

**CONFERENCE « RENFORCER LA CAPACITE DES PARLEMENTAIRES, DES JUGES ET DES PROCUREURS
A PREVENIR LA CORRUPTION DANS LEURS PROPRES RANGS : LES TENDANCES QUI EMERGENT
APRES DEUX ANS DU IVE CYCLE D’EVALUATION DU GRECO »**

Laxenburg, 10-11 avril 2014

Conclusions du Rapporteur général, Yves-Marie Doublet
Directeur adjoint, Service des affaires financières, Assemblée Nationale, France

Quand on évoque le problème de la corruption aujourd’hui, plusieurs constats viennent à l’esprit.

Il y a d’abord les facteurs qui expliquent le phénomène.

La grande complexité de nos sociétés, caractérisée par des interactions toujours plus poussées entre acteurs économiques, politiques et sociaux, conduit à une multiplication des situations où la pratique de la corruption et des conflits d’intérêts peuvent surgir et où dès lors une déontologie s’impose. Sur son île déserte, Robinson Crusoé n’est pas exposé au risque de conflit d’intérêts. Ce risque naît avec l’apparition d’une vie sociale.

Il y a ensuite la perception de ce phénomène par la société.

La culture de la transparence qui s’est développée depuis quelques années fait aussi que ce qui était bénin et toléré est maintenant réprouvé et condamné.

Il y a enfin les effets de ce phénomène sur la société.

Le préambule de la convention pénale de la convention du Conseil de l’Europe de 1999 illustre bien ces conséquences : *« La corruption constitue une menace pour la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l’homme, sape les principes de bonne administration, d’équité et de justice sociale, fausse la concurrence, entrave le développement économique et met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondements moraux de la société ».*

Or élus, juges et procureurs sont au cœur de ce débat. Les uns et les autres, que ce soit dans une enceinte parlementaire ou dans un prétoire, prennent des décisions publiques engageant la collectivité. Les uns incarnent les valeurs de la démocratie, les autres l’Etat de droit. Mais si les citoyens n’ont plus confiance en eux, la démocratie est en péril. Les ministres et le secrétaire général adjoint du Conseil de l’Europe nous ont rendus attentifs à ce point. L’exemple de la Slovaquie évoqué hier aussi a été éclairant.

L’arsenal juridique pour réprimer la corruption s’est beaucoup développé notamment sous l’influence des conventions internationales. En revanche, la prévention de la corruption est une dimension plus récente et encore très balbutiante. Et les attentes des citoyens à l’égard de la prévention de la corruption, qui sont légitimes, sont plus vives que par le passé en particulier en période de crise économique où les efforts doivent être partagés. La méfiance à l’égard des décideurs publics s’est aussi accrue comme cela a été relevé. Par conséquent, préserver ces acteurs publics des risques de conflits d’intérêts, qui constituent le dénominateur commun du 4^{ème} cycle du GRECO, est essentiel car cela doit permettre de consolider le lien entre les citoyens et leurs institutions et en même temps sécuriser les décisions publiques.

Cette journée et demie de réflexions a livré deux enseignements et soulève une question.

- La prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs n'est pas une mode, c'est une nécessité ;
- Le cycle du GRECO sur ce sujet a des résultats positifs et constitue un facteur d'entraînement pour des réformes ;
- Faut-il aller plus loin ?

I. La culture d'intégrité et de déontologie n'est pas innée. Elle ne peut reposer sur la seule conscience individuelle, comme l'a rappelé Jane Ley. Elle exige de la vigilance, du discernement et du conseil et doit s'inscrire dans une démarche collective reposant sur des responsabilités personnelles.

Qu'il s'agisse des élus, des juges ou des procureurs, les leçons des évaluations du GRECO montrent que les règlements et législations des Etats membres sont à ce stade lacunaires ou en train d'être développées. Ces règlements et législations doivent désormais :

-1°). Définir les conflits d'intérêts. L'importance de la perception et le degré d'intensité des intérêts doivent être pris en compte. Il ne suffit pas en effet qu'il y ait simplement coexistence d'intérêts, ni convergence ou divergence mais bien conflit, c'est-à-dire contradiction. Le critère du temps interfère aussi. Les conflits d'intérêts doivent être prévenus aussi bien par rapport aux intérêts détenus avant et pendant qu'après l'exercice des fonctions comme l'a relevé un intervenant du Luxembourg. Mais il ne faut pas tomber pour autant dans l'excès, car le risque du procès permanent est réel. Tout parlementaire ou tout juge ou procureur a des intérêts, mais tous les intérêts ne sont pas générateurs, par eux-mêmes, de conflits.

-2°). Identifier les situations critiques ou problématiques sur un plan déontologique ;

-3°). Inciter à l'introduction de règles déclaratives car les déclarations, surtout si elles sont rendues publiques, favorisent l'émergence d'une culture de la déontologie et, plus concrètement, d'une prévention plus active des conflits d'intérêts ;

-4°). Mettre en place à l'intérieur ou à la périphérie du système des tiers, des autorités qui puissent apporter une mission de conseil. La déontologie a en effet besoin de référents. Il ne faut pas laisser l'élu, le juge ou le procureur à sa solitude déontologique. Nous avons eu hier une discussion sur ce sujet avec la représentante britannique sur les mérites comparés d'un contrôle interne ou externe.

Une des leçons de ces évaluations est que la déontologie est moins affaire d'interdits et de sanctions que de valeurs et de principes positifs qui doivent être mis en œuvre préventivement comme cela a été souligné par Mme Artukovic-Kunst. Mais il n'y a pas de recette pour prémunir avec certitude les élus, les juges ou les procureurs contre la corruption. Ce qui justifie la prudence des dispositions de la convention de l'ONU à laquelle M. Manquet a fait opportunément référence ce matin. En revanche, une culture de déontologie préventive peut s'avérer efficace car les sanctions pénales et disciplinaires, pour utiles et dissuasives qu'elles soient, ne sont pas toujours adaptées.

Le représentant du Liechtenstein a posé la question de savoir quelles sanctions devraient être imposées en cas de manquement à la réglementation des conflits d'intérêts. Ces sanctions doivent être proportionnées. Une sanction disproportionnée peut être inconstitutionnelle, comme cela a été jugé en France à propos de la privation de droits civiques pendant cinq ans à la suite d'une condamnation pour corruption. Rappelons-nous que le GRECO insiste pour que les sanctions soient effectives, dissuasives et proportionnées.

II. Le 4ème cycle du GRECO peut à n'en pas douter avoir des résultats positifs et inciter les Etats à se doter d'une législation adéquate et à engager des réformes politiques, institutionnelles et judiciaires.

J'entends bien les arguments de ceux qui seraient tentés de douter de cette entreprise. A première vue, le Quatrième cycle peut sembler ne pas reposer sur un instrument juridique bien précis. En réalité, comme l'a précisé M. Mrčela, les évaluations du GRECO prennent ancrage dans les principes fondamentaux et les normes en faveur d'institutions démocratiques fiables et efficaces, dont fait preuve le Conseil de l'Europe lui-même, avec sa « géométrie variable » d'organes intergouvernementaux et interparlementaires. Concernant l'approche adoptée pour le Quatrième cycle, le GRECO préfère évaluer chaque pays purement en fonction des mérites et du contexte qui lui sont propres et établir des recommandations ciblées, plutôt qu'évaluer la conformité à des dispositions spécifiques contenues dans les traités anti-corruption de l'organisation et imposer des règles uniformes.

Les évaluateurs savent pertinemment que les recommandations qui s'adressent aux parlementaires et aux magistrats ou procureurs se heurtent à de solides bastions corporatistes. Les parlementaires jaloux de leur autonomie sont habitués à définir eux - mêmes leurs règles de conduite. Les magistrats et les procureurs se méfient de toute intrusion du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif dans leur statut. L'évocation de la lutte feutrée en France entre le Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la justice ce matin nous a rappelé la sensibilité de ces rapports pour les nominations des magistrats du siège. Juges et procureurs des jeunes démocraties savent d'expérience le prix à payer de l'indépendance.

Faut-il pour autant baisser les bras et laisser ces acteurs de la vie publique courir le risque de conflits d'intérêts potentiels ou réels ? Faut-il s'en remettre au seul volontariat pour les registres de lobbyistes ? Faut-il se développer des zones grises pour les cadeaux aux élus ? Faut-il attendre d'hypothétiques législations nationales qui ne risquent d'accoucher que sous la pression de scandales, dans l'émotion médiatique du moment ? Nous avons eu hier avec la contribution d'une ONG l'exemple de demi - mesures s'agissant des parlementaires autrichiens.

S'agissant de la magistrature à l'inverse, la contribution extrêmement complète de M. Hornung sur les procédures de nomination et de promotion des magistrats allemands, les travaux de l'association internationale des juges mentionnés par M Reissner, les progrès enregistrés en Croatie dans la composition du Conseil des procureurs, le programme d'intégrité du parquet néerlandais très exhaustif qui vient d'être présenté par Mme Nooy et l'expérience polonaise d'application des recommandations du GRECO décrite par Mme Lewandowska, sont autant d'exemples de bonnes pratiques qui peuvent nourrir très utilement la réflexion des évaluateurs du GRECO.

La réflexion du GRECO a le mérite de situer les problèmes dans une perspective internationale. Sans verser dans l'angélisme il faut retenir **trois leçons** de cette première expérience.

La première c'est que dans cette matière on part quasiment de zéro. Les codes de déontologie sont encore pratiquement inconnus chez les parlementaires, et dans une moindre mesure, chez les juges et les procureurs. Dans notre échantillon de 17 pays évalués jusqu'à ce jour, un tiers a un code de conduite pour les juges. Lorsqu'ils existent, ils ont leurs forces et leurs faiblesses comme l'a indiqué Duro Sessa à propos de la Croatie. Tout est affaire de définition également. On a fait valoir que la Diète polonaise a un code de conduite. Ce n'est pas cependant tout à fait l'avis du GRECO, pour qui des principes qui invitent les parlementaires polonais à faire preuve d'objectivité et de largeur d'esprit ne constituent pas un mode d'emploi de prévention de la corruption.

En outre, pratiquement aucun Etat ne dispose non plus, dans notre échantillon, d'une définition du conflit d'intérêts. Par conséquent, l'aiguillon du GRECO va être fort parce que les Etats ne pourront pas se réfugier derrière des règles préexistantes.

Le deuxième point que je voudrais souligner, c'est qu'en choisissant d'un côté les parlementaires et de l'autre la magistrature et les procureurs, le GRECO a fait preuve de discernement. L'histoire politique des dernières années en Europe du Sud montre que les rapports ont souvent été tendus entre politiques et procureurs. Faire des uns l'objet de l'évaluation en ignorant délibérément les autres aurait créé un déséquilibre. Soumettre les deux à un même exercice d'évaluation sur des problématiques très voisines contraint les deux à répondre aux observations du GRECO.

Enfin, nous sommes nombreux ici à manier les rapports des organisations internationales et des ONG sur la corruption. Mais sans vouloir faire de peine à personne, nous savons qu'ils sont de qualité inégale. Or d'une part, l'un des atouts incontestés du GRECO est que ses rapports s'appuient sur une analyse juridique étayée, solide, précise et contrôlée, qui fuit les généralités et la pratique des enquêtes d'opinion biaisées dont la réponse est dans la question. D'autre part, comme l'a rappelé M. Manquet, le contrôle effectué par les pairs donne à ce contrôle beaucoup de légitimité. Il est difficile d'échapper aux constats des failles du GRECO. C'est ce qui fait l'autorité de cette institution qui a gagné en notoriété avec le temps.

III. En choisissant ce thème jusque là inexploré de la prévention de la corruption des parlementaires, des magistrats et des procureurs le GRECO a fait œuvre de pionnier. Faut-il aller plus loin demain ?

Si je pose la question, c'est parce qu'un observateur du 4ème cycle est en droit de se demander : mais pourquoi s'intéressent-ils au pouvoir législatif et au pouvoir judiciaire et ignorent-ils le pouvoir de l'exécutif ? Pourquoi mettent-ils l'accent sur la prévention de la corruption des juges, alors que les scandales frappent beaucoup plus régulièrement les membres du gouvernement que les magistrats ?

Pourquoi attachent-ils de l'importance au pantouflage des magistrats, alors que la plupart d'entre eux aspirent à la retraite une fois leur carrière achevée ? La déclaration de patrimoine des juges et des procureurs est-elle une nécessité par rapport à celle des titulaires du pouvoir exécutif plus exposés que les premiers au risque de corruption ?

De toute évidence, dans une société démocratique, les parlements, les tribunaux et les services de poursuites sont investis d'une importante autorité publique et l'on s'attend à ce qu'ils soient à l'avant-garde de la prévention de la corruption. La demande croissante d'intégrité et d'incorruptibilité de la part du public s'étend à la fois au cadre institutionnel et aux personnes, en particulier lorsque ces personnes ont été élues ou nommées à des postes publics importants comme celui de député, de juge ou de procureur. Cependant, la réalité qui frappe est celle d'une méfiance largement répandue et de la perception dans certains États membres du GRECO que la classe politique et les membres de la magistrature sont particulièrement touchés par la corruption. Cela explique les objectifs et la portée du Quatrième Cycle du GRECO. Toutefois, en posant ces questions, je dessine déjà peut-être les perspectives des futurs cycles du GRECO. Ceux-ci pourraient porter sur l'exécutif, l'administration publique où la législation est souvent bien avancée et sur les élus locaux, comme je l'ai suggéré hier, dans la mesure où des conflits d'intérêts peuvent surgir à ce niveau.

Mais qu'il s'agisse du cycle en cours ou d'un cycle à venir, la problématique choisie par le GRECO renvoie à ces mots de Max Weber dans sa célèbre conférence de 1919 : « *Je me sens bouleversé très profondément par l'attitude d'un homme mûr – qu'il soit jeune ou vieux – qui se sent réellement et de toute son âme responsable des conséquences de ses actes et qui, pratiquant l'éthique de*

responsabilité, en vient à un certain moment à déclarer : 'Je ne puis faire autrement. Je m'arrête là !'. Une telle attitude est authentiquement humaine et elle est émouvante. Chacun de nous, si son âme n'est pas encore entièrement morte, peut se trouver un jour dans une situation pareille. On le voit : l'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité ne sont pas contradictoires, mais elles se complètent l'une l'autre et constituent ensemble l'homme authentique, c'est-à-dire un homme (ou une femme) qui peut prétendre à la vocation politique».

En apportant sa pierre à la mise en place d'outils de prévention contre la corruption, le GRECO à sa manière participe au façonnage de cet homme public auquel rend hommage Max Weber.