

GRECO
Groupe d'Etats contre la Corruption
16^e Rapport général d'activités (2015)



Mission
Résultats et impact
Echanges

Article thématique:
Transparence
du financement politique



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Seizième Rapport Général d'Activités (2015)

du Groupe d'Etats
contre la Corruption

Adopté par le GRECO 71
(Strasbourg, 14-18 mars 2016)

Article thématique :
Transparence du financement politique

16^e Rapport général d'activités (2015)
du Groupe d'États contre la Corruption

Adopté par le GRECO 71
(14-18 mars 2016)

Édition anglaise :
*16th General Activity Report (2015)
of the Group of States against Corruption*

Les vues exprimées dans cet ouvrage
sont de la responsabilité des auteurs
et ne reflètent pas nécessairement la ligne
officielle du Conseil de l'Europe.

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 au Secrétariat du GRECO, Direction
générale Droits de l'Homme et État de Droit.

Couverture : Service de la production des documents
et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe
Mise en page : Imprimerie Jouve (53100 Mayenne)

©Conseil de l'Europe, juin 2016
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
Marin MRČELA, Juge à la Cour Suprême de la Croatie, Président du GRECO	5
MISSION	7
PROGRAMME PRINCIPAL	8
CONSTATS ESSENTIELS	10
Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs	10
CONSÉQUENCES SUR LA LÉGISLATION, LES PRATIQUES ET LES CADRES INSTITUTIONNELS NATIONAUX	21
CADRE DE TRAVAIL	24
UN NOUVEAU CYCLE D'ÉVALUATION	29
NOUVELLES COMMUNIQUÉES PAR DES ETATS MEMBRES	30
ECHANGE DE VUES ANNUEL AVEC LE COMITE DES MINISTRES	37
LE CONSEIL DE L'EUROPE – AUTRES INITIATIVES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	38
RELATIONS EXTÉRIEURES	40
STRUCTURES DE GOUVERNANCE ET GESTION	43
ARTICLE THÉMATIQUE	44
Transparence du financement politique – surveillance du public et de la société civile	44
<i>Par Magnus Öhman, Conseiller principal pour le financement politique et Directeur régional du Bureau Europe de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)</i>	44
ANNEXES	50
ANNEXE I – Représentants au sein du GRECO (au 23 décembre 2015)	50
ANNEXE II – Autres réunions	61
ANNEXE III – Secrétariat du GRECO	64

Avant-propos

Marin MRČELA, Juge à la Cour Suprême de la Croatie, Président du GRECO

Le présent rapport rend compte des principaux aspects de notre travail à l'issue d'une année éprouvante. La nécessité de rassurer les citoyens de nos Etats membres et de renforcer – parfois même de restaurer – la confiance dans les institutions, les systèmes et les décideurs nationaux semble particulièrement urgente depuis quelques temps.

Les personnes qui connaissent nos activités savent que le GRECO n'est ni un organe politique/diplomatique, ni une structure de relations publiques. Les équipes d'évaluation et les délégués des Etats nommés à titre permanent qui composent la Plénière apportent une solide expertise professionnelle et technique qui intervient au cours des diverses étapes de préparation et de validation de notre monitoring. Ils sont bien placés pour évaluer et prendre sérieusement en considération les questions qu'il convient d'aborder et l'élaboration de mesures de lutte contre la corruption. La volonté de trouver des solutions pragmatiques pour combler les lacunes qui permettent à la corruption de s'installer est présente dans toutes nos activités.

Les discussions du Bureau et de la Plénière qui ont conduit en octobre à la décision de consacrer le 5^e Cycle d'Evaluation (qui doit être lancé en 2017) au thème *Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les gouvernements centraux (hautes fonctions de direction) et les services répressifs* ont clairement montré – par le thème choisi autant que par ceux qui n'ont pas été retenus – un haut niveau d'engagement. Ce nouveau cycle étendra le monitoring du GRECO à deux autres secteurs essentiels de l'Etat, et il sera probablement possible à bien des égards de mettre en œuvre une approche similaire à celle adoptée pour le 4^e Cycle. Il est intéressant de noter que bon nombre des participants à nos discussions ont exprimé un soutien appuyé à la lutte contre la corruption et aux mesures de prévention au niveau local, malgré les

difficultés techniques que rencontrerait le GRECO en tant qu'organe intergouvernemental, résultant bien souvent de l'indépendance de l'administration locale vis-à-vis du pouvoir central. Par ailleurs, la question de la mise en œuvre effective de la législation relative à la lutte contre la corruption figurait juste derrière dans l'ordre des préférences exprimées lors de la plénière. Ces deux aspects méritent assurément d'être examinés avec une attention particulière à l'avenir. Je me réjouis à la perspective des travaux préparatoires approfondis qui seront effectués en 2016 pour le 5^e Cycle, et qui seront décisifs pour le succès de notre futur monitoring du point de vue de sa portée, de son autorité et de ses effets.

Le directeur de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité nous a appris que notre décision a été reçue avec grand intérêt dans l'Organisation – la nécessité de promouvoir l'intégrité au sein des services répressifs ayant déjà été soulignée dans le cadre d'autres activités, et l'inclusion du pouvoir central constituant un complément logique du 4^e Cycle d'Evaluation – et que les conclusions du prochain cycle seront de nouveau très utiles à long terme, notamment pour l'élaboration d'activités ciblées d'assistance technique sur la lutte contre la corruption.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe joue un rôle décisif et très apprécié dans nos efforts pour susciter le changement en abordant des sujets problématiques, comme les niveaux de conformité non satisfaisants, dans le cadre de la correspondance directe qu'il entretient avec les ministres et de ses nombreux contacts avec les gouvernements et les chefs d'Etat, ainsi qu'avec d'autres acteurs nationaux et internationaux. Il renforce notre visibilité en joignant sa voix à notre travail de communication lors de la publication d'un rapport. Le GRECO a adopté un cadre permettant d'établir un dialogue ciblé ad hoc

avec les Etats membres en réponse à une demande spécifique du Secrétaire Général visant à rendre les mécanismes de monitoring plus réactifs en cas d'urgence – l'une des initiatives issues des réunions des présidents des organes de suivi et de conseil qu'il convoque chaque année.

Je tiens à remercier les autorités turques de leur décision de devenir un grand contributeur aux budgets du Conseil de l'Europe, ce qui atténue les effets contraignants des années successives de croissance nominale nulle en augmentant nos ressources pour la période 2016-2017. Cette hausse du budget renforcera notre capacité à faire progresser les procédures de conformité et nous permettra d'innover en développant d'autres actions pour soutenir la mise en œuvre de nos recommandations, comme l'amélioration de notre communication sur place avec les acteurs nationaux ; les parlementaires sont par exemple d'excellents relais pour faire avancer les choses au niveau national et méritent qu'on leur accorde une attention spéciale dans le suivi qui pourrait être accordé aux rapports d'évaluation. L'organisation de discussions à haut niveau – en particulier en situation de blocage – et la mise en valeur de nos objectifs auprès des associations professionnelles de secteurs comme la justice pourraient aussi être très efficaces.

La participation de l'Union européenne au GRECO est prévue à l'article 5 du Statut du GRECO. La question tient depuis un certain temps une place prééminente dans les discussions entre le Conseil de l'Europe (et

le GRECO) et la Commission européenne et reçoit le soutien du Conseil européen. Dans l'attente d'informations sur l'évolution de ce dossier, je tiens à préciser, pour dissiper toute ambiguïté pouvant naître des termes employés dans nos déclarations respectives sur le sujet, que, pour le GRECO, la participation de l'Union européenne implique un engagement total à la fois en tant qu'acteur et en tant qu'objet de nos procédures d'évaluation et de conformité. Si cela se concrétisait, les effets positifs de nos travaux sur la confiance dans les institutions qui régissent la vie des citoyens de tous nos Etats membres réunis seraient certainement amplifiés.

Il est très satisfaisant de constater l'accueil favorable que nos activités reçoivent dans d'autres enceintes, et les projets de recherche indépendants qui s'inspirent de nos travaux mentionnés dans le présent rapport. L'article thématique de cette année, intitulé *Transparence du financement politique*, est une étude non commanditée très instructive qui montre, avec des arguments convaincants, l'importance du contrôle de la société civile concernant l'argent dans le monde politique, et je remercie Magnus ÖHMAN pour cette contribution.

J'invite tous ceux qui souhaitent promouvoir un dialogue national sur la question de la corruption, et y participer, à consulter nos rapports par pays (www.coe.int/greco) et à contribuer à nos efforts pour parvenir à la mise en conformité avec les recommandations du GRECO.

Mission

L'organe anticorruption du Conseil de l'Europe est en activité depuis 1999. Il a été créé en raison de la ferme volonté politique des Etats membres du Conseil de l'Europe de prendre des mesures résolues et durables pour lutter contre la corruption en veillant au respect des normes ambitieuses de l'Organisation en la matière. La mission de ses membres, qui dépasse les frontières géographiques du Conseil de l'Europe, est de promouvoir la reconnaissance de la nécessité de mener une action anticorruption ciblée, la sensibilisation aux risques de corruption, ainsi que l'examen attentif et la mise en œuvre de réformes pour remédier aux lacunes des politiques, de la législation et des dispositifs institutionnels nationaux.

L'objectif clairement déclaré consistant à renforcer la capacité des Etats membres à lutter contre la corruption est servi par un modèle de monitoring conçu pour fournir à chaque Etat membre une analyse détaillée et un ensemble de recommandations adaptées à l'architecture institutionnelle spécifique de chaque pays. Les évaluations d'impact ultérieures (« procédures de conformité ») ont pour but de vérifier les résultats obtenus et d'encourager activement la mise en œuvre des recommandations. Ce modèle, qui se caractérise avant tout par des niveaux multiples de validation des résultats et un fort degré d'appropriation du processus, permet à la dynamique de l'évaluation mutuelle et l'influence des pairs de se déployer.

Programme principal

Visites d'évaluation dans les pays en 2015

4^e Cycle d'évaluation

- ▶ Arménie (13-17 avril)
- ▶ Turquie (13-17 avril)
- ▶ Roumanie (18-22 mai)
- ▶ Portugal (29 juin – 3 juillet)
- ▶ Chypre (2-6 novembre)
- ▶ République de Moldova (2-6 novembre)
- ▶ République Tchèque (23-27 novembre)

3^e Cycle d'évaluation

- ▶ Liechtenstein (21-25 septembre)
- ▶ Saint-Marin (28 septembre – 2 octobre)
- ▶ Belarus (14-18 décembre)

Réunions

La Plénière du GRECO

- ▶ GRECO 67 (23-27 mars)
- ▶ GRECO 68 (15-19 juin)
- ▶ GRECO 69 (12-16 octobre)
- ▶ GRECO 70 (30 novembre - 4 décembre)

Bureau du GRECO

- ▶ Bureau 71 (20 février)
- ▶ Bureau 72 (22 mai)
- ▶ Bureau 73 (11 septembre)
- ▶ Bureau 74 (29 octobre)

Comité statutaire du GRECO

- ▶ 20^e Réunion – Adoption du programme et budget 2016-2017 (26 novembre)

Rapports d'évaluation adoptés en 2015

4^e Cycle d'évaluation

- ▶ Arménie
- ▶ Bosnie-Herzégovine

- ▶ Bulgarie
- ▶ Grèce
- ▶ Hongrie
- ▶ Monténégro
- ▶ Portugal
- ▶ Roumanie
- ▶ Serbie
- ▶ Turquie

Rapports de conformité adoptés en 2015

Conformité avec les recommandations du 4^e Cycle d'évaluation

- ▶ Rapports de conformité sur l'Estonie, la Finlande, le Luxembourg, la Slovaquie, la Suède – procédures en cours

Procédures article 32¹

- ▶ Rapports de conformité sur l'Islande, la Lettonie, les Pays-Bas – Procédures article 32 ouvertes
- ▶ Rapport de conformité intérimaire sur la Slovénie - Procédure article 32 maintenue

Conformité avec les recommandations du 3^e Cycle d'évaluation

- ▶ Deuxièmes rapports de conformité sur Andorre, la Géorgie, le Portugal, l'Ukraine – procédures en cours
- ▶ Deuxième rapport de conformité sur la République de Moldova – clôture de la procédure
- ▶ Addenda aux Deuxièmes rapports de conformité sur l'Azerbaïdjan, la Hongrie – procédures en cours
- ▶ Addenda aux Deuxièmes rapports de conformité sur la Bulgarie, la République de Moldova, l'Espagne (2^e Addendum) – clôture des procédures

Procédures article 32

- ▶ Deuxième rapport de conformité sur Chypre – Procédure article 32 ouverte
- ▶ Rapports de conformité intérimaires sur la Bosnie-Herzégovine (2^e rapport), Chypre (1^e rapport), la République Tchèque (3^e rapport), le Danemark (4^e rapport), la Suisse (2^e rapport), la Turquie (2^e rapport) – Procédures article 32 maintenues
- ▶ Rapports de conformité intérimaires sur la France (3^e rapport), la Grèce (3^e rapport), Malte (2^e rapport), la Roumanie (1^e rapport) – clôture des procédures article 32

Conformité avec les recommandations des 1^e et 2^e Cycles d'évaluation conjoints

- ▶ Addendum au rapport de conformité sur le Liechtenstein – procédure en cours
- ▶ 5^e Addendum au rapport de conformité sur l'Ukraine – clôture de la procédure

Procédures article 32

- ▶ Rapport de conformité intérimaire sur le Belarus – Procédure article 32 maintenue

1. Non-conformité (voir – Renforcement de la conformité, page 27)

Constats essentiels

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

Les principaux constats essentiels ci-dessous sont extraits des rapports d'évaluation adoptés par le GRECO en 2015 dans le cadre du 4^e Cycle d'Évaluation.

Arménie

Depuis des années la lutte contre la corruption est un objectif politique prioritaire en Arménie, comme en témoignent plusieurs réformes juridiques concernant la corruption, l'intégrité et le renforcement de l'appareil judiciaire. Les observateurs s'accordent néanmoins à reconnaître que la corruption reste un problème important pour la société arménienne. L'appareil judiciaire passe pour y être particulièrement exposé. Par ailleurs, plusieurs rapports nationaux et internationaux jugent que l'indépendance de la justice – vis-à-vis des acteurs à la fois extérieurs comme l'exécutif et intérieurs à l'appareil judiciaire – est insuffisante. L'absence, dans la pratique, d'une séparation nette des pouvoirs et les carences de l'Assemblée nationale (le Parlement national) et de l'appareil judiciaire ; la « concentration excessive des pouvoirs » ; et l'opacité de la prise de décision publique suscitent également des préoccupations.

Dans ce contexte, il est capital de poursuivre avec détermination le processus de réforme en cours. En ce qui concerne l'appareil judiciaire, les réformes lancées sur la base du Programme stratégique 2012-2016 de réformes juridiques et judiciaires – dans le but de garantir une justice équitable et efficace – profitent du soutien du projet conjoint du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne visant à renforcer l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilité du corps judiciaire. De manière plus générale, une nouvelle stratégie anti-corruption et une vaste réforme

constitutionnelle sont en cours de préparation. Cette dernière prévoit entre autres choses d'instaurer un régime parlementaire, de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement et le rôle de l'opposition, ainsi que d'établir un « pouvoir judiciaire indépendant, autonome et responsable ».

Le GRECO recommande en particulier de prendre des mesures pour accroître la transparence du processus parlementaire ; adopter un code de déontologie à l'usage des parlementaires, complété par des conseils dispensés dans le cadre de la formation et de services d'orientation ; empêcher les parlementaires de contourner les restrictions concernant les activités économiques ; renforcer le contrôle et la mise en œuvre des règles existantes. En ce qui concerne les juges, il faut à l'évidence modifier la structure des organismes judiciaires autonomes, les procédures de recrutement, de promotion et de révocation des juges ainsi que les procédures disciplinaires. De la même manière, les méthodes de recrutement et de promotion des procureurs doivent être réformées, ainsi que le mode de sélection, de nomination et de destitution du Procureur général. Il est aussi recommandé de mener une politique volontariste en vue d'empêcher les influences abusives sur les juges et les procureurs ainsi que les conflits d'intérêts et la corruption au sein de l'appareil judiciaire et du ministère public, en prenant notamment des mesures concrètes comme la formation, les conseils et la sensibilisation.

En ce qui concerne toutes les catégories de personnes publiques et fonctionnaires examinées, les règles relatives à l'acceptation de cadeaux, à l'obligation de présenter régulièrement des déclarations de patrimoine, leur contrôle et leur mise en œuvre – notamment par la Commission d'éthique des agents publics de haut rang – doivent être étoffées et rendues plus efficaces dans la pratique. Enfin, la réglementation sur les immunités semble insuffisante et il est recommandé de limiter l'immunité des juges aux activités touchant à leur participation à l'administration de la justice.

On ne pourra répondre aux préoccupations générales concernant l'actuel régime de gouvernement et la gouvernance publique que par un processus de réforme plus approfondi. Il est essentiel de mener à bien les réformes nécessaires sans plus attendre, avec le soutien des diverses forces politiques et sociales, et d'obtenir des résultats concrets et durables.

Bosnie-Herzégovine

La corruption est l'un des problèmes les plus préoccupants en Bosnie-Herzégovine. La mise en œuvre effective du cadre législatif et politique de la lutte contre la corruption a subi des retards répétés, principalement en raison de la fragmentation et du manque de coordination du cadre institutionnel du pays et, de manière plus déterminante, de l'absence d'une volonté politique ferme de promouvoir un programme ambitieux de lutte contre la corruption.

Des mesures positives ont été prises pour renforcer l'accès à l'information sur les travaux parlementaires. Des initiatives supplémentaires pourraient permettre à l'avenir d'élargir les possibilités de participation de la population concernant l'élaboration, la mise en œuvre et la révision de la législation afin de renforcer le contrôle du public à l'égard de l'activité parlementaire, et d'assurer la transparence des interactions des parlementaires avec des tiers cherchant à influencer le processus parlementaire. Certains instruments existent pour promouvoir les principes d'intégrité au sein du corps législatif et pour réglementer et limiter ces activités qui pourraient compromettre le mandat parlementaire en créant des conflits d'intérêts. Il importe de s'assurer que l'adoption de lois distinctes sur les conflits d'intérêts au niveau des Entités/du District de Brčko de Bosnie-Herzégovine (DB) et la création d'institutions de contrôle indépendantes ne conduise pas à l'utilisation de normes asymétriques dans les différents Parlements. Cette situation mérite d'être suivie de près.

Plus important encore, il est nécessaire de renforcer de manière significative le système de contrôle et d'application des normes permettant de garantir l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêts au sein du corps législatif. Alors que les parlementaires ont l'obligation de respecter les normes éthiques définies dans le Code de conduite et les dispositions du règlement intérieur applicables en la matière, il n'apparaît pas clairement comment un comportement répréhensible peut donner lieu à une sanction. Par ailleurs, de graves lacunes sont à déplorer concernant l'efficacité des organes existants chargés de surveiller les conflits d'intérêts : ils manquent soit de la compétence, soit de l'indépendance, nécessaires pour garantir le respect des règles. Enfin, le système de déclaration du patrimoine souffre de carences

essentielles relatives à la transparence et au contrôle réel des déclarations soumises.

La complexité des quatre systèmes judiciaires et les menaces pour l'indépendance des juges nuisent profondément à l'efficacité de la justice et entretiennent une représentation très négative des magistrats dans l'opinion publique. L'incertitude concernant les ressources disponibles, provoquée par la fragmentation de la planification budgétaire, ainsi que l'important arriéré judiciaire et la mauvaise gestion des affaires aggravent ces difficultés. Afin de mettre le corps judiciaire dans une situation plus favorable pour retrouver la confiance de la population, il conviendrait d'écarteler le moindre doute quant à l'indépendance des juges ainsi que de veiller à établir un meilleur ordre de priorité des affaires et à utiliser plus efficacement les moyens disponibles au sein des systèmes judiciaires. Le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet, qui joue un rôle déterminant dans la gestion des professions de juge et de procureur, a eu une influence positive sur le renforcement de l'indépendance et du professionnalisme des magistrats. Toutefois, ces progrès sont fragiles et le conseil essuie souvent des critiques portant sur sa composition, son organisation et la responsabilité de ses membres. Son mode de fonctionnement doit être amélioré, notamment en créant des sous-conseils de la magistrature et du parquet distincts, en évitant une concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains et en s'assurant que ses décisions puissent faire l'objet d'un recours devant une juridiction.

En ce qui concerne les juges et les procureurs en eux-mêmes, des mesures doivent être prises pour améliorer l'évaluation des performances, qui est le facteur déterminant pour leur promotion. En outre, il convient de renforcer la sensibilisation aux règles d'éthique et d'intégrité, et de développer les règles relatives aux conflits d'intérêts pour tous les juges et procureurs ainsi que de les appliquer comme il se doit. Les déclarations financières annuelles soumises par les juges et les procureurs doivent être mieux employées, au moins en instaurant un système d'examen efficace, assorti des ressources et mécanismes de sanctions nécessaires en cas de non-respect. Le renforcement du bureau du procureur disciplinaire, ainsi que la révision de la procédure et des sanctions disciplinaires en cas de comportement répréhensible, sont également des mesures essentielles pour accroître l'obligation de rendre des comptes pour les juges et les procureurs. Enfin, il conviendrait d'informer le public, dans le cadre d'une stratégie de communication publique concertée, de ces efforts visant à améliorer l'efficacité et la responsabilité du système judiciaire. Des actions mûrement réfléchies pour réformer le système judiciaire du pays et rétablir la confiance de la population doivent être menées avec détermination et transparence, en tenant compte des efforts supplémentaires

nécessaires en Bosnie-Herzégovine pour compenser les divisions préjudiciables de ces dernières années.

Bulgarie

La prévention et la lutte contre la corruption constituent depuis longtemps une priorité en Bulgarie. Au cours des 10 dernières années, des ressources importantes ont été affectées au renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilisation au sein des institutions publiques et plus particulièrement du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Il n'en reste pas moins que les résultats avérés de cette lutte sont maigres et dispersés et que l'on attend toujours une percée appréciable. S'attaquer – de manière cohérente, approfondie et réellement efficace – à ce qui est perçu comme un problème systémique affectant aussi bien les secteurs public que privé constitue un défi de longue date. Pendant la période étudiée, les niveaux de la perception de la corruption par le grand public sont demeurés relativement stables et il a fallu attendre l'adhésion de la Bulgarie à l'UE en 2007 pour voir quelques progrès.

La Bulgarie dispose globalement d'un cadre législatif relativement solide, ainsi que de nombreuses institutions et outils visant à dissuader les membres des trois groupes professionnels visés par le présent rapport de se livrer à la corruption. Cet arsenal se compose notamment de systèmes de déclaration de patrimoine et d'intérêts considérés comme les pierres angulaires du dispositif national de lutte contre la corruption. Ceci dit, le cadre législatif est complexe et il fait l'objet de fréquentes modifications souvent imprévisibles ; quant à la réglementation, elle tend parfois à se fonder sur une législation secondaire qui n'est pas toujours compatible avec les principes et les objectifs déclarés de la législation primaire. De même, malgré tout un arsenal d'instruments de déclaration et d'organismes de surveillance, l'effet cumulatif désiré ou les changements qualitatifs des efforts de prévention de la corruption se font encore attendre. Les organismes de surveillance concernés, extrêmement fragmentés et jaloux de leurs prérogatives, seraient en outre exposés à des influences inappropriées de sorte qu'il est impossible d'avoir une vision holistique des risques et des vulnérabilités liés à la corruption dans les secteurs pertinents ou bien d'établir et d'entretenir une coopération interinstitutionnelle.

Enfin et surtout, la plupart de ces organismes sont des tigres de papier et ne disposent pas du pouvoir requis pour exercer un contrôle sérieux. Les vérifications, quand elles sont effectuées, sont superficielles et consistent principalement à rendre publiquement accessibles les déclarations d'intérêts, d'incompatibilité et de patrimoine des députés, juges ou procureurs. En l'absence de tout contrôle minutieux et de résultats perceptibles en matière de détection et

de répression des actes contraires aux dispositions législatives relatives aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine commis par des députés, des juges et des procureurs, la transparence est perçue comme de pure forme par le public qui peine à faire de nouveau confiance à ces trois institutions et plus particulièrement aux juges. Compte tenu de la situation, il est primordial de procéder à des évaluations indépendantes de l'efficacité des systèmes de déclaration et de constatation des conflits d'intérêts, ainsi que de déclaration/contrôle du patrimoine, et de leur impact sur la prévention et la détection de la corruption chez les députés, les juges et les procureurs, de manière à pouvoir procéder aux corrections nécessaires. Il est également recommandé de contrôler sérieusement et régulièrement les intérêts privés des députés, juges et procureurs – que lesdits intérêts fassent l'objet d'une déclaration ordinaire ou *ad hoc* – et de dispenser aux professionnels concernés une formation intensive en matière d'intégrité, de conflits d'intérêts et de prévention de la corruption.

En ce qui concerne les questions problématiques propres à chacune des trois catégories professionnelles, il est nécessaire d'accroître la transparence et la globalité du processus législatif au sein du Parlement en assurant la mise en application effective des dispositions du Règlement régissant l'interaction de l'Assemblée avec la société civile, les entités commerciales et non-commerciales et les citoyens et en fixant le délai adéquat dans lequel un projet ou une proposition de loi doit être examiné par l'Assemblée, de manière à garantir la participation utile et effective de toutes les parties intéressées. De même, bien que la première disposition à être consacrée à la conduite éthique des parlementaires figure dans le Règlement de 2014, ce qui constitue un progrès qu'il convient de saluer, le cadre de mise en œuvre n'a pas encore fait ses preuves et l'organe de surveillance doit encore démontrer sa capacité à identifier les pratiques non éthiques. Compte tenu d'une tradition très fortement ancrée de méfiance à l'égard des politiques, il est indispensable de profiter de l'élan créé par l'adoption du Règlement de 2014 et d'améliorer l'image du législateur. Les députés doivent être perçus comme non seulement capables de délivrer un message clair sur ce qu'ils attendent d'autrui, mais également comme cherchant à se conformer concrètement à une conduite davantage conforme aux canons de la déontologie, notamment en approfondissant leur connaissance de l'éthique parlementaire.

En ce qui concerne le système judiciaire, il reste très vulnérable aux ingérences politiques indues en raison même des processus de prise de décision au sein du CSJ – le principal organe d'autoréglementation de cette branche du pouvoir – chargé de sélectionner, nommer, promouvoir, former et sanctionner les juges et les procureurs. Dans la mesure où le ministère

public fait aussi partie du pouvoir judiciaire, le fait que des membres de cette institution siègent au sein des structures du Conseil responsables des prises de décision relatives à la carrière des juges permet aussi à l'une des branches de ce pouvoir d'exercer des pressions indues sur l'autre. Il conviendrait de mettre un terme à cette anomalie. Même si le respect du Code de conduite éthique des magistrats bulgares sert de critère à la nomination et à la promotion des juges et des procureurs, il n'est pas exigé par la loi que cela soit pris en compte s'agissant de désigner ou d'évaluer un juge ou un procureur (que ce soit dans le cadre des procédures périodiques d'évaluation ou en vue d'une nomination à vie). L'efficacité de l'application des normes d'intégrité au sein de l'appareil judiciaire ayant été mise en doute, il est important d'analyser et d'évaluer ses points forts et ses points faibles, ainsi que son impact sur la prévention de la corruption. De plus, la mise en œuvre du principe d'affectation aléatoire des affaires dans les tribunaux et au sein du ministère public doit être garantie en pratique et faire l'objet de contrôles plus stricts, afin notamment de respecter les règles de répartition juste et équitable de la charge de travail. Même si l'incitation, parfois sous forme de primes, à réaliser des performances exceptionnelles est une réalité bien établie, cette pratique doit être soumise à des critères clairs, objectifs et transparents.

Il faudrait procéder à des réformes supplémentaires pour consolider le cadre législatif existant, ainsi que renforcer les pouvoirs, l'indépendance et l'efficacité des institutions chargées de la surveillance et, point au moins aussi important, tout en mettant fin à la fragmentation et en renforçant le sentiment d'appropriation et la motivation. Il est essentiel de promouvoir une approche cohérente et systématique de ce type en matière de prévention de la corruption pour garantir l'obtention de résultats tangibles et une mise en œuvre durable. À cet égard, la volonté politique n'est pas encore à la hauteur des attentes générales du public.

Grèce

La corruption est à présent considérée comme l'un des problèmes qui ont conduit la Grèce à sa crise financière actuelle. La Grèce a donc adopté en 2013/2014 une stratégie anti-corruption et un plan d'action. La perception de la corruption demeure à des niveaux élevés, même si des tendances positives peuvent être observées au cours des dernières années, selon les indices publiés par Transparency International. Les politiciens au niveau national et régional / local sont perçus par une grande partie de la population comme particulièrement touchés par certaines formes de corruption. Dans une moindre mesure, cela concerne également les institutions judiciaires, quand dans le même temps, les tribunaux figurent parmi les institutions dans lesquelles les citoyens grecs ont le plus confiance. Des controverses ont été générées par

des épisodes de manipulation du cadre législatif et institutionnel – exemptant de leur responsabilité les auteurs d'infractions, manipulation facilitée par la complexité de la législation, le manque de transparence du processus législatif, un manque de contrôles appropriés et d'autres facteurs.

La Grèce en est à un stade précoce des politiques d'intégrité pour les parlementaires. Il n'existe pas encore de code de conduite et des vides réglementaires sont observés à l'égard d'une variété de domaines tels que: la gestion des conflits d'intérêts ponctuels; les circonstances dans lesquelles des cadeaux, hospitalité et autres avantages peuvent être acceptés; la prévention de l'utilisation abusive de l'information; les contacts avec les tiers et lobbyistes; la sensibilisation, la formation et / ou le conseil sur les questions relatives à l'intégrité. La principale mesure positive prise à ce jour a été l'introduction en 2003 d'un système de déclaration des revenus et des actifs, applicable également aux intérêts à partir de 2015. La supervision exercée jusqu'ici par le Parlement lui-même n'a pas été efficace. À partir de 2015, un nouvel organisme indépendant - le Comité d'enquête sur les déclarations de patrimoine, CEDP – est donc en charge du contrôle des déclarations. Il bénéficie de garanties d'indépendance mais il est important qu'il remplisse ses fonctions de manière efficace et proactive. Les améliorations dans ces différents domaines ne pourront pas atteindre leur objectif global si des questions essentielles ne sont pas abordées en parallèle. La Grèce doit ainsi assurer une transparence et un niveau de consultation adéquats lorsque la législation en est au stade de la rédaction / adoption et elle doit adopter des règles cohérentes sur les cadeaux, hospitalité et autres avantages. La Grèce doit aussi revoir le système d'immunités ainsi que la procédure impliquant la cour spéciale instituée par l'article 86 de la Constitution (chargée de juger les affaires impliquant des membres du gouvernement). La Grèce doit aussi faire que les parlementaires soient pleinement au fait de leurs obligations actuelles et futures, y compris des implications juridiques des infractions de corruption.

De leur côté, juges et procureurs – formant un même corps professionnel - sont soumis à des mécanismes de carrière, à des règles procédurales et des modalités de contrôle qui empêchent la corruption. Ils sont également soumis au système de déclaration impliquant à présent la CEDP. Cela dit, dans leur cas aussi, l'adoption d'un code de conduite permettrait de préciser et regrouper les normes pertinentes, et la formation actuelle fournie par l'école de la magistrature devrait être développée afin de promouvoir les sujets de l'intégrité y compris par la formation continue. Dans leur activité, juges et procureurs sont largement protégés contre les interférences, notamment à travers un modèle de justice basé sur l'autogestion qui implique plusieurs conseils de la magistrature et de la discipline

composés de pairs. Mais la situation des hauts magistrats des tribunaux et services du parquet appelle des améliorations du fait, en particulier, que leur mode de sélection crée une dépendance vis-à-vis de l'exécutif. La justice souffre d'un engorgement et de retards importants, qui génèrent des risques d'ingérence induite; des garanties suffisantes contre les retards (dans le début de la procédure) sont donc nécessaires, par exemple. Plus généralement, le fonctionnement de la justice devrait être rendu plus évaluable, transparent et responsable grâce à des mesures telles qu'un « reporting » consolidé et périodique.

Hongrie

La Hongrie a mis en œuvre des réformes constitutionnelles et législatives substantielles au cours de la période 2010-2012 ; ainsi, une nouvelle Constitution et de nouvelles lois cardinales (organiques) concernant des parties essentielles de l'appareil de l'Etat, dont le parlement, le système judiciaire et le ministère public, ont été adoptées et promulguées en un court laps de temps. Ce processus a fait l'objet d'une attention considérable en Hongrie, mais aussi dans la communauté internationale (par exemple, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et l'OSCE). Un dialogue entre les autorités hongroises et le Conseil de l'Europe, fondé dans une large mesure sur les avis juridiques de la Commission de Venise, a essentiellement porté sur le processus législatif en tant que tel et sur la substance des réformes récentes du système judiciaire et du ministère public.

Plus particulièrement, il est reconnu que le processus législatif est réglementé de manière appropriée et qu'il garantit ouverture et transparence en règle générale. Néanmoins, il semblerait que le même processus, lorsqu'il est appliqué dans la pratique, notamment dans le contexte des réformes législatives de 2010-2012, n'a pas toujours été guidé par une transparence et une consultation suffisantes. En plus, l'implication de tiers dans ce processus n'est pas perçue comme étant suffisamment transparente, vu qu'il n'existe pas réglementation sur le lobbying au niveau parlementaire. Ces problèmes requièrent une large réflexion et des mesures décisives. Par ailleurs, le rapport souligne la nécessité d'établir des codes d'éthique/de conduite à l'usage des parlementaires de sorte à compléter la réglementation en vigueur par des orientations, notamment pour les situations dans lesquelles les parlementaires sont confrontés à diverses formes de conflits d'intérêts – par exemple, en ce qui concerne les cadeaux et autres avantages offerts, qui ne sont pas suffisamment réglementés à l'heure actuelle. D'autre part, les parlementaires devraient être tenus de déclarer les conflits d'intérêts tels qu'ils surviennent (*ad hoc*) et la mise en œuvre pratique de l'obligation de présenter une déclaration de patrimoine pourrait être davantage renforcée.

Depuis la transformation du système politique en Hongrie en 1989-1990, le système judiciaire a fait l'objet de réformes importantes visant à consolider son indépendance et le respect de l'Etat de droit. A l'époque de la création du Conseil national de la justice au milieu des années 90, la Hongrie faisait figure de pionnière parmi les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Suite aux réformes judiciaires de 2010-2012, une nouvelle structure du système judiciaire incluant une autre autorité s'est vue confier la responsabilité de l'administration judiciaire, à savoir l'Office national de la justice (ONJ), dirigé par un Président (PONJ) élu directement par le Parlement. Les pouvoirs étendus dévolus au PONJ au départ ont été réduits suite au dialogue entre la Hongrie et la communauté internationale, et un meilleur équilibre entre les pouvoirs du PONJ et ceux du Conseil national de la justice (CNJ), organe collégial, a été atteint. Le présent rapport souligne la nécessité d'aller de l'avant dans cette voie, afin de réduire au minimum le risque potentiel de décisions discrétionnaires ; par exemple, dans le contexte de la nomination et promotion des juges. En outre, il y a lieu de saluer l'adoption récente d'un code d'éthique à l'intention des juges, instrument qui – espérons-le – pourra évoluer dans le temps ; en effet, il pourrait être plus précis et devrait s'accompagner d'une formation continue spécifique.

Le ministère public hongrois est une institution indépendante dotée de pouvoirs pertinents pour instruire et poursuivre les affaires pénales ; toutefois, son mandat s'étend au-delà de cette prérogative, sachant qu'il inclut un certain nombre de fonctions de surveillance. Cet organe repose sur un ordre hiérarchique strict, qui permet aux procureurs de rang supérieur (en tête desquels le Procureur général) de donner des instructions à un procureur subordonné, d'annuler une décision d'un procureur subordonné et de réattribuer ou retirer une affaire. Un tel système doit être assorti de contrôles appropriés de manière à prévenir les risques d'irrégularités et de corruption, et davantage pourrait être fait à cet égard. Par ailleurs, l'indépendance du Procureur général par rapport au pouvoir politique serait plus claire si le titulaire de ce poste était non rééligible ; dans la même logique, il conviendrait de supprimer la possibilité – qui existe actuellement – de bloquer pour des motivations politiques l'élection d'un nouveau Procureur général avec une minorité de voix au Parlement, auquel cas le Procureur général sortant reste alors en fonctions après que son mandat soit arrivé à échéance. De plus, les procédures disciplinaires applicables aux procureurs ordinaires gagneraient à être plus transparentes et assorties d'une plus grande responsabilité. Les décisions des procureurs de rang supérieur de retirer une affaire à un procureur pour la confier à un autre devraient reposer sur des critères et des justifications stricts.

La nécessité de traiter la situation qui prévaut en Hongrie en matière d'immunités est aussi soulignée, c'est-à-dire le fait que les parlementaires, juges et procureurs jouissent tous d'une immunité au sens strict (inviolabilité) pour toute infraction pénale, sauf en cas de flagrant délit. Ces privilèges devraient être réduits dans la mesure de ce qui est nécessaire pour l'exercice des fonctions des agents publics concernés ; à défaut, ils peuvent nuire à l'efficacité de la prévention de la corruption en ce qui concerne ces agents publics.

Monténégro

Au cours des dernières années, le pays a pris des initiatives constructives afin de moderniser sa législation, conformément aux engagements liés à l'appartenance au Conseil de l'Europe et aux normes d'adhésion à l'UE. Néanmoins, malgré les changements législatifs positifs introduits dans le système, la corruption demeure une préoccupation importante au Monténégro. Les relations personnelles et les réseaux partisans demeurent un moyen influent de gouvernance permettant de contourner les mécanismes institutionnalisés qui visent à assurer la transparence et la responsabilité. Il en résulte des chiffres inquiétants s'agissant de la confiance des citoyens dans certaines institutions clés du pays et, en particulier, le personnel politique et la magistrature du Monténégro. L'absence d'enquêtes efficaces et de condamnations abouties en relation avec certaines catégories de crimes (en particulier les crimes de guerre et les infractions se rapportant à la corruption), ainsi que le sentiment d'impunité des hauts fonctionnaires, nuisent également à la confiance du public dans le système.

La Loi sur la prévention des conflits d'intérêts (LPCI) s'applique aux différentes catégories de professions examinées : les parlementaires, les juges et les procureurs. La Commission de prévention des conflits d'intérêts est l'organe chargé de sa mise en œuvre. Bien que prévoyant des mesures positives pour la prévention des conflits d'intérêts, cette loi manque de rigueur, et l'indépendance et les capacités de mise en œuvre effectives de la Commission ont fait l'objet de critiques répétées. Il est prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 2016, les questions d'intégrité et de lutte contre la corruption, y compris la mise en œuvre du régime de prévention des conflits d'intérêts, seront prises en charge par l'Agence pour la prévention de la corruption.

Le Parlement du Monténégro a pris des mesures positives pour ouvrir son travail sur l'extérieur et faciliter l'accès du public aux informations concernant le processus législatif ; l'introduction de techniques de communication modernes (enregistrement audio/vidéo, diffusion en flux continu sur le web, création d'un site internet spécifique pour le parlement, par exemple) a créé de nouvelles possibilités d'enregistrement et

de diffusion d'informations sur les procédures parlementaires. D'autre part, des mesures concrètes ont été prises pendant les dernières années pour améliorer l'interaction avec les organisations de la société civile et le public en général. Une commission anticorruption, chargée de superviser le travail des organes de l'État dans le domaine de la lutte contre le crime organisé et la corruption, a été créée par le Parlement en 2012. Le Parlement travaille actuellement à clarifier davantage des questions procédurales et d'intégrité au sein de la chambre, notamment une Loi sur le Parlement, un Code de déontologie, un Plan pour l'intégrité et une Loi amendée sur le Lobbying. Le contenu des normes de déontologie et d'intégrité risquerait de demeurer lettre morte s'il n'est pas transmis et inculqué aux acteurs par des moyens adéquats. En outre, tandis que le renforcement du système d'intégrité du Parlement devrait être axé principalement sur la sensibilisation des parlementaires et leur prise en compte systématique de l'éthique parlementaire, l'application de sanctions devrait être envisagée comme une mesure de dernier recours pour renforcer la responsabilité et préserver la crédibilité des mécanismes d'application existant au sein du Parlement.

En ce qui concerne l'efficacité, la responsabilité et la transparence du système judiciaire, plusieurs mesures décisives ont été prises au cours des dernières années. Une réforme du système judiciaire a été engagée dès 2000 ; sa dernière mise à jour, présentée dans la Stratégie pour la Réforme de la justice concernant la période 2014-2018. Les tribunaux sont parvenus à réduire l'arriéré judiciaire. La transparence a été améliorée grâce à la création de sites internet spéciaux sur l'organisation et les décisions des tribunaux, ainsi que la nomination d'agents chargés des relations avec les médias. Le ministère public, malheureusement, souffre d'un plus grand degré d'opacité dans son travail et est fréquemment critiqué pour son manque de proactivité. Un Bureau spécial de poursuite du crime organisé et de la corruption a été créé ; il a pour but d'améliorer les capacités de traitement des crimes les plus graves et de la corruption de haut niveau.

Des changements constitutionnels ont été introduits en juillet 2013 pour réduire l'influence politique exercée sur la nomination des agents judiciaires de haut niveau au moyen de procédures plus transparentes et fondées sur le mérite, et de la mise en place de votes à la majorité qualifiée et de mécanismes de déblocage lorsque le Parlement est impliqué. Les conseils des juges et des procureurs sont dotés d'une gamme étendue de compétences incluant la sélection, la nomination, la promotion, la mutation, la discipline et le renvoi des juges et des procureurs. Ils se composent de magistrats et de non-magistrats. La présidence des différents groupes de travail de chaque conseil est confiée à des non-magistrats nommés par le Parlement. Cela jette un doute sur la dépolitisation

effective du système, telle qu'originellement prévue dans la réforme, ainsi que sur la prévention des conflits d'intérêts, puisque les mêmes personnes peuvent être impliquées dans tous les aspects essentiels de la profession de juge ou de procureur.

Des codes de déontologie existent à la fois pour les procureurs et les juges mais des efforts plus importants restent à faire pour renforcer les mécanismes d'intégrité et de responsabilité au sein de la magistrature. Bien qu'une réforme législative ait aussi été menée afin de renforcer le système de discipline s'appliquant aux juges et aux procureurs, des doutes subsistent sur la qualité et l'efficacité du contrôle exercé en matière de fautes professionnelles et de conflits d'intérêts au sein de la magistrature. Cela constitue en tant que tel un défi, compte tenu de l'extrême intrication des relations personnelles et familiales au Monténégro, et nécessite le développement de directives plus ciblées sur les questions d'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts à l'intérieur du système judiciaire. Le système de formation des juges et des procureurs a été en grande partie rendu possible par l'aide internationale mais, depuis le 1^{er} janvier 2015, le Centre de formation judiciaire dispose désormais d'une ligne budgétaire claire pour ses activités.

Compte tenu des différentes réformes en cours, seuls le temps et l'expérience montreront si les cadres législatif et institutionnel remaniés sont efficaces. Le GRECO espère que les nouveaux éléments décrits contribueront à améliorer de façon significative le système et que son opérabilité sera renforcée en pratique. Cela exige de la persévérance, une forte volonté politique et une approche proactive de la part des professionnels visés. Il est essentiel que l'élan insufflé par le processus d'adhésion à l'UE favorise l'élaboration de directives solides, stables et effectivement applicables pour combattre la corruption dans le pays et garantir la crédibilité institutionnelle.

Portugal

La corruption est vue comme un problème par la société portugaise. Après avoir baissé entre 2006 et 2009 (au classement de l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International), le degré de corruption perçu est légèrement remonté par la suite puis est resté relativement stable depuis 2012.

En 2011, le Portugal a convenu avec l'Union européenne et le Fonds monétaire international (FMI) d'un programme d'ajustement économique assorti d'exigences de réformes structurelles, en vue de parvenir à une réduction de la dette publique et des formalités administratives. Dans le cadre de ce programme, une réforme destinée à améliorer l'efficacité du système judiciaire a été engagée en septembre 2014. La carte judiciaire du pays a été redessinée et il a été procédé à des coupes dans le budget et le personnel de la

justice. Certains observateurs ont anticipé que d'autres composantes du programme, comme la privatisation des actifs publics et la renégociation des partenariats public-privé, seraient porteuses de risques de corruption en raison de la confusion entre intérêts publics et intérêts privés.

Un cadre législatif et plusieurs institutions et outils visant à dissuader les membres des trois groupes professionnels examinés de commettre des actes de corruption sont en place. Au nombre de ces mécanismes figurent une obligation de déclaration préalable et périodique des conflits d'intérêts, un régime d'incompatibilités et empêchements et une obligation de déclaration de patrimoine (pour les parlementaires). Les divers éléments du dispositif sont toutefois déconnectés. Le cadre juridique, fragmenté, parfois incohérent, n'a pas toujours été suffisamment réfléchi. Une telle fragmentation ne contribue guère à atténuer les risques de corruption compte tenu des incertitudes que cela crée – pour les citoyens comme pour les membres des trois groupes considérés – quant aux règles applicables. Enfin et surtout, trop peu d'attention est accordée à la *prévention* de la corruption.

La prise en compte insuffisante des questions d'intégrité, de l'obligation de rendre compte et de la transparence est un travers inhérent aux régimes applicables à ces trois groupes. Aucun code de déontologie n'a encore été établi. A l'heure actuelle, le Parlement s'en remet à la conscience personnelle des députés tandis qu'au sein de la magistrature, la seule référence sont les principes généraux relatifs aux fonctions de juge ou de procureur (et, à titre subsidiaire, les principes applicables aux fonctionnaires). La responsabilité des parlementaires a été affaiblie par un régime de prévention des conflits d'intérêts trop permissif et un régime d'incompatibilités litigieux qui leur permet d'exercer la profession d'avocat. L'idée selon laquelle le Parlement n'affiche qu'une transparence de façade dans ses activités reste fortement ancrée dans les esprits du fait de l'absence de réglementation encadrant les contacts des députés avec les tiers et de l'insuffisante ouverture du processus législatif à d'autres parties prenantes. S'agissant des juges et des procureurs, le fait de dissimuler certains éléments à l'issue des procédures disciplinaires entrave leur obligation et celle des conseils de la magistrature et du ministère public de rendre des comptes.

D'autres points litigieux propres à chacune de ces trois catégories professionnelles ont aussi été mis en lumière. Une évaluation de l'efficacité de l'ensemble du système de prévention, divulgation, constatation et sanction des conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée et sa redynamisation apparaissent comme une nécessité. Une simplification de la procédure de déclaration des conflits d'intérêts et des incompatibilités et empêchements, accompagnée d'un renforcement

du contrôle, s'impose. En outre, pour une plus grande cohérence, la déclaration de patrimoine doit devenir une composante intégrale de la politique de gestion des conflits d'intérêts des parlementaires. Plusieurs déficiences – notamment une absence de contrôle approfondi et en temps utile – du mécanisme de divulgation et de vérification du patrimoine des parlementaires devront également être abordées. Dernier point, mais non des moindres, un examen de la procédure de levée de l'immunité des députés des assemblées législatives régionales – qui fait obstacle aux poursuites qui pourraient être engagées pour des actes criminels, dont la corruption – est également souhaitable.

En ce qui concerne l'appareil judiciaire, il est très vulnérable aux ingérences politiques indues en raison de la composition des conseils responsables des nominations et de l'avancement des juges ainsi que des mesures disciplinaires dans les tribunaux ordinaires, administratifs et fiscaux. Par ailleurs, le manque d'autonomie financière des tribunaux et du ministère public et le fait que le budget du parquet soit intégré à celui du tribunal (ou de la circonscription judiciaire) auquel il est attaché posent également problème. Cela fragilise le statut de la magistrature en tant que pouvoir indépendant et celui du ministère public en tant qu'instance autonome. En outre, bien que la nouvelle carte judiciaire eût été mise en place en septembre 2014, les statuts des magistrats du siège et du parquet n'ont pas été révisés en conséquence. Cela a notamment conduit à une réglementation discordante de la réattribution des affaires entre les magistrats et de la mutation des juges dans les tribunaux cantonaux et, pour les procureurs, à une érosion de la stricte subordination hiérarchique requise.

Les autorités sont invitées à inscrire clairement la prévention de la corruption au cœur des réglementations concernant les trois groupes professionnels examinés dans le présent rapport, à consolider le cadre juridique existant et à renforcer, le cas échéant, les pouvoirs, l'impartialité ou l'efficacité des organes de contrôle. Plus généralement, elles devraient s'attacher à promouvoir une approche cohérente et systématique en matière de prévention de la corruption afin d'obtenir des résultats tangibles et une mise en œuvre durable.

Roumanie

Selon les sondages d'opinion, le niveau de perception de la corruption dans les institutions politiques et les services judiciaires reste à un niveau relativement élevé. Dans l'Union européenne, il est souvent un des plus élevés des 27 pays étudiés. A intervalles réguliers, les médias et la société civile, mais aussi les services répressifs, mettent à jour des cas d'abus de pouvoirs et fonctions à des fins personnelles parmi les députés, les juges et les procureurs. Dans le même

temps, les organes de la justice pénale - en particulier la Direction nationale anti-corruption au sein du parquet – montrent une détermination sans précédent dans la lutte contre la corruption affectant les institutions publiques. La Roumanie a besoin à présent de mettre en place avec détermination un système préventif plus robuste et plus efficace qui encadrerait les situations problématiques avant même qu'elles ne se transforment en conduite criminelle. La Roumanie a tendance à adopter et « empiler » des lois et règles sur l'intégrité et la prévention de la corruption qui manquent souvent de cohésion ou sont redondantes, sans forcément tirer les conséquences souhaitables d'une telle politique.

Concernant les parlementaires, la Roumanie en est à un stade précoce de la mise en œuvre de politiques préventives. Cela commence avec le processus législatif, qui doit devenir plus transparent et moins recourir aux procédures accélérées. Surtout à présent que le processus d'adhésion à l'UE, qui impliquait nombre d'ajustements rapides inévitablement nécessaires, appartient au passé. Il n'existe pas encore de code de conduite et les règles en place sur les cadeaux et les conflits d'intérêts ne tirent pas toutes les conséquences souhaitables des limitations existantes (par exemple, les députés peuvent accepter tous cadeaux et autres avantages qui ne sont pas strictement liés aux événements protocolaires). Pour des raisons similaires, les règles existantes en matière d'incompatibilités ne sont pas efficaces en pratique, et il est rapporté que même lorsque des décisions de justice sont rendues, celles-ci ne sont parfois pas respectées. Il existe aussi des domaines non soumis à des règles et limitations: par exemple s'agissant des relations avec des tierces parties, y compris les lobbyistes qui peuvent chercher à influencer sur le travail législatif, ou encore les possibilités d'emploi post-mandat offertes par exemple par des entreprises. Au bilan positif, il convient de souligner que la Roumanie dispose d'un système pour la déclaration des revenus, des actifs et des intérêts qui peut être cité en exemple à plusieurs égards et qui est sous la supervision de l'Agence nationale pour l'intégrité. Cette dernière peut encore être renforcée par le biais d'une approche plus proactive et de meilleures capacités de traitement des données. S'agissant de la mise en œuvre, il est clair que les changements souhaitables ci-dessus devront être accompagnés d'actions de sensibilisation et de formation supplémentaires pour les parlementaires. Enfin, la Roumanie doit rapidement revoir le système d'immunité contre les poursuites, qui reste un sujet problématique depuis le 1^{er} cycle d'évaluation du GRECO.

Par contraste, juges et procureurs – qui forment un corps unique de magistrats – sont soumis à un système de carrière et des règles procédurales qui limitent d'emblée un certain nombre de risques pour leur intégrité dès lors qu'il est question d'incompatibilités,

de contacts avec les tiers etc. Ceci dit, les conditions de nomination et de révocation de certains procureurs de rang élevé les exposent trop à une influence possible de l'exécutif. La valeur ajoutée du code de déontologie adopté en 2005 reste visiblement limitée, celui-ci de donnant pas de lignes concrètes, ni d'exemples comment faire face à certaines situations pouvant être problématiques. De même, un développement de la prévention appelle des efforts accrus en matière de formation et de sensibilisation. Les conditions de service sont globalement satisfaisantes, les juges et procureurs sont soumis à des évaluations périodiques et la supervision est assurée par le Conseil Supérieur de la Magistrature et l'Inspection judiciaire. Ces organismes devraient cependant être plus réactifs en temps réel à des problèmes et risques lorsqu'ils sont mis en lumière. Pour des raisons similaires, le rôle et l'efficacité des magistrats assumant des fonctions de management à la tête des tribunaux et parquets doit être renforcée.

Serbie

Même si la Serbie a réalisé des progrès notables en ce qui concerne la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel de lutte contre la corruption, elle doit encore faire beaucoup d'efforts pour que le système fonctionne de manière satisfaisante et que l'écart manifeste entre le droit et la pratique soit réduit. La perception de la corruption a reculé ces dernières années mais reste assez élevée.

Des réformes sont en cours dans le domaine judiciaire depuis l'an 2000, après que les changements démocratiques intervenus dans le pays ont rendu nécessaire une refonte complète du système judiciaire. La réforme la plus récente, lancée en 2009, n'a pas atteint son objectif d'améliorer l'efficacité en remaniant l'ancienne structure juridictionnelle et en redistribuant la charge de travail entre les tribunaux urbains surchargés et les tribunaux ruraux peu sollicités. De plus, elle s'est traduite par la révocation de facto, illicite, d'un grand nombre de juges et de procureurs qui – à l'issue d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle – ont ensuite été réintégrés. Ce processus a alimenté le manque de confiance des magistrats et de l'opinion dans l'indépendance des tribunaux et du ministère public et dans leurs organes autonomes, à savoir le Haut Conseil judiciaire et le Conseil des procureurs de l'Etat. A l'heure actuelle, il semblerait que les tribunaux et le Parquet soient exposés à des pressions et ingérences indues d'acteurs politiques et médiatiques. Un autre motif de préoccupation au sujet de l'équilibre des pouvoirs de l'Etat réside dans le rôle actuellement limité de l'Assemblée nationale – le Parlement national, qui n'exerce pas de fonctions de contrôle proactives et pertinentes mais pour l'essentiel examine des initiatives gouvernementales, qui,

dans une large mesure, font l'objet d'une procédure d'adoption en urgence.

Il est notamment recommandé que des mesures soient prises pour améliorer davantage la transparence du processus parlementaire ; renforcer l'indépendance et le rôle du Haut Conseil judiciaire et du Conseil des procureurs de l'Etat ; modifier les procédures de recrutement et de promotion des juges, présidents de tribunal et procureurs, notamment en excluant l'Assemblée nationale de ce processus et en veillant à ce qu'il soit fondé sur le mérite ; et approfondir la réforme du système d'évaluation des résultats des juges et des procureurs, y compris en introduisant des critères d'évaluation plus qualitatifs.

Par ailleurs, davantage pourrait être fait pour sensibiliser les députés, les juges et les procureurs sur les questions d'éthique et d'intégrité et leur donner des orientations pertinentes sur ces questions. Il est donc recommandé qu'un Code de conduite à l'usage des députés – qui est en cours d'élaboration – soit adopté, rendu facilement accessible au public et effectivement mis en pratique ; et, pour toutes les trois catégories d'agents publics examinées, que des orientations pertinentes sur les questions d'éthique soient fournies, notamment au moyen d'instructions écrites complémentaires, d'une formation spécialisée axée sur la pratique et de conseils confidentiels.

Pour ce qui est des aspects spécifiques ayant trait à la prévention de la corruption, tels que la réglementation des conflits d'intérêts, incompatibilités et activités secondaires, l'acceptation de cadeaux et la déclaration du patrimoine, la loi sur l'Agence de lutte contre la corruption – qui vise tous les « agents publics », y compris les députés, juges et procureurs – définit un cadre juridique assez complet. L'application de cette loi est confiée à l'Agence de lutte contre la corruption, qui joue un rôle clé dans la prévention de la corruption en Serbie. L'Agence a récemment élaboré un projet de loi destiné à remplacer la loi en question, en vue de renforcer son indépendance, ses compétences et ses capacités et de combler un certain nombre de lacunes spécifiques des règles sur les aspects susmentionnés, qui font actuellement obstacle à une application effective de la loi. Le GRECO est favorable à bon nombre de points inclus dans le projet de loi, qui est actuellement dans les mains d'un groupe de travail établi par le ministre de la Justice, et inclut quelques recommandations complémentaires. Entre autres, il conclut qu'il convient d'accorder une plus grande attention, en droit et dans la pratique, à la prévention et gestion des conflits d'intérêts. En particulier, en ce qui concerne les députés, il faut un concept de conflit d'intérêts adapté qui prenne en compte la nature du travail parlementaire, ainsi qu'un mécanisme approprié et opposable de déclaration d'intérêts *ad hoc* par les députés.

En conclusion, il convient de souligner que le Gouvernement, qui est décidé à faire prendre au pays le cap de l'adhésion à l'UE et à mener une politique de tolérance zéro à l'égard de la corruption, a lancé un ambitieux processus de réforme. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption et la Stratégie nationale de réforme judiciaire établissent un cadre complet et assorti des plans d'action correspondants, qui répondent aux défis les plus urgents. La mise en œuvre de ces deux stratégies est en cours : entre autres mesures engagées, une commission a été mise en place pour traiter des changements constitutionnels requis. Cela étant dit, il est capital que les réformes nécessaires soient entreprises en temps opportun, qu'elles bénéficient du soutien d'un large éventail de forces politiques et de la société civile et qu'elles produisent des résultats tangibles et durables.

Turquie

Comme le GRECO le concluait dans ses précédents rapports, la corruption est depuis longtemps un problème majeur dans ce pays. Les autorités en sont de longue date pleinement conscientes et ont mis en œuvre toute une série de réformes, dont certaines en partenariat avec des organisations internationales, comme le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Nombre de ces réformes ciblaient la législation et les structures institutionnelles, souvent en lien avec la nécessité de prévenir la corruption et d'autres phénomènes similaires. La Stratégie nationale 2010-2014 et son Plan d'action sont un exemple des intentions du Gouvernement turc à cet égard. Cependant, il est évident que la Turquie doit poursuivre ses efforts de réforme pour prévenir et maîtriser la corruption dans les secteurs couverts par le présent rapport.

Pour ce qui est des parlementaires, le rapport indique que la Grande Assemblée nationale de Turquie (GANT) est dotée d'un cadre institutionnel solide. Cela dit, il reste encore beaucoup à faire pour renforcer la transparence globale du processus législatif au sein de cette Assemblée. Des consultations publiques organisées à intervalle régulier iraient dans ce sens et la période réservée à la consultation au sein du Parlement doit être suffisamment longue pour que tous les parlementaires disposent du temps de réflexion suffisant – ce qui est nécessaire dans un processus démocratique – avant l'adoption des projets de loi. De plus, il convient de poser des règles en ce qui concerne diverses formes de conflits d'intérêt qui peuvent surgir dans le cadre normal des activités des parlementaires, par exemple des situations liées à des cadeaux et autres avantages, à des contacts avec des tiers, notamment des lobbyistes, ou encore l'exercice d'activités accessoires qui pourraient avoir une incidence sur leurs fonctions officielles. Pour ce faire, il est recommandé d'élaborer un code de déontologie pertinent pour les parlementaires. La nécessité de veiller à ce que

les parlementaires déclarent les situations de conflits d'intérêt personnelles dès qu'elles se présentent (« ad hoc »), à ce que l'exactitude des déclarations de patrimoine faites par les parlementaires soit vérifiée par les autorités et à ce que ces déclarations soient aussi soumises au contrôle du public est également mise en lumière. La protection des parlementaires à l'encontre des enquêtes et poursuites, grâce à l'immunité parlementaire dont ils jouissent, y compris pour ce qui est des infractions de corruption (à moins de flagrant délit), est largement perçue en Turquie comme un obstacle majeur qui empêche de traduire en justice les parlementaires soupçonnés de corruption, même si cette immunité peut être levée par la GANT. Le nombre de demandes de levée de cette immunité parlementaire ces dernières années est alarmant et la situation exige des mesures déterminées pour faire en sorte que l'immunité parlementaire ne fasse pas obstacle aux possibilités d'enquêter, de poursuivre et de juger ces infractions.

Le rapport d'évaluation conclut qu'en Turquie, la justice n'est pas perçue comme étant suffisamment indépendante de l'exécutif, malgré les garanties à cet égard contenues dans la Constitution. La nécessité de renforcer cette indépendance est depuis des années l'un des principaux résultats visés par la réforme judiciaire en Turquie. L'établissement du Conseil supérieur de la Magistrature (CSM) sous la forme d'un organe autonome de la justice a été l'un des éléments qui a servi à établir cette indépendance et une réforme constitutionnelle intervenue en 2010, assurant une plus forte présence des juges et des procureurs au sein de cet organe, a représenté à l'époque un pas dans la bonne direction. Toutefois, des voix se sont fait entendre dans le public ainsi que dans les organisations internationales en 2014/2015 au sujet du recours à des procédures disciplinaires, notamment le limogeage d'un certain nombre de membres de l'appareil judiciaire, ce qui a alimenté encore plus le débat sur le rôle et l'indépendance du CSM. Il faut encore conforter l'indépendance du CSM en réduisant l'influence potentielle de l'exécutif sur ce dernier. De plus, si l'on donnait à la justice davantage de responsabilité en matière de sélection, de recrutement et de formation de ses propres membres, cela irait dans le même sens. Des lignes directrices sous la forme de codes de déontologie, tenant compte des fonctions différentes de juge et de procureur, seraient des instruments utiles qui apporteraient des conseils concernant diverses situations de conflits d'intérêt. En outre, dans la même veine et en vue de sauvegarder l'intégrité de la justice, il est également recommandé que les juges prêtent serment spécifiquement en vue de donner la preuve de leur obligation d'adhérer aux principes constitutionnels fondamentaux que sont l'indépendance et l'impartialité. Le rapport insiste aussi sur l'importance de veiller à ce que les évaluations de la performance des juges et procureurs ainsi que les

procédures disciplinaires intentées à leur rencontre soient exemptes de toute influence indue. La sécurité de la fonction des juges doit être considérablement renforcée, car elle est l'une des pierres angulaires fondamentales de l'indépendance de la justice. Bon nombre des recommandations adressées à la Turquie s'appliquent tant aux juges qu'aux procureurs, étant donné leur structure organisationnelle commune sous la houlette du CSM. Cela dit, certaines recommandations relèvent qu'il faut également respecter les différences entre les fonctions de juge et de procureur, ce qui, par exemple, exige des codes de déontologie

et des formations distinctes prenant en compte les différences fondamentales entre ces professions.

Enfin, le rapport prend acte du fait qu'en avril 2015, le Premier Ministre turc a lancé la *Stratégie pour la réforme de la justice* (2015-2019), qui a pour but d'établir un système judiciaire plus fiable, qui s'acquitte de ses missions judiciaires en toute indépendance et impartialité et qui mène les procédures judiciaires dans un délai raisonnable. Cette stratégie apparaît particulièrement bien réglée et arrive aussi à point nommé pour traiter un certain nombre des préoccupations et recommandations évoquées par le GRECO.

Conséquences sur la législation, les pratiques et les cadres institutionnels nationaux

Une synthèse des évolutions positives observées par le GRECO au cours de l'année lors de l'évaluation des mesures prises par les Etats membres en réponse à ses recommandations figure ci-dessous.

4^e Cycle d'Evaluation

Prévention de la corruption des parlementaires

- ▶ adoption d'un code de conduite à l'intention des parlementaires (Estonie, Luxembourg) ;
- ▶ clarification de la signification de « conflit d'intérêts » et fourniture d'orientations aux parlementaires sur l'interprétation et l'application de l'article de la Constitution qui s'y rapporte (Finlande) ;
- ▶ instauration de la déclaration obligatoire des liens extérieurs des parlementaires ainsi que des revenus provenant d'activités annexes (Finlande) ; extension des exigences existantes en matière de déclaration, et de précision des informations à déclarer (Pays-Bas) ;
- ▶ abaissement de certains niveaux d'avoirs pour garantir une plus grande transparence dans le cadre des déclarations de patrimoine soumises par les parlementaires (Finlande) ;
- ▶ adoption de mesures de contrôle et d'exécution concernant les règles relatives aux conflits d'intérêts et à la déclaration des liens extérieurs par les parlementaires (Finlande) ;
- ▶ instauration d'une interdiction générale des cadeaux et autres avantages relatifs aux fonctions des parlementaires, comme le paiement par un tiers des frais de voyage, d'hébergement et de séjour d'un parlementaire (Luxembourg) ;
- ▶ prise de mesures pour clarifier la responsabilité du personnel employé à titre individuel par les parlementaires (Royaume-Uni) ;
- ▶ instauration d'une interdiction pour les parlementaires de conclure des contrats avec les pouvoirs publics pendant leur mandat et pendant une période de deux ans après la cessation de leurs fonctions (Lettonie) ;

Prévention de la corruption des juges

- ▶ instauration d'un système d'évaluation périodique de la qualité du travail des juges fondé sur des critères objectifs et normalisés (Estonie) ; mise en place d'une procédure de vérification spécifique des antécédents des juges non professionnels lors de leur recrutement (Suède) ;
- ▶ développement des critères de sélection et d'évaluation des juges, en cherchant à en renforcer l'uniformité, la prévisibilité et la transparence (Slovénie) ;
- ▶ amélioration des activités de formation en matière d'éthique, de conflits d'intérêts, de comportement attendu et de mesures de prévention pour les juges professionnels (Estonie, Suède, Royaume-Uni) et non professionnels (Suède) ;
- ▶ adoption d'un Code d'éthique et d'intégrité judiciaires destiné à tous les juges (Slovénie) ;
- ▶ révision constitutionnelle relative à la composition du Conseil de la magistrature et adoption d'une règle selon laquelle la moitié de ses membres doivent être des juges directement élus par leurs pairs ; instauration de mesures visant à renforcer la transparence du fonctionnement des organes judiciaires autonomes (République slovaque) ;
- ▶ renforcement de la transparence du travail des juges en permettant l'accès en ligne au contenu des décisions de justice et la tenue d'audiences publiques (Lettonie) ;
- ▶ mise au point d'une politique de prévention et de gestion des conflits d'intérêts et des risques de corruption au sein de l'appareil judiciaire ; renforcement de la mise en œuvre du Code de déontologie et de la sensibilisation à ce dernier (Estonie).

Prévention de la corruption des procureurs

- ▶ adoption d'un code de conduite à l'intention des procureurs (Estonie, Suède) ;
- ▶ élaboration de mesures de prévention et de gestion des conflits d'intérêts et des risques de corruption au sein du parquet, notamment en formulant des directives et/ou en proposant des exemples pratiques de conflits d'intérêts et de questions connexes (Estonie, Suède) ;
- ▶ adoption de règles et de directives relatives aux cadeaux destinés aux membres du ministère public (Estonie) ;
- ▶ instauration d'un système d'évaluation périodique de la qualité du travail des procureurs fondé sur des critères objectifs et normalisés (Estonie) ;
- ▶ définition de critères objectifs et transparents pour la promotion des procureurs (Estonie) ;
- ▶ instauration d'activités régulières de formation continue sur les questions d'éthique à l'intention des procureurs (Suède, Royaume-Uni) ;
- ▶ transfert de responsabilité concernant le parquet du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice, afin de limiter autant que possible les risques d'influence induite (Slovénie) ;
- ▶ élaboration d'instructions générales relatives à la politique de poursuite, en particulier en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire et le classement sans suites d'affaires (Slovénie).

3^e Cycle d'évaluation

Thème I – Incriminations

- ▶ ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191) (Andorre, Géorgie, Hongrie, Portugal) ;
- ▶ établissement d'une nouvelle législation pénale concernant un certain nombre d'infractions de corruption, diverses formes de corruption et de trafic d'influence qui, dans une large mesure, est en conformité avec les dispositions de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et son Protocole additionnel (STE n° 191) (Ukraine) ;
- ▶ législation modifiée concernant les infractions de corruption telles que définies par la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), à savoir l'acceptation de la promesse d'un avantage indu (République tchèque) ; l'octroi d'avantages à des tiers bénéficiaires (Bulgarie) ;
- ▶ incrimination de la corruption commise par divers acteurs publics : agents publics étrangers et agents d'organisations internationales (Espagne) ; jurés et arbitres nationaux (Espagne) ; jurés et arbitres étrangers (Bosnie-Herzégovine) ; arbitres nationaux (Hongrie) ; arbitres étrangers (Bulgarie) ;
- ▶ renforcement des sanctions prévues en cas d'infractions de trafic d'influence et/ou de corruption (Andorre, Ukraine) ;
- ▶ annulation ou révision de l'exemption automatique de peine accordée aux auteurs de corruption dans le secteur public s'ils font preuve d'un réel repentir (Andorre, Géorgie) ;
- ▶ modification de la législation relative à la corruption dans le secteur privé afin de couvrir clairement la gamme complète des personnes qui dirigent des entreprises du secteur privé ou y travaillent, et les éléments matériels de l'infraction, à savoir : la commission directe ou indirecte de l'infraction, les tiers bénéficiaires et le manquement de l'intéressé à ses devoirs (Espagne) ;
- ▶ adoption d'un ensemble de mesures et d'actions pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la justice et des services répressifs en matière de lutte contre la corruption (Bosnie-Herzégovine, Moldova) ;
- ▶ renforcement de la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption en adoptant une loi sur le respect des normes par les entreprises (Espagne).

Thème II – Transparence du financement des partis politiques

- ▶ adoption pour la première fois d'un cadre juridique systématisé et complet pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales, ainsi que pour la transparence globale de cette procédure (Andorre, Malte) ;
- ▶ adoption d'un cadre juridique révisé pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales, comprenant des règles de transparence (Grèce, République de Moldova, Roumanie, Espagne, Ukraine) ;
- ▶ introduction de dispositions législatives pour accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, par le dépôt de déclarations publiques détaillées des dépenses et des financements, précisant la nature et la valeur des dons (en espèces ou en nature), des prêts et des aides financières de tout type (Grèce, République de Moldova, Ukraine) ;
- ▶ adoption de dispositions législatives visant à renforcer la transparence des dons faits aux partis politiques, en instaurant l'obligation générale d'effectuer les paiements par l'intermédiaire du système bancaire (Andorre, Azerbaïdjan – en partie, Grèce, République de Moldova, Ukraine) ;
- ▶ interdiction des dons et des prêts aux partis politiques par des personnes morales (Espagne) ;
- ▶ mise en œuvre de mesures visant à renforcer la transparence des prêts octroyés à des partis politiques, par exemple l'interdiction pour les établissements de crédit d'annuler les dettes de ces derniers (Espagne) ;
- ▶ élaboration de mesures visant à accroître la transparence de la comptabilité des entités liées aux partis

- politiques ou placées d'une façon ou d'une autre sous leur contrôle (Grèce, République de Moldova) ;
- ▶ instauration d'une règle imposant aux partis politiques de tenir une comptabilité complète et adéquate de leurs recettes et de leurs dépenses, y compris de celles qui sont en rapport avec les campagnes électorales, et adoption de mesures pour aider les partis politiques à se conformer à la réglementation en matière de transparence (Andorre, Malte) ;
 - ▶ amélioration de l'accès du public aux rapports financiers concernant les partis politiques et les campagnes électorales (Grèce, Ukraine) ;
 - ▶ création d'un mécanisme indépendant de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales (Andorre, Grèce, République de Moldova) ;
 - ▶ instauration de règles pour renforcer l'efficacité et l'indépendance de la surveillance du financement des partis politiques et des campagnes électorales (Grèce, Roumanie, Espagne) ;
 - ▶ attribution de compétences et de ressources supplémentaires (financières et humaines) à l'organe chargé du contrôle du financement des partis politiques (Roumanie) ;
 - ▶ adoption de règles relatives à la vérification indépendante des activités financières des partis politiques (Andorre, Grèce, Malte, République de Moldova, Roumanie, Ukraine) ;
 - ▶ introduction de mesures pour renforcer la coopération entre les autorités chargées de la mise en œuvre de la législation relative au financement des partis politiques et les services répressifs compétents (Grèce, Roumanie) ;
 - ▶ révision du délai de prescription applicable aux violations de la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (Roumanie) ;
 - ▶ introduction de sanctions et/ou de mécanismes de sanctions efficaces en cas de violation de la réglementation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales (Andorre, République de Moldova, Espagne).
- 1^{er} et 2^e Cycles d'évaluation conjoints**
- ▶ établissement de la base légale pour un organe national de lutte contre la corruption, distinct des services répressifs (Ukraine) ;
 - ▶ modification de la législation sur le ministère public pour renforcer l'indépendance de celui-ci vis-à-vis de toute influence politique et pour renforcer son rôle dans les enquêtes préliminaires et les poursuites pénales (Ukraine) ;
 - ▶ adoption de modifications de la loi sur les passations de marchés pour la mettre en conformité avec les normes européennes en matière de transparence, de responsabilité et d'orientations générales (Ukraine) ;
 - ▶ adoption de dispositions législatives visant à assurer la protection pour les personnes qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique (donneurs d'alerte) (Ukraine) ;
 - ▶ extension de la responsabilité des personnes morales pour des délits de corruption en cas de manque de surveillance ou de contrôle, et mise en place d'un système d'enregistrement des personnes morales condamnées pour des infractions de corruption (Ukraine) ;
 - ▶ mise en œuvre de mesures visant à renforcer le contrôle des administrateurs fiduciaires et des personnes mandatées pour fournir des services similaires (Liechtenstein).

Cadre de travail

Normes anticorruption du Conseil de l'Europe

Les trois traités anticorruption uniques développés par le Conseil de l'Europe portent sur la corruption du point de vue du droit pénal, civil et administratif. La corruption est perçue non seulement comme une menace pour le commerce international ou les intérêts financiers mais aussi pour les valeurs de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit que défend l'Organisation. La **Convention pénale sur la corruption** (STE n° 173) définit des normes communes pour les infractions de corruption – notamment l'incrimination de la corruption active et passive (ainsi que de la complicité dans de telles infractions) des agents publics nationaux, des membres des assemblées publiques nationales, des agents publics étrangers, des membres des assemblées publiques étrangères, des membres des assemblées parlementaires internationales et des juges et agents des tribunaux internationaux ; l'incrimination de la corruption active et passive dans le secteur privé ; et l'incrimination du trafic d'influence. Les Parties à la Convention sont tenues de mettre en place des dispositions sur la responsabilité pénale des entreprises et sur la protection des personnes qui collaborent avec la justice et des témoins, et d'établir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives au regard des infractions ci-dessus. Le **Protocole additionnel** à la STE n° 173 (STE n° 191) requiert l'incrimination de la corruption active et passive des arbitres et jurés nationaux et étrangers.

La **Convention civile sur la corruption** (STE n° 174) traite de l'indemnisation des dommages, de la responsabilité, de la faute concurrente, des délais, de la validité des contrats, de la protection des employés, de l'établissement du bilan et de la vérification des comptes, de l'obtention des preuves, des mesures conservatoires et de la coopération internationale en relation avec la corruption définie comme « le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter,

directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu ».

Il convient de noter qu'à l'intérieur du GRECO, des critères d'évaluation et un niveau de contrôle détaillé identiques s'appliquent aux États, qu'ils aient ou non ratifié ces traités. La Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) a été ratifiée par quarante-cinq États membres du GRECO et la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) par trente-cinq États membres. Quarante-et-un membres sont maintenant liés par le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191), qui a été ratifié par Andorre, le Belarus, la Hongrie et le Portugal en 2015.

■ Bureau des Traités du Conseil de l'Europe : www.conventions.coe.int

Les traités sont complétés par les instruments juridiques suivants :

- ▶ **Vingt principes directeurs** pour la lutte contre la corruption (Résolution (97) 24 du Comité des Ministres)
- ▶ Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les **codes de conduite pour les agents publics**, incluant un code modèle (Recommandation R(2000) 10)
- ▶ Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les **règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales** (Recommandation Rec(2003)4)

En outre, le Comité des Ministres et d'autres organes du Conseil de l'Europe attirent l'attention du GRECO sur les éléments anticorruption d'autres instruments juridiques et textes consultatifs qu'il peut prendre en compte dans ses activités, notamment :

- ▶ Convention sur la **manipulation des compétitions sportives** (STCE n° 215), ouverte à la signature en septembre 2014

- ▶ Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la **protection des donneurs d'alerte** (Recommandation CM/Rec(2014)7)
- ▶ Avis du Conseil consultatif de procureurs européens (Charte de Rome) sur **les normes et principes européens concernant les procureurs** (Avis CCPE n° 9)
- ▶ Avis du Conseil consultatif de juges européens sur **la place du système judiciaire et ses relations avec**

les autres pouvoirs de l'Etat dans une démocratie moderne (Avis CCJE n° 18)

Membres

Les membres du GRECO incluent aujourd'hui l'ensemble du continent européen, ainsi que les Etats-Unis d'Amérique.

Membres (quarante-neuf) par date d'adhésion

Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, République Slovaque, Slovénie, Espagne, Suède (états 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), « l'ex-République 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 janvier 2002), République Tchèque (9 février 2002), Serbie (1 avril 2003), Turquie (1 janvier 2004), Arménie (20 janvier 2004), Azerbaïdjan (1 juin 2004), Andorre (28 janvier 2005), Ukraine (1 janvier 2006), Monténégro (6 juin 2006), Suisse (1 juillet 2006), Autriche (1 décembre 2006), Fédération de Russie (1 février 2007), Italie (30 juin 2007), Monaco (1 juillet 2007), Liechtenstein (1 janvier 2010), Saint-Marin (13 août 2010), Belarus (1 juillet 2006 –effective à partir du 13 janvier 2011).

Composition et structures

Structures

- ▶ Plénière – délégations de représentants permanents nommés par les autorités de chaque état membre du GRECO (voir Annexe I)
- ▶ Bureau – Président, Vice-Président et jusqu'à cinq représentants de la Plénière
- ▶ Comité statutaire – Représentants permanents auprès du Conseil de l'Europe des états membres de l'Organisation (Comité des Ministres), ainsi que des représentants spécialement désignés des états membres du GRECO qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe
- ▶ Equipes d'évaluation – évaluateurs sélectionnés d'un pool d'experts désignés par chaque état membre

Observateurs

L'octroi du statut d'observateur donne à d'autres organisations internationales accès au travail de la Plénière et fournit une voie formelle de consultation et de coordination.

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

Autres organes du Conseil de l'Europe invités à désigner un représentant

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

Méthodologie – Évaluation

Les équipes d'évaluateurs recueillent les informations sur la base desquelles effectuer leur analyse et leurs recommandations au moyen d'un questionnaire soigneusement conçu pour chaque cycle d'évaluation ainsi qu'en consultant toutes autres sources pertinentes ; elles vérifient ensuite leurs hypothèses et recherchent des informations complémentaires auprès des acteurs nationaux majeurs qu'elles rencontrent dans le cadre de leurs visites d'évaluation sur place. Ces visites comprennent des discussions – qui ne sont pas surveillées par les autorités – avec des représentants de la société civile, notamment d'ONG et des médias, pour se faire une idée de leurs préoccupations et de leur point de vue. Ces perspectives différentes peuvent être partagées et mises à l'épreuve pendant la visite sur place. Dans le cadre du 4^e Cycle d'Évaluation en cours, ces discussions font en général intervenir :

- ▶ des parlementaires, des partis politiques (représentés ou non au parlement) et des commissions parlementaires
- ▶ des organes parlementaires spéciaux et des services administratifs
- ▶ des départements ou organes s'occupant de la réglementation, des normes professionnelles, de la carrière et de la surveillance des juges et des procureurs
- ▶ des juges (y compris des juges non professionnels) et des procureurs de toutes instances judiciaires
- ▶ des services administratifs des tribunaux et du ministère public (gestion des affaires et contrôles de qualité/performance)
- ▶ des juges d'instruction et leurs services administratifs
- ▶ des conseils de la magistrature et d'autres organes de surveillance
- ▶ des organes de recours/médiateurs
- ▶ des institutions de formation
- ▶ des organes de lutte contre la corruption
- ▶ des institutions de recherche et des universitaires
- ▶ des représentants des entreprises
- ▶ des prestataires de coopération technique internationale présents dans certains pays
- ▶ des associations/syndicats des professions juridiques et judiciaires

- ▶ des lobbyistes
- ▶ des ONG (y compris chapitres nationaux/représentants de Transparency International (TI) et de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC))
- ▶ des médias.

Un projet de rapport d'évaluation consolidé qui prend en compte les observations des Etats membres et les points de vue adoptés par l'équipe d'évaluation est élaboré par le Secrétariat et soumis à la Plénière pour examen. Au cours de la lecture du projet, il n'est pas rare que la Plénière conteste les suppositions ou les conclusions de l'équipe d'évaluation et de la délégation nationale, et cherche à obtenir les clarifications nécessaires. Le rapport est révisé avant son adoption en tenant compte de cet examen. Les rapports d'évaluation adoptés contiennent de très nombreuses informations sur les dispositifs nationaux et soulignent les résultats positifs des Etats comme leurs lacunes. Les recommandations formulées par le GRECO sont dans certains domaines similaires d'un pays à l'autre, mais sont également souvent le fruit d'une adaptation attentive au profil du pays concerné.

Méthodologie – Conformité

Les mesures prises en réponse aux recommandations du GRECO et les progrès dans leur mise en œuvre sont évalués selon des procédures de conformité qui sont conduites dans le même esprit que les procédures d'évaluation donnant lieu à des rapports élaborés en consultation avec les pays rapporteurs et examinés par la Plénière. Dans la première des deux grandes phases, un rapport de conformité est adopté, et évalue les mesures prises par chaque Etat 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 1^{er} et 2^e Cycles) ou un deuxième rapport de conformité (procédures de conformité des 3^e et 4^e Cycles). Des phases intermédiaires ou d'évaluation complémentaire sont également organisées si le GRECO considère que des informations supplémentaires sont nécessaires ou que les mesures prises en réponse à un ensemble de recommandations sont « globalement insuffisantes ».

Article 30 – Règlement Intérieur

1. Les membres du GRECO doivent se conformer aux recommandations contenues dans le rapport d'évaluation et les mettre pleinement en œuvre dans les délais décidés par le GRECO.
2. Conformément à l'Article 15, paragraphe 6 du Statut, les membres doivent présenter au GRECO un rapport de situation (ci-après «rapport RS») indiquant les mesures prises pour se conformer aux recommandations contenues dans le rapport d'évaluation. Le GRECO examine ces rapports et décide si le membre s'est conformé ou non aux recommandations.

Renforcement de la conformité

Lorsque la performance d'un Etat membre est jugée « globalement insuffisante », les procédures prévues

à l'article 32 sont appliquées afin d'améliorer les perspectives de conformité. L'organisation d'une mission à haut niveau (article 32, paragraphe 2(iii)) est envisagée dans les cas de non-conformité persistante.

Article 32 – Règlement Intérieur

1. Toutes mesures concernant les membres défaillants sont guidées par les principes suivants :
 - égalité de traitement entre les membres du GRECO ;
 - une approche proportionnée dans le traitement des membres défaillants ;
 - approbation par la plénière des mesures à prendre tout en permettant une certaine flexibilité concernant leur application et le délai pour ce faire.
2. La procédure concernant les membres défaillants est la suivante :
 - i. le GRECO demande au chef de délégation du membre défaillant la production d'un rapport ou de rapports réguliers sur ses progrès quant à la mise en œuvre des recommandations dans des délais définis.
 - ii. S'il est constaté que le membre concerné ne s'est toujours pas mis en conformité avec les recommandations après l'application du paragraphe 2 (i), le GRECO applique une ou plusieurs des mesures suivantes :
 - a. le Président du GRECO envoie une lettre, avec copie au Président du Comité statutaire, au chef de délégation du membre concerné, attirant son attention sur le non-respect des recommandations ;
 - b. le GRECO invite le Président du Comité Statutaire à envoyer une lettre au Représentant Permanent auprès du Conseil de l'Europe du membre concerné attirant son attention sur le non-respect des recommandations ;
 - c. le GRECO invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au Ministre des Affaires Etrangères de l'Etat membre concerné, attirant son attention sur le non-respect des recommandations.
 - iii. A n'importe quel stade de la procédure de non-conformité, le GRECO peut demander au membre concerné de recevoir une mission à haut niveau (incluant le Président et le Secrétaire Exécutif du GRECO, le Directeur Général, Droits de l'Homme et Etat de Droit et certains chefs de délégation) afin de renforcer l'importance que revêt la mise en conformité avec les recommandations pertinentes.
 - iv. Sans préjudice de l'article 33, le GRECO peut clore la procédure entamée à l'égard d'un membre défaillant après avoir dûment examiné l'effet des mesures prises en vertu des paragraphes 2 i, ii et iii et la durée de la procédure. Dans ce cas, le GRECO publie un constat de non-conformité avec le rappel de l'action entreprise par le membre concerné en réponse aux recommandations formulées dans le rapport d'évaluation mutuelle.

Cycles d'évaluation

Les travaux de monitoring du GRECO sont organisés en cycles. Chacun d'entre eux est consacré à une thématique particulière et repose sur un ensemble de textes normatifs du Conseil de l'Europe relatifs aux questions examinées.

4^e Cycle d'Évaluation (lancé le 1^{er} janvier 2012)

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

- ▶ principes éthiques et règles de conduite
- ▶ conflits d'intérêts
- ▶ recrutement, carrière et conditions d'emploi (juges et procureurs)
- ▶ transparence du processus législatif (parlementaires)
- ▶ rémunération et avantages économiques (parlementaires)
- ▶ interdiction ou limitation de certaines activités

- ▶ déclaration de patrimoine, de revenus, de passifs et d'intérêts
- ▶ supervision et mise en œuvre des règles et dispositions réglementaires
- ▶ conseils, formation et sensibilisation

3^e Cycle d'Évaluation (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

■ 2^e Cycle d'Évaluation (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, déclaration de la corruption et protection des donneurs d'alerte)
- ▶ 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

■ 1^{er} Cycle d'Évaluation (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

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 *Evaluations des 1^{er} et 2^e Cycles*. Les derniers membres du GRECO - Belarus, Liechtenstein et Saint-Marin – ont été évalués dans le cadre du 3^e Cycle en 2015.

Publication des rapports

Le fait de sensibiliser l'ensemble de la société aux conclusions du GRECO favorise le débat national et le soutien au sein du pays pour la mise en œuvre de ses recommandations. La pratique en vigueur depuis longtemps au sein du GRECO, qui veut que ses Etats membres – à de rares exceptions près – lèvent la confidentialité des rapports peu après leur adoption et les fassent traduire dans leurs langues nationales, va bien au-delà de ce que prévoit le Règlement intérieur du GRECO. La publication d'un rapport est coordonnée entre l'Etat membre concerné et la Direction de la communication du Conseil de l'Europe afin de recueillir la plus grande attention possible des médias, ce qui entraîne la plupart du temps une large couverture médiatique dans le pays.

Un nouveau cycle d'évaluation

En octobre 2015, le GRECO a décidé de consacrer son 5^e Cycle d'Évaluation, qui sera lancé en 2017, à la thématique de la *Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les gouvernements centraux (hautes fonctions de direction) et les services répressifs*. Le fait qu'il s'intéresse au gouvernement central constitue une suite logique au 4^e Cycle d'Évaluation, compte tenu de l'importance jouée par cet échelon pour façonner l'attitude des citoyens vis-à-vis de leurs institutions politiques et de la démocratie en général ; de plus, les facteurs de risque spécifiques associés aux activités des services répressifs méritent une attention particulière.

En décembre, la Plénière a adopté le mandat du groupe de travail chargé d'élaborer le projet de questionnaire et d'autres propositions en lien avec le 5^e Cycle d'Évaluation ; ces travaux seront effectués en 2016. La Plénière sera régulièrement informée de leur avancée et aura aussi l'occasion de faire des observations dans les premières phases des travaux préparatoires, notamment en ce qui concerne les organes et les fonctions à inclure dans le champ des évaluations, les normes et les textes de référence pouvant servir de sources d'inspiration, et la mesure dans laquelle des éléments des questionnaires précédents pourraient être intégrés.

Nouvelles communiquees par des etats membres

La Plénière (Point 4 des ordres du jour – Développements/événements d'actualité) sert aussi aux Etats membres de forum pour échanger, en dehors des cycles formels de déclaration, des informations sur des questions et des initiatives figurant parmi les priorités nationales. On en trouvera ci-dessous plusieurs exemples.

Albanie

- ▶ La Stratégie nationale anticorruption 2015-2020 et le Plan d'action 2015-2017 ont été adoptés. Pendant le processus d'élaboration, des acteurs nationaux ont été consultés, parmi lesquels figuraient des institutions, des ONG et des entreprises. Un suivi régulier de la mise en œuvre du Plan d'action et des mises à jour annuelles sont prévus. Un forum consultatif national auquel participeront des représentants de la société civile sera également mis en place pour assurer le suivi des politiques de lutte contre la corruption.
- ▶ Un projet de loi sur la protection des donneurs d'alerte a été rédigé. Il définit la portée de la loi en ce qui concerne les infractions liées à la corruption, délimite les compétences des mécanismes internes, précise quel organe doit jouer le rôle de mécanisme externe de signalement et prévoit la manière dont la protection des donneurs d'alerte doit être assurée.
- ▶ Un portail servant de guichet unique destiné au signalement anonyme d'actes de corruption au sein des institutions publiques (www.stopkorrupsionit.al) a été mis en place. L'institution concernée doit faire suite aux rapports dans un délai de 30 jours ouvrables et une unité d'exécution veille au respect du niveau de service ainsi qu'au suivi donné aux signalements, et informe les utilisateurs de l'état d'avancement de leur dossier.
- ▶ Un mécanisme de *feedback* par SMS a été mis en place dans les hôpitaux et les services d'enregistrement des biens immobiliers pour recueillir l'avis des citoyens sur la qualité de ces services publics et

pour leur permettre de signaler toute sollicitation de pot-de-vin émanant d'agents publics.

Bosnie-Herzégovine

- ▶ Le parlement a approuvé la composition du groupe de travail interservices chargé de rédiger des modifications de la loi sur le financement des partis politiques afin de la mettre en conformité avec les recommandations du GRECO encore en suspens.
- ▶ L'objectif stratégique n° 3 de la Stratégie de lutte contre la corruption adoptée pour la période 2015-2016, qui vise à améliorer l'efficacité et l'efficience des institutions judiciaires et des services répressifs en matière de lutte contre la corruption, est étroitement lié au thème du 4^e Cycle d'Evaluation.

Bulgarie

- ▶ Le parlement a examiné des projets de révision de la Constitution, qui prévoient de diviser la Cour suprême de justice (ci-après CSJ) en deux chambres – la Chambre des juges et la Chambre des procureurs – pour qu'elles prennent en charge le recrutement et les questions disciplinaires, ainsi que de charger l'Inspection de la CSJ de contrôler et de vérifier les déclarations de patrimoine, et d'enquêter sur des cas concrets de conflits d'intérêts. Ils tiennent compte des recommandations formulées par le GRECO et par la Commission européenne dans le cadre du Mécanisme de coopération et de vérification, ainsi que de l'avis rendu par la Commission de Venise.

Croatie

- ▶ La Stratégie de lutte contre la corruption 2015-2020 a fixé des objectifs horizontaux relatifs à l'intégrité au sein du système politique et de l'administration nationale, comprenant le renforcement de la transparence du financement des campagnes électorales, et la réglementation des campagnes de référendum et du lobbying. Cette stratégie

concerne également les pouvoirs locaux et régionaux, les marchés publics, les entreprises publiques et les conflits d'intérêts, l'accès à l'information et le rôle de la société civile, ainsi que les citoyens et les médias dans la lutte contre la corruption.

- ▶ Dans une partie consacrée aux objectifs spécifiques pour le pouvoir judiciaire, la stratégie prévoit l'application proactive de normes éthiques et la gestion des conflits d'intérêts, l'amélioration du système de vérification des déclarations de patrimoine faites par le personnel judiciaire et l'instauration d'un système de signalement des actes de corruption, ainsi que la réglementation de la protection des donneurs d'alerte.

Danemark

- ▶ Dans le cadre d'une affaire de trucage de matchs par l'intermédiaire d'un opérateur de paris situé à Macao, on a découvert que des sommes d'argent considérables étaient mises en jeu, même pour des matchs de troisième division danoise (niveau amateur). Le ministre de la Culture a soumis une proposition au parlement visant à modifier la loi sur l'interdiction du dopage dans le sport, pour la renommer « loi sur l'intégrité dans le sport » et y ajouter deux articles. Le premier imposerait à certaines associations sportives de définir et de mettre en œuvre des règles pour lutter contre la manipulation de résultats sportifs, sous peine de se voir retirer leurs subventions d'Etat. Le second serait similaire aux dispositions sur la corruption et ne serait appliqué que lorsque les dispositions les plus sévères du droit pénal ne sont pas pertinentes (en vertu du Code pénal, la fraude est par exemple passible d'une peine pouvant aller jusqu'à huit ans d'emprisonnement).
- ▶ Le Comité d'experts sur la transparence du financement des partis, institué par le gouvernement et chargé de revoir la réglementation relative au financement des partis et d'élaborer des propositions pour une possible future réglementation du financement public et privé des partis politiques, a finalisé son rapport.

Géorgie

- ▶ Le gouvernement a poursuivi ses travaux sur une loi autonome relative à la liberté d'information.
- ▶ Le Conseil anticorruption a mis au point un nouvel outil pour contrôler et évaluer la mise en œuvre de la Stratégie anticorruption et du Plan d'action 2015-2016 correspondant (élaboré en concertation avec la société civile, le secteur des entreprises et les organisations internationales).
- ▶ Une procédure de contrôle électronique des déclarations de patrimoine des agents publics, principalement destinée à renforcer la transparence et la confiance des citoyens, à prévenir les conflits

d'intérêts et à promouvoir l'intégrité au sein des institutions publiques, est en cours d'élaboration.

- ▶ La définition légale d'un donneur d'alerte, qui ne couvrait précédemment que les ex-agents publics ou les agents publics en activité, a été révisée de manière à inclure toute personne qui informe les autorités d'une violation de la loi ou d'un Code d'éthique par un agent public, portant ou pouvant porter préjudice à l'intérêt public ou à la réputation d'une institution publique.
- ▶ Des modifications de la loi sur le ministère public prévoient la création de trois institutions : le Conseil des procureurs, la Conférence des procureurs et le Procureur spécial (ad hoc). Les procédures de nomination et de révocation du procureur en chef ont été considérablement révisées, et une unité spécialement consacrée à la lutte contre la corruption a été instituée au sein du Bureau du procureur en chef.
- ▶ La troisième étape de la réforme du système judiciaire, qui vise à renforcer les procédures disciplinaires ainsi qu'à accroître et renforcer le rôle individuel des juges, est en cours.

Allemagne

- ▶ Un projet de législation visant à créer une infraction spéciale de corruption dans le secteur des soins de santé – pour couvrir les médecins exerçant en tant qu'indépendants, qui ne sont ni des agents publics ni des agents d'établissements publics de soins de santé, et ne relèvent donc pas des dispositions juridiques sur la corruption dans le secteur public ou privé – était en cours d'élaboration pour leur interdire d'accepter un quelconque avantage en échange de la prescription ou de la délivrance de médicaments ou d'autres produits pharmaceutiques, ou du fait d'adresser des patients à des prestataires de soins de santé particuliers. Les médicaments ou les traitements prescrits par ces médecins indépendants sont pris en charge par le système public d'assurance maladie.
- ▶ Le Gouvernement fédéral a adopté un projet de loi visant à modifier la loi régissant le statut juridique des membres du Gouvernement fédéral et la loi régissant le statut juridique des secrétaires d'Etat (« loi sur le délai de carence légal ») pour instaurer une procédure transparente par l'introduction d'obligations de notification (intention de travailler dans le secteur privé pendant une période de 18 mois) et de la possibilité d'imposer une interdiction d'emploi pendant un « délai de carence » à l'issue d'un mandat quand on suspecte un conflit d'intérêts ou si l'on craint que l'intérêt public ne soit menacé. La décision d'imposer cette période de latence serait prise par le Gouvernement fédéral sur recommandation d'un organe consultatif et la personne concernée aurait droit à une indemnité transitoire pendant cette période.

Grèce

- ▶ La loi sur le contrôle du financement des partis politiques et le contrôle financier des élus du Parlement hellénique et des membres grecs du Parlement européen (entrée en vigueur le 1^{er} janvier) a instauré un système de contrôle financier exercé par le Comité de contrôle des finances publiques. Tous les revenus et dépenses des partis ou des coalitions de partis doivent transiter par un compte bancaire (pour les candidats) ou par un maximum de trois comptes (pour les partis politiques). La détention d'autres comptes bancaires, sur le territoire grec ou hors de celui-ci, est interdite. Des limites strictes s'appliquent quant au financement privé. Les sanctions pénales seront assorties de sanctions administratives telles que la privation d'indemnités parlementaires. Il est prévu que l'ensemble du système soit soumis à un contrôle public.

Hongrie

- ▶ La responsabilité des dimensions de prévention (y compris des travaux effectués dans le cadre du GRECO) et d'application de la loi en matière de lutte contre la corruption a été confiée au ministère de l'Intérieur. Un Département pour la prévention de la corruption a été créé au sein du Service national de protection, et est chargé de prévenir et de détecter la corruption au sein de la police (www.nvsz.hu/en/activities). Son personnel permanent soutient le réseau de conseillers en matière d'intégrité, donne des orientations aux instances administratives sur des questions ayant trait à l'intégrité et à la prévention de la corruption, participe à l'élaboration de la Stratégie nationale de prévention de la corruption et coordonne sa mise en œuvre.

Irlande

- ▶ Le programme du gouvernement a intégré la poursuite des travaux sur le projet de loi relative à la nomination des magistrats, axé sur une analyse du fonctionnement de ce système de nomination par le ministre de la Justice et de l'Égalité pour veiller à ce qu'il reflète les bonnes pratiques actuelles, qu'il soit ouvert, transparent et explicable, et qu'il promeuve la diversité. La grande diversité des avis recueillis pendant le processus de consultation de 2014 et la pleine participation des différentes parties prenantes seront prises en compte.
- ▶ La loi de 2015 relative à la réglementation des activités de lobbying est entrée en vigueur. Elle prévoit de rendre publiques des informations sur l'identité des personnes qui communiquent avec le gouvernement et d'autres agents publics sur les questions de politique publique. Elle impose également la désignation d'un responsable de la réglementation des activités de lobbying et l'enregistrement en

ligne des personnes participant à ces activités. Les groupes enregistrés doivent rendre compte de leurs activités trois fois par an. www.lobbying.ie

Italie

- ▶ La loi n° 69 (entrée en vigueur le 14 juin 2015) a durci les (principales) peines maximales applicables au détournement de fonds, à la corruption, qu'elle implique ou non un manquement par l'agent public aux obligations dues à sa fonction, à la corruption liée à des procédures judiciaires et à l'incitation excessive à l'octroi ou à la promesse d'une somme d'argent ou de tout autre avantage. Le texte prévoit l'augmentation de la peine accessoire maximale d'interdiction de négocier ou de conclure des contrats avec des autorités centrales ou locales. Le champ d'application de la peine accessoire d'exclusion de la fonction publique a par ailleurs été élargi. En cas d'infraction grave commise à l'encontre de l'administration publique, les juridictions compétentes sont tenues de condamner l'auteur des faits à verser à la branche concernée de l'administration publique une compensation financière d'un montant égal à la valeur de la somme constitutive de l'acte de corruption ou de l'avantage convenu.
- ▶ En s'inspirant d'une stratégie qui s'est révélée efficace dans la lutte contre la mafia, le texte prévoit une circonstance atténuante particulière, qui permet de réduire d'un tiers, voire de moitié, les sanctions prononcées si l'auteur de l'infraction consent à collaborer à l'enquête en apportant des éléments de preuve ou des informations susceptibles de mettre un terme à cette corruption, d'en identifier les auteurs ou de saisir les produits (ou autres avantages) de l'acte de corruption.
- ▶ Le procureur est dans l'obligation d'informer l'autorité nationale de lutte contre la corruption (ANAC) de toute étape de la procédure pénale qui révèle une infraction commise au détriment de l'administration publique par l'un de ses agents. La législation prévoit que toute fausse comptabilité – une infraction mineure depuis 2002 – constitue une infraction pénale passible d'une peine maximale d'emprisonnement de huit ans pour les administrateurs ou les dirigeants de sociétés cotées en bourse ou les établissements financiers qui exercent leurs activités sur les marchés italiens ou de l'Union européenne, et de cinq ans dans les autres cas. Cette catégorie de sanctions permet de recourir aux techniques d'enquête et aux mesures de prévention les plus efficaces en cas de risque de fuite, de contamination des éléments de preuve ou de récidive.
- ▶ La loi n° 68 relative aux infractions environnementales (entrée en vigueur le 14 juin 2015) prévoit une circonstance aggravante spéciale en cas de fraude ou de corruption visant à perpétrer ou à dissimuler des infractions en matière environnementale. Ce

texte prévoit en outre une circonstance aggravante particulièrement sévère, applicable aux agents publics ou au personnel chargés de délivrer des autorisations ou de procéder à des contrôles, en cas d'entente illicite visant à commettre une infraction en matière environnementale.

- ▶ Le regroupement des compétences de l'autorité chargée de la supervision des marchés publics (AVCP) avec celles de l'ANAC a ouvert la voie à une réglementation et un contrôle plus efficaces par l'ANAC, qui exerce des pouvoirs réglementaires par l'adoption de lignes directrices, un pouvoir de supervision par l'adoption d'avis consultatifs, un contrôle des obligations de transparence qui incombent à l'administration publique par l'adoption d'ordonnances, et une supervision minutieuse des procédures et de leur mise en œuvre. En cas de suspicion de violation des règles, l'ANAC peut demander à ce qu'une action soit engagée et conseiller au préfet local (*prefetto*) la mise sous séquestre des entreprises concernées.

Lettonie

- ▶ La sous-commission sur la prévention de la corruption de la Saeima (parlement) a décidé de rédiger un texte pour encadrer le lobbying lorsque la loi sur l'organisation de l'administration de l'Etat en aura donné une définition. La commission judiciaire du parlement sera chargée d'examiner les projets de modification du règlement intérieur de la Saeima en vue de permettre à la commission du mandat, d'éthique et d'examen d'intervenir de manière proactive en ouvrant des procédures en cas de violations présumées du code d'éthique. Les modifications de la Constitution et du règlement intérieur de la Saeima visant à supprimer l'immunité administrative des parlementaires étaient en cours de rédaction.
- ▶ Le gouvernement devait examiner des modifications de la loi relative au pouvoir judiciaire visant à renforcer le rôle du conseil judiciaire dans la prise de décision en ce qui concerne la nomination, la reconduction et l'évolution de la carrière des membres du corps judiciaire. Le soutien apporté par un programme de l'Union européenne devait permettre de financer une analyse comparative des codes d'éthique judiciaires d'un certain nombre de pays devant être utilisée pour élaborer des propositions d'amélioration du code d'éthique des juges lettons.
- ▶ En décembre, le gouvernement a adopté des projets urgents de modification de la loi sur le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (ci-après KNAB), qui visent à redéfinir le cadre des relations entre le KNAB et le Premier ministre et n'interdisent pas au Premier ministre d'annuler une décision prise par le directeur du KNAB dans le cadre de ses fonctions essentielles, comme la surveillance du financement des partis politiques. En ce qui concerne

les conditions de renvoi du directeur du KNAB, qui font tout autant l'objet de litiges, les modifications prévoient plusieurs motifs généraux comme le manque de loyauté ; cependant elles ne précisent pas à l'égard de qui cette loyauté doit s'exercer, et cette clause pourrait donc être interprétée comme impliquant une loyauté à l'égard d'un parti politique, ou du Premier ministre, par exemple. Le KNAB va continuer à s'opposer à ces modifications au motif qu'ils risquent d'affaiblir la politique de lutte contre la corruption et ne renforceront pas l'indépendance du KNAB à l'égard de toute ingérence politique. Le GRECO et l'OCDE ont tous deux adressé des recommandations à la Lettonie sur ces questions.

Lituanie

- ▶ Un budget préliminaire d'environ 20 millions d'euros a été défini pour la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie de lutte contre la corruption qui doit durer dix ans. Au-delà de ses coûts, ses potentielles retombées économiques positives seront examinées. Le développement de la gouvernance électronique est capital.

Luxembourg

- ▶ Des règles déontologiques destinées au Conseil d'Etat, approuvées par un règlement grand-ducal du 22 février, portent sur les notions de confidentialité, d'intégrité (faisant directement référence à l'article 246 du Code pénal relatif à la corruption passive), d'indépendance (c'est-à-dire d'impartialité vis-à-vis de toute pression ou tout exercice d'influence de l'extérieur) et d'exactitude (renvoyant aux idées de diligence et d'empressement).

République de Moldova

- ▶ La législation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales est entrée en vigueur le 14 avril. La compétence et les moyens spécifiques nécessaires à la vérification des comptes des partis politiques, et à la notification de toute infraction aux autorités chargées des poursuites pénales, ont été confiés à l'autorité électorale permanente. Le texte prévoit un régime de peines comprenant des amendes et d'autres sanctions pénales.

Monaco

- ▶ En vertu des dispositions du Code pénal précédemment modifiées en réponse aux recommandations formulées par le GRECO, une instruction judiciaire a été ouverte à l'encontre d'un agent de l'administration publique soupçonné de corruption et d'usage de faux dans le cadre d'une procédure d'attribution de marché public. Dans un Etat aussi petit, la forte couverture médiatique dont a bénéficié cette affaire pourrait avoir un effet préventif et dissuasif.

Monténégro

- ▶ La loi qui prévoit la création d'une agence de lutte contre la corruption a été adoptée et les travaux portant sur l'élaboration des dispositions applicables à cette future agence, de sa réglementation et de ses actes internes, ainsi que sur la conception de son système informatique et sur l'attribution de locaux pour l'accueillir sont menés en partenariat avec la Commission européenne, d'autres organisations internationales, des institutions analogues à cette agence et des experts de pays étrangers.

Pays-Bas

- ▶ L'attention accrue – au sein du parlement et dans les médias – portée à la question de l'intégrité des députés a permis de mettre au jour plusieurs affaires qui ont conduit des parlementaires à renoncer à leur siège.

Roumanie

- ▶ Le parlement a adopté une loi portant création d'une agence de recouvrement et de gestion des avoirs, un organe spécifique qui appliquera des mesures de gestion des avoirs saisis avant qu'une décision définitive soit rendue par un tribunal, et des mesures de recyclage social des avoirs saisis et confisqués. Elle tiendra en outre un registre, échangera des données et des informations avec des agences similaires en Europe, et contribuera à la diffusion des bonnes pratiques.
- ▶ Un projet de loi a été élaboré pour étendre les attributions de l'Agence nationale pour l'intégrité (NIA) grâce à la mise en place d'un système électronique (PREVENT) qui intègre diverses bases de données dans un environnement permettant de les recouper. Les inspecteurs de la NIA pourront ainsi jouer un rôle actif dans le contrôle des procédures publiques d'appel d'offres, qui représentent environ 15 milliards d'euros en Roumanie, émettre une alerte d'intégrité à l'intention des autorités contractantes en cas de risque de conflit d'intérêts et entamer une enquête.
- ▶ La loi relative au financement des partis politiques est entrée en vigueur.
- ▶ Une étude a été menée sur la perception de la corruption, s'appuyant sur l'expérience de plus de 300 personnes purgeant une peine pour des faits de corruption – « Le point de vue des délinquants sur les motivations et effets des actes de corruption : étude de la corruption en Roumanie ». Ses conclusions serviront à l'élaboration de futures politiques.

Fédération de Russie

- ▶ Selon le système relatif à la responsabilité financière des agents publics, la fausse déclaration, qui était jusqu'alors considérée comme une infraction grave,

est devenue une infraction mineure dans le cas où une erreur purement technique est commise dans une déclaration. Les dépenses (qui doivent être déclarées en vertu d'une loi entrée en vigueur en 2012), les revenus, le patrimoine et les dettes font l'objet d'une déclaration commune, les agents n'étant tenus de remplir la partie « dépenses » que si ces dernières excèdent les revenus (y compris ceux du conjoint) sur les trois dernières années. Le ministère public peut engager une action en justice si un déclarant n'est pas en mesure de prouver l'origine légale des revenus dépensés.

Serbie

- ▶ Le ministère de la Justice a constitué un groupe de travail chargé d'examiner le projet de nouvelle loi cadre sur l'agence anti-corruption, élaboré par l'agence. Ce projet repose sur l'expérience pratique qu'elle a acquise et est conforme aux normes et recommandations internationales.

République slovaque

- ▶ En ce qui concerne la loi sur la responsabilité pénale des personnes morales, une *lex specialis* en rapport avec le Code pénal, les personnes morales peuvent être tenues responsables pour des infractions pénales de corruption (active et passive), de trafic d'influence et de blanchiment de capitaux. L'Etat et ses organes, d'autres Etats, les organisations internationales, les municipalités etc., ne peuvent être tenus responsables. Cette immunité, cependant, ne s'applique pas aux personnes morales dont l'Etat est l'actionnaire majoritaire si l'infraction a été commise via un intermédiaire, auquel cas celui-ci et la personne morale concernée sont tous deux responsables. La loi régit également la responsabilité du successeur légal d'une personne morale. Les personnes morales peuvent recourir à un moyen de défense spécial fondé sur le repentir réel, mais cela est explicitement exclu dans les affaires de corruption. Les sanctions prévues comprennent l'interdiction de recevoir des aides et des subventions, ou des aides et d'autres formes de soutien provenant des fonds de l'Union européenne, et de participer aux appels d'offres publics. La loi prévoit aussi l'ouverture d'une procédure commune à l'encontre d'une personne morale et d'une personne physique, s'il existe un lien entre les infractions dont elles sont accusées et sous réserve que cela n'empêche pas d'achever la procédure en temps voulu. L'octroi de l'entraide judiciaire est également prévu dans les affaires visant des personnes morales. La personne morale est considérée comme un accusé doté de l'ensemble des droits procédurales se rapportant aux procédures pénales. La pratique montrera quelles sont les implications de ce changement de statut. La nouvelle loi intègre pour l'essentiel les normes de l'OCDE.

Slovénie

- ▶ La nouvelle législation a ouvert la voie à la mise en œuvre des recommandations du GRECO sur la prévention de la corruption des juges et des procureurs.
- ▶ Les modifications à apporter à la loi relative à l'intégrité et à la prévention de la corruption étaient en cours d'élaboration pour définir un cadre procédural plus clair, par exemple pour le contrôle des déclarations de patrimoine. Les modifications ne visent pas à remettre en question l'indépendance statutaire de la Commission pour la prévention de la corruption (CPC).
- ▶ Les conditions relatives à la publication de données par l'intermédiaire de l'application en ligne *Supervisor*, lancée par la CPC pour garantir un accès facile du public aux transactions financières de l'ensemble du secteur public, étaient en cours d'examen par le Commissaire à l'information à la lumière de la législation sur la protection des données.
- ▶ La Cour constitutionnelle a rendu un arrêt qui accroît encore la pression à laquelle le système judiciaire est soumis en raison du régime de la preuve applicable dans les affaires d'acceptation/de promesse de pot-de-vin : une preuve indirecte (par exemple des mouvements de fonds) n'est pas suffisante.

Espagne

- ▶ Un récent décret royal (948/2015) sur la réglementation s'appliquant à l'office chargé des produits de la corruption montre que le gouvernement est déterminé à continuer à lutter contre la corruption.
- ▶ La loi sur l'activité économique des partis politiques, qui incrimine le financement illégal, a été adoptée.
- ▶ Le Code pénal modifié qui est entré en vigueur en juillet dispose que la responsabilité des personnes morales est engagée si l'infraction est commise par elles ou en leur nom et à leur bénéfice par leurs représentants légaux et leurs administrateurs de facto et de jure, leurs employés contractuels et/ou leurs salariés dans l'exercice de leur activité professionnelle, et du fait d'un défaut de surveillance requise de leur part. Les entreprises réexaminent et adaptent leurs programmes de conformité en conséquence, étant donné qu'elles peuvent être exonérées de leur responsabilité si elles mettent en œuvre une organisation et un mode de gestion à même de prévenir ou de réduire le risque qu'une infraction pénale soit commise. La mission de surveillance doit être confiée à un organe autonome ou, dans le cas des petites et moyennes entreprises, à une instance au sein de la personne morale. La coopération de la personne morale pour éclaircir une affaire peut constituer une circonstance atténuante. Certains problèmes d'interprétation, notamment en ce qui concerne la notion de la

responsabilité du fait d'autrui lorsque la personne responsable au sein de l'entité n'est pas identifiée, seront clarifiés par la jurisprudence. Bien que toutes les peines prévues ne s'appliquent pas aux infractions commises par des entreprises publiques mettant en œuvre des politiques publiques ou fournissant des services d'intérêt économique général, si la justice constate que la personne morale en question a été établie précisément dans l'intention d'échapper à la responsabilité pénale, cette dernière encourt l'éventail complet des sanctions.

Suisse

- ▶ Les procédures pénales mettant en cause le monde du sport ont parfaitement illustré les lacunes d'une législation sur la corruption dans le secteur privé qui ne couvre que les activités commerciales. Les soupçons de corruption au sein de la FIFA en lien avec l'attribution de l'organisation de la Coupe du monde de football (qui n'est pas une activité commerciale) ont dû être examinés en évoquant les infractions pénales de faute de gestion et de blanchiment de capitaux, et non de corruption dans le secteur privé. En conséquence, la Suisse a récemment modifié ses dispositions relatives à la corruption qui couvriront entre autres de telles affaires à l'avenir. Étant donné que l'attribution des droits de retransmission et de marketing constitue une activité commerciale et que, en l'occurrence, le trafic d'influence aux fins de corruption est une forme de concurrence déloyale, la Suisse possédait les fondements juridiques (la condition de double incrimination était remplie, car il aurait été possible d'exercer des poursuites contre ces activités en application des dispositions sur la corruption dans le secteur privé) pour accepter les demandes d'extradition et d'entraide judiciaire émises par les États-Unis d'Amérique dans le cadre des enquêtes visant des responsables de la FIFA se trouvant à Zurich.

« L'ex-République yougoslave de Macédoine »

- ▶ Un accord entre tous les partis politiques a été conclu avec l'aide de la communauté internationale. Il prévoit la tenue d'élections législatives en avril 2016 et la mise en place d'un procureur spécial et d'une équipe – dotés d'un budget, de ressources humaines et de locaux spécifiques – qui seront chargés des poursuites en cas d'allégations de corruption concernant des hommes politiques de haut niveau sur la base d'enregistrements de conversations téléphoniques obtenus par des moyens illégaux et rendus publics par le principal parti d'opposition, conformément à la loi sur le rôle du ministère public dans la poursuite des affaires qui sont liées au contenu de communications interceptées de manière non autorisée ou qui en sont issues.

Turquie

- ▶ Les procédures disciplinaires engagées à l'encontre d'un certain nombre de juges et de procureurs ont suscité l'attention des médias. Les allégations portées contre ces personnes étaient graves, qu'il s'agisse de corruption, de trafic d'influence, de saisie illégale de biens, d'interception illégale de conversations téléphoniques. Des procédures disciplinaires sont menées sous la seule autorité du Haut Conseil des juges et des procureurs (HCJP), un organe indépendant institué par la Constitution et composé de 22 membres (essentiellement des juges et procureurs de grade supérieur) siégeant dans trois chambres, composées chacune de sept membres. Selon les autorités turques, son fonctionnement est régi par les principes d'impartialité et d'indépendance de la magistrature, ainsi que de l'Etat de droit, parmi lesquels figurent la transparence de la procédure, le droit à être défendu, la collecte de l'intégralité des éléments de preuve, y compris de ceux qui sont favorables au suspect, la prise de décisions conforme aux règles et aux procédures préétablies qui sont applicables dans tous les cas, l'indépendance et l'impartialité des organes décisionnels et l'accès à des recours administratifs et judiciaires effectifs.

Ukraine

- ▶ En juillet, le gouvernement a constitué un groupe d'experts chargé de sélectionner les futurs membres de l'Agence nationale de prévention de la corruption (ANPC), composé notamment de quatre représentants d'organisations de la société civile désignés lors de la réunion de nomination du 17 mai 2015. Cependant, certaines organisations de la société civile ont contesté les résultats de cette réunion au motif que certains participants ne répondaient pas aux critères de sélection. La médiation fructueuse du ministère de la Justice, en coopération avec le PNUD et la délégation de l'Union européenne en Ukraine, a abouti à un accord pour la tenue d'une nouvelle procédure de nomination de représentants de la société civile sur la base d'une réglementation révisée.
- ▶ En septembre, les huit membres du groupe d'experts chargés de la sélection, dont quatre représentants de la société civile, un représentant de la Verkhovna Rada, un ministre adjoint, un représentant du président du cabinet des ministres et le directeur de l'agence nationale de la fonction publique, ont été nommés et une première phase de présélection de 53 candidats a eu lieu. Les 20 candidats retenus devaient être soumis à une procédure de présélection spéciale à l'issue de laquelle cinq candidats devaient être

choisis et recommandés au gouvernement pour être désignés au sein de l'ANPC.

Royaume-Uni

- ▶ Une version actualisée du code de conduite et du Guide des règles de conduite des parlementaires a été mise en œuvre en tenant compte des recommandations du GRECO relatives à l'élaboration d'orientations claires concernant l'acceptation de cadeaux et les seuils de déclaration des cadeaux acceptés.

Etats-Unis d'Amérique

- ▶ Dans un certain nombre d'Etats, des *task forces* créées par le gouvernement fédéral relient les différentes instances fédérales à diverses instances des Etats fédérés et des collectivités locales pour cibler spécifiquement la corruption dans le secteur public. La structure de la *task force* permet de résoudre un certain nombre de questions pratiques dans la mesure où elle réunit des procureurs fédéraux, des procureurs des Etats fédérés et des procureurs de l'administration locale, ainsi que des agents de police à ces trois niveaux. Elle permet ainsi de renforcer les ressources humaines affectées aux enquêtes et de mieux déterminer qui sont les principaux acteurs ou les responsables, et comment obtenir des documents pertinents. Elle envoie également au public un message politique traduisant un engagement envers l'obligation de rendre des comptes. En outre, elle permet d'obtenir davantage de ressources ; les agents de police des Etats et des administrations locales peuvent par exemple effectuer des heures supplémentaires rémunérées sur des fonds fédéraux. Le programme fédéral de confiscation des biens, souvent plus rigoureux, peut être mis en œuvre. Etant donné que le système américain repose sur le principe de « l'opportunité », les procureurs peuvent s'appuyer sur une plus grande palette de lois pour définir les chefs d'accusation et décider de la meilleure manière d'obtenir une condamnation.
- ▶ L'utilisation faite par les autorités de différentes lois (loi sur la fraude électronique, loi sur la fraude par courrier, loi sur le blanchiment de capitaux, etc.) constitue une équivalence fonctionnelle de législation autonome en matière de corruption dans le secteur privé. La mise en accusation de la FIFA en est un bon exemple. En l'espèce, le document élaboré par le ministère public ne comporte pas uniquement l'acte d'accusation, mais aussi de nombreux documents dits « d'information » au sujet desquels chaque prévenu a plaidé coupable (ce document est accessible sur le site web du New York Times en recherchant « *FIFA indictment full text* »).

Echange de vues annuel avec le comité des ministres

Le Comité des Ministres – l’organe politique de l’Organisation, dont les décisions ont été capitales pour la création du GRECO – a joué un rôle central pour stimuler l’engagement politique dans la lutte contre la corruption. A l’occasion d’un échange de vues annuel au cours duquel le rapport général d’activités est présenté, le Président du GRECO compte sur ce soutien constant pour transmettre des messages essentiels aux capitales. En 2015 (1231^e réunion des Délégués des Ministres, 17 juin), il a notamment souligné les points suivants :

- ▶ L’opinion publique est désormais davantage sensibilisée aux conséquences omniprésentes de la mauvaise gestion, des conflits d’intérêts et de la corruption dans la vie publique et le secteur privé.
- ▶ Les rapports du GRECO montrent clairement le besoin d’agir et de mobiliser la volonté politique nécessaire pour remédier aux défaillances recensées. Nos activités de suivi ont révélé une forte convergence des défis communs en matière d’intégrité auxquels sont confrontés les parlementaires, les juges et les procureurs, malgré leur statut et leur rôle très différents. Il devient par conséquent urgent de réglementer pour chacune de ces catégories la question des conflits d’intérêts. Cependant, dans la plupart des Etats membres, aucune réglementation en la matière n’existe et, dans d’autres, les cadres législatifs sont si complexes ou si fréquemment modifiés que la stabilité et la clarté de la législation s’en trouvent gravement compromises. Une grande attention doit être tout particulièrement portée aux parlementaires, que leur mandat prédispose à subir l’influence excessive de tiers, notamment des lobbyistes
- ▶ Que la réglementation soit contraignante ou non, sa mise en œuvre est tout aussi importante que la teneur de ses dispositions. Les parlementaires de plusieurs de nos Etats membres doivent redoubler d’effort pour combler les lacunes de la mise en œuvre de la réglementation en vigueur. La multiplicité des dispositions réglementaires et des organes de surveillance n’est pas nécessairement synonyme d’efficacité ou d’efficience. Les mécanismes d’aide, de conseil ou de formation restent limités et les procédures applicables aux violations en matière d’éthique sont souvent inefficaces. Les éléments recueillis dans un certain nombre de pays laissent toutefois penser qu’une culture de l’intégrité peut voir le jour au sein des assemblées publiques et du système judiciaire sans qu’il soit pour autant nécessaire d’imposer des mesures spécifiques à leurs principaux acteurs. Le but essentiel du 4^e Cycle du GRECO est précisément de comprendre ce qu’est l’intégrité et quels sont les objectifs de l’acquisition progressive d’une culture de l’intégrité, aussi bien chez les parlementaires, que chez les juges ou les procureurs.
- ▶ Bien que le bilan de la législation des Etats membres en matière de lutte contre la corruption soit pour l’essentiel positif, notamment pour ce qui est de leur conformité avec la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel, le financement de la vie politique – un des thèmes du 3^e Cycle – reste un sujet de préoccupation important. Les mauvais résultats d’un nombre assez considérable d’Etats membres traduisent la difficulté, voire quelques fois l’impossibilité, pour les partis politiques de parvenir à un accord viable pour améliorer la transparence du financement de la vie politique. Cela dit, les procédures de l’article 32 ont contribué à accélérer la réforme et les procédures ont été levées dans neuf cas (Belgique, France, Allemagne, Grèce, Malte, Roumanie, République slovaque, Slovénie et Suède) en 2014 et 2015. Il est donc possible de réaliser des avancées importantes, même si celles-ci peuvent parfois prendre un temps considérable. La pression exercée dans ce genre de situations, en soumettant les pays à un examen plus attentif au moyen de rapports plus fréquents, joue un rôle capital.
- ▶ En décembre 2013, le Comité des Ministres a officiellement invité le **Kazakhstan** à devenir membre du GRECO à la suite d’une demande à cet effet soumise par les autorités du pays, qui n’ont toutefois pas encore achevé ce processus d’adhésion.

Le Conseil de l'Europe – Autres initiatives de lutte contre la corruption

Le Conseil de l'Europe adopte une approche pluridisciplinaire pour faire face à la corruption et l'abus d'autorité dans les sphères publique et privée afin que la confiance dans la prééminence du droit, dans les institutions publiques et dans les processus démocratiques puisse être consolidée ou restaurée, et que des règles du jeu équitables soient instaurées au sein des secteurs à but lucratif et à but non lucratif.

Un financement extérieur très important, assuré notamment par l'Union européenne et des subventions de l'EEE et de la Norvège, apporte un soutien au budget du Conseil de l'Europe pour les **activités de coopération et d'assistance technique** gérées par l'Unité de coopération du crime économique (ECCU) de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité. Au total, en 2015, plus de 4 000 personnes issues du gouvernement et de la société civile ont bénéficié de 132 activités adaptées organisées par l'ECCU pour prévenir et combattre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, incluant le recouvrement des avoirs. Des événements internationaux importants à Tirana et à Prague ont offert un forum aux partenaires de l'Espace économique européen pour discuter des nouvelles tendances de la criminalité économique et approfondir leur coopération. Les conclusions et les recommandations du GRECO forment un cadre pour l'élaboration des composantes anticorruption de ces programmes et projets (voir ci-dessous), et ses experts sont souvent sollicités pour apporter leur contribution lors de manifestations connexes.

- ▶ Projet visant à renforcer les systèmes de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux en République tchèque (ACAMOL-CZ)
- ▶ Projet sur le recouvrement des avoirs en Bulgarie (AR-BG)
- ▶ Projet sur la protection des droits des entrepreneurs contre la corruption en Fédération de Russie (PRECOP-RF)
- ▶ Projet sur le renforcement des capacités des services de police et de la justice en matière de lutte contre la corruption en Serbie (PACS-Serbia)
- ▶ Projet sur le renforcement de la coordination des politiques et des pratiques en matière de lutte contre la corruption en Turquie (TYSAP)
- ▶ Cadre de coopération programmatique UE/Conseil de l'Europe (PCF) dans les pays du Partenariat oriental – Lutte contre la corruption et promotion de la bonne gouvernance / lutte contre le blanchiment de capitaux (projets régionaux et adaptés au pays : Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, République de Moldova, Ukraine)
- ▶ Programme conjoint UE/Conseil de l'Europe : Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le sud de la Méditerranée (SNAC 2) (projets régionaux et adaptés au pays : Jordanie, Maroc, Tunisie)
- ▶ Conférence internationale sur la détection de la corruption et de la fraude et sur la réalisation des enquêtes par audits (Tirana, 27-28 mai)
- ▶ Conférence internationale sur les tendances actuelles de la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le recouvrement des avoirs criminels en Europe (Prague, 20-21 octobre)

■ Pour de plus amples informations sur l'éventail complet des activités menées dans le cadre de ces programmes/projets en 2015 : www.coe.int/corruption

On trouvera ci-dessous plusieurs exemples d'engagements dans les initiatives d'autres organes du Conseil de l'Europe ou de travaux potentiellement intéressants ou pertinents pour les délégations et leurs capitales.

- ▶ L'action de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) dans le domaine de la bonne gouvernance et pour la promotion de la **Convention sur la manipulation des compétitions sportives** (SCTE n° 215) – le premier instrument international juridiquement contraignant en matière de lutte contre le trucage de matchs. Des informations détaillées sur l'action coordonnée du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales, du mouvement sportif, d'ONG

et d'autres parties prenantes sur les questions des matchs arrangés et de la bonne gouvernance dans le sport figurent dans l'article thématique publié dans le [Rapport général d'activités 2014 du GRECO](#).

- ▶ Dans le cadre du Programme de coopération du Conseil de l'Europe avec les régions voisines, le programme global portant sur les **priorités de coopération pour la République kirghize** vise à prévenir et combattre la corruption pour harmoniser la législation nationale avec les normes du Conseil de l'Europe, en vue de la ratification éventuelle d'un certain nombre de conventions de l'Organisation dans ce domaine, et d'une possible adhésion au GRECO. Une délégation venant de Bichkek a été invitée à participer à un échange de vues avec la Plénière en juin. Un examen du cadre institutionnel, juridique et politique, ainsi que de la pratique en matière de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux sera effectué conformément aux méthodologies de monitoring du GRECO et de MONEYVAL, un processus que les autorités considèrent comme une préparation essentielle pour adhérer aux instruments normatifs et aux mécanismes de suivi pertinents. La Plénière a salué ces aspirations.
- ▶ Le lancement de la **Plateforme paneuropéenne sur l'éthique, la transparence et l'intégrité dans l'éducation (ETINED)**, un réseau de spécialistes issu des 50 Etats parties à la Convention culturelle européenne du Conseil de l'Europe (STE n° 18). Cette initiative résulte d'un mandat politique donné au Comité directeur pour les politiques et pratiques éducatives (CDPPE) par les ministres de l'Education lors de la Conférence ministérielle tenue en 2013 à Helsinki sur le thème « Gouvernance et éducation de qualité ». Il a été demandé au CDPPE de mettre en place une plateforme paneuropéenne d'échange d'informations et de bonnes pratiques relatives à l'éthique et à l'intégrité dans l'éducation, en portant une attention particulière à la lutte contre la corruption et la fraude dans l'éducation et la recherche afin de faire avancer l'agenda d'Helsinki pour une éducation de qualité sur l'ensemble du continent.
- ▶ L'élaboration d'un projet de **Plan d'action (2016-2020)** pour encadrer le suivi du **Livre blanc sur le crime organisé transnational** approuvé par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) en 2014. La représentante du GRECO au sein du groupe de travail qui a mis au point le projet de plan d'action (Elena KONCEVICIUTE, Lituanie) a déclaré au GRECO qu'un soin particulier avait été consacré à identifier les domaines où une valeur ajoutée pouvait être apportée et qu'il y a de très grandes chances de parvenir à des résultats concrets dans le cadre du Plan d'action.
- ▶ En réponse au **programme transversal et à la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes** du Conseil de l'Europe soutenus par la Commission pour l'égalité de genre (GEC), qui appelle à l'intégration d'une perspective de genre dans toutes les

politiques et mesures adoptées, la rapporteure du GRECO pour l'égalité de genre, Helena LIŠUCHOVÁ (République tchèque) a joué un rôle essentiel en encourageant la prise en compte des questions de genre et la collecte de données pertinentes dans les Etats membres. En ce qui concerne les données ventilées recueillies au cours du 4^e Cycle d'Evaluation, la typologie des déséquilibres entre les femmes et les hommes au sein des parlements et des systèmes judiciaires, et les conséquences de cette situation sur la transparence, la responsabilité et l'ouverture ainsi que la propension à la corruption, ont été examinées par les délégations du GRECO. Une analyse de ces données, ainsi que des études européennes sélectionnées en lien avec la dimension de genre de la corruption et des politiques de prévention ont été présentées aux délégations nationales du GRECO lors d'une **table ronde** organisée avec le soutien financier de Monaco. Il a été convenu que dans le 5^e Cycle d'Evaluation les efforts mis en œuvre seront étendus à l'identification des déséquilibres entre les femmes et les hommes qui pourraient conduire à la mise en place de réseaux informels et de processus décisionnels non transparents, ou en découler.

- ▶ L'avis n° 18 « La place du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs de l'Etat dans une démocratie moderne », adopté par le **Conseil consultatif de juges européens (CCJE)**, dans lequel ce dernier souligne l'importance des principes de conduite professionnelle (éthique et intégrité) dans la prévention de la corruption des juges et reconnaît le travail du GRECO dans ce domaine.
- ▶ La Charte de Rome destinée aux procureurs, ou l'avis n° 9 sur les normes et les principes européens concernant les procureurs, adoptée par le **Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE)** qui fixe des objectifs relativement ambitieux en matière d'indépendance et d'autonomie vis-à-vis des pressions extérieures ou des ingérences et affirme que les procureurs ne devraient jouir d'aucune immunité.
- ▶ Un rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'**Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)**, intitulé « La corruption judiciaire : nécessité de mettre en œuvre d'urgence les propositions de l'Assemblée, ainsi que les grandes lignes d'un rapport qui doit être à élaborer par la commission des questions politiques et de la démocratie sur le thème « La corruption en tant que système de gouvernance : un obstacle à l'efficacité et au progrès des institutions ».
- ▶ Des experts ont apporté leur contribution à un séminaire, organisé par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'APCE, sur le thème « Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : législation et mécanismes de contrôle », qui a réuni des membres de cette commission et des parlementaires des parlements nationaux des pays du **Partenariat oriental**.

Relations extérieures

La nécessité – reconnue par l'ensemble de la communauté engagée dans la lutte contre la corruption – de renforcer mutuellement les efforts consentis et d'étendre l'influence d'initiatives et de mécanismes régionaux forts à d'autres parties du monde est à la base des relations extérieures du GRECO. Les invitations à contribuer à d'autres activités internationales/nationales sont fréquentes et des possibilités de coopération sont régulièrement portées à l'attention de la Plénière. Les appels à partager cette expertise découlent d'accords de longue date – en particulier avec les Observateurs – ou de la thématique spécifique adoptée pour l'un des cycles d'évaluation du GRECO. Une attention particulière est également accordée à la coordination des activités de monitoring et à la promotion des synergies dans les programmes de travail et les résultats.

Cet aspect est parfaitement illustré par l'engagement/la participation du GRECO en 2015 dans les initiatives ci-après.

- ▶ Un échange de vues entre la Plénière et Robert SATTLER, chef du cabinet de la Cour des comptes de l'Autriche, dont est issu le Secrétariat général de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), une organisation regroupant les institutions de contrôle externe des finances publiques, qui compte parmi ses membres les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ci-après ISC) de pratiquement tous les Etats membres de l'ONU. Elle fournit à ces dernières un cadre institutionnel afin d'améliorer à l'échelle internationale le contrôle externe des finances publiques et de renforcer, par conséquent, la compétence professionnelle, l'image et l'influence des ISC dans leurs pays respectifs. Ses objectifs stratégiques comprennent l'élaboration de normes professionnelles, le renforcement des capacités institutionnelles et le partage des connaissances (l'un des groupes de travail étant consacré à la lutte contre la corruption. M. Sattler a reconnu l'impact considérable que peuvent avoir les évaluations du GRECO et a déclaré

espérer, dans ce contexte, que l'accent pourra être mis sur l'indépendance et le renforcement des capacités des institutions supérieures de contrôle des finances publiques en vue d'améliorer la transparence et de renforcer l'obligation de rendre des comptes, aux fins de la lutte contre la corruption.

- ▶ La Conférence mondiale sur l'argent en politique (www.moneyinpolitics.info), organisée par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (**International IDEA**) et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération du Mexique, en collaboration avec l'OCDE et l'Institut national électoral mexicain, a réuni des dirigeants et des intervenants du monde entier pour discuter des solutions aux questions les plus urgentes en ce qui concerne l'argent en politique. Une présentation des résultats et des points problématiques selon la perspective globale du GRECO en matière de lutte contre la corruption, faisant le lien avec les menaces pour la démocratie et l'Etat de droit, a été proposée par le Président du GRECO et a suscité un grand intérêt et des discussions approfondies. Une séance de travail sur l'établissement d'une collaboration effective entre agences régionales et internationales pour faire respecter la législation relative au financement politique a été menée par un évaluateur du GRECO, M. Fernando JIMENEZ-SANCHEZ. Elle a réuni des organisations régionales du monde entier, des intervenants/modérateurs du Forum des instances électorales d'Asie du Sud (FEMBoSA), l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) et l'Organisation des Etats américains (OAS), ainsi que des participants de l'OCDE, de l'IFES et de l'OSCE/BIDDH entre autres. La Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) a présenté des statistiques montrant les effets positifs, sur la réforme, du monitoring réalisé par le GRECO. (voir à cet égard l'article thématique de cette année, page 44)
- ▶ International IDEA a également offert une plateforme de discussion avec des représentants des Etats nordiques et un soutien pour la mise en œuvre

pratique de nouvelle législation en lien avec les recommandations formulées lors du 3^e Cycle sur la transparence du financement des partis politiques, un domaine qui correspond particulièrement bien à la mission d'International IDEA et dans lequel plusieurs Etats membres du GRECO n'ont pas encore atteint un niveau de conformité satisfaisant. Par ailleurs, l'institut fait un usage très important des travaux du GRECO dans le cadre de ses activités d'assistance technique, menées principalement en dehors de l'Europe.

- ▶ L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe / Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (**OSCE/BIDDH**) promeut activement les travaux du GRECO et la mise en œuvre de ses recommandations par l'intermédiaire d'une assistance technique et d'autres activités de soutien, en particulier dans le domaine du financement des partis politiques. Le service de l'Etat de droit cherche à établir une coordination avec des organisations partenaires dans le but de transmettre des messages forts et cohérents en ce qui concerne l'indépendance des juges, lorsqu'il est possible d'associer des efforts relatifs aux aspects de responsabilité et d'intégrité de l'indépendance ainsi que de l'éthique des parlementaires, deux domaines dans lesquels la contribution du GRECO sera encore nécessaire.
- ▶ La coopération, notamment dans le domaine des politiques de voisinage, d'action extérieure et d'élargissement de l'**Union européenne**, fonctionne depuis un certain temps grâce à des cadres de consultation bien établis entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. L'audition commune du **Parlement européen** à laquelle ont participé des membres des commissions du contrôle budgétaire, des affaires juridiques, des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, ainsi que des affaires constitutionnelles du Parlement européen, sur le thème « Vers un niveau élevé de responsabilité, de transparence et d'intégrité au sein des institutions européennes », était le cadre idéal pour rappeler les nombreuses déclarations faites par divers organes de l'Union européenne sur l'engagement de celle-ci dans le secteur de la lutte contre la corruption, en particulier l'objectif de pleine adhésion de l'Union au GRECO, et pour expliquer les avantages que représenterait cette adhésion, qui impliquerait un monitoring faisant autorité des institutions européennes par le GRECO et d'importantes perspectives de renforcement des politiques de lutte contre la corruption. Malgré l'incertitude qui existe quant aux véritables possibilités juridiques d'adhésion selon le droit européen, la Commission européenne a renouvelé son engagement constant au sujet de cette question d'adhésion. Le **Médiateur européen** a facilité un échange d'idées informel en vue d'un partage d'expertise avec plusieurs

services du Conseil de l'Europe sur les questions des droits de l'homme, de la transparence et de l'éthique dans l'administration publique.

- ▶ Des relations entre secrétariats sont maintenues avec l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (**GOPAC**), qui, grâce à ses nombreux chapitres nationaux dans le monde, offre une bonne plateforme pour étendre l'influence du GRECO et organiser des échanges avec des interlocuteurs dans plusieurs pays européens. Lors de la Sixième Conférence mondiale des parlementaires contre la corruption tenue par la **GOPAC**, une table ronde sur l'éthique et la conduite des parlementaires a permis de partager auprès de parlementaires du monde entier les conclusions du 4^e Cycle d'Evaluation, y compris les défis à relever dans l'élaboration et la réforme de systèmes qui définissent les normes professionnelles et éthiques et réglementent la conduite des parlementaires pour veiller à ce que ces normes soient respectées. Il a été pris note du lancement, par l'**Institut démocratique national pour les affaires internationales** d'un outil informatique ouvert donnant des informations sur les systèmes d'intégrité mis au point dans les parlements nationaux.
- ▶ La participation à des **manifestations nationales** vise davantage à préciser les attentes du GRECO en matière de mise en œuvre des recommandations, ainsi qu'à y sensibiliser les diverses institutions et autorités nationales concernées. Parmi les exemples cités, on peut mentionner un colloque qui a réuni des participants issus du ministère public, des tribunaux, des services répressifs, du ministère de la Justice, de la cellule d'investigation financière, des services parlementaires, de la Cour des comptes et de la Commission européenne, au cours duquel le ministre belge de la Justice a formulé plusieurs engagements concernant les 3^e et 4^e cycles d'évaluation. En Bulgarie, le Vice-Premier ministre chargé de la Coordination des politiques européennes et des Affaires institutionnelles s'est entretenu avec le président du Bureau central polonais de lutte contre la corruption, et avec le Président du GRECO et juge de la Cour suprême de Croatie au sujet du transfert de bonnes pratiques depuis ces deux pays qui font partie des membres de l'Union européenne les plus récemment admis. Une conférence sur la prévention de la corruption des juges, des procureurs et des parlementaires s'appuyant sur le 4^e Cycle d'Evaluation du GRECO, qui a compté parmi ses participants des représentants du ministère de la Justice et d'autres organes gouvernementaux, ainsi que des membres du parlement et d'ONG, a eu lieu en Pologne. A l'occasion d'une autre manifestation, la Conférence internationale de lutte contre la corruption : Prévenir. Combattre. Agir., les dirigeants ukrainiens ont rassemblé des agents publics nationaux et des représentants d'ONG,

d'entreprises et d'organisations internationales pour promouvoir les réformes anticorruption en cours et la mise en œuvre de la législation récente.

Quatre organisations internationales ont le statut d'observateur auprès du GRECO. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont les activités de contrôle anticorruption sont principalement consacrées à la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales, a également publié pour ses membres une étude intitulée « Le financement de la démocratie : cadre de référence pour soutenir l'amélioration des politiques publiques et prévenir la capture de l'action publique », ainsi que la boîte à outils « CleanGovBiz » sur le lobbying ; ces deux instruments étant des références utiles pour le GRECO. Le Secrétariat du GRECO coopère avec le groupe de pilotage du Réseau anticorruption de l'OCDE (ACN) pour l'Europe orientale et l'Asie centrale, un programme de sensibilisation régional du groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (voir les études de l'ACN sur la responsabilité des personnes morales et sur l'infraction de corruption d'agents étrangers et sa sanction, pour lesquelles le GRECO a été consulté). Les Nations Unies, représentées par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), examine la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) grâce à un mécanisme qui concerne des membres très divers, et sur lequel le GRECO, avec son groupe régional restreint et son solide mécanisme de suivi, peut exercer une influence positive pour ce qui est d'établir des consensus et renforcer la volonté politique. L'Académie internationale de lutte contre la corruption (IACA) est une institution de recherche et de formation respectée et un partenaire précieux. L'Organisation des Etats américains (OAS) effectue un contrôle sur tout le continent américain dans le cadre du Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption (MESICIC) et entend renforcer l'intégration de l'approche anticorruption dans ses

futures missions de contrôle électoral et obtenir la coopération du GRECO dans ce contexte.

Une liste complète des réunions figure à l'Annexe II.

En 2015, les travaux du GRECO ont fait l'objet d'une attention sans précédent de la part d'universitaires et d'instituts de recherche ; parmi les thèmes abordés dans les exemples de travaux de recherche en cours d'élaboration portés à l'attention du Secrétariat, on peut citer les suivants :

- ▶ projet international de recherche comparative sur le pouvoir politique et les répercussions des évaluations des Etats par leurs pairs, mené par l'université de Maastricht ;
- ▶ les systèmes de financement des partis politiques (Grande-Bretagne, France et Danemark) et les éventuels défis qu'ils présentent en matière de corruption ;
- ▶ les donneurs d'alerte dans la gouvernance moderne des entreprises : les mesures incitatives adaptées et l'éthique dans les conseils d'administration ;
- ▶ étude comparative pour le Parlement européen sur les déclarations de patrimoine des parlementaires dans les Etats membres de l'Union européenne ;
- ▶ analyse des rapports des trois premiers cycles d'évaluation, comprenant la mise au point d'un système de notation de la conformité par un étudiant doctorant de la Hertie School of Governance ;
- ▶ l'influence des institutions européennes – dont le GRECO – sur la corruption et les politiques de lutte contre la corruption dans les Etats post-communistes (en particulier la Roumanie et la Bulgarie)
- ▶ l'adhésion de l'Union européenne au GRECO.

Il a également été demandé au Secrétariat de contribuer aux travaux de recherche menés au nom du Parlement européen par la Rand Corporation dans le cadre d'un projet intitulé « Le coût de la non-Europe dans le domaine de la corruption ».

Structures de gouvernance et gestion

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

Le GRECO élit un Président, un Vice-président et un Bureau pour chaque nouveau cycle d'évaluation. Les postes de Président et de Vice-président pour la durée du 4^e Cycle d'Évaluation sont occupés depuis 2012 respectivement par M. Marin MRČELA, Juge de la Cour suprême de Croatie, et M. Christian MANQUET, Chef de Service, Direction de la législation pénale, Ministère de la Justice d'Autriche.

Les représentants des Etats membres qui composent la Plénière prennent directement part au processus d'examen par les pairs lors de l'examen et de l'adoption des rapports d'évaluation/de conformité. La Plénière adopte aussi les décisions finales sur l'orientation du monitoring, des politiques et de la planification du GRECO.

Comité statutaire – Budget et programme d'activités

Le Comité statutaire est composé de représentants permanents de tous les Etats membres du Conseil de

l'Europe (le Comité des Ministres) et des représentants des deux Etats membres du GRECO qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe (le Belarus et les Etats-Unis d'Amérique). Sa tâche principale est l'adoption du programme et du budget du GRECO, qui sont élaborés en application de la méthode bisannuelle mise en œuvre dans l'ensemble de l'Organisation et axée sur les priorités présentées par le Secrétaire Général. Le Comité statutaire, présidé en 2015 par Peter GUNNING, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Représentant permanent de l'Irlande auprès du Conseil de l'Europe, a approuvé le programme bisannuel pour 2016-2017, et le budget pour 2016.

Secrétariat

Le Secrétariat, dirigé par Wolfgang RAU, Secrétaire exécutif, apporte une importante contribution analytique et technique au travail de suivi du GRECO ; il est responsable de la gestion du budget et du programme d'activités, ainsi que des relations externes (un organigramme du Secrétariat du GRECO figure à l'annexe III).

Article thématique

Transparence du financement politique – surveillance du public et de la société civile¹

Par Magnus Öhman, Conseiller principal pour le financement politique et Directeur régional du Bureau Europe de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)

Introduction

Difficile d'imaginer un système politique démocratique sans argent. Une conception participative de la démocratie passe par un dialogue entre les personnalités politiques et l'électorat sur les meilleurs moyens de gouverner le pays, et ce dialogue exige des ressources². Les partis politiques ont eux aussi besoin de ressources pour étudier les meilleures positions politiques à adopter et les meilleures solutions à présenter au peuple.

D'un autre côté, la simple présence de l'argent dans la sphère politique entraîne toujours des tentations de corruption. Les politiciens pourraient accepter de recevoir des dons significatifs en échange de certaines décisions politiques, et peuvent aller très loin pour dissimuler les contributions que le donateur ne veut pas rendre publiques. Dans certains pays, le flux de ressources illicites dans le processus politique a un double objectif : corrompre les personnalités politiques et blanchir de l'argent.

Un certain nombre de graves préoccupations concernant l'argent dans la politique ne sont qu'indirectement liées à la corruption. Si l'accès à l'argent devient l'élément déterminant pour gagner une élection, ce sont le pluralisme politique et la responsabilité à l'égard du peuple qui en pâtiront³. La confiance du public dans le système politique se détériorera également si le processus électoral donne l'impression d'être dominé par l'argent. Une responsabilisation plus faible et une confiance politique en perte de vitesse peuvent dès lors générer davantage de corruption politique si l'écart se creuse entre électeurs et élus.

Beaucoup de voix s'élèvent pour dénoncer la hausse du coût de la vie politique et des campagnes électorales, cependant, il n'y a pas beaucoup de preuves tangibles d'une tendance globale dans ce sens. Toutefois, la question de savoir si la facture augmente réellement ou non est moins importante que la perception croissante du rôle que joue l'argent dans notre système démocratique, un rôle perçu comme excessif et corrupteur.

Malheureusement, si tous s'accordent à penser que certaines règles minimales sont nécessaires pour contrôler le rôle de l'argent dans la politique, il existe très peu de normes internationales précisant concrètement quelle forme devrait prendre cette réglementation. En fait, la seule disposition de portée mondiale est un passage de la Convention des Nations unies contre la corruption selon lequel les pays devraient envisager des règles qui renforcent la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales (article 7. 3). L'Europe a cependant des normes plus détaillées que la plupart d'autres régions, reposant sur la Recommandation

-
1. L'analyse et les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas forcément celles du Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) ou du Secrétariat du Conseil de l'Europe.
 2. En fonction des théoriciens, l'importance accordée à la participation publique au processus démocratique varie. Cependant, même des théoriciens tels que Schumpeter qui décourageaient effectivement la participation des citoyens entre des élections conviendraient que, dans une démocratie, les campagnes électorales nécessitent des ressources pour permettre aux électeurs de faire un choix éclairé. Voir Joseph Schumpeter (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Brothers.
 3. Le Bureau du Commissaire aux Droits de l'homme des Nations Unies a noté dans ce contexte que des plafonds aux dépenses peuvent être raisonnables pour garantir que le libre choix des électeurs n'est pas sapé ou le processus démocratique biaisé par les dépenses disproportionnées au nom d'un candidat ou d'un parti. *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)*. Article 19.

Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à des règles communes pour lutter contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

La Recommandation du Conseil de l'Europe de 2003 a servi de socle pour les évaluations du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques (Troisième Cycle, Thème II), dont les rapports ont été publiés entre 2007 et 2012, concernant l'ensemble des 49 Etats membres du GRECO excepté le Belarus, le Liechtenstein et Saint-Marin. Dans d'autres enceintes, j'ai fait valoir que le taux de conformité avec les recommandations du GRECO issues de ces évaluations est remarquable – dans de nombreux cas, ces recommandations exigeaient des modifications législatives, et, pour ce qui est du Deuxième Rapport de conformité, 45 % des recommandations en moyenne ont été déclarées mises en œuvre de façon satisfaisante.

Cet article thématique se concentre sur la manière dont la surveillance du public et de la société civile peut contribuer à accroître la transparence du financement politique. Par financement politique on entend non seulement la manière dont les partis politiques et les campagnes électorales sont financés, mais également des problématiques plus larges telles que l'usage abusif de ressources publiques, la corruption d'électeurs et responsables électoraux et la corruption qui peut prendre par exemple la forme de dons pour des campagnes en échange d'avantages fiscaux ou de contrats publics.

La transparence est un principe clé si l'on veut assurer une supervision effective et le respect des dispositions réglementaires. En mettant à jour les activités financières des partis politiques, des candidats et d'autres acteurs impliqués dans le processus politique, les comportements corrompus peuvent être exposés et l'électorat peut faire un choix éclairé pour déterminer qui il soutiendra par les urnes et entre les élections.

Il est utile d'envisager deux formes de contrôle du financement politique en vue d'accroître la transparence – la première par des institutions publiques légalement mandatées pour vérifier la conformité avec des dispositions législatives et réglementaires largement définies en matière de financement politique, et la deuxième par des acteurs de la société civile qui peuvent surveiller, enquêter et signaler les comportements financiers d'acteurs politiques. L'expérience internationale montre clairement qu'il faut ces deux types de supervision pour garantir un contrôle efficace et la conformité avec le cadre réglementaire. Cela entraîne qu'il faut associer des institutions publiques (organes de tutelle et justice en particulier), des organisations de la société civile et les médias.

Contrôle par les institutions publiques

L'approche dans ce domaine est hétérogène dans les 49 Etats membres du GRECO. Si, dans la plupart d'entre eux, le principal organe d'administration des élections est formellement chargé du contrôle, dans d'autres, ce rôle est confié à des institutions telles que l'organe national de vérification des comptes publics ou une agence anticorruption. Dans certains pays, la responsabilité du contrôle est partagée entre un certain nombre d'institutions – « l'ex-République yougoslave de Macédoine » remportant vraisemblablement la palme dans ce domaine avec six institutions chargées de cette mission.

Il n'est pas possible de contrôler de manière efficace les dispositions législatives relatives au financement politique si l'on n'est pas doté d'une ou plusieurs institutions publiques indépendantes et motivées disposant des ressources et des pouvoirs nécessaires. Cependant, l'expérience tirée des situations de différents pays dans le monde qui sont efforcés de mettre en place un contrôle effectif du financement politique montre qu'il n'est pas possible qu'une institution, à elle seule, garantisse la transparence du financement politique et le respect des règles.

L'une des principales difficultés réside tout simplement dans les capacités. Pour bon nombre de pays, les rapports exigés en matière de financement des campagnes électorales représentent parfois plusieurs milliers de pages (sans compter les justificatifs joints) lorsque des centaines, si ce n'est des milliers, de candidats s'opposent dans une élection. Dans la plupart des pays européens, l'organe public de contrôle ne dispose que de toutes petites équipes en mesure de faire l'analyse des rapports financiers reçus, et ce dans un temps souvent limité. Par exemple, l'institution française (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, CNCCFP) dispose d'une trentaine à une quarantaine d'agents permanents affectés au contrôle du financement politique, alors qu'aux élections municipales de 2014, on comptait près d'un million de candidats. Il est vrai que la CNCCFP ne s'occupe que des campagnes des circonscriptions de plus de 9 000 administrés, mais ceci illustre clairement que, très souvent, la charge de travail peut être titanesque.

L'organe public de contrôle ne dispose souvent pas du mandat et des ressources nécessaires. Dans son analyse thématique de 2011 « Lutter contre la corruption, financement politique » du Troisième Cycle d'évaluation du GRECO, Yves-Marie Doublet a fait valoir que nombreux sont les cas où des organes publics de contrôle ne vont pas au-delà d'une analyse des données soumises par les partis et les candidats eux-mêmes, et que des exemples d'organes de contrôle efficaces dotés de ressources significatives pour leurs investigations sont beaucoup plus rares (article 111).

Il est également important de garder à l'esprit que, dans la plupart des cas, ce sont les politiciens qui décident des règles relatives au financement politique et à son contrôle. De même, dans les pays où l'institution de contrôle est formellement indépendante de toute ingérence extérieure, son budget et son mandat sont en général établis par le Parlement (où siègent les personnalités politiques), et les équipes des organes de contrôle du financement politique sont conscientes que la poursuite de leur carrière peut être pénalisée en fonction de la manière dont elles se comportent dans des affaires concernant ces décideurs.

Le fait que les politiques déterminent les règles qui encadrent leurs propres comportements financiers est, en réalité, un dilemme inévitable en démocratie. C'est pourquoi, pour garantir la transparence et la responsabilité du financement politique, il est essentiel que les travaux des organes publics soient complétés par les efforts d'acteurs de la société civile.

Contrôle par des organisations de la société civile

La plus grande force du contrôle de la société civile sur le financement politique est qu'il peut sensibiliser à des problèmes qui nuisent au processus politique, que ceux-ci soient techniquement légaux ou illégaux. Si, dans un pays donné, on observe une pratique actuellement légale mais qui porte préjudice au processus politique, les travaux de la société civile peuvent porter ceci à l'attention de l'électorat et exercer des pressions pour une réforme afin de résoudre le problème, sous une forme qui ne relèverait pas des moyens d'action prévus dans le mandat de bon nombre d'organes publics de contrôle. Les médias peuvent jouer un rôle essentiel dans le contrôle du financement politique – le scandale peut, en tant que moteur de réforme, avoir un immense pouvoir, et la menace potentielle d'un scandale peut dans de nombreux cas être une carotte plus puissante pour inciter les politiques à respecter les réglementations en matière de financement politique, bien plus que des sanctions officielles. Malheureusement, si un scandale peut être un moteur de changement puissant, il n'est pas nécessairement aussi efficace s'agissant de garantir que la réforme réglementaire répond à l'intérêt à plus long terme du processus démocratique au lieu d'être une simple réponse aux problèmes particuliers sous-jacents au scandale. C'est pourquoi cet article se concentre essentiellement sur le contrôle du financement politique mené par des mouvements citoyens, par exemple des « chiens de garde », les organisations anticorruption et autres organisations à but non lucratif hors de la sphère publique.

Dans certaines parties de notre continent, ces derniers en sont venus à jouer un rôle significatif en matière de contrôle du financement politique. Le suivi des finances des campagnes électorales a démarré réellement en Europe autour de 2003, sous l'impulsion d'organisations telles que Transparency International Arménie, Asociata Pro Democracia en Roumanie, le Centre pour la recherche et les initiatives anticorruption, Transparency International Russie et l'Alliance Fair Play en Slovaquie. Depuis lors, plus d'un quart des Etats membres du GRECO, en particulier en Europe centrale et orientale, ont été le théâtre d'initiatives dans ce domaine. En Europe occidentale, les problèmes liés au financement politique ont, de manière générale, assez peu interpellé la société civile. Cette différence pourrait être lue à la lumière du fait que l'intérêt global pour le financement politique est beaucoup plus fort en Europe centrale et orientale qu'en Europe occidentale, même si les pays d'Europe occidentale ont eu ces dernières années leur part de scandales liés au financement politique.

De manière générale, les électeurs n'auront que rarement accès aux données liées au financement politique qui émanent des partis politiques et candidats, données qui sont publiées par des organes publics de contrôle. Cependant, les acteurs de la société civile peuvent jouer un rôle important dans l'analyse de ces données, pour s'assurer qu'elles sont précises et fiables et pour les présenter à l'électorat sous une forme utilisable. Les acteurs de la société civile peuvent également se lancer dans une analyse, telle que celle des grandes catégories de donateurs pour différents partis politiques, qu'il n'est peut-être pas approprié pour les organes publics de contrôle de publier, puisque ces derniers ne doivent pas donner l'impression d'être partiaux.

Si l'on veut que la publication de données relatives au financement politique soit utile aux acteurs de la société civile, cela entraîne un certain nombre de conséquences : il est essentiel de pouvoir accéder facilement à ces données pour permettre un contrôle efficace. En Europe, le degré d'accessibilité va d'une simple copie papier des rapports à la bibliothèque de la Chambre des députés, en République tchèque, ce qui, selon l'équipe d'évaluation du GRECO, ne « permet pas au public, à la société civile aux médias d'exercer un contrôle significatif sur le financement des partis politiques »⁴, à des bases de données complexes présentant des filtres et des fonctions de recherche. Cette deuxième approche, pour laquelle il semblerait que le site créé par la Commission électorale du Royaume-Uni⁵ soit chef de file, est plus rare en Europe. La plupart des organes publics de contrôle européens donnent un accès en ligne aux données de financement des partis politiques

4. GRECO (2011) Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la République tchèque, *Transparence du financement des partis politiques*, page 19.

5. Voir search.electoralcommission.org.uk

et des campagnes électorales, mais sans la fonction permettant de rechercher par donateur individuel ou de télécharger des données pour analyse ultérieure.

Au minimum, il faudrait que les organes publics de contrôle qui publient les données permettent des recherches pour savoir si un donateur autorisé a fait des contributions à un parti politique ou à une campagne électorale durant les derniers cycles électoraux. Ce type de recherche est nécessaire pour évaluer si un acteur peut exercer une influence induite sur des acteurs politiques, que cette influence soit ou non techniquement illégale.

Il est souvent difficile aux organisations de la société civile de contrôler effectivement les revenus des partis politiques et des campagnes électorales. Dans certains cas, du fait des seuils de signalement, les dons plus petits échappent au radar. En Allemagne, par exemple, l'identité d'un donateur n'est révélée que s'il ou elle a fait un don supérieur à 10 000 € dans une année. Au Danemark, le seuil de signalement est plus bas (environ 2 700 € seulement) ; toutefois, étant donné que le rapport ne déclare pas combien le donateur identifié a donné, il devient impossible de vérifier si l'enregistrement est juste. Dans d'autres cas, les détails relatifs à l'identité des donateurs sont insuffisants pour permettre véritablement de l'identifier. On note quelques exceptions, par exemple la République de Moldova, où les détails fournis sur les donateurs et l'accessibilité publique au registre de revenus ont permis au Centre de ressources pour les droits de l'homme (CreDO) et au Centre pour le développement de partenariats (Centre for Partnership Development - CPD) de démontrer que 8 % des donateurs enregistrés avaient déclaré avoir donné plus pour les campagnes des élections de 2010 que ce qu'ils avaient gagné l'année précédente. Bien entendu, ceci peut être vrai dans certains cas individuels (quelqu'un peut très bien faire un don substantiel en puisant dans son épargne), mais il est curieux que ceci se soit produit dans 647 cas pour ces élections⁶.

Un autre aspect crucial qui permet aux acteurs de la société civile d'accroître efficacement la transparence et la responsabilité est la publication en temps opportun des données sur le financement politique. Pour le Monténégro, l'équipe d'évaluation du GRECO a noté que le rôle de la société civile était gravement limité par les pratiques actuelles irrégulières en termes de publications, notamment la publication tardive de rapports officiels, ce qui empêchait une véritable supervision par le public⁷. À la suite du rapport du GRECO, une modification dans la législation a permis de transférer le mandat de contrôle au Monténégro à l'Agence anti-corruption récemment créée ; il reste à voir dans quelle mesure les informations financières seront à l'avenir disponibles en temps opportun.

Des organisations civiles dans les Etats membres du GRECO et ailleurs ont élaboré divers outils pour suivre les transactions financières des candidats à une campagne électorale, et en particulier les dépenses de campagne. La Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) a, en coopération avec ces mouvements citoyens, élaboré des méthodologies telles que le système PET (Parallel Expense Tracking), qui permet à des groupes de suivre les dépenses de campagne réelles selon différentes catégories.

En pratique, il est souvent difficile de comparer les données suivies par des organisations de la société civile directement avec les rapports financiers soumis par les partis politiques et les candidats. Dans certains cas, les seuils de signalement sont tels que cela signifie que des transactions de moindre importance (qu'il s'agisse de dons pour une campagne ou de dépenses de campagne) ne sont pas signalées du tout. Dans certains pays, tels que la Suède, les partis politiques ne sont pas tenus de soumettre d'informations sur leurs dépenses, ce qui empêche toute comparaison entre les dépenses déclarées et les dépenses réelles. Le principal problème tend à être que les transactions liées à des partis politiques et à des campagnes électorales sont déclarées à un tel niveau d'agrégation qu'il est impossible de vérifier si une transaction donnée a bien été incluse de manière précise – par exemple, si toutes les dépenses liées aux publicités sont déclarées sous forme synthétique au lieu d'être présentées sous forme ventilée. Même si ce type de comparaison directe n'est pas possible, le suivi indépendant par la société civile des activités de financement de campagne reste quoi qu'il en soit extrêmement précieux. Lorsque des partis politiques ou des candidats soit ne soumettent pas d'états financiers, soit les soumettent sous une forme très synthétique, ou lorsque ces rapports ne sont pas rendus publics (comme à Monaco et, jusqu'en 2016, à Malte), les informations émanant de ce contrôle indépendant par des groupes de la société civile peuvent être les seules données disponibles sur le comportement financier de ceux qui souhaitent représenter le peuple au sein d'organes élus.

Le contrôle de la société civile nécessite des mécanismes permettant de signaler aux pouvoirs publics les irrégularités ou violations potentielles détectées. L'équipe d'évaluation du GRECO chargée d'évaluer la République

6. Center for Partnership Development & Resource Center for Human Rights (2010) *Campaign Finance in Moldova, Big money, few donors, undeclared expenses - reform needed!* Page 17.

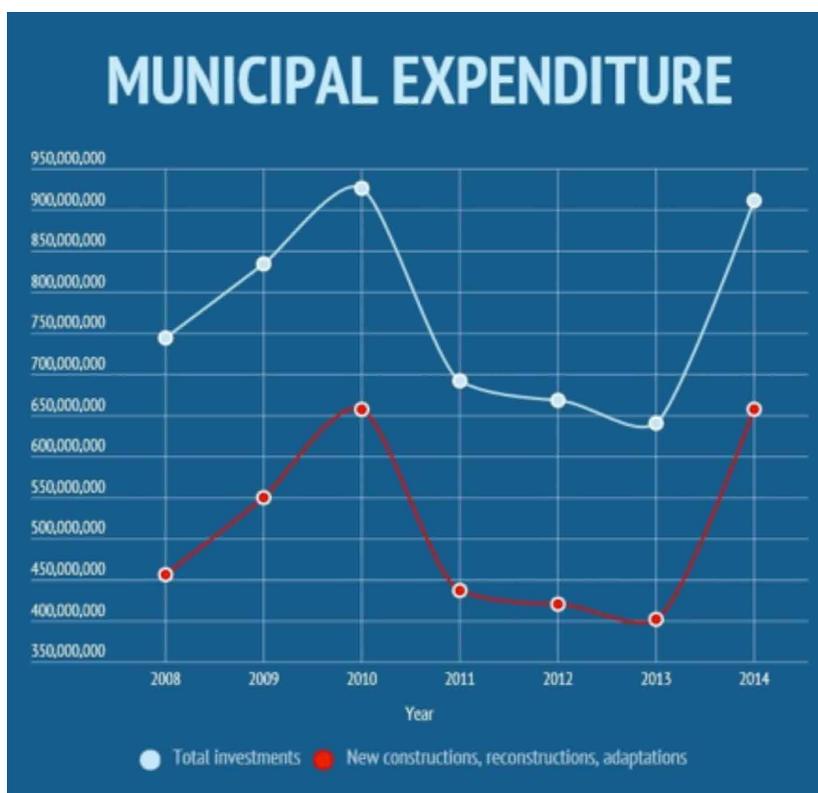
7. GRECO (2011) Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur le Monténégro, *Transparence du financement des partis politiques*, page 22.

slovaque avait ainsi relevé que « les médias et la société civile – comme le chapitre slovaque de Transparency International, l'Alliance Fair Play et Civic Eye – jouent un rôle essentiel en assurant une certaine forme de contrôle externe de l'application par les partis de la réglementation pertinente mais ce contrôle souffre fortement de l'absence d'un mécanisme qui permettrait le suivi des irrégularités signalées par les acteurs externes.»⁸.

La publication et l'analyse des documents financiers présentés par les partis politiques et les candidats ne suffisent pas à instaurer la transparence pour toutes les problématiques liées au financement politique. Par exemple, les potentiels abus de ressources publiques dans les processus électoraux seront rarement visibles dans les enregistrements financiers liés aux campagnes. D'autres documents tels que les budgets et les données relatives aux dépenses pour différentes entités publiques sont nécessaires à cet égard. Transparency International Georgia (TIG) a élaboré des approches innovantes – en particulier dans le suivi des ressources budgétaires, selon son concept de « dépenses motivées par des élections » – et, si elle a signalé très peu de cas de violation directe de la législation eux-mêmes, au cours des derniers cycles électoraux, elle a signalé de nombreux cas où des ressources publiques avaient été utilisées soit pour favoriser indûment un acteur politique précis, soit pour mettre des bâtons dans les roues à un rival⁹.

Tenter de dépister des abus potentiels de ressources publiques exige de pouvoir accéder à divers documents qui doivent être accessibles au public, notamment les budgets, les enregistrements de dépenses et les registres des marchés publics. Des modifications législatives ont été introduites au Monténégro en 2014 pour traiter ce problème. La nouvelle loi prévoit que toutes les unités budgétaires doivent, durant la période de campagne, publier sur leur site Web des informations sur une base hebdomadaire ou bihebdomadaire concernant leurs comptes, leurs dépenses et les prestations sociales, ainsi que leurs déplacements et ordres de mission (précieux pour s'assurer que l'interdiction d'utiliser des véhicules publics à d'autres fins que « le devoir public » est bien respectée). Toute décision d'engagement de personnel doit également être signalée à l'Agence anticorruption, qui est tenue de publier ces décisions sur son site Web. Ceci pourrait potentiellement ouvrir à la société civile à possibilités de contrôler les activités menées par les autorités publiques monténégrines, et d'autres pays européens devraient s'en inspirer. Il reste à voir comment le Monténégro traitera certaines difficultés qui accompagnent ce changement législatif, par exemple, le fait que bon nombre d'entités tenues de publier des informations par voie électronique ne disposent pour l'instant pas d'un site Web.

Dépenses des municipalités en Slovénie. Reproduit avec la permission de Transparency International Slovenie.



8. GRECO (2011) Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la République slovaque, *Transparence du financement des partis politiques*, page 22.

9. La plupart des rapports peuvent être consultés sur <http://transparency.ge/en/elections-related-reports>

Transparency International Slovénie fournit un excellent exemple de ce qui peut être fait par l'analyse de données relatives aux dépenses publiques en ce qui concerne des élections. Elle a suivi les dépenses pour les élections locales de 2014, et a fait émerger des tendances intéressantes dans les dépenses globales par les municipalités. Le graphique 1 montre clairement comment ces dépenses ont été bien plus élevées en 2010/2014 que pour les autres années. Ces deux années correspondaient à des échéances électorales.¹⁰

On ne peut présumer du fait que tous les efforts de la société civile seront neutres et auront pour but d'améliorer la transparence et la responsabilité dans le financement politique. Tout comme pour une observation « traditionnelle » des élections, il peut y avoir des cas où de fausses accusations sont portées à l'encontre de certains acteurs politiques pour les discréditer aux yeux de l'électorat ou de la communauté internationale. Ce problème potentiel n'invalide pas l'importance des efforts de la société civile en matière de contrôle. Au contraire, ces risques vont dans le sens d'un soutien au développement d'approches fiables et vérifiables pour le contrôle par la société civile, dans le droit fil de ce qui a déjà été fait pour les organisations d'observation des élections internationales et nationales.

Conclusion

Le contrôle par la société civile peut jouer le rôle de complément indispensable au contrôle public en vue d'améliorer la transparence et la responsabilité en matière de financement politique. S'ils peuvent accéder aux données nécessaires publiées de manière opportune et sous une forme compréhensible, les acteurs de la société civile peuvent comparer de manière indépendante des informations suivies par rapport à des enregistrements officiels et aider les organes publics de contrôle à prévenir et contrer des violations des dispositions régissant le financement politique.

Les travaux visant à accroître la transparence et la responsabilité en matière de financement politique doivent pour l'essentiel émerger de l'intérieur, au niveau national, dans chaque pays. Toutefois, les évaluations du financement politique par le GRECO et les réformes que cela a entraîné montrent bien la valeur et l'utilité d'une assistance internationale, ce qui s'applique également aux efforts de mise en œuvre par les acteurs publics et de la société civile. L'IFES soutient des mouvements citoyens nationaux qui se sont donnés pour mission de contrôler le financement politique dans le monde entier, y compris dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces dernières années, nous avons soutenu les efforts de la société civile dans des pays tels que la Géorgie, la République de Moldova, la Serbie et l'Ukraine, et l'IFES développe actuellement un manuel sur le suivi du financement des campagnes politiques, qui sera publié d'ici fin 2016. Ceux-ci viennent compléter l'assistance apportée aux organes publics de contrôle pour la mise en œuvre et l'application des dispositions réglementaires et légales en matière de financement politique, et donnent corps aux recommandations émises par le GRECO et d'autres. Ces travaux sont au cœur de notre ouvrage de 2013 *Political Finance Oversight Handbook*¹¹.

10. Graphique reproduit avec la permission de TI Slovénie, sur la base d'informations dans le rapport de Transparency International Slovenia (2015) *Study Report on the Transparency of Slovenian Local Government Elections in 2014*.

11. Pour de plus amples informations, voir <http://www.ifes.org/issues/political-finance>

Annexes

ANNEXE I – Représentants au sein du GRECO (au 23 décembre 2015)

ALBANIA / ALBANIE

Ms Erisa PROKO (Head of delegation)
Adviser to the Minister
Minister of State on Local Issues
National Coordinator Against Corruption
Prime Minister's Office

Ms Iva NATHANAILI
Adviser to the Minister
Minister of State on Local Issues
National Coordinator on Anti-corruption
Prime Minister's Office

ANDORRA / ANDORRE

Mme Ester MOLNÉ SOLDEVILA (Chef de délégation)
Responsable des Affaires Juridiques
Ministère de la Justice et de l'Intérieur

Mme Maria GELI
Directrice du Département de la Justice et de l'Intérieur
Ministère de la Justice et de l'Intérieur

ARMENIA / ARMENIE

Mr Arthur OSIKYAN (Head of delegation)
Head of the Criminal-Executive Department
Ministry of Justice

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

Substitut/e

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

AUSTRIA / AUTRICHE

Mr Christian MANQUET (Head of delegation)
Vice-President of GRECO / Vice-président du GRECO
Head of Department for Criminal Law
Ministry of Justice

NN

Substitut/e

Ms Martina KOGER
Head Department 2
Bureau of Anti-Corruption
Ministry of the Interior

Substitut/e

Ms Verena WESSELY
Head of Unit 2.3
International Instruments and Cooperation
Bureau of Anti-Corruption
Ministry of the Interior

AZERBAIJAN / AZERBAIDJAN

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

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

Substitut/e
Mr Elnur MUSAYEV
Senior Prosecutor
Anticorruption Directorate
Prosecutor's Office

BELARUS

Mr Uladzimir KHOMICH (Head of delegation)
Director
Research and Practical Centre for Problems of Reinforcing
Law and Order
General Prosecutor's Office

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

Mr Igor SEVRUK
Head of Department
Supervision over the National Investigative Committee
General Prosecutor's Office

Substitut/e
Ms Maryna ZHDANAVA
Chief Specialist of the International Legal Department
Prosecutor General's Office

BELGIUM / BELGIQUE

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

Substitut/e
M. Carl PIRON
Attaché au Service de la Politique Criminelle
DG Législation, Libertés et Droits Fondamentaux
Service Public Fédéral Justice (SPF Justice)

M. Marc VAN DER HULST
Secrétaire Général Adjoint
Parlement fédéral

Substitut/e
Mme Ria MORTIER
Présidente du Conseil supérieur de la Justice et de
la Commission de nomination et de désignation
néerlandophone
Avocat général à la Cour de Cassation
Conseil supérieur de la Justice

BOSNIA AND HERZEGOVINA / BOSNIE-HERZEGOVINE

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

BULGARIA / BULGARIE

Mr Georgi RUPCHEV (Head of delegation)
State Expert
Criminal Law Division
Directorate of International Legal Cooperation and
European Affairs
Ministry of Justice

Substitut/e
Mr Florian FLOROV
Chief Expert
Directorate of International Legal Cooperation and
European Affairs
Ministry of Justice

Mr Petar PETKOV
Public Prosecutor
Supreme Prosecutor's Office

CROATIA / CROATIE

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

Substitut/e
Mr Davor DUBRAVICA
Magistrate
Chairman of the Regional Anti-Corruption Initiative
for South Eastern Europe (RAI)

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

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

CYPRUS / CHYPRE

Ms Alexia KALISPERA (Head of delegation)
Counsel of the Republic
Office of the Attorney General

Mrs Rena PAPAETI-HADJICOSTA
Attorney of the Republic
Office of the Attorney General

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE

Ms Helena LIŠUCHOVÁ (Head of delegation)
Bureau Member / Membre du Bureau
Gender Equality Rapporteur / Rapporteur pour l'égalité
entre les femmes et les hommes
Director
International Cooperation and EU Department
Ministry of Justice

Ms Lenka HABRNÁLOVÁ
Head of International Organisation Unit
International Cooperation and EU Department
Ministry of Justice of the Czech Republic

Substitut/e

Ms Julie BUZALKOVA
Security Policy and Crime Prevention Department
Ministry of the Interior

Substitut/e

Mr Václav MLYNAŘÍK
Security Policy and Crime Prevention Department
Ministry of the Interior

DENMARK / DANEMARK

Mr Anders LINNET (Head of delegation)
Head of the International Division
The State Prosecutor for Serious Economic and International
Crime

NN

Substitut/e

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

Substitut/e

Mrs Alessandra GIRALDI
Assistant Deputy Director
Office of the Director of Public Prosecutions

ESTONIA / ESTONIE

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

Mrs Kätlin-Chris KRUUSMAA
Advisor
Analysis Division
Criminal Policy Department
Ministry of Justice

Substitut/e

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

FINLAND / FINLANDE

Mr Aarne KINNUNEN (Head of delegation)
Deputy Head of Department
Department of Criminal Policy
Ministry of Justice

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

Mme Agnès MAITREPIERRE (Chef de délégation)
Chargée de mission
Direction des affaires juridiques
Ministère des Affaires étrangères

NN

Substitut/e

M. Jérôme SIMON
Magistrat au bureau du droit économique et financier
Direction des Affaires Criminelles et des Grâces
Ministère de la Justice

Substitut/e

M. Lionel SABATER-BONO
Conseiller
Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC)
Ministère de la Justice

GEORGIA / GEORGIE

Mr Zurab SANIKIDZE (Head of delegation)
Acting Head of Analytical Department
Secretariat of the Anti-Corruption Council
Ministry of Justice

Substitut/e

Ms Mariam MAISURADZE
Analytical Department
Secretariat of the Anti-Corruption Council
Ministry of Justice

Ms Natalia BARATASHVILI
Coordinator of Anti-Corruption Issues
Analytical Department
Secretariat of the Anti-Corruption Council
Ministry of Justice

Substitut/e

Ms Gulisa KAKHNIASHVILI
Legal Adviser at the Strategic Development Unit
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 and Consumer Protection

Substitut/e

Mr Danny POLK
Administrative Officer
Ministry of Justice and Consumer Protection
Criminal law suppression of economic crime, computer
crime, corruption-related crime and environmental crime

Mr Stefan SINNER
Head of Division PM1
Remuneration of Parliamentarians
Administration of the *Bundestag*

Substitut/e

Mr Frank RAUE
Deputy Head of Division PM1
Remuneration of Members
Administration of the *Bundestag*

GREECE / GRECE

Mrs Maria GAVOUNELI (Head of delegation)
Professor in International Law
University of Athens - Faculty of Law

Substitut/e

Mrs Panagiota VATIKALOU
Investigative Judge on corruption cases
Court of First Instance of Chania

NN

Substitut/e

Mr Dimosthenis STINGAS
Chairman of the Court of First Instance of Serres
Presiding Judge of the District Court of Serres

HUNGARY / HONGRIE

Ms Nóra BAUS (*acting* Head of delegation)
Anti-corruption expert
Department for European Cooperation
Ministry of the Interior

ICELAND / ISLANDE

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

Substitut/e

Ms Hildur DUNGAL
Legal Adviser
Ministry of the Interior

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

Substitut/e

Mr Pall THORHALLSSON
Director
Department of Legislative Affairs
Prime Minister's Office

IRELAND / IRLANDE

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

Substitut/e

Ms Aoife FOLEY
Government Reform Unit
Department of Public Expenditure and Reform

Ms Sarah SWAINE
Government Reform Unit
Department of Public Expenditure and Reform

Substitut/e

Mr Martin SWITZER
Justice Attaché
Deputy to the Permanent Representative
Permanent Representation of Ireland to the Council of
Europe

ITALY / ITALIE

M. Raffaele PICCIRILLO (Chef de délégation)
Directeur Général de la Justice pénale
Ministère de la Justice
Substitut/e
Mme Maria Laura PAESANO
Magistrate auprès du Cabinet
Ministère de la Justice

M. Raffaele CANTONE
Président de l'ANAC
Autorité Nationale Anti-Corruption
Substitut/e
Mrs Nicoleta PARISI
Anti-Corruption National Authority (ANAC)

LATVIA / LETTONIE

Mr Jaroslavs STRELCEKOKS (Head of delegation)
Director
Corruption Prevention and Combating Bureau
Substitut/e
Ms Dace DUBOVA
Senior specialist
International Cooperation Officer
Corruption Prevention and Combating Bureau

Mr Alvilis STRIKERIS
Head of Policy Planning Division
Corruption Prevention and Combating Bureau
Substitut/e
Ms Daiga DAMBITE
Senior Specialist
Legal and Human Resources Division
Corruption Prevention and Combating Bureau

LIECHTENSTEIN

Mr Patrick RITTER (Chef de délégation)
Deputy Director
Office for Foreign Affairs
Substitut/e
Mrs Isabel FROMMELT
Diplomatic Officer
Office for Foreign Affairs

Mr Harald OBERDORFER
Lawyer
Ressort Justiz
Substitut/e
Mr Michael JEHLE
Judge
Landgericht

LITHUANIA / LITUANIE

Mr Paulius GRICIUNAS (Head of delegation)
Vice Minister
Ministry of Justice

Ms Elena KONCEVICIUTE
International Relations Officer
International Cooperation Division
Special Investigation Service

LUXEMBOURG

Mme Doris WOLTZ (Chef de délégation)
Procureur d'Etat adjoint
Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg
Substitut/e
M. Jean BOUR
Ancien Procureur d'Etat
Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch

Mme Sandra KERSCH
Premier Substitut
Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg
Substitut/e
Mme Claudine KONSBRUCK
Conseiller de direction, 1^{ère} classe
Ministère de la Justice

MALTA / MALTE

Mr Kevin VALLETTA (Head of delegation)
Office of the Attorney General
Substitut/e
Mr Peter GRECH
Attorney General
Office of the Attorney General

Ms Nadia CAMILLERI
Office of the Attorney General
Substitut/e
Ms Victoria BUTTIGIEG
Assistant Attorney General
Office of the Attorney General

REPUBLIC OF MOLDOVA / REPUBLIQUE DE MOLDOVA

Mme Cornelia VICLEANSCHI (Chef de délégation)
Ancien Procureur
Bureau du Procureur Général
Substitut/e
Mr Alexandru CLADCO
Prosecutor
Head of Unit for analysis and implementing of ECHR
General Prosecutor's Office

Mr Valeriu CUPCEA
Senior Inspector
Legislation and Anti-corruption Expertise Directorate
National Anti-corruption Centre

MONACO

Mme Marie-Pascale BOISSON (Chef de délégation)
Directeur du Service d'Information et de Contrôle
sur les Circuits Financiers (SICCFIN)
Département des Finances et de l'Economie
Substitut/e
M. Jean-Marc GUALANDI
Conseiller Technique - SICCFIN
Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits
Financiers Département des Finances et de l'Economie

M. Eric SENNA
Conseiller à la Cour d'Appel
Palais de Justice

Substitut/e
Mme Antonella SAMPO-COUMA
Administrateur Principal
Direction des Services Judiciaires

MONTENEGRO

Mr Dušan DRAKIC (Head of Delegation)
Senior Advisor
Directorate for Anti-Corruption Initiative

Substitut/e
Ms Mirela BAKALBASIC
Advisor
Directorate for Anti-Corruption Initiative

NETHERLANDS / PAYS-BAS

Mrs Desiree de VRUGHT (Head of delegation)
Senior Policy Advisor
Ministry of Security and Justice
Law Enforcement Department
Fraud Unit

Ms Anneloes van der ZIJDE
Policy Advisor
Ministry of the Interior and Kingdom Relations
Substitut/e
Mr Richard HAGEDOORN
Senior Policy Officer
Ministry of the Interior and Kingdom Relations

NORWAY / NORVEGE

Mr Atle ROALDSOY (Head of delegation)
Policy Director
Section for European and International Affairs
Ministry of Justice and Public Security

Mr Jens-Oscar NERGARD
Senior Adviser
Ministry of Local Government and Modernisation

Substitut/e
Ms Ingrid SAND
Special Adviser
Constitutional Department
Parliament

Substitut/e
Mr Anders Schiøtz WORREN
Adviser
Section for European and International Affairs
Ministry of Justice and Public Security

POLAND / POLOGNE

Mr Rafał KIERZYNKA (Head of delegation)
Judge in European Criminal Law Division
Criminal Law Department
Ministry of Justice
Substitut/e
Mr Krzysztof KRAK
Director of the Cabinet of the Head of the Bureau
Central Anticorruption Bureau (CBA)

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

PORTUGAL

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

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

ROMANIA / ROUMANIE

Mr Cornel Virgiliu CALINESCU (Head of delegation)
Head of the National Office for Crime Prevention
and Asset Recovery
Ministry of Justice

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

Substitut/e
Mr Andrei FURDUI
Legal Advisor
National Office for Crime Prevention and Asset Recovery
Ministry of Justice

Substitut/e
Ms Oana Andrea SCHIMIDT HAINEALA
Prosecutor
Member of the Superior Council of Magistracy

RUSSIAN FEDERATION / FEDERATION DE RUSSIE

Mr Aleksandr BUKSMAN (Head of delegation)
First Deputy Prosecutor General
Prosecutor General's Office
Substitut/e
Mr Aslan YUSUFOV
Bureau Member / Membre du Bureau
Deputy Head of Directorate
Head of Section of supervision over implementation
of anti-corruption legislation
Prosecutor General's Office

NN
Substitut/e
Mr Andrei ILIN
Senior Advisor
Administration of the President

SAN MARINO / SAINT-MARIN

Mr Eros GASPERONI (Head of delegation)
First Secretary
Ministry of Foreign Affairs
Substitut/e
Mr Stefano PALMUCCI
Official at the Department of Foreign Affairs

Ms Sabrina BERNARDI
Head of the State Lawyers' Office
Substitut/e
Ms Marina MARFORI
State Lawyers' Office
Expert in Legislative Studies

SERBIA / SERBIE

Ms Mirjana MIHAJLOVIC (Head of delegation)
Adviser to the Minister
Ministry of Justice
Substitut/e
Mr Radomir ILIC
Adviser to the Minister
Ministry of Justice

Mr Vladan JOKSIMOVIC
Deputy Director of Anti-Corruption Agency
Substitut/e
Mr Jovan COSIC
Head of Department for Normative Affaires
Ministry of Justice

SLOVAK REPUBLIC / REPUBLIQUE SLOVAQUE

Ms Alexandra KAPISOVSKA (Head of delegation)
Legal Adviser
Ministry of Justice

Ms Dagmar FILLOVA
Criminal Law Legislation Division
Ministry of Justice

SLOVENIA / SLOVENIE

Ms Vita HABJAN BARBORIČ (Head of delegation)
Bureau Member / Membre du Bureau
Head of the Centre for Prevention and Integrity of Public
Service
Commission for the Prevention of Corruption

Mr Matjaž MEŠNJAK
Adviser to the Commission
Commission for the Prevention of Corruption

SPAIN / ESPAGNE

Ms Ana ANDRES BALLESTEROS (Head of delegation)
Deputy Directorate General for Justice Affairs in the EU
and International Organisation
Ministry of Justice
Substitut/e
Mr Rafael BLAZQUEZ
Technical Counsellor
DG for International Cooperation
Ministry of Justice

Mr Rafael VAILLO RAMOS
Technical Adviser
DG for International Cooperation
Ministry of Justice
Substitut/e
Mr Angel SANZ MERINO
Technical Counsellor in the DG for Interior Policy
Ministry of the Interior

SWEDEN / SUEDE

Mr Mats JANSSON (Head of delegation)
Division for Criminal Law
Ministry of Justice

Mr Walo VON GREYERZ
Legal Adviser
Division for Criminal Law
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

Substitut/e

M. Jacques RAYROUD
Procureur fédéral en chef
Ministère public de la Confédération

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

Substitut/e

M. Jean-Christophe GEISER
Avocat
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

Mrs Elena SAZDOV
Ministry of Justice

TURKEY / TURQUIE

Mr Faris KARAK (Head of Delegation)
Judge
Deputy General Director of International Law and Foreign Relations
Ministry of Justice

Substitut/e

Mr Dursun Ali DEMİRBOĞA (Ph.D.)
Judge
Ministry of Justice

Mr Bilal YILDIZ
Chief Inspector
Vice President of Prime Ministry Inspection Board

Substitut/e

Mr Mustafa BURAK ÇIL
Judge
Ministry of Justice

UKRAINE

Mr Oleksandr DANYLUYK (Head of delegation)
Representative of the President of Ukraine
within the Cabinet of Ministers

Mr Robert SIVERS
Head of the Anticorruption Policy Department
Ministry of Justice

Substitut/e

Mr Oleksiy SVIATUN
Senior expert
Administration of the President
International Legal Issues Sector, Department of Foreign Policy and European Integration

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

Mr David MEYER (Head of delegation)
Head of International Relations
Law Rights and International Directorate
Ministry of Justice

Substitut/e

Ms Fiona SALEM
Senior Adviser
International Relations
Law Rights and International Directorate
Justice Policy Group
Ministry of Justice

Ms Amrita OHBI
International Relations
Justice Policy Group
Ministry of Justice

UNITED STATES OF AMERICA / ETATS-UNIS D'AMERIQUE

Mr Robert LEVENTHAL (Head of delegation)
Director - Anticrime Programmes Division
Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs
U.S Department of State

Substitut/e

Ms Jane LEY
Senior Anticorruption Advisor (ATSG)
International Narcotics and Law Enforcement Bureau
U.S Department of State

Mr Michael OLMSTED
Senior Counsel for the European Union
U.S. Department of Justice
U.S. Mission to the European Union

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE / ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Mr Robert NEILL (United Kingdom)
Member of the Committee on Legal Affairs
and Human Rights

Substitut/e
Mr Kimmo SASI (Finland)
Member of the Committee on Legal Affairs and Human
Rights

REPRESENTATIVES OF THE CDCJ / REPRÉSENTANTS DU CDCJ

Ms Ayben IYISOY (Turkey)
Judge, Head of Department
General Directorate of International Law and Foreign
Relations
Ministry of Justice

Substitut/e
Ms Merima BAKOVIC (Montenegro)
Senior Adviser in Department of Judiciary
Ministry of Justice and Human Rights

REPRESENTATIVE OF THE CDPC / REPRÉSENTANT DU CDPC

Ms Helena LIŠUCHOVÁ
Head of International Cooperation Department
Ministry of Justice

PRESIDENT OF THE STATUTORY COMMITTEE OF GRECO / PRÉSIDENT DU COMITÉ STATUTAIRE DU GRECO

Mr Peter GUNNING
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Permanent Representative
Permanent Representation of Ireland to the Council of Europe

COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK (CEB) / BANQUE DE DEVELOPPEMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE (CEB)

Ms Katherine DELIKOURA
Chief Compliance Officer

OBSERVERS / OBSERVATEURS

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) / Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)

M. Patrick MOULETTE
Division de Lutte contre la Corruption
Direction des Affaires Financières, Fiscales et des Entreprises
Ms Inese GAIKA
Anti-Corruption Division
Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs

Ms Olga SAVRAN
Anti-Corruption Network for Transition Economies
within Anti-Corruption Division

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)

Mr Dimitri VLASSIS
Chief of the Crime Conventions Section
Division for Treaty Affairs
Ms Annika WYTHES

Ms Brigitte STROBEL-SHAW
Crime Prevention and Criminal Justice Officer
Corruption & Economic Crime Section
Treaty and Legal Assistance Branch

International Anti-Corruption Academy (IACA) / Academie Internationale de Lutte contre la Corruption (IACA)

Mr Martin KREUTNER
Dean - Executive Secretary of the Assembly of Parties
Ms Christiane POHN-HUFNAGL
Chief of Staff

Mr Ernst SCHMID
Head of External Relations & Protocol

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

Mr Jorge GARCIA-GONZALES
Director
Department of Legal Cooperation
Secretariat for Legal Affairs

ANNEXE II – Autres réunions

Relations extérieures

Le Président, les experts ou le Secrétariat du GRECO sont intervenus dans les réunions suivantes :

Union Européenne

- ▶ Audition commune – « Vers un niveau élevé de responsabilité, de transparence et d'intégrité au sein des institutions européennes » – organisée par les commissions du contrôle budgétaire, des affaires juridiques, des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, ainsi que des affaires constitutionnelles du Parlement européen (Bruxelles, 26 mars 2015) – Secrétariat
- ▶ Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe du Parlement européen – conférence-débat sur la lutte contre la corruption et la criminalité organisée dans l'Union européenne (Bruxelles, 20 octobre) – Secrétariat

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)

- ▶ Réunion des pays nordiques sur la réglementation du financement de la vie politique (Stockholm, 10 mars) – Secrétariat
- ▶ Conférence mondiale sur l'argent en politique organisée par International IDEA, le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération du Mexique en collaboration avec l'OCDE et l'Institut national électoral (INE) (Mexico, 3-5 septembre) – Président, M. Fernando JIMENEZ-SANCHEZ, évaluateur du GRECO, Secrétariat

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

- ▶ OCDE/ACN, RAI et RACVIAC – Réunion sur l'efficacité des mesures de prévention de la corruption (Zagreb, 18-19 mai) – Président
- ▶ 16^e réunion de suivi du Plan d'action anticorruption d'Istanbul/Réseau anticorruption pour l'Europe orientale et centrale (Paris, 8-9 octobre) – Secrétariat

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/ Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH)

- ▶ Atelier d'experts sur les partis politiques (Kiev, 14-16 juillet) – Secrétariat

Nations Unies

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

- ▶ 13^e congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale (Doha, Qatar, 12-19 avril) – Secrétariat
- ▶ Groupe d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption – 6^e session (Vienne, 1^{er} juin et 5 juin) – Secrétariat

- ▶ Réunion intergouvernementale ouverte pour examiner toutes les options en vue d'un mécanisme approprié et efficace de révision de la Convention des Nations Unies contre la corruption (Vienne, 29 septembre) – Vice-Président
- ▶ Conférence des Etats parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption – 6^e session (Saint-Petersbourg, 2-6 novembre) – Secrétariat

Autres

- ▶ Conférence-débat sur le renforcement de l'indépendance et des modèles institutionnels du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption de Lettonie – KNAB (Riga, 23 janvier) – Secrétariat
- ▶ Conférence-débat organisée par la sous-commission sur la prévention de la corruption du Parlement de Lettonie sur l'avenir du KNAB (Riga, 10 février) – Vice-Président
- ▶ Colloque en présence de représentants des institutions nationales belges sur les attentes actuelles en ce qui concerne les réformes anticorruption (Bruxelles, 27 mars) – Secrétariat
- ▶ Audition de la commission des finances de l'Assemblée nationale française sur l'avancement des réformes sur la transparence et le contrôle du financement des partis politiques (Paris, 31 mars) – Secrétariat
- ▶ Académie des juges et des procureurs « Pavel Shatev » / Instrument d'assistance technique et d'échange d'informations de la Commission européenne (TAIEX) – atelier international sur la lutte contre la corruption (Skopje, 22-23 avril) – Président
- ▶ Quatrième Forum eurasiatique de lutte contre la corruption intitulé « Prevention of Corruption: new approaches », organisé par l'Institut de législation et de droit comparé (auprès du Gouvernement de la Fédération de Russie), la Chambre des comptes russe et la Douma d'Etat (Moscou, 23-24 avril 2015) – Aslan YUSUFOV, membre du Bureau
- ▶ Comité d'organisation du 6^e Symposium de la Commission indépendante de lutte contre la corruption (ICAC) de Hong Kong, Conférence – Un avenir sans corruption : une vision des stratégies multiples (Hong Kong, 11-13 mai) – Président
- ▶ Académie judiciaire de Croatie – séminaire régional sur les normes en matière de prévention de la corruption des juges et des procureurs (Cavtat, 20-21 mai) – Président
- ▶ Conférence du Ministère polonais de la Justice – Prévention de la corruption des juges, des procureurs et des parlementaires à l'aune du 4^e Cycle d'Evaluation du GRECO (Varsovie, 29 mai) – Yves-Marie DOUBLET, évaluateur du GRECO, Secrétariat
- ▶ Réunion des procureurs d'Etat de Slovénie (Bohinj, 10-11 juin) – Président

- ▶ Conférence du Forum anticorruption organisée par Deutsche Bank AG – Paiements de facilitation : corruption ou paiements licites ? (Francfort, 2 juillet 2015) – Secrétariat
- ▶ « Débats européens » publics, une initiative du Vice-Premier ministre bulgare chargé de la Coordination des politiques européennes et des Affaires institutionnelles – Objectifs, défis et bonnes pratiques pour prévenir et combattre la corruption (Sofia, 3 juillet) – Président
- ▶ Cérémonie d'investiture des capitaines-régents de Saint-Marin (Saint-Marin, 1^{er} octobre) – Président
- ▶ GOPAC – Conférence mondiale des parlementaires contre la corruption (Yogyakarta, 6-8 octobre) – Secrétariat
- ▶ Groupe de travail conjoint de lutte contre la corruption, Groupe d'action financière (GAFI) / G20 – Le rôle des institutions financières dans la lutte contre la corruption – dialogue avec des institutions financières : politiques anticorruption internes dans le secteur bancaire ; expérience de la mise en œuvre des normes du GAFI relatives aux personnes politiquement exposées (Paris, 17 octobre) – Secrétariat
- ▶ Académie judiciaire de Slovaquie, Conférence sur les enseignements du 4^e Cycle d'Evaluation (Brdo pri Kranju, 22 octobre) – Président
- ▶ Atelier sur le processus législatif en lien avec le financement des partis politiques et des campagnes électorales et référendaires, département fédéral de Justice de la Suisse (Berne, 3 novembre) – Secrétariat
- ▶ Prévenir. Combattre. Agir. – Conférence internationale de lutte contre la corruption organisée par le Conseil national des réformes de l'Ukraine (Kiev, 16 novembre) – Secrétariat
- ▶ Conférence du ministère polonais des Finances – Contre le blanchiment de capitaux issu de la corruption (Varsovie, 17-18 novembre) – Cornelia GÄDIGK, évaluatrice du GRECO
- ▶ Séminaire international sur la prévention de la corruption dans la société contemporaine, organisé par le Centre de recherche en droit pénal, université Miguel Hernández (Elche, 24-25 novembre) – Secrétariat
- ▶ Faculté de droit, université d'Aix-en-Provence – 3^e colloque annuel sur la corruption (Aix-en-Provence, 12 décembre) – Secrétariat
- ▶ promouvoir l'éthique publique/à prévenir la corruption aux niveaux local et régional (Paris, 17 février) – Secrétariat
- ▶ Programme conjoint UE/Conseil de l'Europe – Soutenir les autorités kazakhes dans l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système judiciaire kazakh : table ronde sur l'éventuelle adhésion du pays aux conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine du droit pénal (Strasbourg, 3 mars) – Secrétariat
- ▶ Projet conjoint UE/Conseil de l'Europe – Renforcer la coordination des politiques et des pratiques en matière de lutte contre la corruption en Turquie (TYSAP) : formation destinée aux inspecteurs des comités d'inspection des services du Premier Ministre et d'autres ministères (Strasbourg, 13 mars) – Secrétariat
- ▶ Séminaire organisé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et l'Assemblée parlementaire des pays turcophones – Transparence du fonctionnement et responsabilité des institutions élues (Istanbul, 26-27 mars) – Yves-Marie DOUBLET et Ömer Faruk GENÇKAYA, évaluateurs du GRECO
- ▶ Visite de délégations du parquet général du Kirghizstan et du bureau de l'OSCE à Bichkek (Strasbourg, 27 mars) – Secrétariat
- ▶ Projet conjoint UE/Conseil de l'Europe – Protection des droits des entrepreneurs contre la corruption en Fédération de Russie (PRECOF-RF) : visite du médiateur commercial fédéral de la Fédération de Russie (Strasbourg, 9-10 avril) – Secrétariat
- ▶ Groupe de travail pour l'élaboration d'un projet de plan d'action pour encadrer le suivi du Livre blanc du CDPC sur le crime organisé transnational (Paris, 17 avril et 17-18 septembre) – Elena KONCEVICIUTE, membre de délégation auprès du GRECO, Secrétariat
- ▶ Echange de vues entre le Président du GRECO et le Comité des Ministres (1231^e réunion des Délégués des Ministres, Strasbourg, 17 juin) – Président
- ▶ Direction de l'audit interne et de l'évaluation, groupe de réflexion sur la coopération avec des ONG dans le domaine de la normalisation et le suivi : facteurs de succès (19 juin) – Secrétariat
- ▶ Commission de Venise/Institut de relations internationales de Prague, table ronde – lustration passée et présente : similitudes, différences, normes applicables (Prague, 7 septembre) – Elena KONCEVICIUTE, membre de délégation du GRECO
- ▶ 48^e réunion plénière du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) – présentation des travaux de la rapporteure du GRECO pour l'égalité de genre (14 septembre) – Secrétariat

Conseil de l'Europe

Le Président, les experts ou le Secrétariat du GRECO sont intervenus dans les réunions suivantes :

- ▶ Visite au Conseil de l'Europe du ministère norvégien des Affaires étrangères et du Bureau du Mécanisme financier (Strasbourg, 14 janvier) – Secrétariat
- ▶ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux – réunions d'experts sur les futures activités visant à

- ▶ 7^e forum de Prague : Vers une plateforme paneuropéenne sur l'éthique, la transparence et l'intégrité dans l'éducation (Prague, 1-2 octobre) – Vice-Président
- ▶ Conseil de l'Europe/ministère de la Justice de la République tchèque/subventions de l'EEE et de la Norvège, Conférence : Tendances actuelles de la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le recouvrement d'avoirs criminels en Europe (Prague, 20-21 octobre) – Vice-Président, Nina BETETTO et Yves Marie DOUBLET, évaluateurs du GRECO, Secrétariat
- ▶ Projet conjoint UE/Conseil de l'Europe – PRECOP-RF: table ronde sur la protection des entreprises contre la corruption – expérience nationale du médiateur commercial fédéral (Saint-Petersbourg, 3 novembre) – Secrétariat
- ▶ Réunion informelle entre les présidents et les secrétaires exécutifs des organes consultatifs et de monitoring convoquée par le Secrétaire Général (Strasbourg, 23 novembre) – Président, Secrétariat
- ▶ Commission pour l'égalité de genre – session de formation et échange de vues (Strasbourg, 17-18 novembre) – Helena LIŠUCHOVÁ, rapporteur du GRECO pour l'égalité de genre
- ▶ Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'APCE et Division de soutien de projets parlementaires, séminaire – Financement des partis politiques et des campagnes électorales : législation et mécanismes de contrôle (Paris, 10-11 décembre) – Jens-Oscar NERGARD, membre de délégation du GRECO et Inga JAUNSKUNGA, expert du KNAB
- ▶ Préparation d'un rapport d'évaluation des risques de corruption au sein du ministère public de la République de Moldova (en cours) – Flemming DENKER, ancien chef de la délégation danoise du GRECO
- ▶ Elodie CUERQ, communication et relations institutionnelles, et David GINOCCHI, affaires juridiques, Haute autorité pour la transparence de la vie publique, France (21 avril)
- ▶ Andrew BRADLEY, directeur, Bureau d'International IDEA auprès de l'Union européenne (22 avril)
- ▶ Artem SYTNIK, directeur du Bureau national ukrainien de lutte contre la corruption, et Yegor SOBOLEV, président de la commission de lutte contre la corruption du Verkhovna Rada, à l'invitation du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (22 juin)
- ▶ Aram KHAGHAGHORDYAN, étudiant doctorant à la Hertie School of Governance (24 juin)
- ▶ Silvio GONZATO, Service européen pour l'action extérieure (EEAS), directeur des droits de l'homme et de la démocratie (9 juillet)
- ▶ Eric FREJABUE et Dragana GLUHOVIC, conseillers, Section de l'Etat de droit, Délégation de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine et représentant spécial de l'Union européenne (23 septembre)
- ▶ Tina GEWIS, Chef de l'unité Etat de droit, OSCE/BIDDH (21 octobre)
- ▶ Jean Pierre CHABOT, directeur de programme, Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption – GOPAC (19 novembre)
- ▶ Yves LETERME, Secrétaire général, International IDEA et Andrew BRADLEY, directeur, Bureau d'International IDEA auprès de l'Union européenne (20 novembre)
- ▶ Francesco MERLONI, Autorité italienne de lutte contre la corruption (ANAC), à l'invitation du Secrétaire général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (8 décembre)
- ▶ Laura FERRARA, membre du Parlement européen et rapporteur sur la criminalité organisée et la corruption (16 décembre)

Rencontres individuelles

Le Secrétaire exécutif et/ou d'autres membres du Secrétariat ont rencontré :

- ▶ Mirza USTAMUJIĆ, Membre de la Chambre des représentants, Parlement de Bosnie-Herzégovine (15 janvier)
- ▶ Vitālijs ORLOVS, président de la commission du mandat, de l'éthique et des projets du Parlement de Lettonie (22 janvier)
- ▶ Claude MORAES – Membre du Parlement européen, président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (4 mars)
- ▶ Sabine ZWAENEPOEL, adjointe du chef de l'unité de lutte contre la criminalité organisée, Commission européenne (17 mars)
- ▶ Romain COLAS, membre du parlement, rapporteur spécial, commission des finances du Parlement français (31 mars)

Rencontres d'information sur le GRECO

Groupes d'étude en visite au Conseil de l'Europe

- ▶ Officiers supérieurs de la gendarmerie, France (14 janvier)
- ▶ Services de presse de ministères, Belarus (11 février)
- ▶ Réunion d'informations avec le nouveau personnel et les nouveaux stagiaires du Conseil de l'Europe (12 mars)
- ▶ Agence de la démocratie locale et Association des jeunes avocats, Géorgie (13 mai)
- ▶ Présidents des cours d'appel, Pologne (20 mai)
- ▶ Juges, Suède (20 mai)
- ▶ Ecole nationale de la magistrature, France (24 juin)
- ▶ Représentants de la société civile (ONG, médias) et universitaires de la République kirghize (9 juillet)
- ▶ Cour constitutionnelle de Moldova (9 juillet)
- ▶ Institut des droits de l'homme de Barcelone (29 septembre)

ANNEXE III – Secrétariat du GRECO

(au sein de la Direction générale Droits de l'Homme et État de Droit, Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité)

Secrétaire Exécutif

Wolfgang Rau, Secrétaire exécutif

Elsbeth Reilly, Assistante particulière
Penelope Prebensen, Assistante administrative

Section I

Björn Janson, Adjoint au Secrétaire exécutif
Laura Sanz-Levia, Administratrice
Sophie Meudal-Leenders, Administratrice
Valentina d'Agostino, Agent détaché
Marie-Rose Prevost, Assistante

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

Albanie
Belarus
Bosnie-Herzégovine
Croatie
Danemark
Estonie
Finlande
Hongrie
Islande
Irlande
Italie
Malte
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

Section II

Christophe Speckbacher, Chef
Michael Janssen, Administrateur
Liubov Samokhina, Administratrice
Laure Pincemaille, Assistante

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

Bureau central – Logistique

Penelope Prebensen, Chef
Marie-Rose Prevost
Laure Pincemaille

La corruption constitue une menace grave et permanente à l'encontre des institutions démocratiques, autant qu'un affront aux droits de l'homme, qui sont au cœur même des valeurs du Conseil de l'Europe.

Le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) surveille l'application de l'ensemble des instruments anti-corruption du Conseil de l'Europe. Dans le cadre du mécanisme, 49 Etats membres – la totalité du continent européen et les Etats-Unis d'Amérique – travaillent ensemble dans le but d'améliorer leur capacité à prévenir et à lutter contre la corruption.

Les évaluations du GRECO se composent d'une analyse en profondeur de la législation, des dispositifs institutionnels et des politiques et pratiques anti-corruption, qui est ensuite confrontée à la réalité sur place lors de visites d'évaluation effectuées dans chaque Etat membre. Cette « validation » par les visites est d'une importance primordiale pour la crédibilité globale du processus. Une pression constructive par les pairs s'opère au sein du GRECO lors de l'examen des rapports par la session plénière du GRECO.

Les recommandations adressées à chaque Etat membre forment le noyau des rapports d'évaluation du GRECO. Leur mise en œuvre et leur impact sont évalués lors des différentes étapes des procédures de conformité destinées à s'assurer que les pays s'efforcent activement de mettre en œuvre des réformes efficaces.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE