pour les pays suivants :

Albanie

Bélarus

Bosnie-Herzégovine

Croatie

Danemark

Estonie

Finlande

Hongrie

Islande

Irlande

Italie

Malta

Monténégro

Pologne

Fédération de Russie

Saint-Marin

Serbie

Slovénie

Espagne

Suède

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

Turquie

Ukraine

Royaume-Uni

Etats-Unis d'Amérique

Procédures d'évaluation et de conformité pour les pays suivants :

Andorre

Arménie

Autriche

Azerbaïdjan

Belgique

Bulgarie

Chypre

République Tchèque

France

Géorgie

Allemagne

Grèce

Lettonie

Liechtenstein

Lituanie

Luxembourg

République de Moldova

Monaco

Pays-Bas

Norvège

Portugal

Roumanie

République Slovaque

Suisse

Pour toute information complémentaire,

Secrétariat du GRECO

Direction Générale I - Droits de l'homme et Etat de droit
Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tél.: + 33 (0)3 88 41 30 43

Fax: + 33 (0)3 88 41 27 05

www.coe.int/greco

www.coe.int