



Strasbourg, 15 mai 2008

Greco (2008) 9F

Tour de table
sur la mise en œuvre des recommandations
(36^e réunion du GRECO, 11-15 février 2008)

Synthèse

Introduction

Lors de sa 36^e réunion plénière (Strasbourg, 11-15 février 2008), le GRECO a procédé à un tour de table sur les difficultés soulevées par la mise en œuvre de certaines recommandations issues des premier et/ou deuxième cycle(s) d'évaluation.

L'organisation régulière de tours de table sur des questions émanant des cycles d'évaluation du GRECO a été décidée par le Bureau en 2006 (37^e réunion du Bureau, Strasbourg, 13-14 novembre 2006), afin que le GRECO puisse jouer le rôle d'un forum d'échange d'informations et de bonnes pratiques (notamment sur les difficultés de mise en œuvre des recommandations, les actions prometteuses et les tendances émergentes). Cette nouvelle plate-forme fait partie d'une série d'initiatives visant à accroître le niveau d'application des recommandations du GRECO et à renforcer la procédure de conformité, ce qui est considéré comme l'un des principaux points forts du GRECO, dans le but de garantir un contrôle approfondi des mesures prises par les États membres pour se conformer à ces recommandations.

Après avoir traité les évolutions récentes des institutions et des stratégies anti-corruption dans les États membres (33^e réunion plénière, Strasbourg, 29 mai-1^{er} juin 2007), puis le thème du pantouflage / *revolving doors* (34^e réunion plénière, Strasbourg, 16-19 octobre 2007), le GRECO a consacré son troisième tour de table aux questions de conformité. À cette occasion, les délégués qui le souhaitaient ont informé les participants des problèmes rencontrés et des progrès réalisés dans la mise en œuvre de certaines recommandations dans leurs pays respectifs.

Points préoccupants

Les difficultés de mise en œuvre décrites par les délégations portent principalement sur les thèmes suivants :

- étendue et levée des immunités. Dans de nombreux pays, il est particulièrement difficile de modifier le régime des immunités car cela suppose de réviser la Constitution. Outre qu'une telle révision passe par une procédure lourde, les immunités constituent souvent un thème très sensible sur le plan politique puisqu'elles ont été établies pour garantir l'indépendance des personnes concernées ;
- agences et organes anti-corruption spécialisés (création, indépendance, ressources). Les délégués signalent des progrès, mais aussi l'existence d'obstacles politiques et d'un manque d'expérience dans ce domaine. Dans certains pays, il semble qu'il y ait loin de la décision de créer un organe indépendant à sa traduction dans la pratique ;
- responsabilité des personnes morales (notamment la responsabilité pénale des entreprises). Il est difficile, selon les délégués, de convaincre les responsables politiques d'introduire la responsabilité des personnes morales dans le Code pénal – en particulier quand une certaine jurisprudence établit déjà cette responsabilité – et/ou d'élaborer des dispositions de haute qualité juridique compatibles avec la législation nationale. Toutefois, le principe selon lequel les personnes morales devraient être responsables sur le plan pénal semble faire consensus parmi les États membres ;
- pantouflage / *revolving doors*. De nombreux pays connaissent mal le pantouflage, c'est-à-dire le départ abusif d'un agent public vers le secteur privé. Ils manquent donc d'expertise en ce domaine et auraient besoin que les pays possédant une législation pertinente leur transmettent des informations et des exemples de bonnes pratiques. À cet égard, les informations partagées par plusieurs pays pendant le deuxième tour de table, spécifiquement consacré à ce sujet, pourraient être d'une très grande utilité (cf. document Greco (2007) 23F). Dans certains pays

par ailleurs, il semble difficile de convaincre les décideurs de la nécessité d'encadrer ce phénomène, présenté comme ne posant pas de problèmes majeurs dans la pratique.

Les autres points soulevés, résumés ci-dessous, concernent des difficultés d'ordre plus général :

- délais de mise en œuvre des recommandations qui exigent une modification de la loi. La longueur des procédures législatives empêche souvent de procéder aux changements voulus dans la période de dix-huit mois prévue par la procédure de conformité du GRECO, en particulier dans les États fédéraux et dans les petits pays ayant des ressources limitées. Cependant, il convient de noter qu'un projet de législation peut suffire pour conclure à la « mise en œuvre partielle » d'une recommandation, le pays disposant alors de dix-huit mois de plus pour faire rapport sur les évolutions ultérieures ;
- respect des engagements pris par un gouvernement précédent (dans le cas du GRECO : mise en œuvre des recommandations et rédaction de rapports sur cette mise en œuvre). Certains délégués signalent des problèmes pratiques à cet égard, dus à des considérations politiques. Il devrait être clair que les engagements envers le GRECO s'imposent au pays dans son ensemble et non à tel ou tel gouvernement ;
- prise en compte du fait que la mise en œuvre des recommandations du GRECO incombe non seulement au gouvernement, mais aussi potentiellement à plusieurs autres institutions (justice, Parlement etc.). Les exécutifs sont appelés à attirer l'attention des autres branches du pouvoir sur ce partage des responsabilités, que plusieurs pays semblent méconnaître ;
- interprétation des invitations à « étudier » certaines questions ou mesures. Les États hésitent parfois sur la marche à suivre pour appliquer ces recommandations. Bien que le GRECO s'efforce de réduire le nombre de ces recommandations, elles se justifient parfois lorsqu'un objectif et les mesures nécessaires pour l'atteindre font largement consensus au sein du GRECO sans qu'il n'existe de norme internationale correspondante. Dans ce cas, pour s'assurer une évaluation positive de la part du GRECO, le pays doit fournir des renseignements substantiels sur la façon dont la recommandation a été prise en compte (projets de propositions/législation, concertations organisées, raisonnement à l'origine des décisions prises...), même si l'objectif sous-jacent à la recommandation n'a pas été atteint.

Perspectives

Le premier tour de table du GRECO spécifiquement consacré aux questions de conformité a clairement aidé à mettre en avant les difficultés communes aux États membres concernant la mise en œuvre des recommandations. Il a également offert aux délégués l'occasion d'échanger des expériences et des bonnes pratiques. L'organisation d'autres tours de table sur le même sujet, décidée par le Bureau, peut donc contribuer à l'amélioration souhaitée des niveaux de conformité.

Pendant le tour de table, plusieurs pays ont affirmé avoir besoin d'aide pour mettre en œuvre certaines recommandations. Sur ce point, le Président a rappelé aux participants que des discussions préliminaires avaient eu lieu au sein du Bureau concernant les actions envisageables pour soutenir, lorsque nécessaire, les États membres éprouvant des difficultés à appliquer certaines recommandations. L'idée n'est pas de prévoir d'autres activités d'assistance technique, puisque celles-ci sont déjà clairement définies par un dispositif interne. D'autres formes de soutien sur mesure pourraient être étudiées. Plusieurs intervenants se sont demandé si le GRECO pouvait concilier son rôle d'organe de suivi avec une offre formelle de conseils sur la façon de mettre en œuvre les

recommandations issues de ce suivi. Cependant, les conseils ou opinions d'experts exprimés ne préjugent en rien de la position que le GRECO pourrait adopter ultérieurement, c.à.d. dans le cadre de sa procédure formelle de conformité. Il serait également envisageable, a-t-il été suggéré, que le Secrétariat mette à la disposition des membres des ressources susceptibles d'aider à concevoir des politiques appropriées en réponse aux recommandations du GRECO (législation, lignes directrices, documents de recherche, etc.).