

# PREVENIR LA CORRUPTION

Parlementaires,  
Juges et Procureurs

## CONCLUSIONS ET TENDANCES



**GRECO**  
L'Organe anti-corruption  
du Conseil de l'Europe

**GROUPE D'ETATS  
CONTRE LA CORRUPTION**  
4<sup>e</sup> Cycle d'Evaluation



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# PREVENIR LA CORRUPTION

Parlementaires,  
Juges et Procureurs

## CONCLUSIONS ET TENDANCES

**GRECO**  
**Groupe d'Etats**  
**contre la Corruption**  
L'Organe anti-corruption  
du Conseil de l'Europe  
**4<sup>e</sup> Cycle d'Evaluation**

*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](mailto: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 et mise en page : Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Photos : © Shutterstock

© Conseil de l'Europe, octobre 2017  
Imprimé dans les ateliers  
du Conseil de l'Europe

# Table des matières

---

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
Méthodologie et approche	6
À propos de cette étude	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : APERÇU DU 4<sup>e</sup> CYCLE D'ÉVALUATION</b>	<b>8</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES PARLEMENTAIRES</b>	<b>11</b>
Cadres, outils et mécanismes de promotion de l'intégrité au Parlement	11
Conflits d'intérêt	12
Codes de conduite et activités de sensibilisation et de conseil	15
Transparence	16
Contrôle, suivi et application de la loi	17
Immunité	18
<b>TROISIÈME PARTIE : LES JUGES</b>	<b>19</b>
Cadres, outils et mécanismes de promotion de l'intégrité dans le système judiciaire	19
Indépendance et recrutement	20
Transparence et administration de la justice	21
Codes de conduite et activités de sensibilisation et de conseil	22
Conflits d'intérêt	23
Contrôle, suivi et application de la loi	26
Immunité	26
<b>QUATRIÈME PARTIE : LES PROCUREURS</b>	<b>27</b>
Cadres, outils et mécanismes de promotion de l'intégrité du ministère public	27
Indépendance et recrutement	28
Transparence et gestion des affaires	29
Codes de conduite et activités de sensibilisation et de conseil	30
Conflits d'intérêts	31
Contrôle, suivi et application de la loi	33
<b>CONCLUSIONS</b>	<b>35</b>
Constatations horizontales	35
Résumé des problématiques par catégorie	37
La voie à suivre	40

---



# Avant-propos

---

*Marin MRČELA, Président du GRECO*

**L**e GRECO est l'organe anti-corruption du Conseil de l'Europe. Il compte actuellement 48 Etats européens plus les Etats-Unis d'Amérique. Sa mission consiste à surveiller le respect des instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe dans ces États et dans quelle mesure ils sont mis en œuvre dans la pratique.

Depuis sa création en 1999, le GRECO a fait une différence dans la vie de plus d'un milliard de personnes qui vivent dans notre espace géographique : des lois ont été changées, des pratiques améliorées et des institutions créées ou réformées, et les autorités peuvent désormais lutter contre la corruption mieux que jamais à tous les niveaux. En ce sens, le GRECO est devenu progressivement une référence dans la lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis.

Pourtant, la corruption reste l'un des plus grands défis qui se posent. Elle n'épargne aucun pays, ni aucune organisation ou autre secteur d'activité. Nos citoyens sont de plus en plus inquiets de la manière dont les affaires publiques sont gérées. On peut et on doit faire plus. C'est précisément lorsque les citoyens exigent l'intégrité et une société exempte de corruption qu'une réaction ferme et rapide s'impose pour faire face aux problèmes et engager des réformes. Les titulaires de charges publiques (que ce soit dans le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif ou le pouvoir judiciaire de l'État) ont un devoir essentiel à cet égard : leur intégrité et leur honnêteté ainsi que

leur engagement à lutter contre la corruption jouent un rôle déterminant pour instaurer et préserver la confiance des citoyens dans leurs institutions.

La présente étude a pour objet d'enrichir la base de connaissances du GRECO et d'encourager les institutions publiques et les organisations de la société civile à en apprendre davantage sur les principales tendances, les défis et les bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption dans la législature et le pouvoir judiciaire. Je tiens à remercier Anna Myers, Laura Stefan et Yüksel Yilmaz, rédacteurs de l'étude, pour leur travail de fond.

Je souhaite reconnaître avec gratitude et respect les contributions faites par Jose Manuel Igreja Martins Matos, président de l'Association européenne des juges et vice-président de l'Association internationale des juges (Portugal), Anca Jurma, procureure en chef à la Direction nationale de lutte contre la corruption (Roumanie), et Jane Ley, ancienne directrice adjointe du Bureau américain de l'éthique publique (États-Unis d'Amérique). Par leur expertise et leur expérience, ils ont fourni de précieux commentaires et suggestions à différentes étapes de la présente étude.

Enfin, j'apprécie fortement le soutien apporté par le Secrétariat du GRECO, qui avait pour mission de suivre la préparation de l'étude. Je tiens particulièrement à remercier Laura Sanz-Levia d'avoir guidé le processus de rédaction et de l'avoir mené à bon terme.

# Introduction

---

**L**e Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a lancé son 4<sup>e</sup> Cycle d'évaluation consacré à la prévention de la corruption concernant les parlementaires, les juges et les procureurs le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

En choisissant cette approche, les États membres du GRECO ont reconnu que la prévention de la corruption dans les différents services et fonctions des principales institutions de l'État est une garantie indispensable de l'efficacité de toute stratégie globale de lutte contre la corruption. Il incombe en outre aux acteurs de ces structures de favoriser une culture et une pratique rigoureuses de déontologie et de service public dans leurs propres rangs. Les personnes qui exercent des fonctions essentielles de législateurs et qui appliquent la loi, en qualité de juges et de procureurs, doivent donner l'exemple. Ces différents acteurs doivent appliquer, et on doit les voir appliquer, à leur propre conduite les mêmes règles que celles qu'ils appliquent à la conduite d'autrui. En leur qualité de titulaires de charges publiques à des postes d'autorité et de pouvoir, qu'ils soient élus ou non, ils doivent impérativement observer les règles les plus strictes de service public pour lutter efficacement contre la corruption et maintenir ou renforcer la confiance, le respect et le soutien du public.

## Méthodologie et approche

---

Dans son 4<sup>e</sup> Cycle d'Évaluation, le GRECO a examiné les mesures de prévention de la corruption prises par trois groupes principaux pour les fonctions législatives et judiciaires dans chacun des 49 États membres<sup>1</sup>. Les parlementaires sont responsables

des processus d'élaboration des lois et des politiques nationales, notamment au regard de la corruption, et des processus décisionnels connexes. Les procureurs sont les acteurs clés de la phase pré-judiciaire de l'application de la loi, car ce sont eux qui supervisent les enquêtes et qui déterminent s'il existe des preuves suffisantes pour déclencher des poursuites. Les juges sont responsables des tribunaux et des procès et ont le pouvoir de décider, seul ou avec un jury, si la loi a été enfreinte et quel niveau de peine est requis. Les juges et les procureurs veillent à l'application indépendante de la loi dans leurs cadres juridiques et constitutionnels nationaux.

En se fondant sur un processus d'évaluation systématique, les équipes d'évaluation du GRECO examinent le fond de la situation de chaque pays, en tenant compte des systèmes juridiques, politiques et constitutionnels nationaux, et adaptent leurs recommandations à chaque pays d'après les informations qui leur sont fournies et qui sont recueillies sur place.

Les rapports de pays du 4<sup>e</sup> Cycle décrivent la structure et le fonctionnement de chaque groupe examiné, informant les lecteurs sur le contexte et la base des recommandations. Chaque rapport est examiné en détail lors des sessions plénières du GRECO avant d'être adopté. Cet examen constitue le contrôle de qualité final du processus d'évaluation par les pairs.

Le 4<sup>e</sup> Cycle repose de toute évidence sur les travaux antérieurs du GRECO, notamment la priorité donnée à l'indépendance de l'appareil judiciaire lors du 1<sup>er</sup> cycle, à l'examen de l'administration publique et de la corruption lors du 2<sup>e</sup> Cycle et à la corruption et au financement des partis politiques lors du 3<sup>e</sup> Cycle.

---

1. États membres du GRECO par date d'adhésion : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Lituanie, Luxembourg, République slovaque, Roumanie, Slovénie, Suède (membres fondateurs – 1<sup>er</sup> mai 1999) ; Pologne (20 mai 1999), Hongrie (9 juillet 1999), Géorgie (16 septembre 1999), Royaume-Uni (18 septembre 1999), Bosnie-Herzégovine (25 février 2000), Lettonie (27 mai 2000), Danemark (3 août 2000), États-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<sup>er</sup> janvier 2002), République tchèque (9 février 2002), Serbie (1<sup>er</sup> avril 2003), Turquie (1<sup>er</sup> janvier 2004), Arménie (20 janvier 2004), Azerbaïdjan (1<sup>er</sup> juin 2004), Andorre (28 janvier 2005), Ukraine (1<sup>er</sup> janvier 2006), Monténégro (6 juin 2006), Suisse (1<sup>er</sup> juillet 2006), Autriche (1<sup>er</sup> décembre 2006), Fédération de Russie (1<sup>er</sup> février 2007), Italie (30 juin 2007), Monaco (1<sup>er</sup> juillet 2007), Liechtenstein (1<sup>er</sup> janvier 2010), Saint-Marin (13 août 2010), Bélarus (1<sup>er</sup> juillet 2006 – participation effective depuis le 13 janvier 2011).

Le GRECO s'appuie sur les instruments internationaux et les normes applicables à sa mission de lutte contre la corruption, ainsi que sur l'orientation choisie pour chaque cycle (la [liste de textes de référence et normes pour le 4<sup>e</sup> Cycle](#) peut être consultée sur le site internet du GRECO). Le processus d'évaluation par les pairs du GRECO – examen, recommandations, rapport (conformité) – est dynamique et encourage les États membres à approfondir leur engagement pour des normes partagées, tout en s'assurant que les normes sont fiables et qu'elles puissent évoluer avec le temps. Ce point est particulièrement important dans la prévention de la corruption, qui repose sur l'instauration et le maintien d'une culture d'intégrité dans les fonctions et activités du gouvernement et qui ne peut être menée uniquement par des mesures répressives.

L'examen du 4<sup>e</sup> Cycle a porté sur les cinq mêmes axes prioritaires pour chaque groupe (parlementaires, juges et procureurs), à savoir :

- ▶ les principes déontologiques, les règles de conduite et les conflits d'intérêts;
- ▶ l'interdiction ou la restriction de certaines activités;
- ▶ la déclaration de patrimoine, de revenus, de dettes et d'intérêts;
- ▶ l'application des règles en vigueur;
- ▶ les activités de sensibilisation.

Dans ces cinq grands axes, l'équipe d'évaluation du GRECO a examiné plus en détail les points suivants :

- ▶ la transparence du processus législatif (parlementaires);
- ▶ la transparence des fonctions de service (services judiciaires et de poursuite);
- ▶ la rémunération et les avantages économiques;
- ▶ le recrutement, la carrière et les conditions de service;
- ▶ l'interdiction ou la restriction de certaines activités;
- ▶ le contrôle, la surveillance et l'application des règles;
- ▶ les conseils et la formation.

Ce cadrage de l'évaluation a permis aux équipes d'évaluation du GRECO de s'interroger sur les efforts déployés par les acteurs concernés et les résultats qu'ils ont obtenus, mais aussi de cerner d'éventuelles lacunes et de formuler des recommandations en vue d'améliorations. Les recommandations portent essentiellement sur des mesures visant à encourager l'autoréglementation, à clarifier les règles et les limites, à améliorer le contrôle et à garantir que des sanctions sont appliquées de manière efficace le cas échéant.

Conformément à la pratique observée par le GRECO, les recommandations s'adressent aux autorités nationales, à charge pour celles-ci de déterminer

les institutions/organes qui devront adopter les mesures requises. Les autorités rendent compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## À propos de cette étude

---

La présente étude, qui suit la structure même du processus d'évaluation, donne un aperçu des résultats du 4<sup>e</sup> Cycle<sup>2</sup>. Le lecteur est informé de faits et de chiffres clés et orienté vers des approches novatrices et des bonnes pratiques qui sont apparues au cours du processus d'évaluation. Les points préoccupants sont signalés également et particulièrement mis en exergue lorsqu'ils semblent plus répandus.

L'étude vise à enrichir la base de connaissances du GRECO et à encourager toute personne intéressée par la prévention de la corruption à en apprendre davantage sur les moyens que les acteurs clés d'importantes institutions démocratiques devraient utiliser pour préserver l'intégrité des services publics qu'ils proposent. Elle a pour objet en outre d'aider les acteurs clés eux-mêmes en identifiant les tendances et les pratiques qui renforceront leurs capacités à prévenir la corruption à leur niveau. Les États membres du GRECO sont encouragés à fournir les ressources nécessaires pour agir efficacement en ce sens.

**La première partie** donne un aperçu de l'évaluation menée pour les trois groupes examinés.

**La deuxième partie** examine les principales tendances et conclusions relatives aux parlementaires.

**Les troisième et quatrième parties** examinent les conclusions et les recommandations formulées respectivement pour les juges et les procureurs.

L'étude s'achève sur un résumé des principaux thèmes et sur quelques observations finales.

---

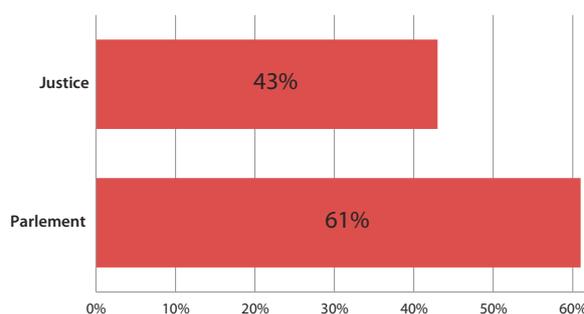
2. Au moment de la conclusion de la présente étude, 45 États membres du GRECO au total avaient fait l'objet du 4<sup>e</sup> Cycle d'Évaluation.

# Première partie : aperçu du 4<sup>e</sup> Cycle d'évaluation

Le 4<sup>e</sup> Cycle a porté sur les mesures de prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Il a fait l'inventaire des outils et instruments utilisés pour promouvoir l'intégrité des fonctions concernées dans les pays étudiés et a identifié les domaines où des mesures supplémentaires s'imposent. L'un des points saillants du 4<sup>e</sup> Cycle du GRECO est que la promotion de l'intégrité dans le service public est essentielle pour prévenir la corruption aux fonctions clés des grandes institutions publiques. Les parlementaires, les juges et les procureurs doivent assimiler le principe d'intégrité, qui doit les guider dans leur travail au quotidien et éclairer leurs décisions. Il importe en outre de maintenir un équilibre entre les moyens d'assurer la transparence et une séparation appropriée des pouvoirs, et de garantir l'autonomie, l'indépendance et l'impartialité nécessaires dans les processus décisionnels. Les trois groupes examinés assurent différentes fonctions du service public et chacun doit assumer la responsabilité première de prévenir la corruption dans ses rangs.

Au début et tout au long du 4<sup>e</sup> Cycle, les enquêtes indépendantes basées sur la perception ont montré que le niveau de confiance du public dans les parlementaires et l'appareil judiciaire était faible dans beaucoup d'États membres du GRECO. Même si la confiance n'était pas l'objet du cycle, les informations recueillies au cours des évaluations n'ont pas contredit cette perception. Les parlementaires et les partis politiques sont apparus, globalement, comme le groupe qui inspire le moins confiance parmi les trois groupes. D'une manière générale, les enquêtes ne désignent pas les procureurs comme groupe distinct, car les juges et les procureurs incarnent l'État de droit et assurent un contrôle sur le pouvoir, et jouent de fait un rôle important dans la lutte contre la corruption.

Encadré 1 : Manque de confiance du public dans les catégories examinées lors du 4<sup>e</sup> Cycle (Eurobaromètre 11/2016)



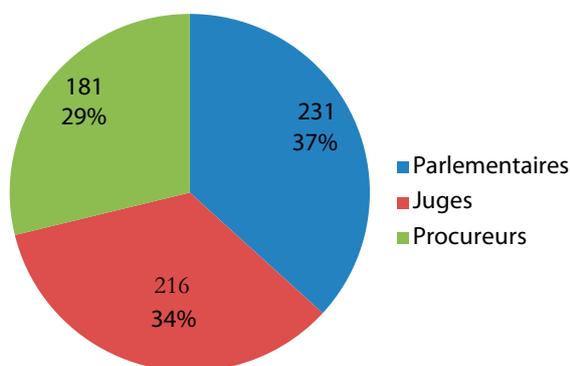
Dans les pays où les enquêtes ont révélé un manque important de confiance du public dans l'un ou plusieurs des trois groupes, les perceptions ne correspondaient pas toujours à de quelconques preuves de corruption généralisée. Cela étant, la confiance publique dans les parlementaires, les juges et les procureurs peut être un indicateur de la volonté du public de coopérer et de travailler avec les dirigeants et les institutions pour lutter contre la corruption et prévenir ce fléau.

Les évaluations du GRECO ont examiné les règles et les normes de conduite écrites et ont surtout porté sur la façon dont elles sont comprises et appliquées dans la pratique. La grande majorité des recommandations formulées à ce sujet appellent les parlementaires, les juges et les procureurs à prendre plus de responsabilités pour renforcer et maintenir des normes strictes de conduite et d'intégrité. Cela implique la mise en place de mécanismes actifs de contrôle et la garantie de sanctions lorsque les comportements ne sont pas à la hauteur des comportements attendus et que des règles sont enfreintes. Un nombre limité de

recommandations appelle la prise de mesures par d'autres pouvoirs, puisque la préservation de l'indépendance et l'obtention de ressources adéquates ne dépendent pas uniquement des groupes visés, et que ces autres pouvoirs peuvent également avoir un impact significatif sur la prévention de la corruption.

L'expérience des organismes de lutte contre la corruption dans les pays où ils sont en place constitue en outre une ressource précieuse pour les États membres. Le GRECO a formulé un nombre limité de recommandations au sujet de ces organismes, dont les fonctions impactent horizontalement sur les trois groupes. Les recommandations sont axées sur le renforcement de leur indépendance et de leurs ressources, en favorisant une meilleure coordination et une plus grande responsabilité de la prévention de la corruption dans toutes les fonctions gouvernementales.

#### Recommandations par catégorie de professionnels



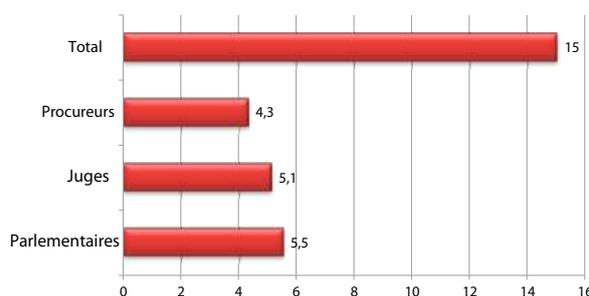
Deux grandes approches se dégagent de l'examen des mesures anti-corruption dans la plupart des États membres du GRECO. La première, connue sous le nom d'incompatibilités strictes, interdit aux fonctionnaires d'occuper ou d'exercer d'autres fonctions. Il est à noter cependant que des limitations strictes ne sont pas toujours appropriées ni, en fait, souhaitables. Par exemple, les parlementaires occupent généralement leurs fonctions pour une période limitée et s'attendent à retourner ensuite sur le marché du travail. Une interdiction totale d'exercer toute activité extérieure risquerait de limiter la gamme et la diversité de représentants désireux de participer à la vie politique nationale.

L'autre approche est axée sur la transparence et le contrôle. Citons comme exemple l'obligation pour les fonctionnaires de rendre compte de leurs intérêts financiers et de leurs relations (et ceux de leur famille proche) et que les informations soient rendues publiques. L'objectif est d'identifier et de réglementer les intérêts susceptibles d'avoir une influence induite sur la prise de décisions de fonctionnaires. D'une manière ou d'une autre, il importe que les personnes concernées comprennent d'elles-mêmes l'importance

de respecter des normes déontologiques élevées et de prendre des mesures actives pour réduire au minimum les conflits d'intérêts ou clarifier la frontière entre intérêts privés et intérêt public.

Les États membres tendent à se concentrer globalement sur un meilleur accès à l'information dans les tribunaux et à la législature, donc de mettre l'accent sur ces fonctions. Il s'agit là d'une entreprise importante, pour laquelle de grands progrès ont été accomplis. Le GRECO a relevé cependant dans beaucoup d'États membres que le fait de ne pas toujours publier l'information en temps opportun ou de ne pas fournir suffisamment d'informations pertinentes compromettrait l'objet de telles mesures, à savoir de permettre un contrôle et une participation significative du public. Par ailleurs, l'application de mesures de transparence appropriées au regard de comportements individuels peut être moins directe, d'autant plus que ces mesures dépendent généralement de la volonté des membres des différents groupes de se plier aux règles. C'est sur ces questions que portent la plupart des recommandations du 4<sup>e</sup> Cycle du GRECO.

#### Nombre moyen de recommandations par catégorie



Dans certains États membres, des initiatives positives concernant un ou plusieurs groupes examinés sont au point mort. Dans ces situations, le cadre juridique et politique (codes de conduite ou règles déontologiques) a beau être solide et des outils de lutte contre la corruption ont beau être disponibles, peu de choses sont faites pour les mettre en œuvre efficacement. Si la volonté politique fait défaut également, la perception publique d'intégrité des services publics est généralement compromise.

On observe par ailleurs dans de nombreux pays du GRECO une tendance à s'en remettre aux mesures répressives pour lutter contre la corruption et à sous-estimer les avantages de la prévention ou à passer totalement à côté. L'examen de la conduite et de la responsabilité à titre individuel aux fonctions essentielles des grandes institutions publiques révèle les avantages de la prévention de la corruption d'un point de vue pratique, notamment : a) une meilleure

cohérence et une plus grande impartialité dans la prise de décisions ; b) une plus grande capacité à clarifier ou résoudre des situations problématiques avant qu'elles ne dégénèrent ou ne viennent à relever du pénal ; et c) des taux de réussite supérieurs dans la poursuite d'affaires de corruption, y compris pour l'établissement d'une intention criminelle. Ces résultats ont des retombées positives concomitantes, telles

qu'une crédibilité accrue des fonctions fondamentales de l'État – de nature politique et institutionnelle – et le renforcement de la confiance du public dans le fait que les parlementaires, les juges et les procureurs s'acquittent correctement de leurs fonctions dans l'intérêt public.

## Deuxième partie : les parlementaires

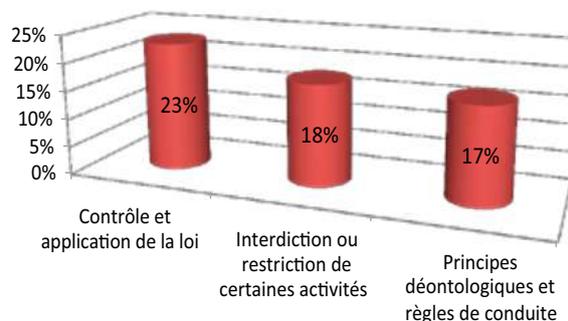
### Parlementaires

L'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres d'un parlement, que leurs membres soient nommés ou élus.

Le Parlement est au cœur de la démocratie. Il a pour rôle de veiller à ce que le gouvernement soit responsable vis-à-vis de ses citoyens et d'élaborer et d'adopter des lois nationales. Les parlementaires exercent un pouvoir et une influence politique et/ou y ont un accès direct, et doivent être vigilants lorsqu'il s'agit d'identifier leurs propres vulnérabilités face à la corruption. La thématique du 4<sup>e</sup> Cycle donne l'occasion aux parlementaires, par la participation des États membres aux activités du GRECO, de réfléchir aux mesures qu'ils ont prises jusque-là, de se demander si ces mesures ont bien été communiquées au public et de déterminer quelles autres mesures s'imposent à l'heure où les enquêtes révèlent un très faible niveau de confiance du public dans l'engagement des parlementaires à faire passer l'intérêt de leur pays et des citoyens avant leurs propres intérêts.

Les suggestions et recommandations du GRECO propres aux différents pays corroborent le fait que les règles qui étaient des normes de conduite strictes – lorsqu'elles sont élaborées, examinées et maintenues activement – constituent d'importants outils et ressources pour les parlementaires. La régularisation des déclarations de patrimoine, la clarification des restrictions d'activités privées extérieures et l'assurance que les parlementaires s'expriment ouvertement sur leurs interactions avec ceux qui cherchent à influencer les réformes ou programmes législatifs sont autant de facteurs qui aident les parlementaires à remplir leur mission de service public avec intégrité. Ces mesures aident aussi les parlementaires à gérer les conflits d'intérêts potentiellement fréquents qui peuvent survenir pendant leurs mandats. Les normes de conduite clairement définies aident les parlementaires et d'autres personnes à comprendre la conduite que l'on attend d'eux et, lorsque leur conduite n'est pas à la hauteur de celle attendue, les conséquences qui peuvent en découler.

### Principaux aspects visés par les recommandations du GRECO pour les parlementaires



Les parlementaires occupent une place privilégiée de représentants du peuple. Ils doivent montrer l'exemple et appliquer les règles de conduite que l'on attend de ceux qui exercent des fonctions publiques. S'ils n'y parviennent pas, il peut arriver, et il arrive même fréquemment, que les pressions augmentent pour limiter les pouvoirs discrétionnaires des parlementaires et pour renforcer le contrôle externe.

L'incapacité des parlementaires à titre individuel et collectif à reconnaître les conflits d'intérêts ou à traiter ouvertement de comportements répréhensibles dans l'exercice de fonctions publiques sape la confiance du public dans le bon fonctionnement du Parlement.

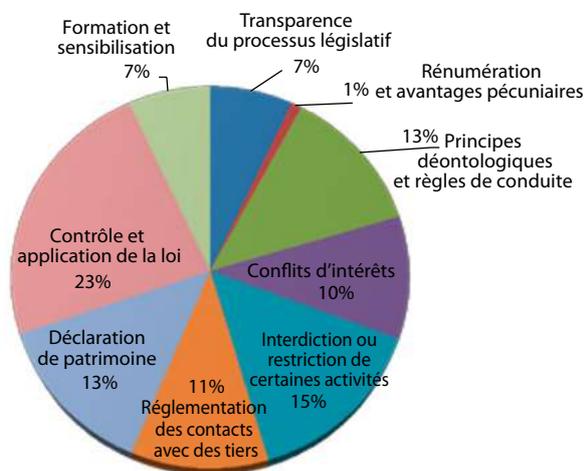
### Cadres, outils et mécanismes de promotion de l'intégrité au Parlement

Le nombre global de recommandations formulées à l'intention des parlementaires au titre du 4<sup>e</sup> Cycle est supérieur à celui des deux autres groupes. Cela donne à penser que les juges et les procureurs ont une formation plus formalisée et disposent de systèmes d'intégrité institutionnalisés plus développés que les parlements. Les parlements étant aussi responsables de l'adoption des lois qui régissent la corruption, il n'est pas surprenant que la conduite même des parlementaires soit soumise à un contrôle croissant.

Des scandales retentissants ont provoqué des crises politiques et des troubles civils, entraînant un appel accru aux réformes. Par exemple, l'utilisation abusive des ressources et indemnités parlementaires, l'emploi de membres de la famille et les versements de sommes d'argent à des ministres ont suscité des controverses. Dans d'autres cas, des parlementaires ont été reconnus coupables de graves infractions de corruption impliquant de grands projets publics et d'importantes sommes d'argent du contribuable. Dans d'autres encore, des parlementaires qui auraient commis des actes de corruption n'ont pas fait l'objet

d'une enquête complète ni n'ont été inculpés, ce qui a conduit à soupçonner que les parlementaires (et d'autres fonctionnaires haut placés) sont en quelque sorte au-dessus des lois.

### Répartition des recommandations par thème pour les parlementaires



### Conflicts d'intérêt

L'identification et le règlement de conflicts d'intérêts est au cœur de l'examen du GRECO concernant la prévention de la corruption des parlementaires. Chaque pays a fait l'objet d'au moins une recommandation qui aidera d'une manière ou d'une autre à régler les conflicts réels ou potentiels. Les recommandations formulées par le GRECO portent notamment sur l'extension de la déclaration d'intérêts financiers et externes des parlementaires et l'établissement ou l'amélioration de la gamme d'activités qui pourraient être considérées comme incompatibles avec les fonctions décisionnelles des parlementaires. Elles insistent en outre sur l'importance du devoir des parlementaires de régler eux-mêmes leurs activités. Citons comme exemple typique les déclarations ad hoc, qui exigent des parlementaires qu'ils prennent l'initiative de préserver eux-mêmes l'intégrité de leurs décisions et fonctions au Parlement, et semblent être synonymes d'intégration de normes de conduite rigoureuses.

#### États-Unis d'Amérique: un cadre d'intégrité holistique pour le Congrès

Pour faire face aux comportements de membres du Congrès qui sont inappropriés mais ne relèvent pas du pénal, un système élaboré de règles d'éthique et de conduite a été adopté au Sénat ainsi qu'à la Chambre des représentants.

Chaque chambre a un code de conduite qui couvre des sujets tels que les cadeaux, la partialité, les conflicts d'intérêts, l'utilisation des ressources officielles, les relations avec les lobbyistes, les activités extérieures et les négociations d'embauche après la cessation de fonctions au Congrès.

Il existe également des exigences en matière de déclaration financière publique et un service de conseil confidentiel et de formation est en place. En ce qui concerne l'application du Règlement, la Constitution rend chaque chambre responsable de la conduite de ses membres et chacune dispose de son Comité d'éthique. Les deux Comités d'éthique se composent d'un personnel professionnel non partisan et possédant une expertise de la législation et des enquêtes relatives à l'éthique. La Chambre des représentants a créé il y a quelques années une structure supplémentaire pour ajouter un autre élément d'indépendance au processus disciplinaire. Le Bureau d'éthique du Congrès, structure indépendante et non partisane, qui s'appuie sur un personnel professionnel composé principalement d'avocats et d'autres professionnels possédant une expertise de la législation et des enquêtes relatives à l'éthique, est responsable de la conduite d'enquêtes préliminaires sur les plaintes déposées contre les membres et le personnel de la Chambre des représentants. Le Bureau de l'éthique du Congrès formule des recommandations à l'intention du Comité d'éthique de la Chambre des représentants soit pour rejeter les plaintes soit pour examiner plus avant les allégations. Le Comité d'éthique de la Chambre des représentants procède ensuite à son propre examen de novo basé sur les allégations et recommande des mesures appropriées que le membre du Congrès doit prendre ou que l'ensemble de la Chambre des représentants doit imposer.

La pratique du lobbying étant très développée aux États-Unis, des obligations de déclarations de lobbying de vaste portée sont en vigueur depuis longtemps dans le pays, en ce qui concerne les contacts de lobbyistes avec les membres, leurs employés et d'autres fonctionnaires.

Il convient de rappeler que toutes ces mesures – qui interdisent certaines activités (mesures répressives) ou exigent une grande visibilité dans la prise de décisions (transparence) – contribuent à ce que les conflicts d'intérêts réels ou potentiels soient traités avant de nuire à la légitimité des décisions de parlementaires ou de laisser une corruption plus grave prendre racine. Ces mesures préventives jouent, par conséquent, un rôle essentiel.

#### Déclarations de patrimoine et d'autres intérêts

Presque tous les États membres du GRECO (à l'exception de deux pays sur les 45 évalués à ce jour) recueillent des informations auprès des parlementaires sur leur patrimoine, leurs revenus et leurs engagements financiers au moment de leur prise de fonctions de parlementaires. Ces informations sont rendues publiques généralement. Le GRECO a constaté que la plupart

des pays devaient faire davantage pour atteindre les objectifs des systèmes de déclaration, qu'ils soient conçus pour déclarer publiquement des intérêts et des avantages qui pourraient être considérés comme influençant la conduite ou les actions des parlementaires ou pour détecter des richesses inexplicables.

Les recommandations spécifiques portent sur : l'extension de la portée des informations aux avantages tels que les cadeaux, les voyages et les postes officiels non rémunérés (intérêts non pécuniaires) ainsi qu'à l'ensemble du patrimoine, des revenus et du passif supérieur à un certain seuil – ou en fait l'abaissement du plafond afin de recueillir plus d'informations pertinentes ; et l'élévation du niveau de détail requis (inclusion d'informations quantitatives) concernant le patrimoine significatif, notamment les participations dans des sociétés, et les dettes des parlementaires. En réponse aux préoccupations exprimées lors des visites sur place selon lesquelles les systèmes d'enregistrement ou de déclaration pouvaient être contournés par la transmission de patrimoine aux membres de la famille, le GRECO a recommandé à une majorité d'États membres d'étudier la possibilité d'étendre les obligations de déclaration aux conjoints et à la famille proche des parlementaires. Les États membres ont été priés de tenir compte des exigences liées à la protection de la vie privée lorsqu'ils déterminent s'il faut inclure des informations sur les proches dans les registres publics et comment procéder.

Pour que la transparence soit bien réelle, plusieurs États membres se sont vus rappeler l'importance de la publication en temps utile d'informations à jour et facilement accessibles pour le public.

#### **Géorgie : un modèle appréciable de régime de déclaration de patrimoine en amélioration constante**

En Géorgie, les parlementaires, comme tout agent de la fonction publique, ont obligation de soumettre une déclaration de patrimoine assez détaillée au Bureau de la fonction publique par voie électronique dans un délai de deux mois à compter de leur élection, puis une fois par an au cours de leur mandat et, enfin, dans un délai d'un an après la fin de leur mandat. De plus, les candidats à la députation doivent soumettre une déclaration de patrimoine dans un délai d'une semaine à compter de leur enregistrement en tant que candidat. Le Bureau de la fonction publique élabore des consignes pour remplir correctement les déclarations de patrimoine, veille à un accès sans entrave des personnes tenues de faire une déclaration au système électronique unifié de déclaration, reçoit et conserve les déclarations de patrimoine, contrôle leur conformité avec la loi et, enfin, veille à l'accessibilité du contenu des déclarations au public.

## **Cadeaux et autres avantages liés aux fonctions parlementaires**

Les États membres ont été nombreux à recevoir des recommandations sur l'élaboration, la clarification ou l'adoption de règles spécifiques sur l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages en nature tels que les voyages ou l'hébergement, ou sur le traitement de ces aspects dans les codes de conduite des parlementaires. Dans certains pays, les restrictions relatives à la demande ou à la réception de cadeaux liés aux fonctions parlementaires sont claires, mais aucune indication n'est donnée en cas d'absence de lien direct entre les avantages reçus et le travail parlementaire. De même, lorsque les règles d'enregistrement ou de déclaration de cadeaux et d'avantages sont claires, le GRECO a constaté dans certains cas que les seuils de valeur qui déclenchent ces exigences étaient trop élevés. Cela signifie qu'un éventail d'avantages susceptibles de créer un conflit d'intérêts ou d'induire un contournement d'autres règles d'intégrité peut ne pas être déclaré.

Dans beaucoup de sociétés, il n'est pas rare d'offrir des cadeaux aux invités, comme marque de courtoisie, qui n'ont pas nécessairement pour objet d'exercer une influence induue sur leur destinataire. Cela étant, les parlementaires occupent des fonctions d'autorité et ont un devoir de loyauté qui leur impose de ne pas abuser, ni sembler abuser, de telles marques de courtoisie. Le GRECO a signalé l'existence de normes appropriées concernant la réception de cadeaux et d'autres avantages pour les parlementaires dans leurs activités quotidiennes, normes qui sont importantes dans un cadre global de prévention de la corruption.

Le GRECO a salué certains États membres qui ont adopté des règles strictes. Pour ces membres comme pour ceux qui ont reçu des recommandations visant l'élaboration et la mise en œuvre de règles, il convient toutefois de veiller en permanence à ce que ces règles soient correctement comprises et appliquées dans la pratique. Dans le cas des parlementaires, l'établissement de règles et leur mise en œuvre effective peuvent signifier un changement majeur dans les pratiques et la culture parlementaires. Il ne suffit pas simplement de bien structurer les limites et les restrictions. Il faut aussi s'assurer constamment que tous les parlementaires : a) connaissent les règles ; b) reçoivent des orientations en continu sur la façon de traduire les limites et restrictions dans leurs pratiques quotidiennes ; c) comprennent les mesures correctives ou disciplinaires à prendre en cas de violation des règles ; et d) assument une responsabilité collective au titre de l'institution pour s'assurer qu'une action est menée.

## Déclarations ad hoc

La grande majorité des recommandations du GRECO encouragent les parlementaires à assumer la responsabilité de réglementer les conflits d'intérêts et de s'engager dans un suivi personnel et organisationnel. L'implication personnelle volontaire est fondamentale pour la déclaration ad hoc, pratique que le GRECO estime rarement réglementée ou appliquée de manière spécifique dans ses Etats membres.

Au vu du nombre de recommandations visant l'instauration d'un système de déclaration ad hoc en complément des systèmes de déclaration plus formels, le GRECO s'attend clairement à ce que des mesures à caractère plus volontaire suivent. Les déclarations « au cas par cas » exigent des parlementaires qu'ils comprennent ce que sont les conflits d'intérêts et ce qu'ils impliquent pour leurs fonctions officielles. Cela signifie que les parlementaires doivent évaluer régulièrement leurs propres intérêts professionnels (et souvent familiaux) à l'aune de leurs fonctions publiques et veiller à réagir de manière appropriée lorsque ces intérêts affectent ou peuvent sembler affecter leurs fonctions officielles. Si les recommandations du GRECO mettent l'accent sur le devoir des parlementaires de préserver l'intérêt public dans leurs décisions, il est à noter que les déclarations ad hoc ont pour effet également de protéger les parlementaires contre la commission d'actes qu'ils pourraient avoir du mal à défendre après coup et ainsi de préserver les actions parlementaires des critiques portant sur des conflits d'intérêts non déclarés, qu'ils soient réels ou potentiels.

La compréhension des circonstances qui appellent une déclaration ad hoc met en évidence l'importance d'avoir accès à des conseils et des orientations, élément clé des recommandations reçues par la plupart des États membres. Puisque les questions de conflits d'intérêts varient selon les situations, les parlementaires devraient avoir accès à des services de conseil pour savoir s'il y a effectivement conflit et quelles mesures ils devraient prendre en conséquence, le cas échéant. Certaines situations peuvent ne nécessiter aucune action, tandis que d'autres peuvent exiger une déclaration au cas par cas et éventuellement la récusation d'une fonction, d'une enquête ou d'un vote.

## Interactions avec des tiers et groupes de pression

La définition d'une interaction appropriée des parlementaires avec des tiers qui cherchent à influencer le processus législatif continue d'être source de confusion dans la plupart des États membres, pour les parlementaires comme pour les groupes

qui interagissent avec eux<sup>3</sup>. Les règles à cet égard ne devraient pas limiter indûment l'accès du public aux parlementaires ni l'accès des parlementaires à un large éventail de points de vue et d'expertise. Il importe par conséquent que les parlementaires comprennent la nécessité de ne pas favoriser injustement les intérêts d'un groupe ou d'une personne qui sollicite leur attention et d'être soutenus par leurs parlements en ce sens.

Le GRECO a publié un certain nombre de recommandations pour l'élaboration de lignes directrices à l'intention des parlementaires sur la façon dont ils sont censés interagir avec les lobbyistes et d'autres tiers. Alors que les États membres s'appuient globalement sur des exigences de déclaration de cadeaux et d'avantages, et sur d'autres dispositions de nature financière, pour surveiller et aider à rendre publiques les relations avec des tiers, le GRECO s'attend clairement à ce que la plupart des États membres traitent dans leurs codes de conduite et orientations connexes destinés aux parlementaires les situations dans lesquelles des personnes souhaitent influencer les activités législatives.

## Activités accessoires, interdictions et restrictions applicables après la cessation des fonctions

Les activités accessoires de parlementaires ou l'occupation de postes extérieurs jugés incompatibles avec la qualité de parlementaire semblent bien réglementées. Cela peut être dû au fait que les obligations parlementaires dans la plupart des États membres du GRECO nécessitent un engagement à temps plein et qu'un système de déclarations bien développé est en place. Les règles applicables aux activités annexes sont claires, strictes et bien comprises dans la majorité des États membres du GRECO. Toutefois, pour le petit nombre d'États où des problèmes importants ont été soulevés, le GRECO a formulé des recommandations strictes visant la modification ou l'application des règles qui régissent ces activités. Dans plus d'un pays, le GRECO a constaté que la non-application des restrictions d'activités accessoires ou l'absence de restrictions avaient compromis la légitimité ou l'indépendance de certaines mesures parlementaires.

3. La conduite des lobbyistes ou la réglementation relative au lobbying n'est pas, à proprement parler, un point examiné dans le 4<sup>e</sup> Cycle d'évaluation. L'examen s'intéresse plutôt à la conduite des parlementaires et, dans ce domaine particulier, à leur comportement à l'égard de toute personne ou organisation qui tenterait de les influencer dans l'exercice de leurs fonctions législatives. Plusieurs membres du GRECO ont réglementé le lobbying ou l'ont rendu plus transparent, sachant que l'examen du GRECO a porté sur la partie du lobbying qui concerne les parlementaires.

### **Espagne: contrôle des incompatibilités parlementaires**

L'Espagne a opté pour un système strict d'incompatibilités, qui repose sur trois grands principes, à savoir (i) l'exercice exclusif du mandat parlementaire; (ii) l'incompatibilité avec les activités annexes pratiquées dans le secteur public (à l'exception, d'une part, des postes occupés dans les collectivités locales, le parlementaire devant alors, dans tous les cas, choisir entre l'une ou l'autre rémunération; d'autre part, des activités d'enseignement à temps partiel dans une université publique); (iii) l'incompatibilité avec une activité annexe dans le secteur privé pouvant aller à l'encontre du principe d'exercice exclusif précité ou donner lieu à un conflit d'intérêts. Le caractère public du débat et du vote sur les activités accessoires à l'Assemblée semble suffisamment dissuasif pour inciter les parlementaires à se conformer aux règles en vigueur. Le rôle des agents administratifs du Congrès et du Sénat est particulièrement précieux pour le système, dans la mesure où ils sont de fait conseillers des parlementaires sur les critères d'incompatibilité et, plus généralement, sur les questions déontologiques.

Dans la plupart des États membres, peu de restrictions, voire aucune, s'appliquent à l'emploi des parlementaires ou à d'autres activités après leur départ du Parlement. Cette situation est compréhensible car les parlementaires sont généralement élus pour une durée limitée et s'attendent ensuite à retourner à la vie civile et à reprendre un emploi ordinaire. Les rapports du GRECO font état de sérieuses inquiétudes dans de nombreux États membres quant à l'influence de sociétés sur les programmes législatifs et réglementaires nationaux et à l'obtention de postes par d'anciens parlementaires dans des structures privées qui étaient très intéressées et concernées par le domaine de responsabilité dont s'occupaient lesdits parlementaires. Des préoccupations similaires ont été soulevées au sujet d'une concentration de pouvoir dans l'exécutif, lorsque des parlementaires ont accès à des fonctions ou des postes officiels de haut rang. Ces deux situations amènent à se demander si ou comment de telles perspectives d'emploi peuvent avoir influencé les décisions de parlementaires lorsqu'ils siégeaient au parlement.

Le GRECO a reconnu que, dans certains États membres, les parlementaires n'exerçaient pas leurs fonctions à temps plein et avaient déjà un emploi à l'extérieur. Bien que l'on puisse douter de l'intérêt d'imposer des restrictions après la cessation de fonctions lorsqu'il n'y a pas de restrictions sur les emplois ou fonctions annexes occupés au cours d'un mandat au parlement, le GRECO a fait savoir cependant aux États membres concernés qu'il convenait d'examiner

si des dispositions postérieures à l'emploi étaient nécessaires dans le cadre de l'élaboration ou du développement de codes de pratique à l'usage des parlementaires. Dans les rares occasions où le GRECO a formulé une recommandation distincte sur l'après-cessation de fonctions, il a seulement demandé que la question soit étudiée ou prise en compte et que des dispositions réglementaires soient élaborées par la suite, si nécessaire.

### **Codes de conduite et activités de sensibilisation et de conseil**

Comme il a été clairement indiqué dans cette partie, la grande majorité des États membres ont fait l'objet d'une recommandation sur l'adoption, l'élaboration ou la mise en œuvre de codes de conduite à l'intention des parlementaires. Alors que certains pays avaient déjà établi des codes et qu'un bon nombre de pays étaient sur le point de le faire, beaucoup devaient encore formuler des orientations claires pour aider les parlementaires à mettre les codes en pratique. Le GRECO est convaincu que les codes de conduite et les directives complémentaires forment un cadre important qui aide les parlementaires à surmonter efficacement certaines complexités inhérentes à leurs rôles et fonctions.

#### **Résolution (97)24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les vingt Principes directeurs pour la lutte contre la corruption**

##### *Principe 15*

... encourager l'adoption par les élus de codes de conduite et favoriser des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption.

Le GRECO a observé qu'un Parlement qui envisage sérieusement l'élaboration d'un code de conduite envoie un signal fort au public de l'engagement des parlementaires à atteindre et maintenir des normes strictes d'intégrité. Un code de conduite ne garantit pas une déontologie rigoureuse, mais définit néanmoins les normes de comportements attendus et contribue à clarifier les limites du pouvoir discrétionnaire au Parlement. C'est une ressource utile qui éclaire les parlementaires sur les multiples responsabilités qui leur incombent, mais aussi le public sur la conduite attendue des parlementaires. Un code de conduite peut aussi servir de base au parlement pour l'établissement et la mise en place de mécanismes appropriés de contrôle et de responsabilisation.

Des codes de ce type doivent être effectivement mis en œuvre dans la pratique. Dans les pays où des codes avaient déjà été adoptés, le GRECO s'est employé à déterminer dans quelle mesure ils étaient compris, si les parlementaires s'étaient vus dispenser une

formation ou s'ils avaient eu accès à des conseils, comment la conduite était surveillée et quels mécanismes de sanction étaient en place ou utilisés, le cas échéant.

Contrairement à la plupart des juges et des procureurs, les parlementaires ne reçoivent pas, à titre formel, de formation à l'exercice de leurs fonctions. Dans certains pays, les nouveaux députés qui ont peu ou pas d'expérience ont exprimé une forte volonté de mieux comprendre ce que l'on attend d'eux au regard des règles et des procédures, ainsi que de leurs responsabilités dans la réglementation de leur propre conduite. Les données empiriques recueillies dans un pays ont montré que la façon dont les parlementaires se comportent entre pairs et avec des tiers, y compris la presse, s'est sensiblement améliorée après l'adoption de principes déontologiques.

Même lorsqu'un code de conduite fournit des orientations initiales, l'accès aux conseils et à une formation en permanence pour aider les parlementaires à gérer leurs actions officielles et/ou leurs intérêts personnels et professionnels dans une variété de situations est considéré comme une bonne pratique, incluse dans la plupart des recommandations du GRECO.

Il ressort clairement des recommandations du GRECO que l'objectif doit être de veiller à ce que les codes de conduite soient des documents évolutifs. Cela signifie qu'ils doivent s'inscrire dans un dispositif d'intégrité plus large assorti d'un cadre institutionnel de mise en œuvre, de sensibilisation et de conseil, ainsi que d'application stricte. L'inclusion dans les codes ou ailleurs de procédures claires d'enquête et d'application des lois est autant une garantie pour les parlementaires et pour le parlement qu'un moyen de rassurer le public.

## **Transparence**

La plupart des États membres diffusent actuellement un grand nombre d'informations sur les sites internet du gouvernement et au moyen des outils de communication électronique. Les informations sur les programmes, les ordres du jour de réunions, les consultations à venir et les projets de loi – en commission ou en séance plénière dans les assemblées nationales – sont désormais en ligne. De même, les séances parlementaires et réunions de commissions sont enregistrées ou retransmises en direct sur internet, assorties d'informations détaillées sur le nombre de votes et sur ceux qui les ont exprimés. Le fait de garantir l'accès du public aux informations sur le fonctionnement des activités parlementaires renforce la responsabilité et favorise une participation civique effective. Cela permet en outre de contrôler la portée et le nombre de contributions externes et encourage les parlementaires à adopter une attitude volontaire et réactive et à intensifier leurs propres

efforts pour améliorer la qualité et l'impact des lois et des politiques.

Presque tous les États membres du GRECO ont pris des mesures importantes pour accroître la transparence de leurs processus législatifs, ce qui signifie que peu de pays ont reçu des recommandations de base sur l'amélioration de l'accès à l'information. En dépit des progrès accomplis, le GRECO a formulé des recommandations sur la prise de mesures de transparence spécifiques pour près de la moitié des pays examinés.

Ces recommandations traitent principalement de l'incapacité à mettre en œuvre les règles en vigueur d'une manière qui sert le but recherché. Par exemple, le GRECO a révélé que, dans certains pays, des projets de loi sont publiés régulièrement mais pas avant la première lecture ou ne sont pas publiés assez tôt pour permettre aux experts et au public de contribuer de façon significative au débat parlementaire à un stade précoce. Dans certains cas, la rapidité avec laquelle les projets de loi sont finalisés et les modifications tardives sont adoptées fait qu'il est quasiment impossible pour le public de prendre part au processus ou de savoir qui l'a influencé.

### **Coopération entre le Parlement et la société civile au Monténégro**

Des mesures concrètes ont été prises ces dernières années pour améliorer l'interaction avec les organisations de la société civile et le public en général. En 2011, un accord de coopération a été établi à cet effet, qui s'articule sur quatre grands principes : partenariat, transparence, responsabilité et information mutuelle. Des mesures concrètes ont été prises pour ouvrir les travaux du Parlement 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 et 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. Le Parlement publie un rapport d'activité annuel ainsi qu'un plan d'action visant à renforcer ses fonctions législatives et de surveillance (incluant un plan d'activité législatif qui est ensuite joint à intervalles réguliers, deux fois par an, aux rapports de mise en œuvre), pour faciliter le contrôle public des activités annoncées et leur mise en œuvre tout au long de l'année. De plus, il a modifié son Règlement en 2012 pour permettre la tenue plus régulière d'auditions et créer deux nouvelles commissions parlementaires sur l'intégration européenne et la lutte contre la corruption, qui sont toutes deux présidées par des députés de l'opposition.

Certaines recommandations portent sur des problèmes spécifiques, notamment dans les pays où les parlementaires semblent invoquer des règles exceptionnelles (établies pour les questions urgentes ou spéciales) pour tenir des séances à huis clos, renoncer à toute consultation ou préjuger du débat public avant le vote d'adoption d'une nouvelle loi.

L'importance de la transparence dans les commissions parlementaires a été évoquée également dans de nombreux rapports. Les commissions sont chargées d'examiner en détail les projets de loi ou les lois en vigueur et d'enquêter sur des questions ou des secteurs spécifiques. Les rapports de commissions constituent pour les parlementaires une base essentielle de recommandations au gouvernement. Il n'est pas rare que les commissions servent de point d'entrée de la participation de citoyens dans les affaires parlementaires, notamment lorsqu'elles sollicitent l'avis d'experts et organisent des auditions publiques. Autrement dit, les commissions jouent un rôle majeur dans l'élaboration des lois et le contrôle des fonctions exécutives. Pour cette raison, le GRECO a axé ses recommandations sur la promotion de réunions caractérisées par l'ouverture et la responsabilité, notamment la garantie que les ordres du jour, les listes de participants et les procès-verbaux sont disponibles en temps utile et la nécessité de prévenir l'utilisation injustifiée de pouvoirs discrétionnaires ou de règles spéciales pour limiter l'accès à ces réunions.

#### **Transparence des travaux de commissions en Finlande**

Des informations sur la composition des commissions parlementaires sont publiées sur le site internet du Parlement. En règle générale, les réunions des commissions parlementaires ne sont pas ouvertes au public; toutefois, une commission peut ouvrir une réunion au public pendant la période où elle recueille des informations aux fins de la préparation de certains points. Un procès-verbal de chaque réunion des commissions est conservé, indiquant les membres présents et les experts entendus ainsi que les propositions et les décisions adoptées, y compris les résultats des votes. Les procès-verbaux des réunions de commissions sont enregistrés dans un réseau d'information accessible au public et les documents préparatoires relatifs à des points spécifiques sont rendus publics à l'issue de l'examen du point en question par la commission – à moins que la commission ne décide que, pour des motifs impérieux, les documents doivent rester secrets (par exemple, si la divulgation d'informations est susceptible de nuire gravement aux relations internationales ou aux marchés de capitaux ou financiers de la Finlande). Il est généralement admis qu'une commission ne doit faire usage de la faculté de restreindre l'accès du public à ses documents que dans des cas exceptionnels.

Dans certains pays, les réunions de commissions ne sont généralement pas ouvertes au public. Même lorsque cela est compensé par d'autres modes de participation publique, le GRECO a demandé instamment aux États membres de surveiller de près la situation à cet égard. Les rapports du GRECO ont observé dans de nombreux cas qu'en l'absence de règles ou si la façon d'appliquer les règles manque de clarté, les parlementaires ont généralement le réflexe par défaut de tenir les réunions à huis clos, notamment de s'appuyer sur le régime dérogatoire pour que les réunions continuent de se tenir à huis clos ou pour accélérer le processus d'adoption de lois. Ces lacunes et mesures, qui ne sont pas vraiment dans l'intérêt public, laissent passer une occasion de prévenir de la corruption au sein des parlements.

#### **Contrôle, suivi et application de la loi**

Les rapports du GRECO ont révélé que la mise en œuvre d'un grand nombre de mesures appréciables de prévention de la corruption déjà adoptées par les États membres était insuffisante. Les parlementaires doivent bien comprendre que les mesures de ce type ne sont pas passives et qu'elles exigent plutôt une action de leur part et de leurs Parlements. Alors que le GRECO a recommandé l'adoption, la modification ou l'approfondissement de certaines mesures, le contenu et la substance de la majorité des recommandations du GRECO ont pour objet que les parlementaires prennent plus de responsabilités pour susciter des attentes plus élevées et maintenir des normes strictes de conduite éthique dans leurs propres rangs. L'idée que les parlementaires n'ont besoin de se surveiller mutuellement que de manière informelle – ce qui semblait être accepté dans beaucoup d'États membres au moment de l'évaluation – n'est ni satisfaisante ni réaliste.

La force, l'efficacité et le véritable soutien interne d'un système d'intégrité sont mis à l'épreuve en cas de comportements répréhensibles. Cela étant, c'est le travail effectué à un stade précoce – pour clarifier le bien-fondé des règles et la façon dont leur application sera contrôlée, pour apporter le soutien nécessaire à ceux qui doivent se conformer aux règles et définir les mesures qui seront prises lorsqu'ils y manqueront – qui jette les bases de la bonne application des règles.

Dans certains cas, le GRECO a recommandé que le système de mesures en vigueur soit revu en intégralité afin de supprimer les contradictions et de s'assurer qu'il atteigne ses objectifs et est modifié ou remplacé au besoin. Certaines recommandations ont porté sur des questions spécifiques telles que le manque de clarté des règles sur les incompatibilités – interdictions pour les parlementaires de prendre part à certaines activités ou d'occuper certains postes extérieurs – et les conflits d'intérêts ou d'activités qui, même si elles ne

sont pas interdites, sont susceptibles d'être en conflit avec certaines activités ou décisions parlementaires et peuvent/devraient exiger une récusation.

Citons comme simple exemple de contrôle l'obligation de déclarer des intérêts financiers associée à l'attente que les informations seront vérifiées par d'autres et que les problèmes identifiés seront traités de manière appropriée. Dans certains pays, les parlementaires sont bien informés sur leur devoir de transparence, l'information est facilement accessible et le contrôle public est très développé. Dans ces systèmes, lorsque des divergences ont été exposées, les parlementaires ont présenté leurs excuses formelles au Parlement et/ou se sont volontairement défaits d'intérêts financiers problématiques. Il n'est pas rare dans ces pays que des parlementaires soient poursuivis pour défaut de conduite.

Il ressort des rapports du GRECO que l'efficacité des systèmes conçus pour favoriser l'intégrité et la transparence s'améliore avec le temps, ce qui permet en soi un meilleur contrôle. Cette évolution favorable est indéniable pour les systèmes de déclaration de patrimoine, grâce à la déclaration par voie électronique, à des exigences mieux ciblées en matière de contrôle et à une publication en ligne plus accessible et plus rapide. Le 4<sup>e</sup> Cycle montre toutefois que les déclarations de patrimoine et d'intérêts ne sont qu'un outil qui aide les parlementaires à régler des conflits d'intérêts inévitables à leur arrivée au Parlement. Il faut faire davantage pour maintenir des normes strictes d'intégrité dans la vie publique.

Le GRECO s'est montré très critique à l'égard des Parlements qui n'assument pas suffisamment la responsabilité de la prise de mesures face aux comportements répréhensibles de parlementaires. Dans un cas, le GRECO a été informé que les parlementaires avaient refusé de quitter leurs fonctions bien qu'il ait été établi qu'ils enfreignaient les règles relatives aux incompatibilités, et cela sans que la chambre compétente du parlement n'intervienne réellement pour appliquer les sanctions qui s'imposent. De toute évidence, une telle situation est inacceptable.

Dans certains pays, des autorités indépendantes sont en place pour surveiller les conflits d'intérêts et/ou les normes de conduite. Il est fréquent que le contrôle passe par l'examen des informations signalées, mais il peut aussi inclure des enquêtes sur les plaintes. Le GRECO a constaté dans certains cas que ces organismes manquaient des ressources ou des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches et a formulé des recommandations spécifiques pour que les mécanismes de contrôle soient consolidés, en améliorant les moyens et le soutien des organes compétents (en général, les organismes de lutte contre la corruption). Le GRECO s'est efforcé toutefois de préciser que le rôle des autorités indépendantes doit être entendu dans

un contexte où les parlementaires et les Parlements travaillent de concert avec ces organismes. La responsabilité de chacun est primordiale, car, pour qu'un mécanisme d'intégrité fonctionne dans un secteur donné, il doit être compris dans un premier temps, puis reconnu comme légitime et « intériorisé » par ceux qui sont tenus de respecter les règles.

## Immunité

---

Il ne faut pas confondre immunité et impunité. Dans certains États membres, l'interaction entre le droit pénal, les règles formelles sur l'immunité parlementaire et, plus spécifiquement, le processus par lequel certains Parlements prennent part à la levée de l'immunité ont conduit à la perception que les parlementaires sont en quelque sorte exempts de sanctions, notamment en cas d'infractions de corruption. On peut dire d'une manière générale que l'immunité parlementaire – ou le privilège parlementaire – confère aux parlementaires une protection de la responsabilité civile ou pénale d'actes commis ou de déclarations faites dans l'exercice de leurs fonctions législatives. Elle fait partie du droit national et, si l'intention n'est pas de protéger les parlementaires qui commettent des infractions, elle protège effectivement le droit des parlementaires de contester l'action du gouvernement.

Bien que le GRECO ait recommandé la suppression de l'immunité administrative dans un cas (tout en notant que, dans l'État concerné, cette forme d'immunité ne protégeait plus, dans la pratique, les parlementaires contre les poursuites), il convient de noter que les rapports du GRECO montrent que le problème réside rarement dans l'immunité formelle. Il incombe plutôt au Parlement d'autoriser (ou non) le recours à des modalités d'enquête spéciales ou d'autres imprécisions des législateurs pour s'assurer que les lois ne sont pas en conflit (par exemple, en modifiant le droit pénal de manière appropriée après que l'immunité a été supprimée) et qu'elles n'entravent pas des enquêtes importantes impliquant des parlementaires et des tiers qui leur sont associés.

Les quelques recommandations du GRECO portant sur les problèmes de nature juridique et pratique identifiés dans certains États membres sont à la fois claires et spécifiques. Le GRECO demande que les obstacles à la conduite d'enquêtes effectives sur les allégations d'actes de corruption commis par des parlementaires ou leurs associés soient supprimés, tout en garantissant que les parlementaires puissent se prévaloir de tous les droits juridiques et des garanties de preuve disponibles pour toute personne accusée ou témoin innocent<sup>4</sup>.

4. Le GRECO a été tout aussi clair à cet égard dans son [Évaluation de la déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe](#).

# Troisième partie : les juges

## Juges

Sont concernés les juges professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

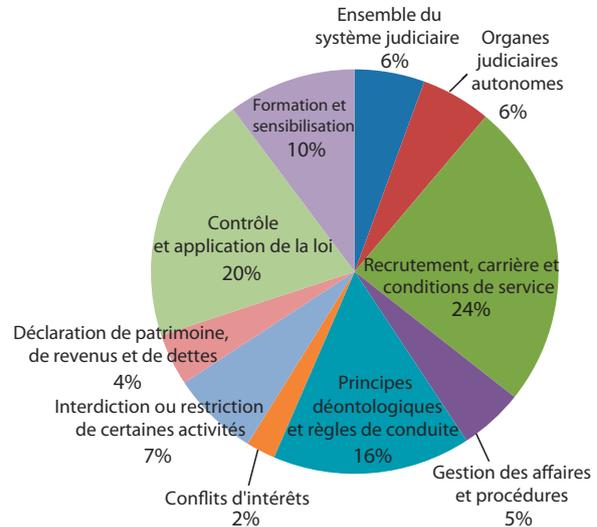
Les juges sont l'incarnation publique de la justice. Le public interagit au quotidien avec les services de police, qui se chargent d'appliquer la loi ; en revanche, pour que des décisions contraignantes soient prononcées, non sans conséquences majeures parfois sur la vie des personnes, les citoyens et l'État se tournent vers les tribunaux. À ce titre, lorsque les juges ne se montrent pas à la hauteur du niveau élevé d'intégrité et d'impartialité que l'on attend d'eux, les inquiétudes publiques sont palpables.

Le pouvoir judiciaire constitue l'une des trois principales branches du pouvoir de l'État. Les juges ont pour rôle de faire respecter l'État de droit ; ils statuent sur les différends qui opposent des personnes, ou l'État et des personnes, ou encore différents niveaux d'administration au sein de l'appareil étatique. Pour ce faire, les juges examinent les éléments de preuve qui leur sont présentés et contrôlent la façon dont les audiences et les procès se déroulent dans leurs salles d'audience. C'est à eux qu'il revient de déterminer la culpabilité. La prévention de la corruption au sein de l'appareil judiciaire est par conséquent d'une importance capitale compte tenu de son rôle essentiel dans la lutte contre la corruption.

La confiance de la société dans l'impartialité des décisions individuelles constitue la force fondamentale de l'appareil judiciaire en tant qu'institution. De toute évidence, il est crucial de préserver l'indépendance des juges et de se prémunir contre les risques liés au dysfonctionnement du système judiciaire et de la magistrature.

Lors de ce cycle d'évaluation, le GRECO s'est concentré sur les éléments qui garantissent que les juges peuvent délibérer d'affaires indépendamment de toute crainte ou faveur, qu'ils ne subissent pas d'influence indue dans leur évolution professionnelle et qu'ils peuvent assurer un contrôle solide et approprié de la déontologie judiciaire. Les défaillances dans l'un ou l'autre de ces trois domaines jettent le doute sur l'autorité légitime de la cour et des juges qui y participent et, au final, sapent l'État de droit.

## Répartition des recommandations formulées à l'intention des juges



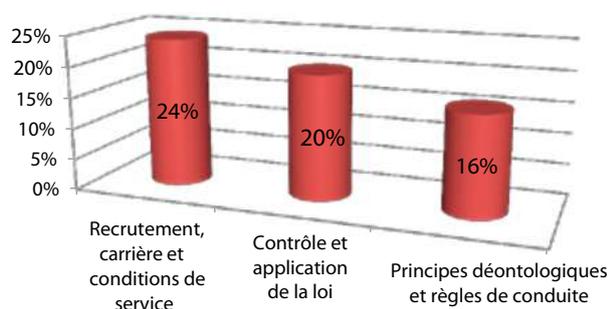
## Cadres, outils et mécanismes de promotion de l'intégrité dans le système judiciaire

Dans beaucoup de pays membres du GRECO, les juges bénéficient de niveaux élevés de confiance au sein de la société. Dans d'autres pays, les sondages d'opinion révèlent de faibles niveaux de confiance et dans un petit nombre de pays non négligeable, la catégorie des juges est perçue comme la plus corrompue des trois catégories examinées lors du 4<sup>e</sup> Cycle. Dans certains pays, cette situation peut être le signe préoccupant d'une culture d'impunité, qui a trait principalement à la capacité des juges à condamner de puissantes personnalités. Le GRECO a formulé un certain nombre de recommandations fermes qui, dans certains cas, ne pourront être mises en œuvre sans volonté politique.

Tout au long du 4<sup>e</sup> Cycle, le GRECO a relevé de graves problèmes d'indépendance judiciaire et des faiblesses dans les structures qui maintiennent séparées les trois branches du pouvoir. Le GRECO a été sans équivoque à ce sujet : l'indépendance de la justice doit être reconnue et garantie par tous les pouvoirs de l'État. La capacité du corps judiciaire à prendre des décisions de façon experte et en toute indépendance est essentielle au bon fonctionnement de la justice. Les pressions exercées sur les juges pour les empêcher de s'acquitter pleinement de leurs fonctions judiciaires ou pour qu'ils s'en acquittent de façon partielle entache la réputation des juges à titre individuel mais aussi l'autorité du pouvoir judiciaire comme arbitre juste et impartial pour tous les citoyens.

Certains juges sont d'abord formés au métier d'avocat, tandis que d'autres sont formés spécifiquement à celui de juge. Tous sont censés avoir des connaissances techniques approfondies et détaillées de la loi, de son application et des procédures judiciaires de leur pays. Le 4<sup>e</sup> Cycle du GRECO a mis l'accent sur la responsabilité même des juges dans la bonne gestion de leurs tribunaux et sur la promotion de normes strictes de déontologie et de qualité des décisions. Tous les rapports du GRECO soulignent que les juges doivent jouer un rôle actif pour s'assurer que leurs pairs agissent avec intégrité et fassent passer l'intérêt public bien avant leur intérêt personnel ou professionnel.

### Principaux aspects ciblés par les recommandations du GRECO concernant les juges



## Indépendance et recrutement

La grande majorité des Etats membres ont fait l'objet de recommandations sur l'indépendance de la justice. Dans certains cas, les recommandations ont porté sur des aspects fondamentaux, par exemple, le fait que l'indépendance de la justice soit réaffirmée et renforcée comme principe explicite par les instances judiciaires. Dans d'autres cas, les recommandations ont porté sur des pratiques spécifiques en matière judiciaire, principalement sur les nominations et les conditions de service, domaines qui doivent être améliorés dans un certain nombre d'Etats membres.

Des recommandations sur le recrutement, le transfert ou la promotion des juges et des présidents de juridictions ont été adressées à la majorité des pays. Les fonctions judiciaires doivent être attribuées sur la base du mérite ; à ce sujet, le GRECO a insisté sur le fait que la progression de carrière et d'autres conditions d'emploi, notamment les transferts entre tribunaux, devaient être équitables. Cela signifie que les décisions doivent être prises à l'aune de critères clairs et objectifs fondés sur le mérite.

Le GRECO a formulé un certain nombre de recommandations pour s'assurer que des procédures transparentes et uniformes sont mises en œuvre dans le but de préserver l'indépendance de la justice et de promouvoir des normes strictes, notamment :

- ▶ les nominations judiciaires sont rendues aussi transparentes que possible sur la base de critères formels et objectifs ; en parallèle de procédures d'évaluation, ces critères sont appliqués en tenant dûment compte de l'indépendance, de l'intégrité et de l'impartialité des magistrats désignés ;
- ▶ la sécurité du mandat de juge doit être renforcée (y compris la réduction du nombre de postes ou d'années en des termes de « mandat limité »), en réglementant le transfert des juges entre les tribunaux pour restreindre les situations où le transfert est possible sans consentement ;
- ▶ la révocation doit être réservée aux actes répréhensibles les plus graves et il faut s'assurer que les processus disciplinaires sont bien définis, transparents et justifiés, et que des mécanismes clairs d'appel ou d'examen sont en place ;
- ▶ il importe de réduire ou d'éliminer la participation des non-juges (autres que les juges non professionnels) et d'augmenter le nombre de juges aux conseils de la magistrature et, en particulier, aux organes exécutifs.

En Europe, les modes de nomination judiciaire varient selon les systèmes et traditions juridiques. Ils peuvent aussi varier au sein d'un même système selon le type de juge nommé. Il ressort des rapports d'évaluation du GRECO que le nombre de pays où le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (jusqu'au président compris) interviennent activement ou de manière déterminante dans la nomination des juges est limité. Dans la plupart des pays, les conseils de gouvernance judiciaire jouent désormais un rôle central.

### Danemark : un système judiciaire aux fortes caractéristiques structurelles

Le système judiciaire danois présente plusieurs points forts sous l'angle structurel. À différentes fins, il existe au sein de l'appareil judiciaire des organes indépendants, tels que le Conseil d'autorisation des recours, l'Administration des tribunaux, le Conseil des activités extérieures, le Conseil des nominations judiciaires et le Tribunal spécial d'inculpation et de révision. Ces organes renforcent l'autonomie et indépendance institutionnelles de la magistrature vis-à-vis des autres pouvoirs publics, mais promeuvent aussi l'impartialité à l'intérieur du système – par exemple, à travers leur composition pluridisciplinaire et les procédures de nomination de leurs membres. Ils établissent également un ensemble assez sophistiqué de contrôles et d'équilibres à l'intérieur de l'appareil judiciaire. Dans ce contexte, il convient de noter que la création de l'Administration des tribunaux – à l'instar de celle du Conseil des nominations judiciaires en 1999 – visait explicitement à renforcer l'autonomie et l'indépendance de la magistrature et à consacrer sa position de troisième pouvoir de l'État.

Dans les quelques systèmes où le pouvoir exécutif a joué traditionnellement et continue de jouer un rôle dans les nominations, l'indépendance de la justice est préservée par une culture et des pratiques qui restreignent le pouvoir exécutif. Lorsque ces éléments ne sont pas bien établis, les pays adoptent pour la plupart des dispositions constitutionnelles ou juridiques spécifiques visant à prévenir les abus de pouvoir politique lors de la nomination des juges.

Le GRECO a examiné la situation de chaque pays au cas par cas et a appelé à une vigilance permanente dans tous les États membres, même lorsque les normes de professionnalisme, d'intégrité et d'indépendance de la justice sont considérées comme étant strictes.

Il faut trouver l'équilibre entre la protection contre une influence extérieure indue et un système où le rôle prépondérant des juges soulève des préoccupations en matière d'autoprotection, d'intérêts particuliers et de clientélisme dans la sélection et le contrôle des juges. Cela étant, lorsqu'il s'agit d'indépendance de la justice, le GRECO estime de toute évidence que les juges jouent un rôle déterminant.

Le GRECO a souligné que les nominations aux organes de gouvernance judiciaires eux-mêmes devaient être effectuées en tenant dûment compte de l'indépendance de la justice. Il a recommandé plus d'une fois que les conseils judiciaires soient composés d'une majorité de juges élus par leurs pairs.

#### **Royaume-Uni : la recherche de l'excellence dans la diversité**

La magistrature est considérée comme l'institution qui inspire le plus la confiance du public au Royaume-Uni. Pour les acteurs de la justice, l'État de droit présuppose le respect permanent des trois « i » - impartialité, indépendance et intégrité. Au Royaume-Uni, cet engagement est source de confiance, de même que les efforts crédibles de s'engager dans une réforme continue où la passivité et la complaisance n'ont pas leur place. Cette attitude volontaire est illustrée, par exemple, par la recherche de solutions satisfaisantes à ce qui est reconnu comme un défi persistant dans la justice, à savoir garantir la diversité pour que personne ne soit ou ne se sente exclu de la profession en raison de son appartenance sexuelle ou ethnique. L'assurance de la diversité permet aussi de mieux garantir l'indépendance de la justice et ne donne pas l'impression au public que les juges sont issus principalement d'un groupe ou d'une classe spécifique de la société. Ces dernières années, les différents Lord Chancellors ont encouragé les efforts en faveur de la diversité de genre et d'autres qualités des personnes nommées. Une discussion a été lancée sur la façon dont les exigences en matière de « diversité » et de « mérite » seraient satisfaites dans le processus de sélection actuel. Il s'agit là d'un défi permanent pour l'appareil judiciaire au Royaume-Uni.

Par ailleurs, en réponse aux appels à une plus grande diversité parmi les juges, les conseils judiciaires et les jurys de nomination commencent à intégrer des membres non professionnels et à examiner d'autres mesures qu'ils pourraient prendre pour que la profession corresponde davantage à l'image des sociétés qu'elle représente. Le GRECO soutient clairement les efforts déployés pour que l'appareil judiciaire ne soit pas isolé.

#### **Transparence et administration de la justice**

Les rapports d'évaluation montrent que la plupart des pays respectent le principe d'ouverture du système judiciaire. Ce principe est toutefois plus vaste, car il comprend aussi l'accès du public aux tribunaux et aux décisions juridiques (pour qu'elles puissent être comprises et contestées) et, de plus en plus fréquemment, à de plus amples informations sur les fonctions judiciaires et de juge à titre individuel. Le principe de justice ouverte est donc multiple, dans la mesure où il consiste à informer et éclairer le public, à améliorer la responsabilité judiciaire et à décourager les comportements répréhensibles, tout en donnant l'assurance, et cela est important, que la justice a bien été rendue.

Dans cette optique, le GRECO a formulé un certain nombre de recommandations visant à consolider les progrès accomplis par la plupart des pays pour rendre les jugements des tribunaux entièrement accessibles et facilement consultables par le public, pour rationaliser les mécanismes de plainte publics et pour réduire au minimum les retards injustifiés dans toutes les procédures judiciaires.

#### **Slovénie : transparence du système de répartition et de gestion des affaires**

La Cour suprême slovène est responsable de l'informatisation du système judiciaire. Elle a mis en place des technologies nouvelles dans les tribunaux, entre autres pour mettre en œuvre les règles de répartition des affaires et de publicité. Les registres des tribunaux sont intégralement informatisés et accessibles au public. Environ 95 % des affaires sont enregistrées et réparties par voie électronique. Les programmes de travail annuels de tous les tribunaux sont publiés sur le site internet de l'administration judiciaire. Cet aspect du système est positif car il garantit le respect de la procédure d'attribution automatique des affaires aux juges. L'informatisation a manifestement renforcé la confiance de l'opinion publique dans le système de répartition des affaires, les plaintes de parties ayant pratiquement cessé en la matière.

Les systèmes d'affectation aléatoire d'affaires protègent les juges contre les décisions arbitraires

d'affectation d'affaires qui peuvent avoir pour effet de les récompenser ou de les sanctionner. Ces dispositifs, assortis de procédures équitables dans lesquelles les affaires doivent être attribuées à titre individuel, contribuent aussi à garantir une répartition juste et équitable de la charge de travail. Il convient de noter que ces dispositifs rassurent le public sur le fait que les affaires sont entendues par un arbitre impartial. De nombreux pays ont reçu des recommandations sur la mise en œuvre de ce type de système et l'assurance que le public en a connaissance.

### **Codes de conduite et activités de sensibilisation et de conseil**

Il n'y a pas que la transparence de la justice qui favorise le professionnalisme et dissuade les actes répréhensibles. Le GRECO met l'accent sur le soutien par les pairs et le contrôle du respect de règles clairement établies de conduite judiciaire qui garantissent l'intégrité. Les recommandations appellent le corps judiciaire à s'investir davantage dans le perfectionnement professionnel continu et à mieux soutenir et conseiller les juges pour qu'ils respectent les principes déontologiques dans des situations difficiles ou complexes, mais aussi à ce que des mécanismes soient en place pour faire face aux comportements répréhensibles, le cas échéant.

La grande majorité des États membres du GRECO ont fait l'objet de recommandations sur les codes de conduite. Un tiers d'entre eux devaient adopter des codes de ce type et le reste devait travailler sur le fond et la mise en œuvre de codes déjà établis. Le GRECO a insisté sur l'importance d'une participation active de tous les membres de la profession, c'est-à-dire des juges de tous niveaux, à l'élaboration d'une série de normes qui devraient être convenues idéalement après un débat et des échanges ouverts sur leur contenu même.

De l'avis du GRECO, la participation de juges de tous niveaux à une telle discussion est l'occasion idéale d'échanger des vues et des expériences sur des dilemmes éthiques et des conflits d'intérêts susceptibles de survenir dans l'exercice de leurs fonctions. Ces échanges ne pourraient que contribuer à définir des valeurs communes et à réaffirmer l'engagement de la profession en matière d'intégrité. L'adoption d'un code de déontologie serait aussi l'occasion idéale de traduire les valeurs fondamentales en normes de conduite. De plus, le GRECO a souligné l'importance de mettre en place un ensemble clair de règles de déontologie qui aiderait à susciter des attentes communes parmi les juges et l'opinion publique quant à la conduite à adopter par les acteurs du système judiciaire.

### **Suède : une approche concrète de l'éthique judiciaire**

Pour renforcer la confiance du public dans l'appareil judiciaire suédois, la magistrature a entrepris un processus de réflexion sur l'éthique. Tous les juges ont été invités à donner leur avis durant le processus de rédaction. Cette initiative a abouti à la création d'une boîte à outils des bonnes pratiques judiciaires, qui s'organisent autour de quatre grands axes : (i) l'indépendance ; (ii) l'impartialité et l'égalité de traitement ; (iii) la bonne conduite et le respect d'autrui ; et (iv) l'expertise et l'efficacité. Avec plus d'une centaine de questions sur des situations concrètes et une référence aux principes internationaux dans le domaine, la boîte à outils se veut un instrument évolutif qui guide les juges dans les dilemmes qui peuvent se poser à eux au cours de leur carrière. Les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire ont largement inspiré cette réflexion positive dans laquelle la justice suédoise s'est engagée, ainsi que les résultats obtenus.

Pour ce qui concerne le contenu même des codes, le GRECO a veillé à ce que les règles favorisent explicitement l'indépendance, l'intégrité et l'impartialité des juges. Le GRECO s'est intéressé particulièrement aux juges qui ont pour responsabilité de comprendre et de résoudre les conflits d'intérêts potentiels et pas seulement les règles spécifiques qui leur sont applicables, notamment les interdictions d'occuper certaines fonctions extérieures ou d'accepter des cadeaux.

Les juges doivent aussi préserver les ressources publiques, promouvoir la transparence et transmettre des connaissances. Les rapports d'évaluation ont montré que ces aspects ne sont pas toujours aussi évidents pour les juges que les règles qui régissent leur capacité à présider les débats dans les affaires qui leur sont confiées. Il est donc nécessaire d'impliquer les juges dans l'élaboration de normes pour les aider à approfondir leurs connaissances et pour informer le public sur le niveau de qualité des services dont ils sont en droit de bénéficier.

Du fait qu'ils exercent leur autorité sur autrui, les juges doivent être responsables et doivent répondre de leurs actes. Le GRECO souligne que les codes de conduite sont des documents évolutifs qui guident les juges dans leurs pratiques quotidiennes et que les juges ont besoin d'un soutien pour exercer leurs fonctions avec succès. Conformément au principe de garantie de l'indépendance des juges, le soutien doit venir avant tout du système judiciaire lui-même.

Le grand nombre de recommandations portant sur la formation souligne l'importance de ce point. Le GRECO a insisté sur l'intérêt de donner des exemples concrets pour aider les juges à résoudre des dilemmes

éthiques et remédier à diverses situations pouvant donner lieu à des conflits d'intérêts. Le GRECO s'attend clairement à ce que la plupart, sinon la totalité, des États membres rendent la formation initiale obligatoire, ce que beaucoup font déjà, et proposent un perfectionnement professionnel continu par la suite. Chaque fois que cela s'est avéré nécessaire, le GRECO a demandé précisément que des ressources soient mises à disposition pour appuyer cette démarche.

#### Lettonie : la Commission de l'éthique judiciaire

Depuis sa création en 2008, la Commission de l'éthique judiciaire joue un rôle déterminant pour renforcer la confiance et la base de connaissances qui sous-tendent l'intégrité et l'indépendance de la justice en Lettonie. En particulier, la Commission fournit aux juges des directives et des conseils à titre individuel sur des dispositions relatives à l'éthique. La plupart des avis qu'elle a émis jusqu'à présent répondent à des demandes individuelles de juges en matière de récusation. En plus de formuler des explications et des interprétations concernant les normes déontologiques, la Commission peut examiner les violations qui ne sont pas graves et que lui signalent les présidents des tribunaux.

Lors du 4<sup>e</sup> Cycle d'évaluation, le GRECO a exprimé l'attente que les juges aient accès à un service de conseil confidentiel. Dans le contexte d'un examen approfondi de la conduite judiciaire et compte tenu de la nécessité de maintenir l'indépendance de la justice, les services de conseils spécialisés sont considérés comme un outil professionnel important pouvant aider les juges à prendre l'initiative de résoudre des problèmes à un stade précoce et de manière appropriée et probante.

### Conflits d'intérêt

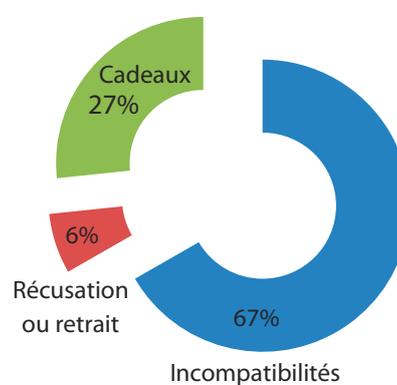
La plupart des pays ont établi des règles claires sur les situations dans lesquelles un juge n'a pas le droit d'agir et doit s'auto-réculer, notamment lorsqu'il est lié à l'une des parties ou a un intérêt personnel ou financier dans l'issue d'une affaire.

Il ressort des rapports d'évaluation que, si les juges connaissent bien généralement ces règles spécifiques, ils sont souvent moins au fait des conflits d'intérêts comme problème global. Or, ces conflits nuisent à leurs actions dans les tribunaux et affectent aussi leurs choix et les décisions qu'ils prennent en dehors des tribunaux et dans leur vie personnelle. Ils peuvent s'avérer particulièrement importants dans les pays où peu de règles régissent les activités extérieures des juges ou dans les pays où la communauté juridique est restreinte et où il est difficile d'éviter les conflits d'intérêts.

Le GRECO a conclu clairement qu'il fallait sensibiliser davantage les juges aux conflits d'intérêts. Une formation et un développement professionnels continus s'imposent à ce titre pour que les juges puissent reconnaître la gamme de conflits d'intérêts potentiels qui peuvent survenir et sachent comment y faire face au mieux.

Le GRECO a souligné que l'accès à des conseils et orientations sur les conflits d'intérêts, la déontologie et la conduite à adopter devait être étendu aux magistrats (juges non professionnels) et aux juges à temps partiel ou suppléants qui, dans certaines juridictions, interviennent à titre régulier ou permanent dans l'administration de la justice.

#### Points les plus problématiques de la prévention des conflits d'intérêts (juges)



Dans certains pays, les règles qui s'appliquent aux juges en matière de conflits d'intérêts sont dispersées dans de nombreux textes ou sont intégrées dans les dispositions réglementaires générales de la fonction publique et les dispositions législatives applicables à tous les fonctionnaires. Cette situation a donné lieu à de sérieuses lacunes, notamment à une certaine confusion quant aux dispositions qui s'appliquent aux juges et à savoir si les règles s'appliquent à tous les juges à tous les niveaux.

Pour éviter toute confusion et pour s'assurer que les règles sont bien définies et couvrent suffisamment les spécificités de la fonction judiciaire, le GRECO a recommandé que les règles soient rationalisées et que, lorsque le contrôle fait intervenir des autorités extérieures (déclarations de patrimoine), une coopération soit établie avec les instances judiciaires compétentes. Ces constatations soulignent l'importance également d'élaborer des codes de conduite judiciaire en accordant une attention spécifique à la description des normes relatives aux juges.

Il convient de noter par ailleurs que, compte tenu de la diversité des structures juridiques et judiciaires des États membres du GRECO, des recommandations ont été adressées conjointement à des juges et à des procureurs dans certains pays.

## Déclaration de patrimoine et d'autres intérêts

Dans certains pays, les juges ne sont pas tenus de déclarer leur patrimoine (sauf en cas de faillite ou en lien avec des activités accessoires), tandis que dans d'autres, ils doivent le déclarer avant leur nomination. Dans d'autres pays encore, les obligations de déclaration ordinaire et ad hoc sont bien établies pour tous les fonctionnaires, y compris pour les juges et leurs proches. Le GRECO a relevé que, lorsque des déclarations sont requises, le contrôle et le suivi assuré par les autorités compétentes doivent être fiables et robustes et il doit être précisé clairement si les règles s'appliquent à toutes les fonctions judiciaires. Le GRECO a rappelé en outre que la communication de fausses informations dans le domaine constitue une infraction pénale.

Lorsque les règles ne sont pas correctement appliquées, le contrôle du respect des obligations des juges et du fait qu'ils assument leur responsabilité de régler les conflits d'intérêts dans l'ensemble est moindre. Il semble y avoir toutefois une réelle tendance à exiger des déclarations, même si elles se limitent à des revenus ou des avantages spécifiques. Le GRECO a adopté une approche pragmatique lors de ce cycle d'évaluation, en particulier dans les pays où il y a peu d'éléments de corruption et où le niveau de confiance est élevé. Le GRECO a néanmoins demandé aux autorités judiciaires d'être prêtes à réagir lorsque de nouveaux conflits surviennent et à mesure que les attitudes sociales évoluent.

## Activités accessoires, interdictions et restrictions applicables après la cessation des fonctions

Il est clair que l'indépendance de la justice doit être protégée également par les juges eux-mêmes et que les juges ne doivent pas se retrouver dans une situation où leur indépendance ou leur impartialité puisse être mises en doute. Ce constat justifie les règles nationales sur l'incompatibilité des fonctions judiciaires avec d'autres fonctions, sachant que les traditions et cultures juridiques peuvent être très efficaces dans de nombreux pays.

La gamme d'activités qui sont généralement considérées comme compatibles avec le rôle de juge est de nature formative et liée à une fonction judiciaire, par exemple le fait de présider une enquête publique, de siéger à des commissions internationales ou de prendre part aux activités d'organismes caritatifs ou professionnels. Dans ce cas, les différents systèmes et traditions varient selon les États membres du GRECO, qui n'a adapté que quelques recommandations spécifiques, le cas échéant.

Par exemple, dans certains États membres du GRECO, l'importance de veiller à ce que les juges soient intégrés dans les sociétés où ils rendent leurs décisions fait que les règles sur les incompatibilités sont rares voire inexistantes. Dans ce cas, la transparence est mise en avant afin de garantir un contrôle adéquat, qui est déterminant pour que les activités accessoires n'empêchent pas les juges de remplir leurs fonctions ni ne sapent la confiance dans leur impartialité ou leur capacité à s'acquitter de leur emploi comme il convient.

Les activités politiques des juges sont un autre domaine dans lequel le GRECO a noté quelques inquiétudes dans certains États. Dans la plupart des États membres, que ce soit en droit ou dans la pratique, l'activité politique active est interdite pour les juges, qui sont censés renoncer ou sont tenus de renoncer à leurs fonctions judiciaires avant de postuler à tout mandat électif, par exemple. Lorsque les règles sont moins strictes d'une manière générale, ou dans le cas des magistrats et d'autres juges non professionnels ou à temps partiel, le GRECO a recommandé de faire preuve de clarté dans les règles ou normes applicables.

La plupart des juges ont la sécurité de l'emploi et prennent généralement leur retraite plutôt que de retourner à la vie professionnelle civile. Cela étant, lorsque des questions se sont posées au sujet d'une éventuelle pratique de « portes tournantes » entre la sphère politique et la sphère judiciaire, voire entre des fonctions judiciaires et des activités dans le secteur privé, le GRECO a appelé à clarifier la situation et a formulé des recommandations spécifiques, notamment pour ce qui concerne l'après-cessation de fonctions (par exemple, le fait de travailler pour des cabinets d'avocats privés, si d'anciens juges risquent de représenter des clients devant leurs anciennes juridictions).

## Cadeaux et autres avantages

La plupart des États membres du GRECO interdisent aux juges et, dans certains cas, aux membres de leur famille, de recevoir des cadeaux ; ces cas sont réglementés en détail dans la législation ou respectés dans la pratique. Si les juges peuvent se faire rembourser les frais de déplacement et d'hébergement engagés au titre d'activités autorisées (par exemple, la participation à des conférences), ils doivent se garder d'accepter tout cadeau ou marque d'hospitalité qui pourrait sembler lié d'une manière ou d'une autre à leurs fonctions judiciaires. Les juges doivent éviter tout ce qui pourrait être interprété comme une tentative d'attirer leurs bonnes grâces ou leurs faveurs dans le cadre judiciaire. En cas de doute, il est attendu des juges qu'ils fassent preuve de prudence ou qu'ils sollicitent l'avis ou l'autorisation d'une instance supérieure à caractère juridictionnel, telle

qu'un conseil judiciaire, ou de services confidentiels spécialisés s'il en existe.

Même dans les pays où les juges peuvent accepter des cadeaux dans des circonstances restreintes et sous certains seuils de valeur – généralement établis dans les dispositions réglementaires applicables à tous les fonctionnaires –, les rapports d'évaluation ont révélé que les juges eux-mêmes estimaient que, dans aucun cas, il n'était approprié d'accepter des cadeaux.

Le GRECO a estimé que les règles devaient être renforcées, et ce fut le cas uniquement dans un petit nombre de pays. Des recommandations ont été adoptées en vue d'examiner les critères d'attribution ou de réception de titres honorifiques ou de distinctions spécifiques, d'accroître la conformité avec les règles en vigueur et d'apporter des changements spécifiques aux règles applicables aux juges.

### Confidentialité et interactions avec des tiers

Comme pour les cadeaux, il semble que les juges soient tout à fait conscients globalement de leur devoir de garder confidentielles les informations qu'ils reçoivent dans le cadre de procédures judiciaires. Dans beaucoup de pays, la divulgation ou l'utilisation abusive d'informations relève de l'infraction pénale. Le GRECO n'a formulé aucune recommandation directe en matière de confidentialité et d'interaction judiciaire avec des tiers. Au lieu de cela, les rapports d'évaluation ont mis en lumière la nécessité d'être vigilant face aux pressions ou influences extérieures potentielles et aux signes de partialité, ainsi qu'à toute relation proche en dehors du tribunal ou même entre les différentes professions au sein même du tribunal. Ces éléments peuvent susciter des préoccupations en termes d'impartialité, si ce n'est d'indépendance.

Le fait que le GRECO n'ait formulé aucune recommandation spécifique sur les informations confidentielles dans le cadre de procédures judiciaires ne diminue en rien l'importance du sujet. Une fois encore, le GRECO a encouragé l'élaboration de codes de conduite ainsi que les activités de formation et de développement professionnel continu, qui sont très utiles à cet égard.

À l'heure où la valeur de l'État de droit suscite une plus grande prise de conscience et où le pouvoir judiciaire est incité à rendre des comptes, le GRECO a relevé que les juges avaient besoin de soutien dans le traitement des contacts avec les médias et les organisations concernées de la société civile. La prudence s'impose dans ce domaine. De toute évidence, il est essentiel que les juges s'abstiennent de faire des déclarations publiques ou des remarques qui pourraient entraîner des doutes raisonnables quant à leur impartialité dans des affaires particulières ou vis-à-vis de leurs pairs.

Les juges devraient être libres néanmoins de discuter des lacunes, d'une manière générale, de la justice ou du processus judiciaire et ne devraient pas craindre de sanctions à cet égard. Ces informations ont en fait toute leur importance pour éclairer le public sur le sujet. Le public devrait avoir accès à des informations sur la façon dont le système fonctionne – ou devrait fonctionner – pour permettre un débat public aussi raisonnable et solide que possible sur la loi et la valeur d'une justice indépendante pour la société.

#### Lituanie : raviver la confiance du public par une meilleure communication

Le Conseil judiciaire de la Lituanie s'efforce de réduire le décalage entre la perception et la réalité de la corruption dans le système judiciaire du pays. Une politique de communication a été élaborée dans l'appareil judiciaire, notamment : un comité des relations publiques a été créé ; des porte-parole ont été désignés dans les tribunaux ; des règles sur la communication d'informations concernant les affaires judiciaires et les activités des personnes qui communiquent les informations publiques ont été approuvées par le Conseil judiciaire ; des formations à la communication ont été organisées et les juges ont été encouragés à commenter publiquement et à expliquer leurs décisions. Des projets pilotes sont en cours pour désigner des juges chargés des relations avec la presse. On estime à cet égard que les juges sont plus compétents que les non juristes pour expliquer les décisions judiciaires et peuvent aussi échanger avec leurs collègues sur la divulgation publique de certaines informations relatives à telle ou telle affaire, tout en respectant le principe de confidentialité. Les mesures susmentionnées ont eu pour effet que l'image publique de l'appareil judiciaire s'est quelque peu améliorée ces dernières années, notamment parmi les usagers des tribunaux.

Le GRECO a noté avec inquiétude que le pouvoir exécutif n'observait pas de ligne de pondération dans ses commentaires sur la magistrature. Il a souligné que le principe de séparation des pouvoirs de l'État devait être réaffirmé avec vigueur pour garantir à la magistrature une plus grande indépendance dans l'accomplissement de son travail. De l'avis du GRECO, les attaques de responsables des pouvoirs exécutif ou législatif non seulement sapent la crédibilité du pouvoir judiciaire, mais nuisent aussi à la vitalité et à la légitimité de l'ensemble de l'appareil judiciaire. Il est de fait primordial de veiller à ce que les membres des pouvoirs exécutif et législatif respectent l'autorité du pouvoir judiciaire et s'abstiennent de toute critique publique inappropriée, non objective ou uniquement à motivation politique à l'égard des juges, à titre individuel, et de leurs décisions, ainsi qu'à l'égard du pouvoir judiciaire en général.

## Contrôle, suivi et application de la loi

Le 4<sup>e</sup> Cycle a montré la nécessité de renforcer la responsabilité et l'indépendance de la justice pour maintenir des normes strictes d'intégrité et de conduite éthique en son sein. Il est question dans ce cas de formation professionnelle continue, mais aussi de supervision et de soutien. À ce titre, les recommandations du GRECO ont naturellement porté sur le rôle des conseils de la justice et des organes judiciaires autonomes en matière de structure et d'indépendance.

Il importe en outre que les principes déontologiques et les codes de conduite ne soient pas nécessairement associés à la discipline ou à la sanction de fautes graves. Le contrôle et le suivi de la conduite des juges ne doivent pas interférer avec l'indépendance des décisions qu'ils prennent. Il faut pour cela définir avec précision les actes répréhensibles au sens disciplinaire et les fautes lourdes pouvant entraîner la révocation. Le GRECO a formulé un certain nombre de recommandations à cet égard.

Il a identifié plusieurs facteurs nécessaires pour assurer un suivi approprié et l'application des règles, à savoir :

- ▶ des structures claires ;
- ▶ une capacité suffisante des autorités (judiciaires) ;
- ▶ des critères objectifs ;
- ▶ des procédures transparentes ;
- ▶ des mécanismes de contrôle et d'appel ;
- ▶ une consignation suffisamment détaillée des affaires et des mesures prises ;
- ▶ une « jurisprudence » accessible au public (anonymisée au besoin).

Les mécanismes de plainte publics sont un autre moyen important de surveiller la conduite des juges. Dans beaucoup de pays membres du GRECO, il est apparu que ces mécanismes étaient plutôt bien établis. Certains font la distinction entre les problèmes qui surviennent en salle d'audience et les plaintes relatives à la conduite de juges en dehors du tribunal. S'il ne fait pas de doute que les parties à des litiges juridiques ont accès des mécanismes de recours, des questions d'éventuel parti pris judiciaire peuvent se poser, notamment si un juge ne se récuse pas lui-même ou s'il outrepassé les limites de la bonne

conduite judiciaire (par exemple, s'il manifeste une discrimination fondée sur l'appartenance sexuelle ou le handicap). Des mécanismes de plaintes ont été établis vers lesquels le public peut se tourner et qui prévoient la prise de mesures éventuelles. Le GRECO a recommandé aux États membres de recueillir et de publier des données essentielles concernant les plaintes, y compris leur nombre et leurs résultats.

### France : le mécanisme de plainte public

Depuis la réforme constitutionnelle de juillet 2008, les justiciables peuvent aussi saisir le Conseil supérieur de la magistrature s'ils estiment qu'un magistrat a commis une faute disciplinaire. Des conditions de recevabilité et une procédure d'examen des plaintes sont prévues à cet égard. En cas de plainte recevable, la commission sollicite du chef de la Cour où exerce le magistrat mis en cause des observations et tous éléments utiles puis renvoie le dossier devant la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

## Immunité

Nul doute que les titulaires de charges judiciaires doivent jouir de l'immunité fonctionnelle contre les actions civiles et pénales liées à leurs activités officielles. Toute ingérence dans l'impartialité et l'indépendance des juges doit être traitée également de manière rigoureuse et peut même faire l'objet d'une procédure pénale. Cependant, lorsqu'ils n'exercent pas leurs fonctions judiciaires, les juges doivent être légalement responsables de leurs actes de la même manière que tout autre citoyen.

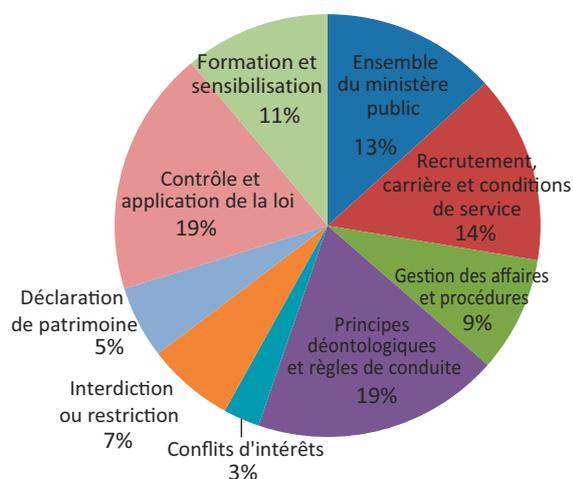
Les accusations qui seraient portées à l'encontre de juges dans le domaine pénal devraient être traitées comme il se doit par les juridictions pénales. Dans certains systèmes, les autorités judiciaires peuvent prendre des mesures disciplinaires à la conclusion de toute procédure pénale, en fonction de la gravité de l'infraction.

Dans l'ensemble, le GRECO a constaté que les immunités n'étaient plus un obstacle majeur à la prise de mesures justifiées contre un juge, même dans les rares cas où des dispositions d'immunités procédurales ou administratives sont encore en vigueur. Le GRECO a recommandé que ces dernières soient supprimées.

## Quatrième partie : les procureurs

Les procureurs jouent un rôle très important dans le système de justice pénale : ce sont eux qui présentent les affaires devant les tribunaux et, dans la plupart des pays, ils ont une fonction d'enquête très importante sur les infractions graves, parmi lesquelles les actes de corruption. Très peu de pays autorisent aux citoyens ou aux services de police judiciaire un accès direct aux tribunaux, ce qui signifie que, dans la grande majorité des cas, les procureurs sont les premiers à déterminer quelles enquêtes devraient faire ou non l'objet d'un contrôle judiciaire. De ce point de vue, tout le débat sur l'indépendance du système de justice pénale devrait commencer par la capacité du ministère public à agir de manière autonome par rapport aux autres branches de l'État et à prendre des décisions uniquement sur le bien-fondé des affaires.

### Répartition des recommandations formulées pour les procureurs



Si les juges sont l'incarnation publique de la justice, les citoyens ne comprennent que rarement l'importance du travail des procureurs dans le contexte de la justice pénale. De par sa nature même, la phase d'enquête reste secrète jusqu'à un certain stade de la procédure et la communication avec le public est limitée. Ce contrôle restreint du travail des procureurs fait qu'il est difficile pour le public d'apprécier son objectivité et son efficacité, notamment par rapport aux affaires qui sont examinées ou non. Dans ce domaine, peut-être plus que dans d'autres domaines, il est essentiel que la conduite déontologique et responsable soit la norme et qu'elle soit perçue comme telle par le public. Lorsque le ministère public inspire peu confiance, il

faut s'attendre à des discussions interminables au sujet d'affaires sensibles et des motifs perçus derrière ces affaires.

L'activité des procureurs est généralement méconnue du grand public. Elle ne revient sur le devant de la scène que lorsque des affaires hautement médiatisées sont poursuivies ou, à l'inverse, lorsque ces affaires ne sont pas poursuivies ou sont abandonnées (et pour lesquelles l'on cherche toujours d'autres responsables ailleurs). Les procureurs jouent un rôle clé et coopèrent étroitement avec les tribunaux et d'autres organes de répression et d'investigation, dont certains ne jouissent pas vraiment de la confiance publique. Il est essentiel par conséquent que les principes fondamentaux d'intégrité et de prévention de la corruption guident les activités du ministère public et que chaque procureur, à titre individuel, donne l'exemple dans ce domaine.

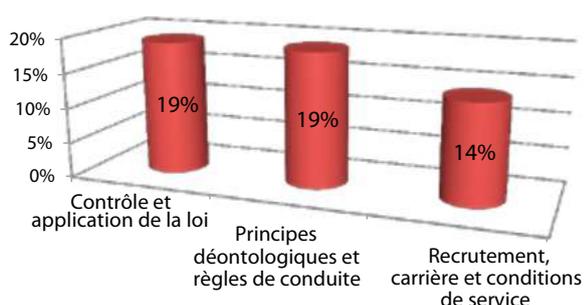
### Cadres, outils et mécanismes de promotion de l'intégrité du ministère public

Les services de poursuite revêtent de nombreuses formes. Certains font partie du système judiciaire élargi, tandis que d'autres sont plus proches du pouvoir exécutif. Les différents modèles d'organisation des services de poursuite ont posé des difficultés inhérentes aux évaluations du 4<sup>e</sup> Cycle. L'accent a porté lors de ce cycle sur la capacité des services de poursuite à agir de manière indépendante lorsqu'ils mènent des enquêtes et sur l'utilisation de garanties internes et externes contre la corruption.

Dans le domaine de la lutte contre la corruption, en particulier contre la corruption à haut niveau, les pressions potentielles exercées sur les procureurs peuvent venir des instances décisionnelles les plus élevées du pays. Il ne serait donc pas faux de dire que ce domaine du droit pénal s'avère être dans la pratique un véritable test d'indépendance, d'impartialité et de professionnalisme de la justice dans son ensemble. Outre l'intérêt du public pour les enquêtes menées à haut niveau, le travail des procureurs est peu compris par les citoyens dans certains pays soumis à l'évaluation du GRECO, principalement en raison du manque de politiques de communication au niveau du ministère public. Plusieurs pays membres ont d'ailleurs fait l'objet de recommandations visant à développer ce type de politiques.

Les procédures de nomination – à la fois aux plus hauts niveaux d'administration et au ministère public en général – et les processus de révocation ont été examinés pour savoir s'ils offraient suffisamment de garanties contre l'ingérence politique. Des recommandations ont été formulées lorsque ces garanties font défaut. Il est essentiel que les nominations et révocations soient justes, transparentes et basées sur le mérite si l'on veut consolider la confiance dans le ministère public. C'est aussi une condition préalable aux enquêtes indépendantes sur les affaires de corruption à haut niveau. Les dispositifs de gestion des affaires, en particulier les règles relatives à l'attribution des affaires et la possibilité de dessaisir un procureur d'une affaire, ont été examinés également, car l'indépendance des procureurs à titre individuel dans la conduite de leurs enquêtes est une garantie importante contre les pressions exercées au sein même du système, autant que dans d'autres branches du pouvoir.

**Principaux aspects visés par les recommandations du GRECO concernant les procureurs**



Compte tenu de l'importance pour le ministère public de disposer de mécanismes d'intégrité adéquats afin de prévenir la corruption en son sein, le GRECO a publié une série de recommandations axées sur la conception ou le perfectionnement de codes de conduite, qui devraient être accompagnés de mécanismes de mise en œuvre, de conseil et de formation et d'un régime de sanction efficace.

### **Indépendance et recrutement**

Beaucoup de pays ont fait l'objet de recommandations sur le recrutement au ministère public et sur l'indépendance des procureurs. Le simple nombre de recommandations de ce type est important en soi, mais leur portée l'est plus encore au vu de la diversité des systèmes de poursuite. L'objectif pour le GRECO est qu'un équilibre soit trouvé entre l'indépendance des procureurs dans le traitement des affaires à titre individuel et la nature hiérarchique du ministère public.

### **Italie: un cadre réglementaire établi de longue date pour l'indépendance des magistrats**

En Italie, les procureurs et les juges relèvent du même ordre professionnel de magistrats. Bien que le débat ait été et reste animé sur la question de savoir si cela doit rester ainsi, le fait est que les fonctions de magistrats sont régies par un cadre législatif très solide qui consacre leur indépendance, notamment par la reconnaissance de ce principe fondamental dans la Constitution. De plus, les magistrats italiens ont la sécurité de l'emploi.

En 2006, une réforme du ministère public a été menée pour renforcer le rôle des procureurs en chef et leurs pouvoirs décisionnels afin de mieux garantir l'efficacité et l'uniformité du travail des procureurs. Les affaires sont généralement attribuées de façon aléatoire, selon les critères généraux exposés dans le programme d'organisation pertinent du bureau du procureur et en tenant compte des groupes spécialisés de magistrats au sein du bureau. Des règles et des procédures détaillées régissent les cas dans lesquels le procureur en chef peut dessaisir d'une affaire. Le dessaisissement d'une affaire doit être motivé, le procureur subordonné doit avoir la possibilité de formuler des commentaires par écrits et un mécanisme de contrôle du Conseil supérieur de la magistrature doit être en place.

Pour certains pays, les recommandations ont porté sur les mécanismes de nomination et de cessation de fonctions du procureur général, en insistant sur l'importance de procédures ouvertes et transparentes fondées sur les mérites professionnels des candidats potentiels. En Europe, il existe diverses manières de nommer le procureur général, associant souvent le président du pays, le Parlement, le représentant du pouvoir exécutif ou ministre de la Justice et parfois le conseil de la magistrature et le conseil des procureurs. Il est donc très difficile de trouver un juste équilibre des rôles de chaque acteur pour que les décisions prises soient aussi impartiales que possible au plan politique.

Les recommandations formulées à ce titre tentent de limiter les risques d'influence politique induite dans le processus. De l'avis du GRECO, la limitation du nombre de mandats possibles de procureur général permet d'empêcher la concentration excessive de pouvoir entre les mains d'une seule personne. Compte tenu de la structure hiérarchisée du ministère public et de l'influence de son responsable sur le fonctionnement du système, les garanties solides contre des pressions excessives sont jugées importantes. Les procédures ouvertes, transparentes et basées sur le mérite pour les nominations à des fonctions clés sont aussi un moyen d'accroître la confiance du public dans une institution qui ne lui est pas transparente, parfois en raison de la nature même du travail d'enquête – le principe de confidentialité étant essentiel pour l'intégrité et la réussite d'enquêtes. Les citoyens ont tendance à

fonder leur perception du ministère public sur la façon dont son chef est sélectionné, nommé ou révoqué. Les associations étroites avec des personnalités politiques sèment généralement le doute sur l'équité des poursuites et la capacité à traiter les affaires sensibles, en particulier les affaires de corruption à haut niveau. Autrement dit, la nomination du procureur général devrait être juste mais aussi perçue comme telle par le public pour favoriser l'image d'un ministère public qui n'est pas exposé à des influences indues (ou pour dissiper une perception opposée, le cas échéant).

Pour ce qui est de la gestion de carrière des simples procureurs, le GRECO a examiné les procédures de nomination initiale, d'appréciation périodique et de cessation de fonctions. L'entrée en fonction doit reposer sur des critères objectifs, sur le mérite et sur des processus transparents. Par ailleurs, les jurys ou commissions professionnels et non politiques devraient jouer un rôle déterminant dans la sélection des candidats, le rôle de l'exécutif ou de la législature se limitant à une nomination formelle. Les candidats non retenus devraient avoir accès à des recours judiciaires et les règles régissant ces recours devraient être claires et prévues dans la législation. La nomination à vie ou la sécurité de l'emploi pour tous les procureurs est aussi un facteur déterminant de l'instauration d'un système professionnel indépendant.

Pour ce qui est des évaluations périodiques, le GRECO a recommandé qu'elles soient menées par des organismes professionnels et incluent l'évaluation de l'intégrité et de la déontologie, ainsi que des indicateurs quantitatifs qui tiennent compte du travail des procureurs à titre individuel. La cessation de fonctions ne devrait s'appliquer qu'en cas d'infractions graves de nature disciplinaire ou pénale. Il est essentiel que la menace de cessation de fonctions ne soit pas utilisée comme moyen contraignant d'influer sur les enquêtes. Dans le cadre constitutionnel national, le GRECO a recommandé le cas échéant que le statut de procureur se rapproche davantage du statut de juge afin d'accroître l'autonomie des procureurs par rapport à celle d'autres branches du pouvoir.

#### **Irlande : le Bureau du Procureur général**

Le Procureur général fait respecter le droit pénal dans les tribunaux de façon indépendante. L'un des principes fondamentaux du fonctionnement du Bureau du Procureur général est son indépendance vis-à-vis de tous les autres organes, y compris le Gouvernement et les ministres. Le Bureau a défini sa mission comme suit : « exercer au nom de la société irlandaise une action publique indépendante, équitable et efficace ». Le Procureur général a d'abord élaboré en 2001 un ensemble de lignes directrices à l'intention des procureurs pour leur donner les orientations générales d'une politique juste, raisonnée et cohérente, qui doit être à la base du ministère public. Les lignes directrices ont été régulièrement mises à jour depuis lors.

Pour ce qui est de l'indépendance, de nombreuses recommandations portent sur la nécessité de veiller à ce que les procureurs puissent mener des enquêtes de manière autonome et éviter une influence indue à l'intérieur comme à l'extérieur du système. Les instructions et ordres des supérieurs sont courants au ministère public, du fait de sa structure hiérarchisée. Le GRECO a recommandé que les instructions et décisions hiérarchiques soient formalisées par écrit et que tous les procureurs soient informés que les ordres verbaux n'ont pas force obligatoire. Dans certains pays, le ministre de la Justice ou de l'Intérieur est aussi habilité à donner des instructions dans des affaires particulières. Le GRECO a recommandé que ce droit soit supprimé ou, s'il est conservé dans la législation, que des garanties appropriées de transparence et d'équité soient introduites. Des mécanismes de contrôle appropriés doivent s'appliquer lorsque les ordres donnés ont pour objet de ne pas poursuivre une affaire.

Pour les pays qui disposent de conseils de la magistrature ou de conseils de procureurs, des recommandations ont été formulées afin que ces conseils jouent un rôle plus important dans le contrôle de l'indépendance des procureurs, notamment en les protégeant d'influences indues, qu'elles soient perçues et réelles. Le GRECO a recommandé en outre que les questions de gestion de carrière soient traitées par des conseils composés en majorité de procureurs et que la participation ex officio de représentants des pouvoirs exécutif et législatif à ces conseils soit supprimée. Il convient en effet d'éviter la concentration excessive des fonctions de gestion de carrière et des fonctions disciplinaires entre les mains des mêmes membres des conseils de la magistrature ou des conseils de procureurs pour éviter des conflits d'intérêts potentiels susceptibles de nuire à l'indépendance des membres à titre individuel.

### **Transparence et gestion des affaires**

Les ressources du ministère public devraient correspondre aux compétences des divers services de poursuite. L'affectation des ressources devrait aussi tenir compte de la complexité des infractions faisant l'objet d'enquêtes dans chaque bureau du parquet. La surcharge de certaines structures, tandis que d'autres ont un stock d'affaires plus faible, est problématique pour le système et tend à démotiver les procureurs qui travaillent dans les structures surchargées de travail. Ces derniers éprouvent des difficultés évidentes à accomplir de manière satisfaisante les tâches qui leur incombent, ce qui risque d'affaiblir la structure et de donner matière à critiquer, notamment l'efficacité du ministère public dans son ensemble. Le juste équilibre entre les tâches et les ressources n'a donc pas seulement à voir avec les aspects techniques de la gestion du ministère public, c'est aussi une question d'indépendance.

La gestion des affaires au ministère public (c'est-à-dire les mécanismes disponibles pour attribuer une affaire à tel ou tel procureur) est sans aucun doute un élément clé de la prévention de la corruption. Il est essentiel de veiller à ce que toutes les situations dans lesquelles les procureurs peuvent être dessaisis d'une affaire soient clairement définies et justifiées pour se prémunir contre l'utilisation abusive de leviers hiérarchiques à l'encontre de procureurs. Le GRECO a recommandé l'introduction de critères clairs et objectifs pour l'attribution des affaires. Lorsqu'il est fait recours à l'attribution aléatoire, le GRECO a demandé que celle-ci soit soumise à un contrôle adéquat afin d'éviter toute manipulation possible, en tenant dûment compte d'une charge de travail juste et équitable pour les procureurs. La réattribution ou le classement d'affaires devraient être faits par écrit et motivés selon des critères préétablis, clairs et objectifs. Le GRECO croit savoir que si les systèmes de poursuites sont hiérarchisés, l'indépendance fonctionnelle des procureurs dans le traitement de leurs enquêtes est primordiale pour garantir l'indépendance du système d'une manière générale.

Un système adéquat de contre-pouvoirs devrait être en place pour garantir que l'indépendance fonctionnelle n'est pas mise à mal ni détournée de son objet initial. Le GRECO a recommandé que des politiques générales soient rédigées dans le cadre du ministère public (en particulier sur l'utilisation du pouvoir discrétionnaire, la procédure de plaider-coupable et le classement sans suite d'affaires), que ces politiques soient rendues publiques et que leur mise en œuvre soit contrôlée. Le GRECO a recommandé en outre l'introduction d'une possibilité d'appel des décisions de procureurs prises au stade de l'enquête préliminaire.

Le GRECO a formulé un autre type de recommandations visant à comprendre les raisons pour lesquelles, dans certains pays, le grand public n'a pas confiance dans le ministère public. Des études approfondies ont été recommandées pour mieux cerner les préoccupations du public comme première étape de l'instauration d'institutions plus fiables. Dans le même ordre d'idées, le GRECO a recommandé que des améliorations soient apportées à la communication entre les procureurs et le public et que des formations spécifiques soient proposées à cet égard. Conscient que le travail des procureurs est par nature confidentiel, en particulier aux étapes préliminaires, le GRECO a recommandé l'élaboration de stratégies appropriées dans tout le système sur la façon de communiquer avec les médias, les ONG et le grand public afin d'améliorer la transparence et la justification de l'action menée.

### **Pays-Bas : une nouvelle approche de communication du ministère public**

Chaque bureau du ministère public est désormais doté d'une équipe de presse chargée de communiquer sur les affaires. Les équipes sont composées de chargés de presse et de « procureurs de presse ». Ces derniers répartissent leur temps de travail entre les activités de poursuite judiciaire et les relations avec les médias. Cette initiative a reçu un bon accueil. Le mécontentement à l'égard du ministère public provenait avant cela d'un manque de compréhension des décisions de ne pas poursuivre ou de mettre fin aux poursuites dans le cadre d'affaires particulières. Les procureurs chargés des relations avec la presse possèdent des connaissances techniques et peuvent échanger avec les procureurs responsables de telle ou telle affaire sur les raisons pour lesquelles certains détails doivent ou non être divulgués ; ils sont donc bien placés pour parler aux médias et pour répondre aux questions de manière claire et concise.

### **Codes de conduite et activités de sensibilisation et de conseil**

La grande majorité des pays ont reçu des recommandations au cours du 4<sup>e</sup> Cycle sur les codes de conduite à l'usage des procureurs et les activités de sensibilisation et de conseil. Le GRECO a invité les États concernés à bâtir des cadres d'intégrité qui vont au-delà de la simple adoption de codes de conduite généraux. La formulation de règles concrètes, la disponibilité de conseils et de mécanismes de contrôle et le caractère approprié des sanctions sont autant d'ingrédients essentiels suggérés par le GRECO. Le libellé des recommandations dans ce domaine est très similaire pour les différents pays, tout en tenant compte de la situation propre à chaque pays – certains possédaient déjà de solides mécanismes de déontologie au moment de la visite d'évaluation du GRECO, tandis que d'autres étaient en train de les élaborer.

Les codes de conduite devraient inclure un ensemble clair de normes éthiques applicables à tous les procureurs, notamment sur les conflits d'intérêts et les problèmes connexes. Ces codes devraient être accessibles au grand public pour que celui-ci comprenne aussi les règles de conduites que les procureurs doivent suivre et quels sont les recours en cas de manquements. Les codes de conduite devraient inclure des commentaires explicatifs et/ou des exemples pratiques pour faciliter leur mise en œuvre.

Le GRECO a souligné en outre le rôle de la formation et des services consultatifs et de conseil comme dispositifs de prévention, qui permettent de sensibiliser le ministère public à l'importance des règles déontologiques et d'éviter les comportements répréhensibles en encourageant une conduite appropriée. La

formation aux codes de conduite devrait faire partie de la formation initiale, mais aussi de la formation en cours d'emploi.

### Formation à la déontologie: l'Académie judiciaire allemande

L'Académie judiciaire allemande, institut de formation en cours de carrière soutenu conjointement par la Fédération et les Länder, propose chaque année des conférences d'une semaine sur des sujets tels que « l'éthique judiciaire – bases, perspectives, comparaison mondiale de la déontologie judiciaire » et « l'indépendance de la justice – comparaison des systèmes européens ». La participation est volontaire et ouverte aux juges de tous les Länder. Entre 2009 et 2013, 766 juges et procureurs ont participé aux formations. Les autorités ajoutent que de nombreux juges et procureurs participent à d'autres activités de formation organisées par l'Académie qui ne concernent pas exclusivement la déontologie, mais portent néanmoins sur des questions d'éthique et de conduite. Il est précisé en outre que l'Académie prévoit de modifier son initiative consacrée aux questions déontologiques pour cibler explicitement les juges et les procureurs, qui porte le nouveau titre suivant: « Déontologie des juges et du ministère public: une comparaison transfrontalière des normes comportementales ».

Les ministères publics devraient mettre en place des mécanismes consultatifs, plus précisément des services de conseil confidentiel destinés aux procureurs sur les questions de déontologie. Comme pour les juges, le GRECO est convaincu que les discussions restreintes entre pairs au sujet des dilemmes éthiques rencontrés dans le travail quotidien des procureurs sont bénéfiques, et souligne l'importance d'une bonne gestion des situations problématiques. Pour ce qui est des sanctions, le GRECO a recommandé que le non-respect du code de déontologie soit intégré dans la liste des infractions disciplinaires et que des sanctions appropriées puissent s'appliquer.

### Croatie: le Comité d'éthique des procureurs

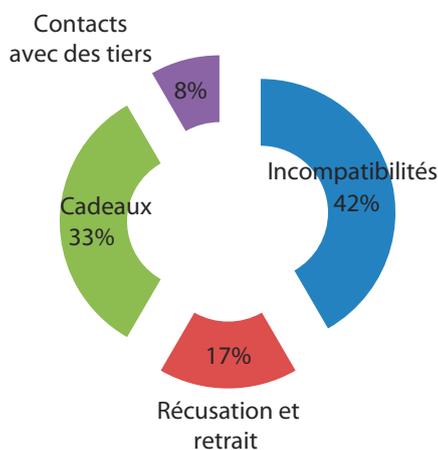
La création d'un comité d'éthique au ministère public de la Croatie, qui joue un rôle consultatif quant au respect et à l'interprétation du code de déontologie des procureurs, peut être certainement considérée comme une avancée vers l'instauration d'un climat d'intégrité dans la profession. Le Comité d'éthique compte un président et deux membres, nommés par l'Organe collégial élargi du Bureau du Procureur général. Son rôle consiste, d'une part, à répondre aux demandes d'interprétation soumises par les procureurs sur les principes éthiques qui leur sont applicables et, d'autre part, à émettre des avis ou des recommandations sur les plaintes contre des comportements jugés contraires au code par l'auteur de la plainte. Dans la pratique, le Comité

reçoit un large éventail de questions en provenance de procureurs, par exemple, sur le comportement à adopter hors du cadre du tribunal ou du ministère public en rapport avec une partie à une affaire, sur les restrictions à appliquer à leurs contacts sociaux le cas échéant, sur l'opportunité d'adhérer à tel club ou telle association, etc., ce qui montre qu'ils ont besoin d'orientations dans ce domaine, notamment pour ce qui est des incompatibilités et situations de conflits d'intérêts potentielles. La démarche du Comité d'éthique est informelle, vu que ses avis ne sont pas contraignants et qu'il n'est pas habilité à traiter les manquements aux règles d'éthique. Dès lors qu'un manquement au code d'éthique est d'une certaine gravité, il est considéré comme une infraction disciplinaire et il revient au Conseil national des procureurs de le sanctionner.

### Conflits d'intérêts

Comme pour les juges, les règles sur la récusation des procureurs sont clairement définies dans les codes de procédure de la plupart des juridictions. Au nombre des situations exigeant la récusation figurent par exemple l'existence de liens familiaux avec des parties aux enquêtes ou d'intérêts personnels dans des enquêtes. Les règles pertinentes semblent fonctionner correctement dans la pratique, car très peu de recommandations ont été formulées au sujet de la récusation ou du dessaisissement d'affaires. Cette situation pourrait découler de l'inclusion de ces règles dans les codes de procédure qui sont enseignés et appliqués en permanence tout au long de la carrière professionnelle. Cela étant, d'autres aspects pertinents dans le contexte des conflits d'intérêts, tels que la conduite dans la vie privée, sont moins bien compris ou étudiés au sein de la profession.

### Points les plus problématiques de la prévention des conflits d'intérêts (procureurs)



Le GRECO a indiqué clairement dans les recommandations sur l'établissement de codes de conduite et les activités de sensibilisation, de formation et de conseil que la question des conflits d'intérêts et les questions connexes devaient recevoir l'attention requise. Une bonne gestion des conflits d'intérêts potentiels dans le système permettrait non seulement d'éviter l'imposition de sanctions aux procureurs concernés, mais contribuerait aussi à instaurer un système qui inspire davantage confiance au public.

Les procureurs se heurtent dans leur vie professionnelle à des conflits d'intérêts et des dilemmes éthiques. Ce point est particulièrement important dans les petits pays ou les petites communautés, qui sont exposés à un risque accru de conflits d'intérêts. Les procureurs devraient être encouragés à demander des conseils et à déclarer les conflits d'intérêts potentiels.

Le GRECO a recommandé que des règles uniformes soient applicables aux juges et aux procureurs et qu'elles soient accompagnées d'un régime de contrôle et de mise en œuvre approprié. La déclaration d'intérêts privés, effectuée régulièrement ou au cas par cas, devrait être soumise à des contrôles réguliers pour s'assurer que les règles sont appliquées efficacement dans la pratique et que la coopération interinstitutionnelle fonctionne correctement. Outre les règles générales sur les conflits d'intérêts, il convient de publier des directives pratiques, assorties d'exemples et de cas concrets.

### **Déclaration de patrimoine et d'autres intérêts**

Dans beaucoup de pays, mais pas dans tous les pays membres du GRECO, la déclaration de patrimoine et d'intérêts sert d'outil de promotion de la transparence et de prévention des conflits d'intérêts ou de l'enrichissement illicite des procureurs. Le GRECO a recommandé d'uniformiser les règles applicables dans le domaine pour toutes les catégories de procureurs et de clarifier davantage les notions connexes, telles que « membre de la famille » et « biens meubles ».

Le GRECO s'est penché également sur l'exhaustivité des déclarations et a invité les pays à étudier la possibilité d'inclure des informations concernant le patrimoine des époux, des membres à charge de la famille et d'autres proches, ainsi que les dettes et cadeaux supérieurs à un certain montant. Des recommandations ont été formulées également sur la publication de ces déclarations afin de garantir la transparence. Les institutions chargées de vérifier ces déclarations devraient être habilitées également à vérifier les déclarations des procureurs.

### **Activités accessoires, interdictions et restrictions applicables après la cessation des fonctions**

L'indépendance du ministère public est conditionnée également par les types d'activités supplémentaires dans lesquelles les procureurs peuvent s'engager. Certains pays réglementent les restrictions pour les procureurs en faisant référence à celles imposées aux juges, tandis que d'autres prévoient des régimes d'incompatibilité autonomes pour les procureurs. Les restrictions peuvent s'appliquer à la fois en cours d'emploi et après la cessation des fonctions. La raison d'être de ces restrictions est que les activités annexes sont source de tensions perçues ou réelles avec les fonctions officielles dont les procureurs doivent s'acquitter en toute indépendance, et peuvent ouvrir la porte aux conflits d'intérêts, qu'ils soient réels ou perçus.

La participation à la vie politique fait l'objet d'un débat intéressant. À ce titre, les pays couverts par le 4<sup>e</sup> Cycle présentent des régimes très variés qui vont de l'interdiction totale pour les procureurs de prendre part à la vie politique à l'autorisation à être membre de partis. Dans certains pays, alors que l'adhésion à un parti est autorisée pour les procureurs, il est attendu que les convictions politiques ne soient pas affichées sur le lieu de travail.

Dans certains pays, les procureurs sont autorisés à occuper un deuxième emploi rémunéré ou non rémunéré avec l'autorisation écrite du supérieur hiérarchique, à condition qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêts avec l'exercice des fonctions officielles. D'autres pays interdisent clairement d'occuper un emploi secondaire, à quelques exceptions près. En règle générale, les activités d'enseignement, de création et de recherche sont autorisées pour les procureurs. Dans de nombreux pays, les procureurs sont aussi autorisés d'une manière générale à intervenir comme experts dans le cadre de projets internationaux liés à leur domaine d'activité, sous réserve de l'approbation préalable de leurs supérieurs hiérarchiques.

La plupart des codes de procédure pénale prévoient des restrictions pour les procureurs après la cessation de leurs fonctions : ces derniers ne peuvent interagir avec les organes de poursuite dans le secteur où ils ont été procureurs pendant un certain nombre d'années après la fin de leur mandat. Le GRECO a recommandé que des règles et des directives claires soient établies pour les situations dans lesquelles les procureurs viennent à travailler dans le secteur privé.

### **Cadeaux et autres avantages**

Dans la plupart des pays, les règles relatives aux cadeaux sont très détaillées. Elles prévoient l'interdiction pour les procureurs et, parfois, les personnes qui leur sont liées de recevoir des cadeaux d'une valeur supérieure à un certain montant, ainsi que l'obligation de déclarer les cadeaux – parfois même s'ils ne sont

pas acceptés – et de différencier les cadeaux reçus à titre privé et ceux reçus dans l'exercice de fonctions officielles. Les procureurs doivent veiller à ce que les cadeaux ne soient en aucun cas liés à la manière dont ils mènent leurs enquêtes ou à d'autres fonctions officielles, car la violation de cette interdiction peut être considérée dans beaucoup de pays comme l'acceptation d'un pot-de-vin ou d'avantages indus.

Les recommandations du GRECO dans le domaine font référence à la nécessité d'élaborer des orientations stratégiques afin de clarifier les normes acceptables concernant les cadeaux de courtoisie ainsi que la procédure de déclaration de ces cadeaux. Le GRECO a recommandé en outre l'harmonisation des procédures pertinentes pour l'acceptation, le signalement et la gestion des cadeaux, mais aussi l'instauration de contrôles efficaces du respect des règles. Le GRECO a demandé des précisions sur le sens du terme « avantages » afin de s'assurer qu'il couvre tout type d'avantages (pas seulement ceux quantifiés en termes pécuniaires) pour le procureur ou son entourage.

### **Confidentialité et interactions avec des tiers**

Les procureurs traitent régulièrement des informations confidentielles ou secrètes dans leurs activités d'enquête, et travaillent dans le secret, au moins aux étapes initiales. Ce n'est qu'aux stades ultérieurs des enquêtes que les parties ont accès aux matériels recueillis. L'objectif est de garantir l'efficacité de la lutte contre la criminalité. En matière de corruption, en particulier aux plus hauts niveaux, il est essentiel que les enquêtes soient confidentielles. Il est primordial en outre de pouvoir s'en remettre à des ministères publics rigoureux et capables de garantir que les informations sensibles ne sortent pas des dossiers et ne soient pas divulguées à des personnes non autorisées.

La divulgation non autorisée d'informations sur les enquêtes en cours et d'informations ou d'éléments de preuve recueillis dans le cadre d'affaires constitue soit une infraction pénale soit une violation grave des règles déontologiques. Des mécanismes sont en place pour s'assurer que les violations de ces règles sont identifiées et sanctionnées rapidement.

Le principe de confidentialité de l'enquête contredit parfois la nécessité pour le ministère public de communiquer avec le public, les ONG et les médias. Les stratégies de communication élaborées par le ministère public doivent répondre à cette problématique, car l'intérêt public à obtenir des informations sur les enquêtes en cours peut se justifier, surtout dans les affaires très médiatisées.

Dans les pays où le ministre de la Justice exerce son autorité sur le ministère public, on note également une certaine sensibilité quant à l'accès aux informations liées aux enquêtes. Dans ce cas et là encore pour protéger le ministère public contre des ingérences ou des pressions politiques indues, le GRECO a recommandé que la capacité du ministre de la Justice de demander ou d'obtenir des informations dans des affaires particulières soit rigoureusement réglementée en termes d'objectifs. Ce point est extrêmement pertinent pour les enquêtes de corruption à haut niveau qui visent des personnes nommées par le pouvoir politique proches du ministre de la Justice ou d'autres ministres ou parlementaires.

### **Contrôle, suivi et application de la loi**

Dans ces domaines, le GRECO insiste sur l'assurance que les mécanismes disciplinaires soient efficaces, objectifs et protégés contre une influence politique induite et qu'ils ne soient pas utilisés pour menacer les procureurs qui mènent des enquêtes sensibles. Il faut trouver un juste équilibre entre, d'une part, la nécessité de veiller à ce que les procureurs respectent les principes déontologiques et d'autres règles de conduite et, d'autre part, la performance réelle de leurs tâches quotidiennes. Le GRECO a encouragé, par ses recommandations dans le domaine, le renforcement des mécanismes internes de contrôle, principalement par le biais des conseils de procureurs ou de tout autre organe compétent doté de l'autonomie requise pour traiter ces questions.

Le GRECO a recommandé que les règles disciplinaires soient révisées pour permettre une prise en charge rapide et efficace des actes répréhensibles commis par des procureurs. De même, pour que les affaires disciplinaires découlant d'une conduite incorrecte des procureurs soient imprescriptibles, le GRECO a recommandé de revoir et/ou d'étendre le délai de prescription applicable, si nécessaire.

Les règles disciplinaires devraient être claires et les infractions disciplinaires définies avec précision pour s'assurer que les procureurs et le public comprennent exactement ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas dans l'activité du ministère public. Il devrait être possible d'imposer des sanctions proportionnées et dissuasives, sachant que les lourdes sanctions telles que l'exclusion des fonctions publiques ne devraient s'appliquer qu'aux cas les plus graves. Les procureurs devraient pouvoir faire appel devant les tribunaux au sujet de décisions disciplinaires, y compris les décisions de révocation. Le GRECO voit dans le contrôle juridictionnel une garantie essentielle contre les abus potentiels.

Pour ce qui est des modalités institutionnelles, comme indiqué plus haut, le GRECO a recommandé que les mécanismes disciplinaires soient placés entre les mains d'organismes professionnels tels que les conseils de la magistrature, les conseils de procureurs ou le bureau du conseil de discipline. Les procédures de ce type devraient se dérouler en dehors de la hiérarchie immédiate afin d'accroître la confiance et l'objectivité. Les organismes compétents devraient disposer d'outils et de pouvoirs appropriés pour mener ces enquêtes.

Dans le cadre des procédures disciplinaires, il convient de tenir dûment compte de la vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts des procureurs, en particulier pour identifier les intérêts économiques. Il convient également d'assurer une coopération appropriée entre les organismes disciplinaires et ceux qui sont chargés de vérifier les informations sur le patrimoine et les intérêts. Une responsabilité pénale devrait être introduite pour la communication de fausses informations dans les formulaires de déclaration.

Le GRECO a encouragé les conseils de procureurs et les conseils de la magistrature à mener activement des évaluations des risques liés à l'intégrité comme outil d'alerte précoce sur les domaines sensibles ou enclins à la corruption au sein du ministère public. Le GRECO a insisté dans plusieurs recommandations sur l'importance d'un traitement indépendant des enquêtes disciplinaires à l'encontre de procureurs.

Les informations sur les procédures disciplinaires devraient être produites par les organes disciplinaires et mises à disposition dans un format approprié pour le public comme pour les procureurs eux-mêmes. L'objectif est de faire mieux connaître les questions d'intégrité au sein du ministère public et de veiller à ce que les procureurs sachent quel comportement est attendu dans des situations problématiques. Le GRECO a recommandé que des informations et des données fiables et suffisantes soient conservées sur les procédures disciplinaires à l'encontre de procureurs, notamment une publication éventuelle de la jurisprudence pertinente respectant l'anonymat des personnes concernées. Le GRECO a recommandé également l'élaboration de statistiques publiques sur les plaintes disciplinaires.

#### **Norvège: la responsabilité du ministère public**

Les enquêtes relatives à des infractions passibles d'une sanction commises par des procureurs – ainsi que des policiers – dans l'exercice de leurs fonctions sont confiées au Bureau norvégien pour les enquêtes concernant les services de police (ci-après « le Bureau »). Le Bureau est une autorité nationale d'enquête et de poursuites indépendante établie par la loi en 2004 et devenue

opérationnelle le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Sa création visait à renforcer la confiance du public dans la capacité et la volonté de la collectivité de lancer des enquêtes et des poursuites relatives aux infractions commises par des membres de la police ou du parquet. Le Bureau peut recevoir des plaintes concernant les actes commis par un procureur ou un policier, aussi bien de la partie lésée que de son avocat, de la police ou de tiers (un témoin, par exemple). Il peut également se saisir d'une affaire de sa propre initiative.

L'une des tâches essentielles du Bureau est d'informer le public de ses activités et de sensibiliser les procureurs aux problèmes éthiques. À cette fin, il publie des rapports annuels consultables en ligne et contenant un résumé de toutes les affaires dans lesquelles des sanctions pénales ont été prises, ainsi que d'une sélection d'affaires renvoyées à l'autorité administrative pour examen. Le site internet du Bureau contient des décisions anonymes dans des affaires jugées d'intérêt public, ainsi qu'un résumé semestriel de toutes les affaires renvoyées devant l'autorité administrative et des affaires dans lesquelles une sanction pénale a été prise. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le Bureau présente sur son site de courts résumés de toutes les affaires tranchées.

## **Immunité**

Dans la plupart des pays évalués au titre du 4<sup>e</sup> Cycle, les procureurs ne bénéficient que d'une immunité fonctionnelle – ce qui signifie qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une enquête ni être soumis à des procédures civiles pour la conduite de leurs activités judiciaires. Ces dispositions sont similaires à celles prescrites pour les juges. Toutefois, si les procureurs commettent des infractions liées à leurs fonctions officielles – de corruption, par exemple – ou toute autre infraction ou acte répréhensible à titre privé, ils font l'objet d'une enquête comme tout autre justiciable. À ce titre, les procureurs ne sont pas au-dessus des lois, mais ils sont responsables devant elles, ce qui est essentiel pour que le public ait confiance dans le système. Le GRECO a formulé à l'intention des pays où l'immunité des procureurs continue d'aller au-delà de l'immunité fonctionnelle des recommandations visant à éliminer l'immunité administrative ou pénale excessive. Le faible nombre de recommandations dans ce domaine montre que l'immunité n'est plus un obstacle majeur à la conduite d'enquêtes à l'encontre de procureurs.

# Conclusions

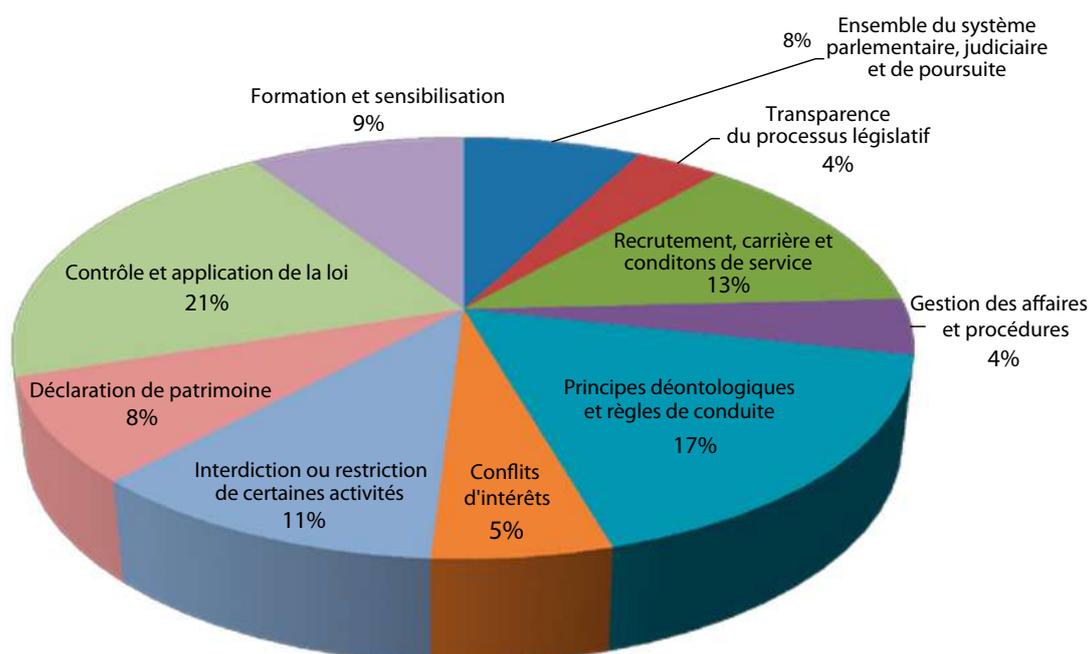
La corruption est pour beaucoup de personnes la cause de tous les maux. Elle est à l'origine de l'instabilité politique (parfois grave), des crises démocratiques, des effondrements économiques et financiers, des tendances extrémistes et populistes, des violations des droits de l'homme, de la pauvreté, des catastrophes environnementales et du pillage des ressources naturelles de pays, pour n'en citer que quelques-uns. Nos citoyens méritent par conséquent que l'on apporte à la corruption, sous toutes ses formes ou manifestations, une forte réponse préventive et répressive.

Une réponse crédible doit viser avant tout une prévention précoce et efficace et ne pas se fonder uniquement sur le droit pénal et les sanctions. Lutter contre la corruption ce n'est pas seulement adopter de nouvelles lois, c'est aussi adopter un comportement respectueux des principes déontologiques à titre individuel. Dans son examen des politiques de prévention de la corruption, le GRECO a noté clairement qu'aucune solution ne convenait à toutes les situations. Les politiques préventives doivent tenir compte de la situation de chaque pays. À cet égard, les recommandations du GRECO ont été soigneusement adaptées aux contextes propres aux pays, sachant que, comme il ressort du présent rapport, quelques principes de base s'appliquent dans tous les domaines.

## Constatations horizontales

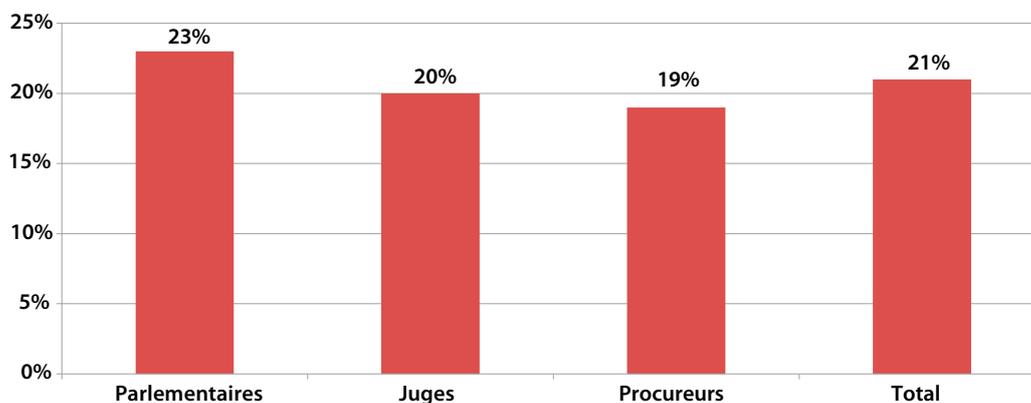
Comme l'a montré l'évaluation, il appartient aux trois groupes examinés de se surveiller efficacement, de créer des mécanismes de contrôle appropriés, de faire face aux comportements contraires à l'éthique, le cas échéant, et de prendre des mesures rapides et résolues pour faire respecter les règles et pour sanctionner les actes répréhensibles. Il est tout aussi important de garantir l'accès du public à l'information sur les mesures de prévention qui existent et sur les mesures que chaque groupe doit prendre pour se hisser au niveau des normes déontologiques que l'on attend d'eux, si ce n'est dépasser ce niveau.

Recommandations par thème



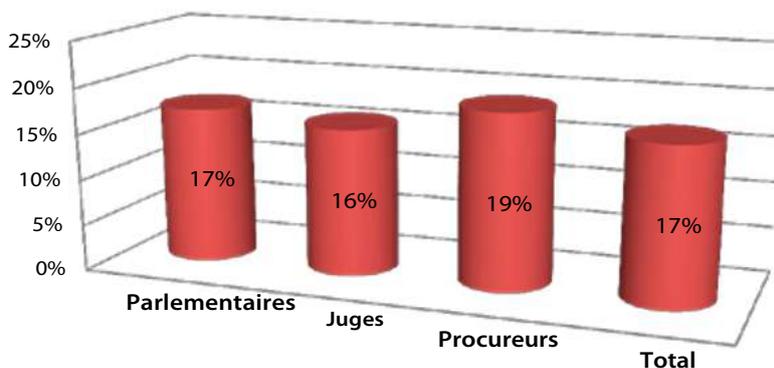
La grande conclusion du 4<sup>e</sup> Cycle est que si des bases solides ont été établies dans la plupart des pays pour lutter contre la corruption, notamment que de bonnes (voire excellentes) pratiques ont été adoptées, on note globalement que la mise en œuvre manque d'efficacité. Une recommandation sur cinq renvoie au contrôle et à l'application du cadre législatif en vigueur. C'est là un signe clair que la mise en œuvre effective des dispositions législatives et réglementaires est source d'inquiétude pour chaque groupe soumis à l'examen du GRECO.

### Contrôle et application de la loi par catégorie



De même, les trois catégories examinées au cours du 4<sup>e</sup> Cycle ont été appelées à intensifier leurs efforts de réflexion interne sur la déontologie et les valeurs communes partagées, et à améliorer les mécanismes et outils de formation et de conseil nécessaires pour donner effet aux normes de conduite.

### Principes déontologiques et règles de conduite



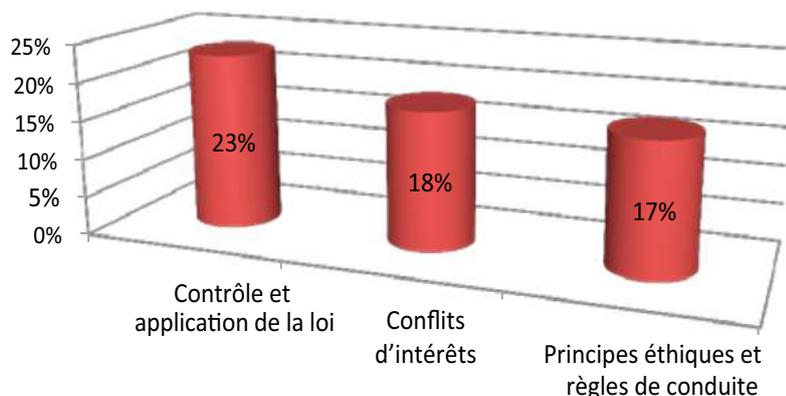
Il est crucial que ces trois catégories préservent l'intégrité de leurs activités, notamment que le corps judiciaire fonctionne en toute indépendance et impartialité, que les parlementaires servent l'intérêt public et que chacun de ces acteurs reste ouvert et responsable.

## Résumé des problématiques par catégorie

### Parlementaires

La grande majorité des recommandations formulées à l'intention des parlementaires renvoient à trois grands domaines : le contrôle et l'application de la loi, les incompatibilités et les règles de conduite.

#### Principaux domaines visés par les recommandations du GRECO pour les parlementaires

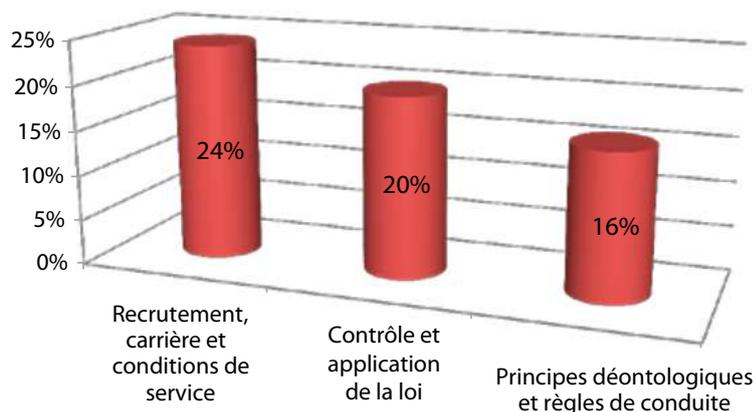


- ▶ 67 % des recommandations formulées au sujet des principes déontologiques et règles de conduite demandent aux États membres **d'adopter un code ou des règles de conduite** ;
- ▶ 54 % des recommandations formulées au sujet des conflits d'intérêts demandent aux États membres **de mettre en place un système qui permette la déclaration ad hoc de conflits d'intérêts** ;
- ▶ 11 % du nombre total de recommandations appellent à l'introduction de **règles qui régissent mieux les interactions des parlementaires avec les lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer le processus législatif** ;
- ▶ 50 % des recommandations formulées au sujet des activités de formation et de sensibilisation demandent aux États membres **d'établir un service de conseil confidentiel spécialisé** ;
- ▶ de toute évidence, l'immunité accordée aux parlementaires est traitée avec une sorte de discipline dans les États membres, car seulement 2 % des recommandations demandent aux pays **de veiller à ce que les règles d'immunité n'entravent pas les poursuites pour corruption** ;
- ▶ plus de 80 % du total des recommandations formulées au sujet de l'interdiction ou de la restriction de certaines activités portent sur **les cadeaux et contrats avec les pouvoirs publics et l'utilisation abusive des ressources publiques** ;
- ▶ 48 % des recommandations formulées au sujet de la **transparence du processus législatif** appellent d'autres améliorations pour empêcher que des intérêts n'interfèrent avec le processus législatif ;
- ▶ la rémunération, les avantages économiques et l'utilisation abusive d'informations confidentielles ont fait l'objet d'un nombre négligeable de recommandations.

### Juges

La plupart des recommandations formulées à l'intention des juges se limitent à trois grands domaines : la vie professionnelle, le contrôle et l'application de la loi et la déontologie judiciaire.

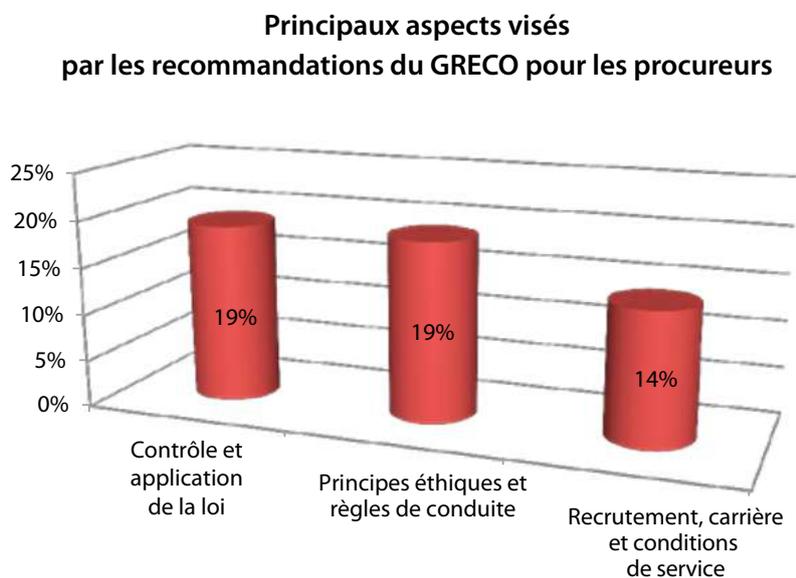
#### Principaux aspects visés par les recommandations du GRECO pour les juges



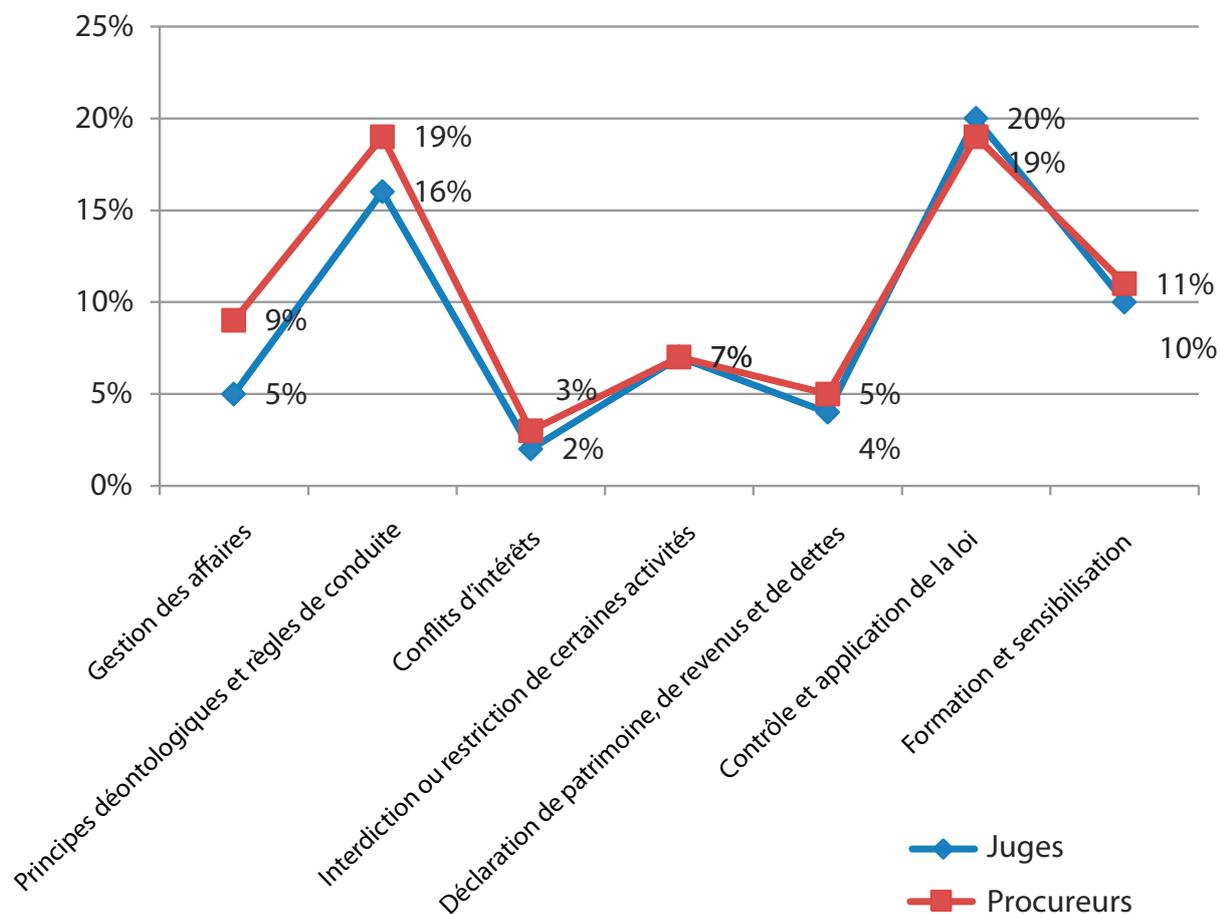
- ▶ La majorité des recommandations concernant la carrière de juge appellent à **une plus grande transparence des processus de recrutement et des garanties adéquates contre toute éventuelle influence extérieure induite dans la sélection, le transfert et la promotion des juges** ;
- ▶ **le contrôle et l'application des règles en vigueur** est un autre domaine source de préoccupation importante ;
- ▶ 29 % des recommandations formulées au sujet des principes éthiques et des règles de conduite demandent aux États membres d'adopter/établir des règles de conduite et 26 % appellent à des améliorations, des mises à jour ou des révisions des codes de conduite existants. Par conséquent, 55 % des recommandations relevant de cette catégorie traitent **des codes de conduite et de la fourniture d'orientations et de conseils en matière d'éthique** ;
- ▶ bien que l'interdiction ou la restriction de certaines activités ne soit pas particulièrement problématique pour les juges, la question des incompatibilités mérite une attention particulière : 67 % des recommandations formulées pour cette catégorie concernent **les incompatibilités. Le passage des juges à la sphère politique** est un point très controversé compte tenu des doutes qui peuvent en découler quant à l'indépendance réelle et perçue et à la séparation des pouvoirs ;
- ▶ 54 % des recommandations publiées au sujet des activités de formation et de sensibilisation demandent aux États membres **d'introduire quelque formation sur les questions d'intégrité pour les juges** ;
- ▶ les mécanismes de récusation et de retrait semblent réglementés de manière adéquate dans les systèmes judiciaires des États membres du GRECO ;
- ▶ de même, les régimes de conflit d'intérêts applicables aux juges semblent appropriés, car seulement 2 % des recommandations traitent de cet aspect.

## Procureurs

Les multiples recommandations formulées à l'intention des procureurs peuvent être regroupées dans trois grandes catégories : la supervision et l'application de la loi, les questions déontologiques et la carrière. Comme il ressort du graphique ci-dessous, les tendances pour les procureurs sont généralement similaires à celles déjà décrites pour les juges.



## Comparaisons des thèmes des recommandations du GRECO formulées à l'intention des juges et des procureurs



- ▶ La plupart des recommandations relatives à la vie professionnelle des procureurs appellent à **une plus grande transparence dans la sélection, le transfert et la promotion des procureurs, ainsi qu'à la mise en place de modalités visant à protéger le ministère public contre toute influence indue et ingérence dans les enquêtes pénales** ;
- ▶ **le contrôle et l'application** des règles en vigueur est aussi source de préoccupation importante ;
- ▶ 35 % des recommandations formulées au sujet des principes déontologiques et des règles de conduite exigent **l'adoption de règles de conduite** ;
- ▶ bien que l'interdiction ou la restriction de certaines activités ne soit pas particulièrement problématique pour les procureurs, la question des incompatibilités mérite une attention particulière : 42 % des recommandations formulées pour cette catégorie concernent les **incompatibilités**, car, là encore, **le passage à la vie politique** suscite une certaine réserve de la part du GRECO ;
- ▶ 60 % des recommandations formulées au sujet des activités de formation et de sensibilisation demandent aux États membres de **mettre en place des modules efficaces de formation à la déontologie** destinés aux procureurs dans le cadre des programmes de formation initiale et de formation continue ;
- ▶ les mécanismes de récusation et de retrait semblent être réglementés de manière adéquate dans les systèmes judiciaires des États membres du GRECO ;
- ▶ de même, les régimes de conflit d'intérêts applicables aux procureurs semblent appropriés, car seulement 3 % des recommandations traitent de cet aspect.

## La voie à suivre

---

Chacune des catégories visées par le 4<sup>e</sup> Cycle d'évaluation doit s'employer à intégrer et à mettre en œuvre les recommandations du GRECO, en coopération avec d'autres autorités nationales concernées. Il importe de veiller à ce que l'action menée jusque-là en matière de prévention de la corruption, tant au sein de la législature que du pouvoir judiciaire (juges et procureurs), soit suffisamment soutenue et que les progrès se maintiennent au lieu de régresser. Chacune de ces catégories agit dans le cadre d'institutions nationales essentielles dont l'efficacité aide à déterminer si le germe de la corruption peut ou non se développer dans la société.

À l'heure où les citoyens comptent de plus en plus sur la fiabilité des institutions fondamentales de l'État, il est crucial que les titulaires de charges publiques agissent et soient perçus par le grand public comme agissant avec intégrité.

Le GRECO continuera de soutenir les mesures de réforme par ses rapports de conformité, notamment les mesures prises par les États membres en réponse à ses recommandations. Nous avons la ferme conviction que la mise en œuvre pleine et entière de nos recommandations élèvera le niveau de confiance du public dans les institutions qui font l'objet d'une évaluation, tout en consolidant l'honnêteté et l'intégrité au sein de ces institutions, et qu'elle améliorera le quotidien de nos citoyens.

**Les membres de l'organe anti-corruption du Conseil de l'Europe incluent aujourd'hui l'ensemble du continent européen, ainsi que les Etats-Unis d'Amérique.**

**Membres du GRECO (49) par date d'adhésion :**

Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, République Slovaque, Slovénie, Espagne, Suède (Etats fondateurs – 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2002), République tchèque (9 février 2002), Serbie (1<sup>er</sup> avril 2003), Turquie (1<sup>er</sup> janvier 2004), Arménie (20 janvier 2004), Azerbaïdjan (1<sup>er</sup> juin 2004), Andorre (28 janvier 2005), Ukraine (1<sup>er</sup> janvier 2006), Monténégro (6 juin 2006), Suisse (1<sup>er</sup> juillet 2006), Autriche (1<sup>er</sup> décembre 2006), Fédération de Russie (1<sup>er</sup> février 2007), Italie (30 juin 2007), Monaco (1<sup>er</sup> juillet 2007), Liechtenstein (1<sup>er</sup> janvier 2010), Saint-Marin (13 août 2010), Bélarus (1<sup>er</sup> juillet 2006 – participation effective à partir du 13 janvier 2011).

[www.coe.int](http://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