

Strasbourg, 26 juillet 2007

Greco Eval III (2007) 7F Rev4

Troisième Cycle d'Evaluation

GUIDE pour les Evalueurs du GRECO

Mémoire préparé
par le Secrétariat

Directives pour les Evalueurs du GRECO

I. PROCEDURES

1) Etape préparatoire

1. Préparez-vous soigneusement avant la visite dans le pays¹:
 - lisez attentivement les instruments juridiques/normes du Conseil de l'Europe pertinents pour l'évaluation ;
 - examinez les réponses au questionnaire et le projet de partie descriptive du rapport (DDP), les textes législatifs ou réglementaires et autres textes pertinents fournis ;
 - n'hésitez pas à contacter le Secrétariat s'il vous faut des éléments supplémentaires (ne pas contacter directement le pays objet de l'évaluation !) ;
 - marquez les points qui doivent être clarifiés et formulez les questions préliminaires ;
 - informez-vous sur la situation politique dans le pays à évaluer et, si vous le pouvez, complétez par vous-même les informations fournies par le Secrétariat ;
 - lisez attentivement les rapports d'évaluation et de conformité des Premier et Deuxième Cycles du GRECO relatifs au pays à évaluer, afin de vous faire une idée de la situation et de vous familiariser avec les modalités de travail du GRECO.
2. Il vous sera demandé de donner votre avis sur le projet de programme de la visite : assurez-vous que le programme est équilibré et qu'il prévoit des rencontres avec toutes les institutions et acteurs pertinents au niveau le plus approprié pour répondre à vos questions.
3. Vous êtes tenus de respecter la confidentialité en ce qui concerne l'évaluation, les documents et les informations dont vous aurez eu connaissance.
4. Le Secrétariat prendra toutes les dispositions pratiques, billets, hébergement, etc. en consultation avec vous.

2) Visite dans le pays

1. Au début de la visite, une réunion préparatoire sera organisée (Equipe d'Evaluation du GRECO/EEG et Secrétariat). Il est attendu de vous qu'à cette occasion, vous soyez en mesure de discuter de la DDP, des réponses au questionnaire et des points nécessitant plus amples éclaircissements ; les tâches/questions seront réparties entre les membres de l'EEG en fonction des domaines de compétence de chacun.
2. Durant les réunions :
 - respectez l'approche collégiale de l'EEG (fonctionnez en équipe)
 - soyez courtois et diplomate, mais n'hésitez pas à insister pour obtenir les informations nécessaires ;
 - restez neutre (évitez d'exprimer des positions personnelles durant des réunions officielles) et faites, autant que possible, preuve d'empathie (sans pour autant tomber dans les concessions) ;
 - participez activement aux discussions, mais respectez le temps imparti pour chaque réunion, et veillez à laisser suffisamment de temps pour que chaque membre de l'équipe puisse poser des questions ;
 - les questions devraient, de manière générale, compléter la DDP, répondre au questionnaire et couvrir les aspects théoriques et pratiques ;

¹ Il convient de garder à l'esprit qu'une évaluation du GRECO exige un travail important de préparation, en particulier pour l'examen des documents écrits fournis en vue de la visite. L'investissement en temps à cette étape de la procédure est primordial ; il permet de se concentrer sur l'essentiel durant la visite dans le pays, qui est courte et très intense (les journées de travail sont longues !). Cette préparation facilite également la rédaction de la partie analytique du rapport.

- prenez des notes à toutes les réunions, même lorsque les sujets ne relèvent pas au premier chef de votre responsabilité ;
 - faites preuve de souplesse : il est possible que des interlocuteurs ne viennent pas aux réunions – soyez prêts à vous adapter à d'éventuels changements de programme ;
 - gardez à l'esprit que les informations communiquées sont confidentielles, notamment durant des rencontres avec des représentants de la société civile ;
 - ne divulguez pas d'informations sur l'évaluation à la presse. Si nécessaire, le Secrétariat répondra aux questions des médias concernant le but de la visite, le travail du GRECO, etc., mais il ne faut faire aucune déclaration sur le fonds de l'évaluation.
3. Des sessions internes de débriefing seront organisées par le Secrétariat à la fin de chaque journée et/ou à la fin de la visite. Elles seront pour vous l'occasion de donner un premier avis et de formuler des suggestions de recommandations.

3) Après la visite

1. Votre analyse doit être soumise par écrit au Secrétariat dans les deux semaines suivant la visite : assurez-vous de ne pas répéter des informations figurant déjà dans la DDP, soyez concis et factuel et étayez vos conclusions par un raisonnement solidement argumenté.
2. Sur la base de votre contribution, le Secrétariat élaborera un projet de rapport (la version P1).
3. Vous êtes invités à formuler vos observations concernant la version P1, (de préférence) dans la semaine suivant la réception du document.
4. Le Secrétariat élaborera une version modifiée du rapport (version P2) reflétant vos observations, qui sera envoyée au pays concerné.
5. Une fois reçues les observations du pays sur la version P2, le Secrétariat formulera des suggestions pour des modifications supplémentaires au rapport (version P3).
6. Vous êtes invités à formuler sans attendre vos observations concernant la version P3, ensuite de quoi le rapport sera envoyé – pour information – au pays concerné et au GRECO.

4) Procédure d'adoption

1. Il est attendu de votre part que vous prêtiez votre concours au processus d'adoption du rapport durant une réunion plénière du GRECO (1 à 2 jours) à Strasbourg.
2. Durant la plénière, il vous sera demandé de présenter brièvement votre partie du rapport et de justifier si besoin, vos constatations, conclusions et recommandations.
3. Votre présence pourrait également être requise pour les réunions préliminaires et réunions de rédaction², qui seront organisées respectivement avant et après la discussion de la version P3 du rapport en plénière.
4. A toutes les réunions, il vous est demandé de soutenir l'avis de l'EEG, chaque fois que cela semble justifié.
5. Veuillez garder à l'esprit que l'intégralité de la procédure d'évaluation est confidentielle : le rapport adopté demeure confidentiel jusqu'à ce que le pays concerné décide de le rendre public.

² Il est fréquent que des informations pouvant entraîner des modifications dans la partie analytique du rapport - voire des recommandations - parviennent très tardivement. En principe, vous limiterez vos commentaires aux informations recueillies durant la visite dans le pays, toutefois - en consultation avec le Secrétariat du GRECO -, vous pouvez estimer qu'il est nécessaire de modifier votre analyse à la lumière des nouvelles informations communiquées.

II. QUESTIONS DE FOND

Partie I : "Chefs d'inculpation"

Vous trouverez ci-dessous une synthèse des principaux points discutés durant l'atelier de formation organisé le 29 mai 2007 dans le contexte de GRECO 33. Ces notes, qui constituent davantage un aide-mémoire qu'une liste définitive de points à explorer, ont pour but d'aider les évaluateurs dans leur travail, en particulier pour les visites dans le pays. Elles signalent un certain nombre de points auxquels les évaluateurs devraient être particulièrement attentifs dans leurs discussions avec les autorités et autres interlocuteurs rencontrés durant la visite. Les évaluateurs peuvent, bien entendu, soulever d'autres points mais il serait bon d'éviter de revenir sur des questions pour lesquelles des informations appropriées ont déjà été données dans les réponses au questionnaire.

Eléments de l'infraction (en droit interne et dans les décisions de justice/jurisprudence)

Corruption active et passive

- Définitions du corrupteur/du corrompu
- Agissements prohibés et possibilité de sanctionner des actes préparatoires à la commission de l'infraction (différenciation entre la corruption et d'autres infractions générales d'abus et malversations liées à la fonction)
 - *Corruption active* : proposer, offrir ou donner
 - *Corruption passive* : solliciter ou recevoir, accepter une offre ou une promesse
- Objet de la corruption : avantages matériels ou immatériels
- Corruption au profit de tiers
- Pots-de-vin et corruption par le biais d'intermédiaires (par exemple représentants locaux) et niveau de connaissance requis de la part de l'intermédiaire
- Lien entre l'avantage offert/proposé/accordé et l'action envisagée/réalisée ou l'acte d'omission
 - "Entente de corruption"
 - Niveau de preuve requis pour démontrer l'existence d'une entente de corruption
- Restrictions
 - (a) Secteur public et privé :
 - Élément intentionnel de l'infraction
 - Signification de l'expression "avantage indu"
 - (b) Secteur privé :
 - Dans le cadre d'activités commerciales
 - Par violation de ses devoirs

Trafic d'influence

- Influence illicite : l'élément intentionnel de la corruption

- Délimitation entre les formes légitimes et illégitimes d'exercice d'influence (*lobbying*)

Sanctions

- Eventail des sanctions dans les textes légaux et dans la pratique
 - Effectivité, proportionnalité et caractère dissuasif
 - Rapport entre le nombre de poursuites engagées et le nombre de condamnations prononcées
 - Conséquences de la pratique de la négociation de peine (*plea-bargaining*)
 - Possibilité de cumul entre différents types de sanctions

Prescription

- Effet de la prescription :
 - Définition/calcul du jeu de la prescription
 - Interruption ou suspension éventuelle de la prescription

Compétence et aspects internationaux

- Compétence territoriale :
 - Comment déterminer le territoire sur lequel l'infraction a été commise?
 - Application aux actes préparatoires ou à la complicité
- Compétence fondée sur la nationalité :
 - Possibilité d'engager des poursuites dans des affaires de corruption intervenant en-dehors du territoire d'un Etat partie et impliquant les ressortissants, agents publics et membres d'assemblées publiques de celui-ci
 - Restrictions à l'application de la juridiction liée à la nationalité³
- Possibilité d'application d'autres formes de juridiction

Moyens de défense

- Etendue des moyens de défense possibles au titre du droit pénal substantif, par exemple regret réel, coercition, sollicitation etc.
- Application pratique de moyens de défense spéciaux : effet automatique, à la discrétion du procureur et/ou du contrôle juridictionnel ; protections possibles contre les abus
- Conséquences lorsqu'un moyen de défense est appliqué avec succès (impunité/réduction de peine pour le corrupteur)

Réserves et déclarations

- Raison d'être et contenu des réserves/déclarations pertinentes

³ Par exemple, sous la forme d'une condition de double incrimination.

Partie II : "Transparence du financement des partis politiques"

Les points ci-après constituent une synthèse des discussions durant l'atelier de formation organisé les 22 et 23 mars 2007 dans le contexte de GRECO 32. Ces notes, basées sur les conclusions élaborées par Mme Patricia PEÑA et qui constituent davantage un aide-mémoire qu'une liste définitive de points à explorer, ont pour but d'aider les évaluateurs dans leur travail, en particulier pour les visites dans le pays. Elles signalent un certain nombre de points auxquels les évaluateurs devraient être particulièrement attentifs dans leurs discussions avec les autorités et autres interlocuteurs rencontrés durant la visite. Les évaluateurs peuvent, bien entendu, soulever d'autres points mais il serait bon d'éviter de revenir sur des questions pour lesquelles des informations appropriées ont déjà été données dans les réponses au questionnaire.

Partie générale

- Liens entre la corruption et le financement politique
 - Perception et réalité
 - Controverses récentes
- Grande diversité des cultures, systèmes et pratiques réglementaires dans la sphère politique:
 - Financement public ou financement privé
 - Dépenses/dons limités ou illimités
 - Supervision impliquant ou non les partis eux-mêmes
- Toutes les sources de financement politique prises en compte (en droit et éventuellement dans les activités de contrôle) :
 - Subventions des pouvoirs publics
 - Cotisations des adhérents
 - Dons (y compris autres qu'en espèces/en nature)
 - Avantages d'une fonction publique (en particulier avant des élections)
 - Revenus d'activités commerciales ou autres
- Dimension internationale du financement politique

Transparence

- Comment veiller à ce que les partis publient la totalité de leur financement : les difficultés
 - Intégralité des recettes⁴ (prêts, cotisations des adhérents, dons en nature etc.) et des dépenses⁵
 - Dépenses "normales" des partis et dépenses de campagnes
 - Structures dépendantes (liées) contre structures spécialisées (semi-) autonomes⁶
 - Détail des recettes : donneurs, date, montant, etc ... et des dépenses
 - Obligations de justificatifs
 - Publication en temps opportun
- Fonctions d'audit
 - Saine gestion opérationnelle, analyse des risques et systèmes de contrôle interne

⁴ Par exemple, les subventions publiques, les subventions indirectes, les dons en espèces, en nature, les cotisations des adhérents, les prêts etc.

⁵ Problèmes de sur ou de sous-facturation, dépenses de tiers dans des campagnes électorales, etc.

⁶ Organismes de formation, groupes parlementaires, structures locales, etc. : sont-ils considérés comme indépendants du parti ou le parti publie-t-il aussi des informations sur leurs recettes/dépenses ?

- Statut (indépendance), pouvoirs⁷ et responsabilité⁸ des auditeurs
- Portée de l'audit
- Implications de l'audit
- Equilibre entre la transparence/publication et le droit à la vie privée

Supervision

- Fonction de suivi – des approches nationales variées⁹ :
 - Indépendance
 - Pouvoirs et ressources
 - Champ du contrôle
 - Rôle dans la garantie de la transparence
 - Mécanisme en place pour rendre des comptes
 - Rôle contraignant
 - Rôle en matière de conseil et de formation
- Fonctionnement en théorie et dans la pratique (par exemple contrôle pro-forma ou contrôle approfondi)

Sanctions

- Eventail des sanctions (depuis des amendes administratives minimales jusqu'à la dissolution des partis politiques)
 - Etendue des dispositions répressives
 - Efficacité, proportionnalité (besoin de refléter la nature de la violation) et caractère dissuasif
 - Application dans la pratique
- Implication de diverses entités¹⁰ dans les enquêtes et recoupement avec d'autres dispositions légales¹¹
- Diversité des registres nationaux des condamnations
 - Le nombre d'enquêtes et/ou de poursuites n'est pas indicatif du niveau de corruption
 - Responsabilité des personnes morales et responsabilité des personnes physiques
- Mécanismes d'appel

Autres points

- Respect de l'esprit de la loi ou respect de la lettre
- Loi réellement appliquée ou "tigre de papier"

⁷ Par exemple, ont-ils accès à l'ensemble des documents (contrats, factures, etc.) et entités constitutives du Parti ?

⁸ Par exemple, à qui signalent-ils les irrégularités ? Les auditeurs sont-ils suffisamment au fait des normes d'audit internationales telle que l'ISA 240 et l'ISA 315 ?

⁹ Commission électorale, organisme réglementaire spécial, commission parlementaire, service gouvernemental, institution "type Cour des Comptes" etc.

¹⁰ Les enquêtes pour violation des règles de financement politique sont-elles diligentées par l'organe de supervision, les services de répression, d'autres entités ? Existe-t-il une coopération entre diverses entités sur ces questions (par exemple avec les services fiscaux) ? Etc.

¹¹ Droit administratif ou droit pénal.