



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 19 octobre 2012
Publication: 6 mars 2013

Public
Greco Eval IV Rep (2012) 2F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT D'EVALUATION

ROYAUME-UNI

Adopté par le GRECO lors de sa 57^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 15-19 octobre 2012)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E

C
Y
C
L
E

D'
E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

SOMMAIRE

RESUME	2
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	4
II. CONTEXTE	5
III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	6
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	6
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	6
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS	7
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES.....	9
CONFLITS D'INTERETS ET REGLES RELATIVES A LA DIVULGATION D'INFORMATIONS	12
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	12
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITES	17
CADEAUX.....	17
INCOMPATIBILITES	17
INTERDICTION DE LA DEFENSE D'INTERETS REMUNEREE	18
CONTACTS AVEC LES TIERS.....	19
UTILISATION ABUSIVE D'INFORMATIONS CONFIDENTIELLES.....	20
UTILISATION ABUSIVE DES FONDS PUBLICS	20
CONTROLE ET MISE EN OEUVRE	20
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	24
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	26
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE.....	26
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	29
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	33
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES.....	34
CONFLITS D'INTERETS.....	35
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	35
INCOMPATIBILITES ET ACTIVITES ACCESSOIRES.....	35
RECUSATION ET RETRAIT	35
CADEAUX.....	35
RESTRICTIONS APPLICABLES APRES LA CESSATION DES FONCTIONS.....	36
CONTACTS AVEC LES TIERS, INFORMATIONS CONFIDENTIELLES.....	36
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	36
CONTROLE ET MISE EN OEUVRE	37
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	37
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	39
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	39
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	40
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE APPLICABLE EN LA MATIERE	41
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES.....	43
CONFLITS D'INTERETS.....	44
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	44
INCOMPATIBILITES ET ACTIVITES ACCESSOIRES.....	44
RECUSATION ET RETRAIT	44
CADEAUX.....	45
RESTRICTIONS APPLICABLES APRES LA CESSATION DES FONCTIONS.....	45
CONTACTS AVEC LES TIERS, INFORMATIONS CONFIDENTIELLES.....	45
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	46
CONTROLE ET MISE EN OEUVRE	46
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	47
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	48

RESUME

1. Le Royaume-Uni a pris d'importantes mesures pour renforcer la prévention de la corruption dans l'ensemble des trois domaines d'activité couverts par la présente évaluation. Outre ces mesures, les membres du Parlement, juges et procureurs ne bénéficient d'aucune immunité de juridiction pénale générale.

2. En ce qui concerne les membres du Parlement, un système élaboré de règles éthiques et de conduite a été adopté dans les deux Chambres pour traiter les comportements inappropriés ne constituant pas une infraction pénale. Des Codes de déontologie, complétés par des orientations précises, sont en vigueur et régulièrement révisés. Les conflits d'intérêt sont réglés en premier lieu par la promotion de la transparence des intérêts et activités privés des parlementaires et non par la réglementation ou des restrictions de ces activités. Ainsi, s'ils peuvent occuper un emploi extérieur ou s'engager dans la plupart des activités rémunérées, les parlementaires sont tenus, en vertu d'un système d'enregistrement, de l'obligation de déclarer par écrit leurs intérêts pertinents, obligation à laquelle s'ajoute celle de faire des déclarations orales ad-hoc dès le début de la procédure parlementaire. Les registres, ainsi que les déclarations d'intérêts faites pendant les débats, sont publics. Des règles précises interdisent la défense d'intérêts rémunérée ou le fait d'accepter un avantage pécuniaire pour influencer le travail parlementaire. Pour ce qui est de l'application des règles, le système est fondé sur l'autorégulation mais le Parlement a prévu certaines innovations pour introduire un élément d'indépendance dans le processus disciplinaire : des Commissaires indépendants sont chargés d'enquêter sur les cas de conflit d'intérêts et certains comités parlementaires d'éthique décident des sanctions applicables. La Chambre des communes est en train d'intégrer des personnalités extérieures, qui ne sont pas et n'ont jamais été parlementaires, dans sa Commission des normes et des privilèges.

3. Malgré les règles et mécanismes visant à assurer le fonctionnement transparent et responsable du Parlement et à jeter les bases solides d'une culture d'intégrité parmi ses membres, la confiance du public dans les parlementaires reste limitée. Les incidences des actes répréhensibles commis ces dix dernières années, actes qui n'impliquaient pas qu'un seul membre, n'ont pas aidé à renforcer la confiance du public, même s'il y a été réagi. Une fois la confiance perdue, il faut beaucoup de temps et d'efforts pour la regagner ; heureusement, le Parlement britannique dispose des structures élémentaires nécessaires à cette fin. Cela étant, la réussite de toute structure visant à promouvoir et à préserver l'intégrité dépend dans une large mesure de l'engagement constant des dirigeants du Parlement et de ses membres.

4. Des mesures positives ont été prises pour répondre au tollé général, mesures visant notamment à renforcer la transparence et la responsabilité du système. Un régime de contrôle plus rigoureux des indemnités et remboursements auxquels ont droit les membres de la Chambre des communes a été institué avec la mise en place d'un organe indépendant créé par la loi (l'Autorité indépendante des normes parlementaires, (IPSA)). Les règles régissant les dépenses de la Chambre des Lords ont été clarifiées et simplifiées en 2010. Des dispositions réglementaires et institutionnelles ont été adoptées pour permettre davantage d'enquêtes volontaires et indépendantes sur les comportements répréhensibles de parlementaires (ainsi, les différents Commissaires aux normes de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords ont été habilités à ouvrir des enquêtes sur leur propre initiative). D'autres mesures visant à réformer plus avant le système disciplinaire en vigueur à la Chambre des communes sont en cours d'application (par exemple, un projet de loi sur la révocation des membres de la Chambre des communes, des initiatives visant à associer des personnalités extérieures aux activités de la Commission des normes et des privilèges), à établir un registre légal de lobbyistes, à revoir les directives sur l'éthique et la conduite pour mieux traiter certains conflits d'intérêts (par exemple, le lobbying pour examen), etc. Le présent rapport tient compte de toutes ces initiatives louables et apporte son soutien à la

réflexion menée actuellement dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence et les mécanismes de responsabilité, sur le renforcement des directives disponibles et l'aide aux parlementaires pour qu'ils s'acquittent de leurs fonctions et obligations conformément au cadre réglementaire actuel, sur la sensibilisation de la population aux mesures prises et aux outils adoptés pour insuffler, entretenir et promouvoir une solide culture d'intégrité parmi les parlementaires.

5. L'appareil judiciaire compte parmi les institutions qui inspirent le plus confiance au Royaume-Uni, ses membres jouissant d'une réputation d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité sans faille. La présente évaluation n'a révélé aucun fait de corruption impliquant des juges et rien n'indique que les décisions rendues par ceux-ci soient influencées de façon inappropriée. Des mesures ont été prises ces dernières années pour mettre en place un système élaboré, mais clairement opérationnel, de nomination et de discipline des titulaires de fonctions judiciaires. La diversité au sein de l'appareil judiciaire reste un défi à relever. Pour ce qui est de la politique de diversité, différentes perspectives peuvent être intégrées dans le système ; l'organisation d'une formation sur les valeurs communes et les règles éthiques au sein de l'appareil judiciaire semble utile dans un contexte de changement. L'utilisation de juges adjoints et temporaires rémunérés à l'acte, qui va à l'encontre du principe de sécurité du mandat des juges, est le seul aspect critiquable du système.

6. De même, en ce qui concerne les procureurs, des efforts louables ont été consentis depuis 1985 pour institutionnaliser la profession, améliorer son efficacité et assurer l'intégrité et l'impartialité de ses membres. Il est possible de faire davantage, en complément des mécanismes visant à promouvoir l'éthique dans les services (Codes de conduite, politiques d'alerte professionnelle, supervision par les supérieurs, formation à l'entrée en fonctions et régime disciplinaire en cas de comportement répréhensible), pour développer la formation régulière sur l'éthique.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

7. Le Royaume-Uni a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (septembre 2001), Deuxième (septembre 2004) et Troisième (février 2008) Cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation pertinents, et les rapports de conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).

8. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO traite de la "Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs". Par le choix de ce thème, le GRECO innove et met en relief la nature multidisciplinaire de ses attributions. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier les travaux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'évaluation - principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice - du Deuxième Cycle d'évaluation - qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif - et du Troisième Cycle d'évaluation, axé sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

9. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- Interdiction ou restriction concernant certaines activités ;
- Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- Application des règles en vigueur ;
- Sensibilisation.

10. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation porte sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

11. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses du Royaume-Uni au Questionnaire d'évaluation (Greco (2011) 4E) et d'autres données, notamment des renseignements reçus de la société civile. De plus, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « EEG »), a effectué une visite au Royaume-Uni du 16 au 20 avril 2012. L'EEG était composée de M. Hugh GEOGHEGAN, ancien juge de la Cour suprême (Irlande), de Mme Jane LEY, Directrice adjointe du Bureau américain pour l'éthique gouvernementale (Etats-Unis d'Amérique), de M. José Manuel Igreja MARTINS MATOS, Juge, Vice-Président du Groupe Ibéro-américain de l'Association internationale des magistrats, juge aux affaires pénales et civiles (Portugal) et de Mme Marja TUOKILA, Conseillère à la Commission des affaires juridiques, Parlement (Finlande). L'EEG a bénéficié du soutien de Mme Laura SANZ-LEVIA et de M. Yuksel YILMAZ, du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG s'est entretenue avec des membres et des fonctionnaires de la Chambre des communes (Commission des normes et des privilèges, Commissaire parlementaire aux normes de conduite), de la Chambre des Lords (Sous-Commission sur la conduite des Lords, Commissaires aux normes de conduite) et des assemblées dévolues du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. L'EEG s'est entretenue en outre avec des membres de l'IPSA, du Commission des normes de la vie publique et du Conseil des affaires publiques du Royaume-Uni. Elle a également rencontré des membres de l'appareil judiciaire et du service des poursuites d'Angleterre et du Pays de Galles (Service des poursuites de la

Couronne), d'Écosse et d'Irlande du Nord, et avec des représentants de la Commission des nominations judiciaires, du Conseil des nominations judiciaires d'Écosse, du Collège judiciaire et du Bureau des plaintes. Enfin, l'EEG a procédé à des échanges de vues avec des représentants de « Transparency International », des universitaires et des lobbyistes (Chartered Institute of Public Relations, College of Public Policy, Trade Association Forum).

13. Le principal objet du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités Britanniques pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités Britanniques, qui déterminent les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. Le Royaume-Uni devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

14. Historiquement, la population a toujours considéré que le niveau de corruption était faible dans le pays. Le Royaume-Uni figure parmi les 20 pays les moins corrompus d'après l'indice annuel de perception de la corruption établi par Transparency International depuis 1995. De la même manière, depuis près de 10 ans, les niveaux de respect de l'Etat de droit et de contrôle de la corruption ont été classés par la Banque mondiale parmi les premiers en ce qui concerne ses indicateurs de gouvernance¹.

15. Parmi les groupes d'agents publics couverts par le Quatrième cycle d'évaluation du GRECO, ce sont les parlementaires (et les partis politiques) qui figurent au sommet de la liste des institutions qui inspirent le moins confiance dans le pays. Une récente enquête de la Commission européenne (Eurobaromètre)² montre que 58% des Britanniques interrogés considèrent que la corruption des personnalités politiques nationales est généralisée. Elle montre aussi que 38% des Britanniques estiment que ces dernières ne font pas assez pour lutter contre la corruption. Cette enquête d'Eurobaromètre contraste toutefois avec une enquête de 2011 de la Commission des normes de la vie publique selon laquelle 67% des personnes interrogées considéraient que les parlementaires du Royaume-Uni ne se laisseraient pas acheter et 36% qu'ils n'abuseraient pas de leurs pouvoirs à des fins de gain personnel. La même enquête montre que 26% des personnes interrogées seulement feraient généralement confiance aux parlementaires pour dire la vérité (contre 40% pour les représentants locaux et 80% pour les juges)³. Dans son rapport sur le Système national d'intégrité au Royaume-Uni, Transparency International signale un important écart entre les règles adoptées qui régissent l'intégrité des personnalités politiques et leur impact dans la pratique⁴.

16. Pour ce qui est des membres de l'appareil judiciaire, l'indice de perception de la corruption des juges au Royaume-Uni est plus faible que l'indice moyen de perception de la corruption dans les 27 autres Etats membres de l'Union européenne. D'après l'Eurobaromètre déjà évoqué, seuls 21% des Britanniques interrogés considèrent que la corruption est généralisée parmi les membres de l'appareil judiciaire (la moyenne européenne est de 32%). De même, un sondage d'opinion national publié par Transparency International Royaume-Uni monte que l'appareil judiciaire compte parmi

¹ http://info.worldbank.org/governance/wqi/sc_country.asp

² Eurobaromètre spécial 374 : Attitudes des européens face à la corruption, février 2012.

³ http://www.public-standards.gov.uk/Library/CSPL_survey_Final_web_version.pdf

⁴ Evaluation du système national d'intégrité du Royaume-Uni. Transparency International (2011).

les institutions les moins corrompues (13^{ème} sur 16), seuls 19,3% des répondants le jugeant tel. Les procureurs inspirent aussi une forte confiance aux Britanniques.

III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

17. Le Parlement britannique, qui siège à Westminster et qu'on appelle souvent du nom de ce lieu-dit, est composé de deux chambres, la Chambre des communes et la Chambre des Lords. Les membres de chaque chambre/assemblée sont communément appelés membres du Parlement (pour les membres du Parlement à la Chambre des communes) et Lords (pour les membres de la Chambre des Lords). La Chambre des communes compte 650 membres qui sont directement élus au scrutin majoritaire à un tour dans leurs circonscriptions respectives. La Chambre des Lords compte environ 800 membres, généralement nommés à vie. Parmi eux, on dénombre 92 pairs (« excepted » pairs), dont le mandat est lié à la détention d'un titre héréditaire, et 26 évêques (qui occupent des fonctions élevées au sein de l'Église anglicane d'Etat)⁵.

18. Le système de gouvernement du Royaume-Uni est décentralisé. Depuis la fin des années 1990, les trois composantes du Royaume-Uni ont des administrations autonomes, qui doivent toutes rendre des comptes devant des parlements dont les compétences sont limitées : Parlement écossais, Assemblée nationale du Pays de Galles et Assemblée d'Irlande du Nord. Les Parlements/assemblées concernés sont tous unicaméraux, élus au suffrage direct et respectivement composés de 129 membres (Parlement écossais), 60 membres (Assemblée nationale du Pays de Galles) et 108 membres (Assemblée d'Irlande du Nord). Les compétences dévolues renvoient aux décisions relevant des Parlements/assemblées dévolu(e)s, notamment en matière d'éducation ou de santé. Les pouvoirs réservés renvoient aux décisions qui continuent de relever de Westminster.

Transparence du processus législatif

19. Des règles et procédures détaillées assurent l'accès à l'information sur les projets de loi débattus une fois qu'ils ont été présentés au Parlement. En particulier, les projets de loi proposés par le Gouvernement sont souvent publiés à des fins de consultation publique avant d'être officiellement présentés au Parlement. Tous les projets de loi sont rendus publics sur le site Internet du Parlement une fois qu'ils ont été officiellement soumis. Il existe un processus parlementaire d'examen pré-législatif, consistant pour un comité parlementaire désigné à recueillir des déclarations et à faire rapport sur des projets de proposition. Des consultations publiques peuvent être organisées, des documents indicatifs (par exemple des « Livres verts » ou des « Livres blancs »)⁶ sont publiés par le Gouvernement dans le cadre des processus de consultation publique.

⁵ L'EEG a appris pendant la visite de terrain que des mesures étaient prises pour mettre en place une nouvelle Chambre des Lords composée de 450 membres, dont 80% seraient élus à la proportionnelle et 20% nommés par une commission indépendante des nominations créée par la loi. Le 27 juin 2012, le Gouvernement a soumis le projet de loi sur la réforme de la Chambre des Lords à la Chambre des communes. Le Vice-Premier Ministre a annoncé le 6 août 2012 que le Gouvernement n'avait pas l'intention de poursuivre l'adoption de ce projet de loi sur la réforme de la Chambre des Lords dans cette assemblée. Malgré le vote de la Chambre des communes du 10 juillet 2012, à une majorité écrasante, tendant à ce que le projet de loi soit examiné en seconde lecture, le Gouvernement n'a pas obtenu la majorité requise à la Chambre des communes pour garantir un calendrier d'examen. Faute de ce calendrier, la durée nécessaire à l'examen du projet de loi par le Parlement n'est pas acceptable.

⁶ Souvent, lorsqu'un département ministériel entend introduire une nouvelle loi ou un changement de politique, il établit un document de discussion appelé livre vert. L'objet de ce document est de permettre au public et aux parlementaires de débattre du sujet et de faire remonter l'information sur les propositions du Gouvernement. Les livres blancs sont des documents établis par le Gouvernement présentant le détail de sa politique future sur un sujet donné. Les livres blancs servent souvent de base à la présentation d'un projet de loi au Parlement. Le livre blanc permet au Gouvernement de faire remonter l'information avant la présentation officielle d'un

20. La composition des commissions parlementaires est une question d'intérêt public. Les commissions parlementaires siègent publiquement et leurs travaux font l'objet de comptes rendus. Certaines commissions examinent les politiques publiques ; leurs fonctions consistent en premier lieu à recueillir des témoignages, à procéder à des contre-interrogatoires de témoins et à publier des rapports. En règle générale, les communications/éléments de preuve écrits sont aussi publiés. Les audiences de déposition et le contre-interrogatoire des témoins sont généralement ouverts au public et diffusés à la télévision ou sur Internet. Le résultat des travaux des commissions est rendu public et peut appeler une réponse de la part du Gouvernement.

21. Les débats parlementaires sont publics et diffusés à la télévision ou sur Internet; des comptes rendus sténographiques (les "Hansard") sont ultérieurement publiés en ligne et sont également disponibles en version papier. Les résultats des votes parlementaires sont annoncés en direct et, par conséquent, immédiatement communiqués aux membres du public présents à la session concernée, et diffusés. Les comptes rendus des débats publiés en ligne indiquent la manière dont chaque membre du Parlement a voté, que ce soit pour ou contre une proposition.

Rémunération et avantages matériels

22. En janvier 2012, le salaire annuel brut moyen au Royaume-Uni était de 24 128 livres sterling (soit 30 178 €)⁷.

23. Concernant la rémunération et les avantages matériels des parlementaires au Royaume-Uni, est prévu ce qui suit :

- les Membres de la Chambre des communes, qui n'ont pas d'horaires de travail fixes, reçoivent (i) un traitement annuel brut moyen s'élevant à 65 738 livres sterling (82 220 €) pour l'exercice budgétaire 2011-2012. Les membres qui exercent la fonction de Président de comité/commission reçoivent un supplément qui peut aller jusqu'à 14 582 £ (18 240 €) brut par an (ii) ainsi qu'une pension. De plus, les membres de la Chambre des communes ont le droit de demander le remboursement des dépenses et frais engagés dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, notamment ; (iii) le remboursement de frais allant jusqu'à 20 000 £ (25 560 €) pour Londres ou de sommes allant de 10 050 £ (12 850 €) à 15 150 £ (19 360 €) ailleurs dans le pays. Les membres ayant des personnes à charge ont droit à 2 425 £ (3 033 €) par personne à charge. Ceux qui n'ont pas droit au remboursement des frais ou choisissent de ne pas le demander reçoivent 3 760 £ (4 700 €) ou 5 090 £ (soit 6 370 €) en plus de leur salaire brut selon la localisation de leur circonscription. Les membres ont droit au (iv) remboursement des frais de bureau à hauteur de 24 750 livres sterling (31 630 €) à Londres ou de 22 200 £ (28 370 €) dans le reste du pays. Cette indemnité vise à couvrir le coût de fonctionnement et d'équipement d'un bureau dans la circonscription du membre. Les membres nouvellement élus reçoivent 6 000 £ (7 500 €) pour couvrir le coût de la constitution de leur bureau ; (v) les dépenses de personnel, et reçoivent un traitement de 137 200 £ (175 350 €) en dehors de Londres et de 144 000 £ (184 000 €) à Londres. Sont prévus (vi) une indemnité de voyage et de subsistance d'un montant non plafonné couvrant les dépenses effectives ; (vii) des budgets supplémentaires pour

projet de loi. Des copies des documents de consultation tels que les livres verts ou blancs sont établies par le Gouvernement et disponibles sur les sites Internet des ministères.

⁷ Données provenant des Statistiques sur le marché du travail, janvier 2012 ; chiffre annuel tiré du revenu hebdomadaire moyen pour l'ensemble de l'économie, novembre 2011, dernier mois disponible. <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lms/labour-market-statistics/january-2012/statistical-bulletin.html>

couvrir les frais engagés par les membres dans le cadre de leurs fonctions parlementaires en raison d'un handicap ou de nécessités de sécurité ; et enfin (viii) des frais de cessation d'activités pour les membres qui quittent le Parlement et qui peuvent demander jusqu'à 56 250 £ (71 900 €) à Londres ou 53 150 £ (67 930 €) dans le reste du pays pour couvrir les frais liés à l'acquittement des fonctions parlementaires restantes.

- En règle générale, les membres de la Chambre des Lords ne reçoivent pas de traitement⁸ pour l'exercice de leurs fonctions parlementaires mais ils ont droit à une indemnité forfaitaire de 150 £ (190 €) ou de 300 £ (375 €) qui peut couvrir par exemple les frais de subsistance et de secrétariat, et dans certaines limites, (ii) les frais de voyage engagés dans le cadre de l'exercice de fonctions parlementaires.
- Les membres du Parlement écossais reçoivent un traitement annuel de 57 520 £ (71 940 €), gelé jusqu'en 2013, et sont affiliés à un régime de retraite parlementaire. Les membres reçoivent également une aide financière dans le cadre du système de remboursement des dépenses des membres, couvrant les frais engagés par les membres dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Le système couvre les dépenses en personnel, les frais de voyage et de bureau, qui sont tous plafonnés. Toutes les demandes de remboursement des membres sont publiées sur le site Internet du Parlement écossais.
- Les membres de l'Assemblée nationale galloise reçoivent un traitement annuel de 53 852 £ (67 355 €) – bloqué jusqu'en 2015 – et sont couverts par un régime de retraite. Une aide financière supplémentaire leur est accordée sous forme d'indemnités couvrant les dépenses en personnel, les frais de bureau (jusqu'à 16 242 £, soit 20 315 €), les frais de voyage et la location d'un logement à Cardiff (jusqu'à 8 400 £, soit 10 506 € par an, hors coûts de l'installation et certains autres coûts connexes).
- Les membres de l'Assemblée d'Irlande du Nord reçoivent un traitement annuel de 43 101 £ (53 900 €)⁹ pour l'exercice budgétaire 2012-2013 ; les membres ont droit à des prestations de retraite et s'ils remplissent les conditions requises, à une allocation de garde d'enfants. Une aide financière supplémentaire est accordée aux membres sous la forme d'indemnités qui peuvent couvrir les frais de voyage et de subsistance, les frais de bureau, les coûts administratifs et les dépenses en personnel de soutien (y compris les indemnités de départ et les frais de voyage du personnel). Les niveaux actuels de salaire et d'aide financière sont fixés par l'Independent Financial Review.

24. En 2009, les allégations relatives à l'utilisation abusive d'indemnités par les membres de la Chambre des communes ont sapé la confiance de la population dans l'intégrité des parlementaires. Des enquêtes pénales ont été diligentées sur la conduite de 10 parlementaires : cinq ont été condamnés et ont purgé une peine de prison ; près de 20 parlementaires ont reçu un blâme. Un grand nombre de demandes de remboursement ont été rejetées en appel. Concernant les questions relatives aux indemnités élargies aux Lords, deux pairs ont été accusés de faux en écritures comptables et condamnés (les deux ont purgé des peines de prison) et trois autres ont été démis de leurs fonctions et sommés de rembourser les sommes indûment réclamées.

⁸ Un petit nombre de membres de la Chambre des Lords sont salariés en raison de fonction qu'ils occupent ; les Ministres et le Lord Président par exemple.

⁹ A compter d'avril 2013, le traitement des membres de l'Assemblée d'Irlande du Nord s'élèvera à 48 000 livres sterling (61 350 €).

25. L'utilisation abusive à des fins d'intérêt personnel du régime des dépenses en vigueur avant 2000, qui prévoyait simplement le remboursement des frais supplémentaires nécessairement occasionnés par l'exercice des fonctions parlementaires, a conduit à l'adoption de dispositions institutionnelles plus rigoureuses en matière d'audit. On retiendra surtout que l'IPSA a été créée en 2009 et qu'elle a établi son premier Programme des dépenses et frais des membres du Parlement en mai 2010, son quatrième programme (désormais Programme des coûts et dépenses de fonctionnement) étant publié en avril 2012.

26. L'IPSA est un organisme public indépendant du Parlement et du Gouvernement, qui supervise et contrôle les coûts et dépenses de fonctionnement des membres du Parlement. Les sommes versées par l'IPSA sont intégralement prélevées sur des fonds publics. Toutes les demandes présentées au titre du Programme des coûts et dépenses d'exploitation des parlementaires doivent être accompagnée de reçus ou autres documents attestant les dépenses. Les demandes sont validées par l'IPSA et ne donnent pas lieu à remboursement si elles ne sont pas conformes aux règles ou ne sont pas accompagnées des justificatifs appropriés. Chaque demande est ensuite publiée, y compris lorsqu'elle ne donne pas lieu à remboursement.

27. Plusieurs interlocuteurs ont estimé que la politique délicate consistant à ne pas augmenter les salaires avait conduit au scandale des indemnités. De même, dans son rapport sur les Dépenses et indemnités des parlementaires, la Commission des normes de la vie publique¹⁰ s'interroge sur le fait de savoir si cette situation pouvait avoir été causée par le refus des gouvernements successifs d'envisager une hausse de la rémunération des parlementaires, ce qui aurait créé un sentiment de mécontentement et amené à penser que, faute de salaires plus élevés, l'utilisation abusive du système des dépenses était justifiée¹¹.

28. L'EEG note que l'IPSA se prépare à examiner la question des traitements et pensions, tâche qui lui a été confiée en 2010 à titre de mesure de rétablissement de la confiance de la population dans le Parlement par un règlement et une administration autonomes de ces questions. A cet égard, l'IPSA a indiqué qu'il comptait organiser un débat en ligne d'ici au printemps 2013, afin de renforcer la confiance dans les parlementaires en tenant compte des attentes de la population et en parvenant à un juste équilibre entre l'octroi de ressources suffisantes pour l'exercice des fonctions parlementaires (ce qui est crucial pour une démocratie vivante) et l'utilisation optimale de l'argent du contribuable.

Principes éthiques et règles déontologiques

29. Même si en Angleterre, les résolutions parlementaires relatives aux questions de conduite remontent à 1695, le premier Code de conduite de la Chambre des communes, rédigé par la Commission des normes et des privilèges, a été adopté en juillet 1996. Le premier Code de conduite de la Chambre des Lords a été adopté en juillet 2001. Les Codes de conduite des deux chambres sont complétés par des orientations précises, qui figurent notamment dans le Guide du Code de conduite des membres de la Chambre des communes et dans le Guide du Code de conduite des membres de la Chambre des Lords. Ces Codes, et les guides y afférant, sont régulièrement réexaminés. Les dernières versions du Code et du Guide ont été publiées en 2012 pour la Chambre des communes et en novembre 2011 pour la Chambre des Lords. Le processus de consultation publique

¹⁰ La Commission des normes de la vie publique est un organisme public indépendant qui conseille le Gouvernement sur des questions éthiques couvrant l'ensemble de la vie publique au Royaume-Uni.

¹¹ "Report on MPs Expenses and Allowances. Supporting Parliament, Safeguarding the Taxpayer". Commission des normes de la vie publique, novembre 2009.

visant à réexaminer intégralement le Guide de la Chambre des Communes sur les règles de conduite s'est achevé en avril 2012 ; les modifications sont en cours¹².

30. Les Codes susmentionnés réunissent les sept principes relatifs à la conduite des affaires publiques – dits principes Nolan – recensés par la Commission des normes de la vie publique, à savoir : le « dévouement », « l'intégrité », « l'objectivité », « la responsabilité », la « transparence », « l'honnêteté » et le « leadership ».

31. En plus de ces principes, le Code de conduite de la Chambre des communes énonce huit règles de conduite complémentaires relatives aux conflits d'intérêts, à l'utilisation d'informations confidentielles dans le cadre de l'exercice des fonctions officielles, au respect scrupuleux des conditions de déclaration de patrimoine et de déclaration de tout intérêt pertinent pendant la procédure, à l'utilisation des ressources, équipements et services publics. Plus précisément, ces règles interdisent aux parlementaires de recevoir des honoraires d'avocat dans toute procédure impliquant la Chambre et d'accepter une somme d'argent, des honoraires, une indemnité ou une récompense susceptibles d'influencer leur conduite.

32. Le Code de conduite de la Chambre des Lords indique d'emblée que les membres de la Chambre des Lords ne sont pas titulaires d'une fonction et que leur activité ne correspond pas à un emploi à quelques exceptions près; la plupart des membres de la Chambre des Lords ne reçoivent pas de traitement et c'est pourquoi nombre d'entre eux sont des parlementaires à temps partiel dont les activités extra-parlementaires sont, ou ont été, leur première source de revenus. Les Lords ne représentent pas non plus de circonscription. Le Code de conduite s'efforce par conséquent de rendre compte de ce rôle de service public et de cette réalité distincts. Tout en reprenant les principes Nolan, il indique expressément que les plaintes fondées uniquement sur la violation d'un de ces principes ne sont pas recevables et que les principes Nolan sont pris en considération pour enquêter sur les violations alléguées d'autres règles du Code. Parmi ces règles, figure notamment la règle générale de transparence et de responsabilité ainsi que des règles spécifiques pour l'enregistrement et la déclaration des intérêts pertinents, sur la base de communications ou de débats/discussions (une discussion approfondie étant tenue sur la question de savoir ce que constitue un intérêt pertinent). Le Code prévoit également que les Lords respectent les règles relatives aux avantages et aide financiers qui leur sont accordés. Il comporte d'autres règles relatives aux avantages pécuniaires ou récompenses pour exercice d'une influence parlementaire.

33. Il manque, dans chaque Code/guide, une affirmation claire selon laquelle les membres du Parlement sont responsables de la conduite de leur personnel lorsque celui-ci s'acquitte de fonctions en son nom (agissant en réalité comme son représentant). L'EEG croit comprendre que les intéressés ne sont soumis à aucun autre Code de conduite ; toutefois certains d'entre eux sont tenus de déclarer tout intérêt pertinent auprès du Registre des intérêts des secrétaires et assistants des membres de la Chambre des Communes et du Registre des intérêts du personnel des Lords. Les plaintes relatives à des défauts d'enregistrement peuvent donner lieu à enquête du Commissaire de chaque Chambre. L'EEG a appris que la responsabilité de membres du Parlement avait été engagée à raison d'actes commis par leur personnel (par exemple, non-respect des règles de confidentialité ou actes commis lors de campagnes électorales, etc.), mais les autorités ont fait savoir que, faute de règle établie à cet égard, le mécanisme de responsabilité applicable dépendait des circonstances. Dans la mesure où la plupart du

¹² Le Guide du Code de conduite de la Chambre des communes a été établi pour la première fois en 1996. Depuis lors, il a été modifié au coup par coup, enrichi et révisé au gré de circonstances particulières. Le document de consultation sur l'examen actuel du Guide est disponible à l'adresse suivante : <http://www.parliament.uk/documents/pcfs/review-of-guide-to-the-rules/Consultation-on-Guide-to-the-Rules.pdf>.

personnel est rémunéré sur des fonds publics¹³ et supervisé par le membre du Parlement lorsqu'il exerce des fonctions officielles en son nom, l'EEG est d'avis qu'un système clair et efficace de responsabilité à raison des actes commis par le personnel est également d'une importance cruciale du point de vue de l'intégrité, réelle ou apparente, du Parlement. Dans ce contexte, l'EEG se réjouit que le Code de conduite du Parlement écossais dispose que les membres du Parlement sont responsables des actes commis par leur personnel¹⁴. **Le GRECO recommande, en attendant la mise en place d'un quelconque régime de responsabilité relative au comportement du personnel, qu'il soit clairement indiqué que la responsabilité des membres de la Chambre des Communes et les membres de la Chambre des Lords peut être engagée pour la conduite de leurs personnels lorsque ceux-ci s'acquittent de fonctions officielles en leur nom et que, sauf indication contraire, la conduite de ces personnels devrait être appréciée au regard des normes applicables aux membres du Parlement. De même, les institutions dévolues du Pays de Galles et d'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation.**

34. Des mécanismes de mise en œuvre des règles déontologiques pertinentes ont été mis en place et chaque Chambre a nommé son propre Commissaire, qui est chargé d'enquêter sur les plaintes pour comportement fautif. Les Commissaires font rapport aux comités particuliers respectifs, comités qui se prononcent sur l'opportunité de sanctions, formulent des recommandations à ce sujet et présentent à l'organe plénier les autres mesures d'amélioration déjà prises (pour plus de précisions, voir les paragraphes 56 à 60). Tout type de faute dans l'exercice des fonctions parlementaires - pas simplement le non-respect des conditions relatives à l'enregistrement ou à la déclaration des intérêts financiers - peut constituer une violation du Code. Pour ce qui est de la Chambre des Lords, le Code ne couvre pas les cas où les Membres s'acquittent d'obligations non liées aux travaux parlementaires (par exemple, des obligations liées à leur profession) ou à leur vie privée. En ce qui concerne la Chambre des Communes, l'objet du Code n'est pas de réglementer la conduite des membres dans leur vie strictement privée ou personnelle, ni même dans leur vie publique en général, sauf si cette conduite compromet gravement la réputation et l'intégrité de la Chambre des Communes dans son ensemble ou de ses membres en général. Le Commissaire de la Chambre des Communes peut ne pas enquêter sur une affaire spécifique considérée comme pouvant porter atteinte à la réputation ou à l'intégrité de la Chambre si elle ne concerne que la conduite d'un Membre dans sa vie privée ou personnelle. La Commission des normes et des privilèges est compétente pour examiner toute question relative à la conduite des membres et peut examiner des affaires lorsqu'elle considère que la conduite personnelle a porté gravement préjudice à la réputation et à l'intégrité de la Chambre.

35. Les règles éthiques précédemment évoquées sont en grande partie reprises par les Codes de conduite du Parlement écossais, de l'Assemblée du Pays de Galles et de l'Assemblée d'Irlande du Nord. Pour ce qui est du fonctionnement des mécanismes de mise en œuvre, toutes ces institutions disposent de Commissaires et de comités, mais il y a une différence de taille par rapport au système de Westminster : en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, le non-respect des règles relatives à l'enregistrement et à la déclaration d'intérêts, ainsi que les conseils rémunérés, constituent des infractions pénales.

¹³ Les membres de la Chambre des Lords ne reçoivent aucune indemnité particulière pour rémunérer leur personnel ; ils peuvent néanmoins utiliser leur indemnité à cette fin.

¹⁴ Paragraphe 7.6 du Code de conduite du Parlement écossais sur le personnel des membres du Parlement :
7.6.1 Les membres sont responsables des agissements de leur personnel dans le cadre de leurs fonctions parlementaires et de leurs relations avec les autres membres, le personnel des autres membres et le personnel parlementaire.

7.6.2 Les membres devraient être tenus de faire en sorte que leur personnel soit pleinement informé de ces politiques, règles et conditions concernant leur conduite dans les locaux du Parlement écossais.

Conflits d'intérêts et règles relatives à la divulgation d'informations

36. Les éventuels conflits d'intérêts impliquant des membres du Parlement sont visés par les Codes de conduite de chaque Chambre. Ces Codes mettent l'accent sur la conduite officielle des membres sans limiter leurs intérêts et activités d'ordre privé susceptibles de soulever des problèmes de conflits. En vertu de ces Codes, les membres doivent être guidés dans leur conduite par l'intérêt public et trancher tout conflit entre leur intérêt personnel et l'intérêt public en faveur de ce dernier. Des orientations précises sont données sur certains faits. Par exemple, un membre ne peut pas siéger dans un comité d'enquête s'il est lié aux faits examinés par un intérêt financier direct. Des orientations sont aussi données sur l'utilisation des ressources parlementaires à des fins autres que le travail législatif. Les restrictions aux éventuels emplois/activités/intérêts extérieurs du membre sont très rares. Les activités de défense d'intérêts rémunérées sont purement et simplement interdites dans les deux Chambres; il existe également d'autres fonctions que les membres de la Chambre des Communes ne peuvent exercer (voir également le paragraphe 47).

37. La Chambre des Communes et la Chambre des Lords traitent toutes les deux les conflits d'intérêts en mettant l'accent sur la transparence des intérêts et activités des membres, au détriment de la réglementation des activités non-parlementaires. Elles ont ainsi mis en place un régime d'enregistrement qui emporte l'obligation de déclaration écrite et publique de certains types d'intérêts financiers et autres, ainsi que l'obligation complémentaire de faire des déclarations orales pendant la procédure parlementaire (déclarations figurant dans le compte rendu public de la séance) ou dans le cadre de toute communication avec les Ministères, Départements d'Etat ou fonctionnaires/titulaires de fonctions publiques.

38. Il convient de noter que les candidats à un siège à la Chambre des communes qui ne sont pas sortants ne sont pas tenus de déclarer tous les intérêts qu'ils auraient à rendre publics en cas d'élection¹⁵. Par conséquent, ceux qui les élisent ne sont pas à même d'apprécier les intérêts privés extérieurs avec lesquels le candidat accède à ses fonctions s'il est élu. Cette situation appelle davantage de réflexion de la part des autorités.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

39. Ainsi que précédemment indiqué, les membres de chaque Chambre sont tenus de rendre intégralement publics les intérêts qui pourraient avoir un lien avec leurs fonctions parlementaires. Ils sont notamment tenus de remplir un formulaire d'enregistrement et de le soumettre au Registre des intérêts financiers des membres (Chambre des Communes) et au Registre des intérêts des Lords (Chambre des Lords), respectivement, dans un délai d'un mois à compter de leur prise de fonction. Il appartient ensuite aux membres d'actualiser leur déclaration et de signaler tout changement concernant les intérêts à enregistrer dans un délai de quatre mois à compter de celui-ci. Chaque Chambre dispose d'un bureau chargé de répondre aux questions des membres sur les intérêts à déclarer.

40. L'objectif principal du registre est de tenir la population informée en permanence des intérêts/avantages matériels des membres susceptibles d'être considérés comme influant sur leur conduite ou actes parlementaires. Les douze catégories d'intérêts financiers à enregistrer font l'objet d'orientations dans les deux chambres (Tableau 1), orientations qui s'appliquent également aux membres de la famille, selon les cas (Tableau 2). L'enregistrement de certains types d'intérêts financiers reste soumis à des

¹⁵ Des orientations à l'intention des candidats sur la déclaration volontaire de leurs intérêts ont été publiées avant les dernières élections législatives générales en 2010. Il n'a pas encore été décidé de procéder de la même manière pour les élections futures.

valeurs seuil (voir aussi le Tableau 3). Ainsi, le nombre et la valeur des parts sociales, obligations et bons que peuvent détenir les membres du Parlement ne sont pas limités dans la mesure où ils sont déclarés lorsque leur valeur dépasse un certain seuil.

Tableau 1-Catégories d'intérêts à enregistrer

Catégorie	Chambre des Communes	Chambre des Lords	Assemblée nationale du Pays de Galles	Assemblée d'Irlande du Nord	Parlement écossais
Fonctions de direction	✓	✓	✓	✓	✓
Emploi rémunéré / Rémunération reçue de sociétés offrant ou assurant la prestation de services à l'assemblée	✓	✓	✓	✓	✓
Clients	✓	✓	✓	✓	
Parrainages	✓	✓	✓	✓ ¹⁶	
Cadeaux, avantages et hospitalité	✓	✓	✓	✓	✓
Visites à l'étranger	✓	✓	✓	✓	✓
Avantages et présents obtenus à l'étranger	✓	✓		✓	
Terre et biens	✓	✓	✓ ¹⁷	✓	✓ ¹⁸
Participations	✓	✓	✓	✓	✓
Transactions contrôlées (prêts et mécanismes de crédit)	✓	✓		✓ ¹⁹	
Divers (tout intérêt pertinent ne relevant pas d'une des catégories ci-dessus)	✓	✓		✓	
Membres de la famille employés avec des fonds parlementaires	✓		✓	✓ ²⁰	✓ ²¹
Adhésion, avec ou sans contrepartie financière, à un organe financé par l'Assemblée ²²			✓		
Fonction élective/publique				✓	
Intérêts non financiers (par exemple, fonctions de direction non rémunérées, appartenance à des organismes publics tels que des hôpitaux autonomes ; occuper des fonctions ou diriger un groupe de pression, un syndicat ou une organisation non gouvernementale, etc.)		✓	✓	✓	

¹⁶ Cette catégorie est dénommée "soutien électoral et dons aux partis politiques".

¹⁷ Il existe une exemption d'enregistrement des terres et des biens utilisés aux fins de résidence personnelle du membre, de son conjoint et de ses enfants à charge.

¹⁸ Cette catégorie s'intitule "biens immobiliers".

¹⁹ Ces données doivent être enregistrées sous la catégorie "Soutien électoral et dons aux partis politiques."

²⁰ En Irlande du Nord, cette catégorie ne couvre pas uniquement les membres de la famille employés par l'intermédiaire du Bureau des dépenses de l'Assemblée mais également tous ceux qui en bénéficient à tous égards (par exemple ceux qui sont payés pour la fourniture de toute marchandise ou de tout service).

²¹ Le Parlement écossais, en sa qualité de personne morale, a décidé en 2011 qu'aucune nouvelle disposition relative aux membres de la famille ne pouvait entrer en vigueur, mais que les dispositions existantes pouvaient continuer de s'appliquer jusqu'à l'élection parlementaire suivante, prévue pour 2015. Ensuite, les membres de la famille ne pourront plus être employés. Tout accord doit être consigné sur le registre public établi à cet effet.

²² Veuillez noter que l'enregistrement est possible soit au titre de la catégorie "Divers" ou "Intérêts non financiers" dans les autres assemblées.

Tableau 2-Catégories d'intérêts des proches à enregistrer

Catégorie	Chambre des Communes	Chambre des Lords	Assemblée nationale du Pays de Galles	Assemblée d'Irlande du Nord ²³	Parlement écossais
Fonctions de direction			Conjoint ou enfant à charge		
Emploi rémunéré			Conjoint ou enfant à charge		
Clients			Conjoint ou enfant à charge		
Cadeaux, avantages et hospitalité	Conjoint et toute autre personne avec ou au nom d'eux-mêmes	Conjoint	Conjoint ou enfant à charge	Conjoint	
Visites à l'étranger	Conjoint	Conjoint	Conjoint ou enfant à charge	Conjoint ou enfant à charge	
Avantages et cadeaux reçus à l'étranger	Conjoint et toute autre personne avec lui ou en son nom	Conjoint	Conjoint ou enfant à charge	Conjoint ou enfant à charge	
Terres et biens	Conjoint	Conjoint	Conjoint ou enfant à charge	Propriété commune ²⁴	
Participations	Détenues avec ou au nom du conjoint, du partenaire ou de l'enfant à charge du membre	Détenues avec ou au nom du conjoint ou de l'enfant à charge du membre	Conjoint ou enfant à charge	Détenues avec ou au nom du conjoint ou de l'enfant à charge du membre	
Adhésion contre rémunération ou non à un organe financé par l'assemblée			Conjoint ou enfant à charge		
Rémunération versées par des entreprises offrant ou assurant la prestation de services à l'assemblée			Conjoint ou enfant à charge		

* Note : par conjoint, il faut aussi comprendre partenaire d'un membre.

Table 3 - Seuils d'enregistrement

Catégorie	Chambre des Communes	Chambre des Lords	Assemblée nationale du Pays de Galles	Assemblée d'Irlande du Nord	Parlement écossais
Salaire annuel au 1 ^{er} janvier 2012 ²⁵	65 738 £		53 852 £	43 101 £	57 520 £
Fonctions de direction	Plus de 0,1% du salaire (66£) ²⁶	Toutes		0.5 % du salaire (£215.5)	1 % du salaire (£575.2)

²³ Il s'agit seulement des cadeaux, des avantages ou de l'hospitalité (y compris les visites) reçus par le conjoint/enfant à charge liés au mandat parlementaire du membre ou à son activité politique.

²⁴ Il existe une exemption pour les terres et biens utilisés à des fins de résidence par le membre, son conjoint ou un enfant à sa charge.

²⁵ Tous les montants entre parenthèses sont calculés sur la base des niveaux de salaire annuels en 2012.

Catégorie	Chambre des Communes	Chambre des Lords	Assemblée nationale du Pays de Galles	Assemblée d'Irlande du Nord	Parlement écossais
Emploi rémunéré	Plus de 0,1% du salaire (66£)	Plus de 1 000 £ par an		0.5 % du salaire (£215.5)	1 % du salaire (£575.2)
Parrainages	Plus de 1 500 £ en donations de plus de 500 £	500 £	Excédant 25% du total des dépenses électorales du candidat	£1,000	
Cadeaux, avantages et hospitalité	Plus de 1 % du salaire (660£)	500 £	0,5 % du salaire (269,26£)	0.5 % du salaire (£215.5)	1 % du salaire (575.2 £)
Visites à l'étranger	Plus de 1 % du salaire (660£)	500 £		0.5 % du salaire (215.5 £)	
Avantages et cadeaux reçus à l'étranger	Plus de 1 % du salaire (660£)			0.5 % du salaire (£215.5)	
Terre et biens	Valeur supérieur au traitement parlementaire actuel (66 000 £) ou Revenu supérieur de 10 % au traitement parlementaire (6 600 £)	Valeur en capital de plus de 250 000 £ dont il découle un revenu de plus de 5 000 £ par an	Valeur supérieure au traitement parlementaire actuel (53 852£) ou Revenu dépassant de 10% le traitement parlementaire actuel (5 385,2£)	Valeur supérieure au traitement parlementaire actuel (43 101£) ou Revenu supérieur de 10% au traitement parlementaire actuel (4 310£)	50 % du salaire (28 760 £)
Participations	Supérieures à 15 % du capital social émis de la société ou inférieures au capital émis, mais supérieur au traitement parlementaire actuel (66 000 £)	Equivalent à une position dominante ou n'équivalant pas à une position dominante mais excédant 50 000 £ en valeur	Avec une valeur marchande inférieure à 1 % du capital social émis lorsque la valeur de ces participations excède 50% du salaire annuel brut (26 926£)	La valeur nominale des parts sociales est supérieure à 1 % de la valeur nominale totale du capital social émis ou lorsque la valeur marchande des parts sociales est supérieure à 50% du traitement parlementaire actuel (21 550£)	La valeur nominale des parts est supérieure à 1% de la valeur nominale totale du capital social émis ou lorsque la valeur marchande des parts sociales est supérieure à 50 % (28 760£) du traitement parlementaire actuel
Transactions contrôlées	Prêts au-delà de 1 500£	Prêts au-delà de 500£ (à des conditions généralement non accessibles au public)			
Divers		£500			

²⁶ Les versements inférieurs ou égaux à 66 £ sont à déclarer si au cours de l'année le membre reçoit plus d'1% de son traitement parlementaire (660 £) d'une source unique. Concernant la résolution du 30 avril 2009, modifiée le 7 février, voir <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmvote/vp110207.pdf>.

Catégorie	Chambre des Communes	Chambre des Lords	Assemblée nationale du Pays de Galles	Assemblée d'Irlande du Nord	Parlement écossais
Membres de la famille rémunérés sur la base de fonds parlementaires ²⁷	1 % du salaire (660£)			0,5 % du salaire (215,5£)	
Fonctions électives/publiques				0,5 % du salaire (215,5£)	

41. Pour l'EEG, les seuils de déclaration des participations financières sont élevés. Par exemple, un parlementaire peut avoir investi 60 000 £ (soit 76 000 € environ) dans 10 sociétés de téléphonie mobile sans qu'aucun de ces investissements n'apparaissent dans ses déclarations au titre des participations. Les autorités font valoir qu'outre ces seuils de déclaration, le membre est tenu, tout d'abord, de respecter l'obligation générale des membres de garder l'objectif général du registre (transparence) à l'esprit lors de la déclaration de ses intérêts. Si certains de ces intérêts ne relèvent d'aucune des catégories indiquées, le membre est néanmoins tenu de les déclarer sous la catégorie « Divers ». De plus, conformément aux règles relatives à l'enregistrement, le membre est tenu de déclarer ses intérêts dans une société avant d'engager des activités parlementaires liées au secteur des prestataires de services de téléphonie mobile. Le public ne serait que peu informé, voire pas informé du tout sur les intérêts du membre avant que celui-ci ne s'engage et l'objet des Registres est d'informer publiquement sur les intérêts susceptibles d'être considérés comme influant sur la conduite d'un membre. L'EEG prend note de ces arguments mais n'est pas pleinement convaincue par le fait que les garanties de transparence des intérêts financiers d'un membre soient suffisantes et efficaces, non seulement d'un point de vue théorique, mais également dans la pratique. L'EEG note que le seuil élevé de déclaration pour ce type d'intérêts (ce qui n'est pas le cas pour les services rémunérés) témoigne du fait que la priorité politique est accordée à l'enregistrement d'intérêts en cas de paiements effectifs (revenus, défense d'intérêts rémunérés et dépenses) plutôt qu'aux investissements. L'EEG considère toutefois qu'un membre peut être davantage influencé par un problème concernant ses actifs que par une rémunération reçue pour un discours. **Le GRECO recommande d'envisager la possibilité d'abaisser les seuils de déclaration des participations financières (comme les actions ou les parts sociales). Les institutions dévolues d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation.**

42. L'EEG n'a recensé aucun élément indiquant des problèmes généraux ou systémiques en matière de respect des règles relatives à la déclaration des intérêts financiers dans les assemblées d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. Les règles relatives à la déclaration d'intérêts non financiers (appartenance à des organismes professionnels, syndicats et autres organisations) ne sont pas les mêmes. Des dispositions relatives à l'enregistrement d'un certain nombre d'intérêts non-financiers ont été adoptées au Pays de Galles et en Irlande du Nord ; l'Ecosse a établi les conditions les moins strictes concernant les intérêts non-financiers qui, à Westminster, sont simplement soumis au régime de la déclaration volontaire (pour un aperçu comparé des conditions d'enregistrement, voir également les tableaux ci-dessus). Une autre différence notable avec le système de Westminster est qu'aucune des fonctions des Commissaires responsables des institutions dévolues ne concerne la création et la gestion des différents registres d'intérêts.

²⁷ La condition d'enregistrement des membres de la famille ne s'applique pas uniquement aux membres employés par l'intermédiaire du Bureau des dépenses de l'Assemblée mais à tous les bénéficiaires à quelque titre que ce soit (par exemple, ceux qui sont rémunérés pour la fourniture de toute marchandise ou de tout service). Les membres de la famille sont également enregistrés auprès de l'Autorité indépendante des normes parlementaires.

Interdictions ou limitations de certaines activités

Cadeaux

43. Il n'y a pas d'interdiction ou de restrictions concernant l'acceptation de cadeaux par les membres de chaque chambre. Concernant les intérêts financiers, la Chambre des communes et, dans une certaine mesure la Chambre des Lords, ont privilégié la transparence par rapport à l'imposition de restrictions pour traiter les conflits d'intérêts réels ou apparents susceptibles de découler de l'acceptation de cadeaux.

44. La Chambre des communes interdit les pots-de-vin susceptibles d'influencer la conduite d'un membre, y compris toute commission ou récompense reçus pour appuyer ou rejeter tout projet de loi, motion ou autre question soumise ou devant être soumise à la Chambre ou à l'un de ses comités (ce qu'on appelle la défense d'intérêts rémunérée). Les règles de la Chambre des Lords sont moins précises et interdisent à ses membres d'accepter ou de convenir d'accepter tout avantage pécuniaire ou récompense contre une influence parlementaire, ou le fait de chercher à profiter du mandat parlementaire en acceptant ou convenant d'accepter un paiement, ou autre avantage ou récompense, pour la fourniture de conseils ou services parlementaires.

45. A la lecture des dispositions des différents Codes et de leurs guides respectifs, n'apparaissent que très peu d'éléments concernant des conseils ou orientations donnés aux membres sur la manière de faire lorsqu'ils sont confrontés à la question de savoir s'ils doivent ou non accepter un cadeau. L'EEG note à cet égard que les membres ne sont frappés d'aucune interdiction générale d'accepter des cadeaux, comme les Ministres, fonctionnaires ou juges du Royaume-Uni, lorsqu'il est reconnu que le fait d'avoir accepté un cadeau peut être considéré comme compromettant le jugement personnel ou l'intégrité. Pour l'EEG, il serait utile de fixer une limite plus claire et d'apporter aux membres du Parlement et à la population en général des éclaircissements sur certaines questions, parmi lesquelles quels cadeaux sont considérés comme acceptables (par exemple, qu'entend-on par hospitalité normale), ou dans quels cas un avantage reçu sous la forme d'un « cadeau » pose un problème de défense d'intérêts rémunérée.

46. Seuls les cadeaux dépassant une valeur seuil doivent être déclarés : pour la Chambre des communes, ce seuil est fixé à 1% du traitement parlementaire actuel (en 2012, ce 1% équivaut en moyenne à 660 £, soit 850 €) ; pour la Chambre des Lords, le seuil est fixé à 500 £ (soit 600 € environ). Par contre, le seuil applicable aux ministres est de 140 £ (180 €). L'EEG note une nouvelle fois que, en particulier lorsqu'on favorise la transparence au détriment des restrictions, les seuils de déclaration concernant les cadeaux sont plutôt élevés ; ce qui est le cas à la Chambre des communes et à la Chambre des Lords. La même préoccupation liée aux seuils élevés de déclaration vaut pour le Parlement écossais où il est de 575 £ (710 €) ; ces seuils étant inférieurs au Pays de Galles - 270 £ (330 €) - et en Irlande du Nord - 215 £ (265 €). Cette situation est particulièrement préoccupante parce que, comme indiqué précédemment, il n'y a pas de restriction à l'acceptation de cadeaux, qu'ils aient ou non à être déclarés. Le **GRECO recommande de (i) donner des orientations plus claires aux membres de la Chambre des Communes et aux membres de la Chambre des Lords concernant l'acceptation de cadeaux, et (ii) d'envisager d'abaisser les seuils actuels de déclaration des cadeaux acceptés. Les institutions dévolues d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation.**

Incompatibilités

47. Quiconque occupe une ou plusieurs des fonctions visées par la Loi de 1974 sur les incompatibilités avec la qualité de membre de la Chambre des communes perd la qualité

de membre de la Chambre des communes. En vertu de l'article premier de cette Loi, est démis de ses fonctions à la Chambre des communes quiconque :

- est Lord ecclésiastique (Lord Spiritual) ;
- occupe une des fonctions judiciaires visées par la Première partie du Programme 1 annexé à la loi ;
- est employé par le service civil de la Couronne, que ce soit ou non à titre officiel et que l'emploi concerné soit occupé à temps plein ou partiel ;
- est membre des forces armées régulières de la Couronne ;
- est membre de toute force de police administrée par une autorité de police ;
- est membre du Parlement d'un pays ou territoire situé en dehors du Commonwealth, autre que l'Irlande ;
- occupe toute fonction décrite dans les Parties II ou III du Programme 1 (par exemple, Commission gouvernementales locales, commission d'enquête judiciaire ou parlementaire ou certains organes de régulation).

48. Sauf exceptions susmentionnées, les parlementaires peuvent exercer des activités complémentaires dès lors qu'ils respectent les conditions d'enregistrement applicables.

Interdiction de la défense d'intérêts rémunérée

49. Les membres des deux Chambres ne peuvent pas participer à une procédure parlementaire en qualité d'avocat rémunéré et, par conséquent, influencer une procédure pour en retirer un avantage pour eux-mêmes ou une organisation dans laquelle ils détiennent des intérêts financiers ou leur versant une indemnité. Le libellé actuel interdit aux membres de promouvoir des intérêts au « bénéfice exclusif » d'un organisme extra-parlementaire (ou d'un particulier) duquel il a reçu, reçoit ou attend de recevoir un avantage financier. Les contours du « bénéfice exclusif » sont définis de telle façon que les membres puissent acquérir ou entretenir une expérience dans le cadre d'un emploi extérieur, expérience qui peut d'ailleurs enrichir les débats et la procédure parlementaires dès lors que le membre n'agit pas dans le seul intérêt de son employeur. Dans le cadre de la révision continue du Guide du Code de conduite de la Chambre des communes, le Commissaire a posé une série de questions sur les règles relatives à la défense d'intérêts rémunérée, en partie pour évaluer les vues sur la question de savoir si les règles actuelles et leur interprétation n'autoriseraient pas désormais les membres à s'exprimer trop librement sur des questions liées à leurs intérêts financiers extérieurs. La règle relative à la promotion d'intérêts contre rémunération ou examen interdit également aux membres d'exhorter tout autre membre à promouvoir l'intérêt concerné. La même règle s'applique aux relations entre les membres et les ministres ou hauts responsables.

50. Dans le Guide des Règles de conduite des membres de la Chambre des communes, il est indiqué qu'il n'appartient pas au Président de cette dernière (Speaker) de mettre effectivement en œuvre l'interdiction de la défense d'intérêts rémunérée dans les discours ou en ne donnant pas la parole à un membre. Dans le passé, le Président a rejeté des motions d'ordre sur des questions d'enregistrement ou de lobbying. C'est une source de préoccupation dans la mesure où la faute intentionnelle commise par un membre dans un but précis ne sera pas examinée, alors qu'elle est avérée. Il n'existe pas de procédure visant à mettre fin à une violation immédiate et continue survenant lors du débat parlementaire, quelle que soit la mesure dans laquelle cette violation est reconnue. Les autorités indiquent toutefois à juste titre que la question peut être soulevée par un autre membre, de sorte que le public en sera ultérieurement informé grâce aux comptes rendus de séance. On peut légitimement s'interroger sur les difficultés soulevées par un système consistant pour un membre à empêcher un autre membre d'exercer des activités parlementaires apparemment proscrites pendant une

audience ou un débat en comité, mais l'on pourrait parvenir à un équilibre raisonnable en faisant en sorte que les pénalités ou sanctions applicables à un membre qui adopte sciemment une conduite illicite aient une certaine importance. L'EEG exhorte les autorités à se saisir de cette question à l'occasion du réexamen du régime des sanctions en vigueur, conformément à la recommandation v (paragraphe 73).

51. De plus, l'avis public du Commissaire sur le réexamen du Guide des Règles de conduite des membres de la Chambre des communes, soulève la question de la défense d'intérêts rémunérée par d'anciens membres du Parlement, question d'intérêt public actuel, non réglementée à ce jour. Des questions sont posées sur les restrictions qui devraient, le cas échéant, être appliquées aux activités de promotion d'intérêts des anciens membres et à leurs avantages. A cet égard, conformément aux règles en vigueur, rien n'empêche les membres une fois qu'ils ont quitté la Chambre d'utiliser les contacts qu'ils se sont faits dans le cadre de leurs fonctions pour promouvoir des intérêts auprès de Ministres ou de hauts responsables. Le document met aussi en relief la préoccupation selon laquelle la détention d'un passe parlementaire par les anciens membres (avantage accordé sur demande et dont bénéficient nombre d'anciens membres) peut donner un accès inapproprié ou considéré tel aux décideurs en fonctions. Les restrictions visant les anciens membres du Parlement ne sont pas comparables à celles qui sont appliquées aux anciens ministres. En particulier, conformément au Code ministériel, les anciens ministres ne peuvent conseiller le Gouvernement pendant deux ans après qu'ils ont quitté leurs fonctions. Ils sont également tenus de solliciter et de respecter l'avis du Comité consultatif indépendant sur les nominations sur toute nomination ou emploi proposé pendant les deux ans suivant la cessation de leurs fonctions. Les hauts fonctionnaires sont également tenus de demander l'avis du Comité consultatif sur tout emploi extérieur pendant les deux ans qui suivent la cessation de leurs fonctions.

Contacts avec les tiers

52. Les Codes de conduite des parlementaires et des Lords ne disent rien des problèmes susceptibles de découler des relations avec les lobbyistes ou ceux qui exercent des activités de défense d'intérêts ou de persuasion du même type. Les membres peuvent à tout le moins connaître les lobbyistes rémunérés en consultant un registre volontaire des lobbyistes, publié par le Conseil du Royaume-Uni aux affaires publiques. Parmi les données consignées sur le registre figurent notamment les coordonnées de l'intéressé, les coordonnées de l'employeur et, le cas échéant, celles des clients auxquels les services publics sont fournis. Les associations de lobbyistes ont établi leurs propres Codes de conduite, que leurs membres sont tenus de respecter, et qui sont partie intégrante des conditions d'engagement. L'EEG a appris que le Gouvernement examinait actuellement un projet de loi qui, s'il était adopté, créerait un registre légal de lobbyistes. Ce projet de loi n'est pas exempt de critiques. Certains sont préoccupés par l'intérêt apparemment limité de l'information à dévoiler et par le traitement distinct des lobbyistes professionnels et de ceux qui peuvent fournir des renseignements ciblés et tenter de peser sur la politique publique au nom d'intérêts particuliers mais qui occupent des fonctions d'administrateur, de lobbyistes salariés, de représentant syndical ou de représentant d'une organisation caritative. De plus, alors que la proposition s'appliquerait à toutes les juridictions, puisqu'elle concerne le lobbying auprès du Gouvernement central/ Westminster (de sorte qu'un lobbyiste établi au Pays de Galles œuvrant auprès de Westminster serait couvert), elle ne s'appliquerait pas au lobbying auprès des assemblées/parlements dévolus eux-mêmes. Il convient toutefois de relever que le Code de conduite du Parlement écossais comporte déjà des orientations sur l'accès aux membres du Parlement écossais et les contacts avec les lobbyistes (Code de conduite, Volume 2, paragraphe 5.1 et Volume 3, section 5).

53. Pouvoir disposer d'informations consignées sur un registre est certainement utile, mais le Quatrième Cycle d'évaluation est axé sur les normes applicables aux membres

du parlement, pas sur ceux qui font pression sur eux. Le lobbying suppose des actes de celui qui fait pression et des actes du représentant qui en fait l'objet. Pour que le processus fonctionne convenablement, les deux protagonistes doivent agir de façon appropriée l'un avec l'autre. Par conséquent, quel que soit le sort du projet de loi susmentionné concernant un registre de lobbyistes, le **GRECO recommande que les Codes de conduite de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords, et leurs Codes respectifs, soient modifiés pour que les membres des deux Chambres (et leur personnel) disposent de règles/lignes directrices appropriées concernant leurs relations avec les lobbyistes et autres personnes s'efforçant de peser sur la politique publique au nom d'intérêts particuliers. Les institutions dévolues du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation.**

Utilisation abusive d'informations confidentielles

54. Les informations reçues à titre confidentiel par les membres de la Chambre des communes/Lords dans le cadre de leurs fonctions parlementaires ne doivent être utilisées qu'en relation avec celles-ci et jamais à des fins de gain financier (c'est-à-dire que l'intérêt financier tiré de l'information confidentielle ne doit pas bénéficier au membre, à sa famille ou à des ayants droit).

Utilisation abusive des fonds publics

55. Des règles ont été adoptées pour interdire l'utilisation abusive des fonds publics à des fins d'intérêt personnel ou politique. Concernant les indemnités, frais et équipements parlementaires, toute dépense doit être attestée par un reçu ou une facture. Le contrôle des indemnités et remboursements incombe désormais à un organisme indépendant (voir paragraphes 25 et 26).

Contrôle et mise en œuvre

56. A la Chambre des communes, le Commissaire parlementaire aux normes et privilèges recueille et traite les plaintes relatives à des violations alléguées du Code de conduite par les membres du parlement. Le Commissaire est un fonctionnaire indépendant nommé sur la base d'un processus transparent pour un mandat de cinq ans renouvelable. Il ne peut être démis de ses fonctions que s'il n'est pas apte à s'en acquitter ou en mesure de le faire. Il publie annuellement un rapport sur les activités de son bureau. Les résultats de toutes les enquêtes du Commissaire, ainsi que les éléments de preuve pertinents, sont également publiés. Des statistiques sur l'état d'avancement des plaintes, identifiant les membres faisant l'objet d'une enquête, sont publiées chaque mois.

57. La plupart des enquêtes du Commissaire sont menées sur saisine par plainte, mais il peut maintenant enquêter sur toute affaire portée à son attention d'une autre manière, (par exemple, un article de presse). Si la plainte relève de sa compétence et semble constituer une violation du Code de conduite, le Commissaire diligente une enquête. Pendant celle-ci, le membre du Parlement concerné doit répondre au Commissaire et de présenter des observations au nom de celui-ci ou en son nom. A la fin de l'enquête, le Commissaire décide de faire droit ou non à la plainte. Les cas de violations mineures et d'inadvertance peuvent être réglés par un processus de « rectification »²⁸.

²⁸ Depuis 2002, le Commissaire parlementaire aux normes est compétent pour autoriser les membres à rectifier des fautes mineures ou d'inattention concernant des mentions sur le registre ou la déclaration d'intérêts, sans être tenu d'en rendre compte intégralement à la Commission des normes et des privilèges. En cas d'absence d'enregistrement, la rectification suppose une mention ultérieure dans le Registre avec une note

58. Si le Commissaire fait droit à une plainte ou si l'enquête soulève des questions d'intérêt général, il est tenu de soumettre un rapport sur le résultat de son enquête à la Commission des normes et des privilèges ; ce rapport jette les bases des conclusions du Commissaire mais ne formule pas de recommandations quant aux sanctions à appliquer. Ces conclusions sont ensuite examinées par le Comité qui après s'être fait son propre jugement, publie un rapport final (le rapport du Commissaire au Comité est publié en même temps). Le Comité décide à la majorité de ses membres d'appliquer ou non des sanctions et peut recommander des pénalités, dont certaines nécessitent l'approbation de la Chambre des communes. L'EEG a appris que depuis la création du Comité en 1995, à chaque fois qu'il avait recommandé à la Chambre d'appliquer une sanction, celle-ci l'avait fait au moyen d'une résolution.

59. La Chambre des Lords dispose d'un Commissaire aux normes chargé d'enquêter sur les plaintes relatives à des violations alléguées du Code de conduite. Le Commissaire peut, avec l'aval du Sous-Comité sur la conduite des Lords, ouvrir une enquête de son propre fait (c'est-à-dire sans être saisi d'une plainte).

60. Après enquête, le Commissaire présente ses conclusions au Sous-Comité sur la conduite des Lords ; le Sous-Comité peut faire des observations sur les conclusions du Commissaire mais ne peut pas les modifier ; il peut le cas échéant recommander au Comité des privilèges et de la conduite d'appliquer une sanction disciplinaire. Le Comité des privilèges et de la conduite peut recommander à la majorité de ses membres que des sanctions soient soumises à l'approbation de la Chambre des Lords. Les résultats du travail d'enquête du Commissaire et du Comité sont rendus publics (sauf s'il n'est pas fait droit à la plainte, auquel cas le Comité – auquel le Commissaire a signalé le fait – peut décider de ne pas établir de rapport en tant que tel et se borner à informer le requérant du résultat).

61. Ainsi qu'indiqué ci-dessus, l'ensemble de la structure repose dans une large mesure sur l'autorégulation. Le droit du Parlement de régir ses propres affaires repose essentiellement sur le principe du privilège parlementaire, en particulier un aspect de celui-ci connu sous le nom de « connaissance exclusive », autrement dit le droit de chaque Chambre de régir ses propres procédures sans ingérence de la part des tribunaux²⁹. Il s'agit d'un aspect clef de la Constitution du Royaume-Uni en vertu duquel le Parlement est souverain. Les membres du Parlement ne bénéficient toutefois pas de l'immunité de juridiction pénale ordinaire. Les règles disciplinaires portent sur des questions qui ne sont pas régies par la loi et ne s'appliquent qu'à chaque Chambre. En tant que tel, l'exercice de ces compétences ne peut faire l'objet d'un examen judiciaire ou autre examen juridictionnel. L'étendue du privilège parlementaire et l'efficacité de l'autorégulation ont été amplement débattus.

62. Certains éléments procéduraux ont néanmoins été introduits pour répondre aux préoccupations du public selon lesquelles le Parlement est à la fois juge et partie en ce qui concerne la discipline de ses membres. Ainsi, les fonctions des Commissaires et la publication régulière de leurs conclusions ont renforcé l'indépendance et la transparence de l'ensemble du processus. De même, il convient de noter que la Commission des normes et des privilèges est présidée par un membre élu, issu du principal parti d'opposition de la Chambre des communes. Si la Chambre des communes et la Chambre des Lords déterminent les règles relatives à la discipline de leurs membres, ces règles

explicative appropriée ; en cas de non-déclaration, la rectification suppose des excuses à la Chambre, soit par une motion d'ordre soit par une intervention dans un débat pertinent.

²⁹ Le privilège parlementaire est un aspect important de la Constitution non écrite du Royaume-Uni. Il consiste en un ensemble de droits, de compétences et d'immunités sur lesquels repose la capacité des deux Chambres de fonctionner efficacement et à l'abri d'ingérences extérieures. Ce privilège s'applique principalement aux procédures parlementaires mais aussi, plus généralement, aux membres du Parlement et aux Lords. La théorie du privilège parlementaire a été établie pour lutter contre l'ingérence du monarque dans le cadre de ses fonctions exécutives.

sont publiquement commentées par le Comité indépendant des normes de la vie publique.

63. De la même manière, le fait que le Commissaire ait été investi de la compétence nécessaire pour diligenter une enquête de son propre chef est un pas en avant vers un rôle plus actif de l'institution et ne peut qu'aider à répondre à la critique récurrente selon laquelle le système en vigueur est uniquement réactif.

64. L'EEG a en outre appris que le 2 décembre 2010, la Chambre des communes avait adopté à l'unanimité une résolution reprenant le principe selon lequel des personnalités extérieures (c'est-à-dire des personnes qui ne sont pas et n'ont jamais été parlementaires) devraient siéger à la Commission des normes et privilèges. Le 12 mars 2012, la Chambre des communes est convenue de scinder la Commission des normes et des privilèges en deux organes, à savoir une Commission des normes, composée de personnalités extérieures qui seront désignées sur la base d'un concours ouvert et transparent³⁰, et un Comité des privilèges. Cette résolution est en passe d'être mise en œuvre. L'EEG appuie cette initiative et les autres initiatives visant à faire en sorte que le public reconnaisse davantage que les processus disciplinaire à la Chambre des communes et à la Chambre des Lords sont solides et indépendants.

65. Ainsi qu'indiqué au paragraphe 61, les membres du Parlement sont soumis au droit pénal général et aucune procédure pénale spéciale ne leur est appliquée du fait de leur mandat. Quiconque participe à une procédure parlementaire jouit d'une liberté de parole absolue (irresponsabilité parlementaire). Il s'ensuit que les paroles prononcées dans le cadre d'une telle procédure ne peuvent être utilisées contre l'orateur, ni contre personne d'autre³¹ dans le cadre d'affaires civiles ou pénales. Le privilège parlementaire n'offre aucune protection s'agissant des autres activités qu'un membre du Parlement ou pair peut mener en dehors de procédures officielles.

66. Chaque Commissaire du Parlement britannique est tenu de respecter des procédures si dans le cadre d'une enquête, il considère qu'un membre est susceptible d'avoir commis une infraction. Conformément à la pratique générale, le Commissaire de la Chambre des communes saisit la Commission des normes et des privilèges et demande l'autorisation de soumettre la question à la police ; quant au Commissaire de la Chambre des Lords, il saisit tout d'abord le Sous-Comité sur la conduite des Lords. Cette exigence d'autorisation pourrait entraver le signalement d'actes de corruption aux autorités compétentes, mais l'EEG n'a reçu aucun renseignement indiquant que de tels signalements n'avaient pas ou de seraient pas faits comme il se doit. L'EEG a appris que si le Commissaire de la Chambre des communes était saisi d'une plainte relative à une activité qui, si les faits sont avérés, implique des éléments criminels, il ne renverrait pas directement l'affaire à la police et demanderait au plaignant de déposer directement plainte auprès de celle-ci. L'EEG a également appris qu'un accord avait été conclu en 2008 entre la Commission des normes et des privilèges, le Commissaire et le Service métropolitain de police pour mettre en place des mécanismes de liaison adéquats. L'accord consacre le principe selon lequel les procédures pénales engagées contre des membres priment la procédure disciplinaire de la Chambre. Dans ces conditions, la Police tient le Commissaire informé du cours normal des événements si elle envisage de diligenter une enquête sur les activités d'un membre pour établir si la conduite alléguée fait également l'objet d'une plainte en vertu du Code³².

³⁰ Des membres non professionnels sont actuellement recrutés ; les premiers entretiens sont programmés pour septembre 2012.

³¹ La non-responsabilité s'applique non seulement aux membres mais également à tous ceux qui participent aux procédures parlementaires (témoins, fonctionnaires, experts, etc. qui n'ont pas prêté serment).

³² Commission des normes et des privilèges de la Chambre des communes. "The Complaints System and the Criminal Law". Huitième rapport de session 2007-2008, HC 523.

67. Si le Commissaire est saisi d'une plainte contre un membre qui siège également au Gouvernement et que cette plainte concerne les fonctions gouvernementales de l'intéressé, le Commissaire informe le plaignant que les violations du Code ministériel relèvent de la compétence du Premier Ministre. La conduite des ministres du Gouvernement est régie par un Code ministériel distinct, dont l'application relève du Premier Ministre. Pour l'EEG, si l'information communiquée au plaignant consiste simplement à lui dire qu'il ne s'adresse pas au bon service et à lui donner les coordonnées voulues, cela risque de ne pas envoyer le signal voulu au public, à savoir que les éventuels comportements délictueux d'un membre exerçant une fonction exécutive constituent bien un sujet de préoccupation. Même si la conduite d'un membre, en tant que ministre seulement, relève de la responsabilité du Premier Ministre, ce membre reste tenu de l'obligation de déclarer ses intérêts devant le Parlement et il est tout à fait possible que les deux seront saisi de problèmes liés aux mêmes activités du Ministre si elles impliquent des intérêts qui n'ont pas été déclarés alors qu'ils auraient dû l'être. Pour l'EEG, si les relations de travail entre les Commissaires et le Premier Ministre, ou un accord sur les modalités de traitement de plaintes reçues un de ses services et qui peuvent ou doivent être traitées par l'autre étaient clairs et adaptés, cela aiderait beaucoup à améliorer l'image du Parlement³³.

68. Une différence fondamentale entre le système de Westminster et celui des institutions dévolues d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord, réside dans le fait que certaines normes de conduite reprennent le droit pénal. Ainsi, un membre participant à une procédure du Parlement/Assemblée concerné(e) en contravention des règles d'enregistrement et de déclaration applicables, ou de l'interdiction générale de la défense d'intérêts rémunérée, peut être reconnu coupable d'une infraction pénale. De plus, dans les trois juridictions, le non-respect d'une ordonnance du Parlement/Assemblée tendant à ce que des éléments de preuve ou documents soient produits peut aboutir à une action pénale.

Sanctions

69. La Chambre des communes garde le pouvoir de réprimander ou d'admonester un membre, de suspendre son traitement ou de le démettre de ses fonctions. Lorsqu'une somme d'argent a été fautivement demandée, la Chambre peut en exiger le remboursement. Un projet de loi sur la révocation des membres du Parlement a été publié le 13 décembre 2011³⁴. Il prévoit deux causes de demande de révocation : la première, lorsqu'un membre est condamné au Royaume-Uni pour infraction et qu'il se voit appliquer une peine d'emprisonnement de 12 mois ou moins ; la deuxième lorsque la Chambre des communes décide par un vote de ses membres qu'une pétition de révocation devrait être lancée. La première cause comblera une lacune dans la législation applicable, puisque n'étaient révoqués que les membres condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de 12 mois. La deuxième cause est un pouvoir disciplinaire supplémentaire de la Chambre des communes qui, pour la première fois, donne aux électeurs la possibilité de faire entendre leur voix sur la question de savoir si le membre doit être maintenu dans ses fonctions.

70. Bien que la Chambre des communes dispose d'un éventail de sanctions, évoquées précédemment, elle a plutôt fait preuve de prudence dans leur application. Mise à part la révocation systématique des membres condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de 12 mois (voir ci-dessous le paragraphe 72), la compétence de la Chambre elle-

³³ Les mécanismes de prévention de la corruption applicables aux Ministres et à leur personnel n'ont pas été évalués par le GRECO car le Second cycle d'évaluation était axé sur le service de carrière au sein de l'administration publique et non sur l'ensemble de la fonction exécutive.

³⁴ Le Comité de la réforme politique et constitutionnelle a achevé ses sessions de déposition sur le projet de loi sur la révocation des membres du Parlement le 19 avril 2012 et publié son rapport le 28 juin 2012. Le Gouvernement britannique examine les recommandations du Comité et y répondra en temps utile.

même pour révoquer un membre a rarement été exercée³⁵. Des sanctions plus sévères ont été appliquées dans le cadre du scandale des indemnités; deux membres ont été suspendus, de nombreux autres tenus de rembourser des sommes d'argent ou des frais et quatre autres tenus de s'excuser publiquement devant la Chambre. Un membre s'est vu retirer son indemnité de réinstallation. Pour les sanctions pénales imposées dans le contexte de la crise des dépenses, voir paragraphe 24.

71. Parmi les sanctions appliquées à la Chambre des Lords figurent la censure et la suspension, qui ne peuvent pas durer plus longtemps que le mandat parlementaire. La Chambre ne peut pas actuellement congédier un membre définitivement.

72. Des déchéances prévues par la loi (perte du mandat) sont également applicables lorsqu'un membre de la Chambre des communes et/ou de la Chambre des Lords est condamné pour trahison (Loi de 1870 sur la confiscation). De même, un membre de la Chambre des communes perd son mandat s'il est reconnu coupable d'une infraction et condamné à une peine d'emprisonnement de plus de 12 mois et détenu dans les Îles Britanniques ou en République d'Irlande ; s'il a fui illégalement ; s'il est reconnu coupable de corruption ou de pratiques électorales illégales ; s'il fait l'objet d'ordonnances restrictives pour faillite ou dettes en Angleterre et au Pays de Galles ou d'une ordonnance analogue en Ecosse ou en Irlande du Nord, ou s'il est détenu six mois ou plus pour raisons de santé mentale³⁶.

73. L'EEG est convaincue de la nécessité de règles de conduite et de transparence claires, accompagnées de sanctions effectives. Ces sanctions doivent être proportionnées à la gravité du comportement fautif et des procédures clairement établies pour pouvoir aller de sanctions légères à des sanctions plus sévères. L'EEG reconnaît que des mesures ont été prises pour renforcer la discipline au sein du Parlement, avec notamment la proposition de loi concernant d'éventuels mécanismes de révocation à la Chambre des communes. Elle salue ces initiatives en cours et espère qu'elles aideront à regagner la confiance perdue lors du scandale des indemnités. L'EEG indique également que lors de sa visite au Royaume-Uni, certaines discussions sur la modification du régime disciplinaire étaient en cours à la Chambre des Lords ; notamment le projet de réforme de la Chambre des Lords (qui ne figure plus à l'ordre du jour de ce Parlement, voir aussi la note de bas de page 5) qui prévoit un éventail plus large de sanctions allant de la suspension, la démission à la révocation des membres de la Chambre des Lords. Pour que le régime de sanctions en cas de comportement fautif soit plus solide et crédible, pour renforcer la confiance dans le système et conformément aux initiatives déjà engagées dans ce domaine, le **GRECO recommande de (i) revoir les sanctions disciplinaires disponibles en cas de comportement fautif de membres de la Chambre des Communes et la Chambre des Lords de façon qu'elles soient effectives, proportionnées et dissuasives, et ii) de mieux décrire dans les guides des Codes de conduite les sanctions applicables en cas de violation des règles.**

Conseils, formation et sensibilisation

74. A la Chambre des communes, le Commissaire, le préposé au registre et les autorités de la Chambre sont disponibles pour donner des conseils personnalisés aux membres (dans le respect de la confidentialité) et mieux faire connaître les règles. Le Commissaire est également chargé d'élaborer des documents d'orientation et de dispenser des formations aux membres sur les questions de conduite, de patrimoine et d'éthique. Certains exemples ont été donnés, notamment des cours d'introduction au Code de conduite pour les nouveaux membres, des didacticiels-vidéo, une série de séances d'information pour les partis politiques et deux séminaires à l'intention des

³⁵ Depuis 1922, la Chambre a exercé son pouvoir de révocation à trois reprises pour fraude (1922), corruption (1947) et faux (1954). Projet de loi sur la révocation des membres du Parlement - Historique, page 13.

³⁶ Le Gouvernement soutient actuellement une proposition de loi visant à écarter cette cause de déchéance.

membres du Parlement sur les modalités de déclaration de leurs intérêts et avoirs. Le Commissaire rend également des avis à la Commission des normes et des privilèges sur la manière d'interpréter le Code de conduite et le Guide des Règles relatives à la conduite des membres.

75. Il existe une différence intéressante dans le rôle des Commissaires des Parlements/Assemblées d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. Aucune de ces institutions dévolues n'oblige son Commissaire à dire aux membres comment se conformer aux règles relatives à l'enregistrement des intérêts ou comment éviter qu'elles ne soient violées. La décision de ne pas charger les Commissaires de conseiller les membres sur des affaires ou plaintes individuelles a été prise pour préserver l'indépendance du Commissaire en lui évitant d'avoir à donner des conseils sur une question qui pourrait faire ultérieurement l'objet d'une enquête de sa part. Dans la pratique, le Commissaire de la Chambre des communes délègue fréquemment la prestation de conseils individualisés au préposé au Registre. A la Chambre des Lords, les diverses fonctions de conseil sont essentiellement assurées par le préposé au Registre des intérêts des Lords et non par le Commissaire, dont les activités sont essentiellement liées aux enquêtes sur les plaintes.

76. Lors des entretiens réalisés pendant la visite au Royaume-Uni, l'EEG a eu le sentiment qu'un nombre non négligeable d'affaires traitées par les organes d'enquêtes pertinents du Parlement relevaient d'une mauvaise compréhension des règles plutôt que d'une volonté délibérée des membres de les contourner. Les interlocuteurs ont parlé de « zones grises », lorsque les membres du Parlement/Lords ne peuvent pas être certains de la manière la plus appropriée d'agir ou de s'abstenir. Dans ce contexte, l'EEG salue les outils plus formels mis en place pour conseiller les membres et encourage ces derniers à exploiter les possibilités de dialogue constant sur des questions d'éthique et d'intégrité, au moyen d'un système de parrains pour les nouveaux membres ou autrement.

77. Comme toute organisation soucieuse de réparer son image ou de rétablir la confiance du public, chaque Chambre doit explorer les moyens d'insuffler, de préserver et de promouvoir une forte culture d'intégrité parmi ses membres. Créer et entretenir une culture d'intégrité suppose davantage que de simples mécanismes de responsabilisation. Cela suppose un appui visible des dirigeants, une véritable possibilité de discussion et de règlement des questions soulevant des problèmes éthiques, à la fois d'un point de vue individuel et institutionnel, ainsi que le renforcement systématique des normes communes dont l'institution et le public attendent le respect par les membres. L'EEG attache la plus grande importance aux efforts consentis par le Royaume-Uni pour multiplier les occasions de discussions individuelles et institutionnelles sur les questions d'intégrité et d'éthique relatives à la conduite parlementaire.

78. Pour favoriser et renforcer la confiance du public dans l'institution, l'EEG pense qu'il est essentiel de continuer à informer la population sur les mesures prises et les outils mis en place pour promouvoir l'intégrité des parlementaires, promouvoir la transparence et établir un régime de responsabilité effectif. L'EEG encourage le Parlement britannique, de même que les institutions dévolues, à déployer le plus rapidement possible des efforts dans ce domaine.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

Catégories de tribunaux et degrés de juridiction

79. Le Royaume-Uni offre un large éventail de cours et de tribunaux ; certaines juridictions sont hautement spécialisées et ne traitent qu'un certain type d'affaires. Quoi qu'il en soit, les cours et tribunaux relèvent tous, plus ou moins, d'une hiérarchie clairement établie. Il convient en outre de relever qu'il n'y a pas qu'un seul système judiciaire unifié au Royaume-Uni : l'Angleterre et le Pays de Galles ont le leur, l'Ecosse a le sien et l'Irlande du Nord, un troisième.

80. Le 1^{er} octobre 2009, la Cour suprême du Royaume-Uni a été investie de fonctions qui relevaient auparavant du Comité d'appel de la Chambre des Lords. En tant qu'instance judiciaire la plus haute statuant en dernier ressort, la Cour est compétente pour statuer sur des points de droit discutables de la plus grande importance pour l'ensemble du Royaume-Uni dans les affaires civiles, et pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord dans les affaires pénales. De plus, la Cour suprême est compétente pour examiner les affaires portant sur des problèmes de dévolution, conformément à la Loi de 1998 sur l'Ecosse, à la loi de 1988 sur l'Irlande du Nord et à la loi de 2006 sur le Gouvernement du Pays de Galles. Cette compétence était exercée auparavant par le Comité judiciaire du Conseil privé. La Cour est composée de 12 juges permanents ; tous les remplacements temporaires sont effectués par des membres des plus hautes cours d'appel de chaque subdivision territoriale.

81. Les cours et tribunaux comptent de nombreuses catégories de juges, différents juges examinant divers types d'affaires et disposant de compétences distinctes pour les trancher. Les juges, magistrats et membres de tribunaux exercent leurs fonctions dans trois juridictions principales, la juridiction civile, la juridiction pénale et la juridiction familiale.

82. Les juges de chacune des trois juridictions distinctes du Royaume-Uni siègent comme suit en Angleterre et au Pays de Galles :

- a. les Lord ou Lady Justices of appeal (juges de la Cour d'appel) siègent avec deux collègues à la Cour d'appel et examinent les recours intentés dans des affaires civiles émanant de la Haute Cour et dans des affaires pénales émanant de la Cour de la Couronne ;
- b. les juges de la Haute Cour siègent normalement individuellement ; ils siègent plus rarement avec d'autres juges dans un tribunal divisionnaire pour examiner la plupart des affaires civiles en première instance. Les juges de la Cour de la Couronne sont compétents pour connaître la plupart des affaires pénales en première instance ; certains d'entre eux siègent à la Chambre pénale de la Cour d'appel ;
- c. les juges itinérants traitent les affaires civiles d'importance limitée et tranchent la plupart des affaires pénales avec un jury, sauf si la loi prévoit que l'affaire concernée doit être examinée par les juges de la Haute Cour. Lorsqu'ils statuent en matière pénale, les juges itinérants siègent à la Cour de la Couronne. On les appelle « recorders » lorsqu'ils sont rémunérés à l'acte ;
- d. les juges de district, qui ont le titre de « Juge d'instance (Tribunaux de paix) », jugent les affaires pénales et ont une compétence limitée en matière civile, notamment en matière familiale ;
- e. d'autres juges de district ont des compétences spéciales.
- f. Les adjoints des juges des catégories b à e ci-dessus sont des juges à temps partiel rémunérés à l'acte et employés pour des durées déterminées.

83. En Ecosse, la structure est la même qu'en Angleterre et au Pays de Galles, même si les lois utilisées et la terminologie employée peuvent se révéler complètement différentes. L'équivalent de la Cour d'appel est la Chambre intérieure de la Cour de session. L'équivalent de la Haute Cour est la Chambre extérieure de la Cour de session. D'une manière générale, les compétences des juges itinérants anglais des tribunaux de comté et des cours de la Couronne sont exercées par des « shérifs », les shérifs seniors étant appelés « shérifs principaux ». La principale différence de fond est que les décisions du shérif peuvent être contestées devant le shérif principal. Comme en Angleterre et au Pays de Galles, ce sont les magistrats qui exercent le niveau de compétence le moins élevé. La Cour de session, comme la Haute Cour d'Angleterre et du Pays de Galles, est par nature une juridiction civile. Les mêmes juges siègent dans son équivalent pénal en Ecosse, à savoir la High Court of Justiciary. Elle est compétente en première instance et statue également en appel en tant que cour d'appel pénale. Elle est alors divisée en deux chambres composées de panels de trois juges.

84. Les tribunaux et le système judiciaire d'Irlande du Nord sont pratiquement identiques à ceux de l'Angleterre et du Pays de Galles, même s'ils sont entièrement séparés. La seule petite différence est qu'en Irlande du Nord, les juges itinérants sont les juges de tribunaux de comté.

85. Les tribunaux sont généralement utilisés comme moyen de suppléer les cours pour régler les litiges. Les juges sont juridiquement qualifiés et tranchent des dossiers, seuls ou avec le concours d'autres membres du panel. Les membres du panel ne sont pas juridiquement qualifiés. Ils ont pour fonction d'apporter une expertise au tribunal. L'expérience ou les connaissances des membres du tribunal doivent être liées à l'activité de celui-ci. La plupart des procédures de nomination de magistrats sont gratuites et les tribunaux comptent environ 500 juges salariés.

86. Les magistrate's courts (tribunaux d'instance) représentent un aspect clef du système de justice pénale et traitent 97% des affaires en Angleterre et au Pays de Galles. Ils connaissent en outre de nombreuses affaires civiles (comme par exemple, les comportements antisociaux, la santé publique) et sont chargés de l'application des amendes et des peines communautaires. Les magistrats sont des membres formés et non rémunérés de la communauté locale qui travaillent à temps partiel. Tous les magistrats siègent dans des cours pénales pour adultes par panel de trois juges, de sexe, d'âge et le cas échéant, d'origine ethnique différents, de façon qu'un large éventail d'expériences de vie soit apporté. Les trois membres du panel ont le même pouvoir de décision, mais seul un membre, le Président, prend la parole devant le tribunal et dirige les débats. Les membres du panel peuvent consulter un conseiller juridique qualifié à tout moment.

87. Le Service des Cours et Tribunaux de Sa Majesté, un organisme du Ministère de la justice, assure l'administration de la justice dans les cours d'Angleterre et du Pays de Galles, et dans tous les tribunaux du Royaume-Uni. L'EEG a appris que si le nouvel accord administratif de 2011 visant à fusionner les services des cours et des tribunaux était en partie guidé par un souci d'efficacité, il serait appliqué de façon à améliorer les perspectives de carrière au sein de l'appareil judiciaire, avec davantage de mobilité et le renforcement de la professionnalisation du Tribunal Service.

Le principe d'indépendance

88. Le Royaume-Uni n'a pas de constitution écrite mais un ensemble de textes et de principes figurant dans divers documents notamment des lois, jugements et traités. C'est pourquoi le principe d'indépendance de la justice n'est pas énoncé dans un seul instrument. On trouve les éléments qui le composent dans plusieurs dispositions ayant force de loi : législation primaire et principes de la common law.

89. L'article 3 de la loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle garantit l'indépendance constante de la justice. Elle impose aux ministres de la Couronne (y compris le Lord Chancellor) et autres personnes chargées des questions relatives à la justice ou à son administration d'œuvrer en faveur de l'indépendance constante de la justice. Aucune « directive », qu'elle émane d'un individu ou d'une institution, ne peut être adressée à un juge dans une affaire individuelle. Ceux-ci doivent interpréter la loi et la common law (à la fois le fond et la forme) et l'appliquer dans l'affaire dont ils sont saisis ; ils s'acquittent de cette fonction sans que des instructions ne leur soient données. Les juges (non professionnels) sont informés sur la loi par leurs assistants (qui sont juridiquement qualifiés) mais décident eux-mêmes d'appliquer la loi dans une affaire individuelle : ils ne sont pas "dirigés" par leur assistant. Le principe selon lequel le juge bénéficie d'une immunité de juridiction pour tous les actes commis dans le cadre des fonctions judiciaires est établi en common law³⁷.

90. Tout d'abord, l'EEG note que, selon les enquêtes publiques disponibles, l'appareil judiciaire est l'institution qui inspire le plus confiance à la population au Royaume-Uni. Pour ceux qui exercent des fonctions au sein du système judiciaire, l'Etat de droit implique la réunion permanente des trois « I » : impartialité, indépendance et intégrité ; l'on croit dans cet engagement au Royaume-Uni. L'EEG voudrait par ailleurs souligner les importants efforts consentis par les autorités pour engager une réforme constante dans un domaine déjà régi par des normes élevées, ce qui montre qu'il n'y a ni passivité ni indulgence en ce qui concerne le système mis en place. Ainsi, les changements introduits par la loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle dans l'administration de la justice au quotidien (confier au Lord Chancellor la tête de l'appareil judiciaire³⁸), la manière dont les juges sont nommés en Angleterre et au Pays de Galles (Commission des nominations judiciaires) et la manière dont les plaintes sont traitées (Bureau des plaintes judiciaires), témoignent de cette attitude volontariste.

91. Un autre exemple positif a été l'institution de la Cour suprême du Royaume-Uni par la loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle. L'un des aspects fondamentaux du principe d'indépendance de la justice est que les juges ne doivent pas uniquement être réellement indépendants, mais être également considérés comme tels. Jusque récemment, le Comité d'appel de la Chambre des Lords, comité de la chambre haute du Parlement, était la plus haute instance judiciaire au Royaume-Uni. L'on pouvait donc considérer qu'il y avait, théoriquement, violation du principe susmentionné. Toutefois, depuis plus de 150 ans, seuls des juristes qualifiés nommés à cette fin, ou des personnes ayant occupé des fonctions judiciaires élevées, ont siégé au Comité d'appel pour trancher des affaires.

92. D'importants efforts ont été consentis pour que des règles plus uniformes régissent le fonctionnement de l'appareil judiciaire, des cours et des tribunaux, notamment en ce qui concerne les dispositions et procédures relatives aux nominations, à la déontologie et à la discipline.

93. Des mesures sont aussi prises à l'heure actuelle pour apporter des réponses possibles à ce qui constitue un défi persistant pour l'appareil judiciaire, à savoir assurer la diversité, de façon que nul ne soit ou ne se sente exclu de la profession judiciaire pour des motifs de genre ou d'origine ethnique. A cet égard, le dernier rapport de la

³⁷ Hamond c Howell (1677) 2 Mod. Rep. 218 ; Sirros c Moore [1975] QB 118.

³⁸ Parmi les changements constitutionnels apportés par la loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle, figuraient notamment le transfert du Lord Chancellor à la tête de l'appareil judiciaire et la création de la Cour suprême. Le Lord Chancellor reste chargé, par l'intermédiaire du Parlement, du financement et du fonctionnement du système administratif des tribunaux. Le Lord Chief Justice est responsable du déploiement des membres de la justice, du travail judiciaire des tribunaux (y compris de la répartition du travail au sein des tribunaux), et du bien-être, de la formation et de la fourniture de conseils sur l'appareil judiciaire. Sur certaines questions, la compétence est partagée, par exemple en ce qui concerne la nomination des Président de tribunaux et la discipline.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a révélé que 77% des juges en Angleterre et au Pays de Galles, et 79% en Ecosse, sont des hommes³⁹ (ces chiffres se réfèrent aux juges des cours). La diversité concourt également à mieux garantir l'indépendance de la justice, et à faire en sorte que le public ne considère pas que les juges sont pratiquement toujours issus des mêmes groupes sociaux ou classes sociales. Ces dernières années, les différents Lord Chancellors ont encouragé les efforts de promotion de la diversité, notamment du point de vue du genre. Le débat a été engagé sur la manière dont les conditions relatives à la « diversité » et au « mérite » seraient appliquées dans le cadre du processus de sélection actuel (recommandation unique). L'EEG a appris qu'il faudrait du temps pour créer une réserve de candidats aux postes judiciaires élevés. Elle se réjouit des discussions en cours sur le sujet.

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement

94. Les juges - salariés ou rémunérés à l'acte - sont nommés. En Angleterre et au Pays de Galles, il est procédé aux nominations à l'issue d'un processus de sélection équitable et transparent, fondé sur le mérite et organisée par la Commission des nominations judiciaires. Pour la plupart des postes judiciaires, la loi prévoit que les candidats doivent détenir la qualification juridique requise depuis 5 ou 7 ans, ce qui sert de preuve pour établir l'expérience juridique acquise). Des règles analogues relatives au recrutement et aux nominations sont appliquées en Ecosse et en Irlande où des commissions de nomination ont été mises sur pied.

95. La Commission des nominations judiciaires, commission indépendante, est chargée de sélectionner les candidats à des postes judiciaires dans les cours et tribunaux en Angleterre et au Pays de Galles, et dans certains tribunaux dont les compétences (non dévolues) s'étendent à l'Ecosse ou à l'Irlande du Nord. La Commission est composée de 15 membres, dont un Président. Douze sont sélectionnés sur concours ouvert du Ministère de la justice et font l'objet de contrôles de sécurité. Les trois autres Commissaires sont sélectionnés par les Judges Council parmi les titulaires de fonctions judiciaires élevées.

96. Le Lord Chancellor peut (i) accepter une candidature sélectionnée, (ii) la rejeter ou (iii) en exiger le réexamen. Lorsqu'il l'accepte, la personne concernée est tenue de remplir la fonction, sauf si elle ne valide pas le questionnaire de santé, refuse le poste proposé ou n'est pas disponible dans un délai raisonnable. Le Lord Chancellor ne peut rejeter une candidature que si le candidat sélectionné ne présente pas les qualités voulues pour le poste ou certaines fonctions en découlant. Il ne peut demander le réexamen d'une candidature que si (i) celle-ci n'est pas suffisamment étayée ou (ii) que l'intéressé n'est pas le meilleur candidat. L'exercice d'une de ces compétences par le Lord Chancellor doit être motivé par écrit. Lorsqu'une candidature est rejetée, l'intéressé ne peut pas être désigné à nouveau par la commission dans le cadre de la même procédure, sauf s'il lui est demandé de réexaminer la candidature. Le Lord Chancellor ne peut pas rejeter des candidatures ou en demander le réexamen indéfiniment. La règle élémentaire est qu'une fois que le Lord Chancellor a rejeté ou demandé le réexamen d'une première candidature et que la Commission en sélectionne une deuxième, il est tenu d'accepter une des candidatures sélectionnées par la Commission (mais pas nécessairement la dernière). Le Lord Chancellor ne peut prolonger la procédure que dans deux cas : (i) s'il a demandé le réexamen de la première candidature, il peut rejeter la seconde ; (ii) s'il a rejeté la première candidature, il peut demander le réexamen de la

³⁹ Quatrième rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 20 septembre 2012.

seconde. Dans un cas comme dans l'autre, le Lord Chancellor devra accepter une des candidatures retenues par la Commission (ici encore, pas nécessairement la dernière).

97. Certains postes de rang élevé sont pourvus par la Reine sur les conseils du Lord Chancellor, membre du Gouvernement, ou, pour ce qui est des plus hauts postes judiciaires, sur les conseils du Premier Ministre. Le Master of the rolls (Président de la Cour d'appel), le Chancelier de la Haute cour, le Président de la Queen's Bench Division, le Président de la Chambre des affaires familiales et les juges de la Court of appeals sont nommés par la Reine sur recommandation d'un organe de sélection siégeant à la demande de la Commission des nominations judiciaires. Cet organe de sélection est composé du Président de la Cour suprême ou de celui qu'il a désigné, du Lord Chief Justice ou de celui qu'il a désigné, du Président de la Commission des nominations judiciaires ou de celui qu'il a désigné, et d'un de ses membres non-professionnel.

98. La Commission des nominations judiciaires doit sélectionner des candidats de « bonne moralité ». Pendant le processus de sélection, il est demandé aux candidats si rien dans leur conduite passée ou leur situation actuelle n'est susceptible d'avoir des conséquences pour leurs candidatures à une fonction judiciaire : tous problèmes personnels ; tous problèmes rendus publics ou non lors d'une précédente candidature et ce, même si les candidats ont déjà été nommés à des fonctions judiciaires ou sont/ont été titulaires d'une telle fonction.

99. Pendant la phase initiale de sélection, c'est aux candidats qu'il revient en premier lieu de faire valoir la recevabilité de leur candidature au regard des directives de la Commission des nominations judiciaires sur la bonne moralité. Celle-ci évalue les déclarations faites à ce sujet dans la formule de candidature et le résultat de l'enquête de moralité effectuée par un enquêteur professionnel, généralement après l'étape du processus consacré à la journée de sélection. Si les candidats ne satisfont pas aux normes élevées auxquelles sont soumis les titulaires de fonctions judiciaires, leur demande est rejetée. La Commission des nominations judiciaires se prononce sur la bonne moralité avant toute recommandation au Lord Chancellor. Les candidats sont par conséquent avertis qu'il est dans leur propre intérêt de veiller à ce que leur évaluation soit réaliste.

100. En Angleterre et au Pays de Galles, les magistrats sont nommés par le Lord Chancellor sur proposition des 47 comités consultatifs correspondants, composés de magistrats en exercice et de non-professionnels locaux. Pour postuler à la fonction de magistrat, une formule de candidature doit être établie. Les références sont prises en considération et il y a un entretien au minimum – habituellement, deux - avant qu'une décision ne soit prise.

101. La plupart des nominations dans les tribunaux se font par l'intermédiaire de la Commission des nominations judiciaires. Le Senior President of Tribunals (Premier Président des tribunaux judiciaires) peut être sélectionné parmi les juges de la Cour d'appel (ou de ses équivalents en Ecosse et en Irlande du Nord) ou dans le cadre d'une procédure de sélection ouverte, organisée par la Commission des nominations judiciaires.

102. Au cours de sa visite au Royaume-Uni, l'EEG a entendu des déclarations détaillées sur les systèmes de nomination dans les trois juridictions. L'EEG a appris que l'évolution sociale et la nécessité de répondre une demande accrue de diversité dans les nominations à des postes judiciaires avaient entraîné d'importantes réformes dans ce domaine. Ont notamment été mis sur pied des systèmes élaborés de nomination des juges à tous les échelons, reposant sur des organes de nomination dévoués, à savoir la Commission des nominations judiciaires d'Angleterre et du Pays de Galles ou les Conseils des nominations judiciaires d'Ecosse et d'Irlande du Nord, qui s'acquitteraient de leurs fonctions avec beaucoup de diligence et d'indépendance, en se fondant sur le seul

mérite. La mise en place de ces organes aurait permis de renforcer de manière significative la transparence du processus de nomination, en particulier par rapport à l'ancienne tradition dite du "tap-on-the-shoulder" (« tape sur l'épaule »)(système par lequel le Lord Chancellor procédait de fait aux nominations après consultation secrète avec les juges pertinents, même si les formalités étaient accomplies par la Reine).

103. En vertu du nouveau régime, il est procédé aux nominations sur le mérite, parmi des personnes de « bonne moralité », et en tenant compte de la nécessité de promouvoir la diversité par un recrutement équitable et ouvert. A cet égard, l'EEG se réjouit de l'approche dynamique et méticuleuse mise en œuvre par les organes de nomination lorsqu'ils désignent des candidats. Par exemple, des jeux de rôle dans lesquels un tribunal ou son environnement ont été introduit dans le processus de sélection, ce qui permet de voir comment un(e) candidat(e) fait face à des situations auxquelles il/elle peut être confronté(e) ou à des décisions qu'il/elle peut être amené(e) à prendre s'il/elle est nommé(e).

Carrière

104. Les titulaires de fonctions judiciaires salariés (employés à temps plein ou à temps partiel) ont le statut de permanent et sont nommés à vie, c'est à dire jusqu'à l'âge du départ à la retraite ; ils doivent abandonner leur profession juridique lorsqu'ils entrent en fonctions. Les titulaires de fonctions judiciaires rémunérés à l'acte – employés à temps partiel - dans les cours d'Angleterre et du Pays de Galles sont tout d'abord nommés pour une période donnée – généralement cinq ans – renouvelée automatiquement par le Lord Chancellor et le Lord Chief Justice. Depuis 1993, conformément à la politique des Lords Chancellor successifs, les titulaires de fonctions judiciaires ne doivent pas siéger au-delà de 70 ans. Exceptionnellement, et dans le cadre d'une procédure bien établie, l'âge de la retraite peut être porté à 75 ans.

105. L'inamovibilité a été consacrée pour la première fois par la Loi d'établissement de 1701 et figure désormais à l'article 11(3) de la loi de 1981 sur la Cour suprême, à l'article 17 de la loi de 1971 sur les tribunaux judiciaires, à l'article 132(a) de la loi de 1984 sur les tribunaux de comté et à l'article 33 de la loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle. Le principe de sécurité du mandat judiciaire et des conditions de nomination est énoncé à l'article 12 de la loi de 1981 sur la Cour suprême, à l'article 18 de la loi de 1971 sur les tribunaux, à l'article 11 de la loi de 1984 sur les tribunaux de comté et à l'article 34 de la loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle.

106. L'EEG relève néanmoins que le principe de l'inamovibilité ne s'applique pas aux diverses catégories de juges (adjoints) rémunérés à l'acte, qui examinent des affaires dans des tribunaux ordinaires (pour les catégories concernées, voir le paragraphe 82). Les autorités font valoir qu'un tel système fait fonction de cycle de formation (par exemple, pour les juges qui peuvent souhaiter devenir juge itinérant) et permet également aux professionnels de décider s'ils veulent poursuivre leur carrière en tant que juge salarié ou non, sachant qu'une fois devenu juge salarié il est impossible de reprendre des fonctions juridiques. L'EEG voudrait souligner que, sauf cas exceptionnels, les juges doivent bénéficier de la sécurité de l'emploi jusqu'à leur départ à la retraite⁴⁰. Ce principe est universellement reconnu ; la première préoccupation étant l'apparition de parti pris. D'après les autorités, le risque de « parti pris apparent » perçu par un requérant lorsque le juge est rémunéré à l'acte est minimisé par les processus de recrutement transparents, indépendants et fondés sur le mérite évoqués ci-dessus,

⁴⁰ A cet égard, l'avis 1/2001 du Conseil consultatif de juges européens énonce que : "Dans la pratique européenne, les nominations à plein temps jusqu'à l'âge légal de la retraite sont la règle. C'est là l'approche la moins problématique du point de vue de l'indépendance." Il est également souligné dans le rapport de 2010 de la Commission de Venise sur les normes européennes concernant l'indépendance du système judiciaire (CDL-AD(2010)004) que sauf dans des cas particuliers comme celui des juges de la Cour constitutionnelle, l'inamovibilité jusqu'à la retraite doit toujours être favorisée.

applicables au recrutement des juges salariés et rémunérés à l'acte. L'EEG est préoccupé par le recours systématique à toutes sortes de juges (adjoints) rémunérés à l'acte, préoccupation particulièrement pertinente si l'on songe que près de 41% des emplois judiciaires, sauf les « recorders » et les juges des tribunaux, étaient au 1^{er} avril 2011⁴¹ des emplois à temps partiel. Par exemple, il y avait à cette date davantage de juges (adjoints) rémunérés à la tâche que de juges salariés (581) dans les tribunaux de comté et les tribunaux d'instance. D'un autre côté, une partie peut nourrir des inquiétudes lorsque l'affaire est traitée par un juge exerçant par ailleurs des fonctions juridiques (activités expressément interdites aux juges salariés). On comprend mal pourquoi un pays de l'importance du Royaume-Uni ne parvient pas, avec les moyens dont il dispose, à maintenir un système judiciaire composé de juges salariés permanents au lieu de recourir constamment à des juges rémunérés à l'acte et à des juges adjoints. Les entretiens menés sur le terrain montrent que cela s'explique en partie par des contraintes budgétaires ; le secteur judiciaire, notamment les juridictions locales, ayant subi d'importantes coupes budgétaires. Les autorités sont en outre convenues pendant la visite de terrain qu'idéalement, il serait mieux d'avoir davantage de juges salariés. L'EEG pense que dans le cadre de l'évolution actuelle du système judiciaire du Royaume-Uni et qu'au vu des efforts constants consentis par le pays pour l'améliorer, il devrait être possible pour les autorités d'adopter des mesures urgentes pour traiter cet important problème et de le faire sans occasionner de dépenses excessives. A cet égard, l'EEG salue en particulier les efforts consentis par l'Ecosse pour réduire de manière significative le nombre de shérifs rémunérés à l'acte et temporaires ces trois dernières années malgré la situation économique et les coupes budgétaires qui en résultent. Les juges temporaires rémunérés à l'acte ne posent pas de problème en Irlande du Nord. **Afin d'assurer le principe de l'inamovibilité des titulaires de fonctions judiciaires, le GRECO recommande de revoir le nombre des juges rémunérés à l'acte en vue de le réduire au profit des juges salariés, particulièrement et en premier lieu s'agissant de la Haute Cour et des tribunaux de district.**

107. Le déploiement judiciaire en Angleterre et au Pays de Galles relève de la compétence du Lord Chief Justice. Pour les tribunaux, il relève de la compétence du Senior President of Tribunals, comme le prévoit la Loi de 2007 sur les tribunaux, les cours et l'application des peines. Ils sont aidés dans leurs fonctions par les Président de Chambres, le Senior Presiding Judge, les Presiding judges et les Président de tribunaux. Le Lord Président de la Cour de Session et le Lord Chief Justice d'Irlande du Nord sont respectivement chargés du déploiement judiciaire en Ecosse et en Irlande du Nord.

108. En Angleterre et au Pays de Galles, les juges peuvent être démis de leurs fonctions pour inaptitude ou faute. La décision de révocation est prise par le Lord Chancellor avec l'accord du Lord Chief Justice. En cas de faute, la révocation ne peut être ordonnée qu'après une enquête du Bureau indépendant des plaintes judiciaires et des conclusions défavorables au juge concerné (voir aussi les paragraphes 134 et 135).

109. Lorsqu'un juge est informé que le Lord Chancellor et le Lord Chief Justice entendent émettre une sanction disciplinaire, il peut demander que la plainte et la sanction proposée soient examinées par un organe de recours. Cette demande est d'abord examinée (notamment sur le fond) par un juge désigné. Si elle est jugée recevable, un organe de recours composé de juges et de non-professionnels examine l'ensemble de l'affaire.

110. Une fois achevée l'enquête sur une plainte, le juge (ou le plaignant) peut demander au médiateur des nominations judiciaires et de la déontologie de la magistrature de réexaminer l'enquête sur la plainte mais uniquement sous un angle procédural (procès équitable). Le médiateur n'est pas compétent pour réexaminer le

⁴¹ <http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Stats/overview-data-of-judicial-appts-by-type-2011.xls>

fond de l'affaire dans son ensemble, mais il peut conclure à une mauvaise administration. S'il estime que la décision n'est pas solide en raison d'un vice de procédure ou d'une mauvaise administration, il/elle peut l'écartier.

111. Toute décision en matière de nomination, d'évaluation, de discipline et toute autre décision concernant la carrière d'un juge doit être motivée. Les décisions susmentionnées peuvent être contestées par des mécanismes d'appel.

Conditions d'emploi

112. Le traitement des juges est fixé par la loi et n'est pas soumis à approbation annuelle ; il peut être augmenté mais pas diminué. Il n'est pas possible de dire ce que sera le traitement d'un juge depuis son entrée en fonctions car il n'y a pas de plan de carrière établi et parce que beaucoup de juges restent dans la même catégorie de salaire pendant toute leur carrière. Les juges bénéficient également d'un régime de retraite judiciaire, prévu par la législation (à la fois primaire et secondaire). Le détail du régime est accessible au public.

113. Les traitements annuels reçus par les principaux points d'entrée du système judiciaire salarié en Angleterre et au Pays de Galles, sont les suivants : Groupe 7 (qui compte les juges de district) – 102 921 £ (127 000 €) ; Groupe 6.1 (qui compte les juges itinérants) – 128 296 £ (158 400 €) ; et le Groupe 4 (qui compte les juges de la Haute Cour) – 172 753 £ (213 290 €). Ces salaires ne varient qu'à la suite d'un accord salarial (et dans le cas du Groupe 7, les juges de district en fonctions à Londres reçoivent 4 000 £- soit 4 940 € par an au titre du coût de la vie à Londres). Le traitement annuel d'un juge de la Cour suprême est de 206 857 £ (255 400 €).

114. En mars 2012, les traitements des juges écossais, qui sont régulièrement examinés par un comité indépendant, étaient les suivants : Lord Président, 214 165 £ (264 421 €), Lord Justice Clerk 206 857 £ (255 400 €), Juge à la Chambre intérieure de la Cour de session 196 707 £ (242 870 €), Juge à la Chambre extérieure de la Cour de session 172 753 £ (213 290 €), Shérif Principal 138 548 £ (171 000 €) et Shérif 128 296 £ (158 402 €). Au premier avril 2011, le traitement des juges d'Irlande du Nord allait de 102 921 £ (126 295 €) à 214 165 £ (264 420 €).

Gestion des affaires et procédure

115. L'attribution des affaires en Angleterre et au Pays de Galles relève de la compétence du Lord Chief Justice, conformément aux dispositions de la loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle, à la Senior Courts Act de 1981 (loi sur la cour suprême) et à la Directive consolidée sur la pratique pénale. Le Lord Chief Justice est également et implicitement compétent pour déléguer ses fonctions à une catégorie particulière de juges qui peuvent à leur tour et en son nom procéder au déploiement de juges et dresser des listes d'affaires. L'attribution des affaires se fait également sur la base d'un critère de spécialisation. Ainsi, certains juges sont compétents pour traiter certains types d'affaires, ce qui est généralement précisé dans la loi créant l'infraction elle-même (par exemple, certaines procédures au titre de la loi de 2003 sur l'extradition). Ce système est communément appelé « ticketing ». Dans le cadre de celui-ci, les juges doivent présenter une demande d'autorisation ou un « ticket » pour pouvoir examiner certains types d'affaires. Ce système est surtout utilisé dans les affaires les plus complexes, par exemple dans des procès pour meurtre. L'attribution des affaires en Ecosse et en Irlande du Nord suit le même schéma.

116. Chaque partie à une affaire peut demander la récusation d'un juge (c'est-à-dire sa disqualification) pour impartialité. Dans la jurisprudence des systèmes de common law d'Angleterre et du Pays de Galles, ainsi qu'en Irlande du Nord et en Ecosse, un parti pris réel serait un motif de mise à l'écart ou d'annulation d'un jugement. De tels cas sont

très rares. Les allégations de parti pris apparent sont en revanche plus fréquentes. Une jurisprudence détaillée énonce désormais les principes juridiques relatifs aux partis pris apparents ; le critère retenu étant de savoir si, au regard des faits, il y a un risque réel d'impartialité du juge ou d'un autre membre du tribunal, au sens où celui-ci est susceptible d'avoir examiné favorablement ou défavorablement le grief soumis par une partie au différend examiné. Si le juge refuse de se retirer de l'affaire, sa décision peut être contestée devant la Cour d'appel qui, si elle juge l'appel recevable, peut organiser un nouveau procès.

117. Un certain nombre de garanties sont prévues pour faire en sorte que les affaires soient traitées avec célérité ; par exemple, des directives imposent au juge de se prononcer dans un délai d'un mois pour les affaires familiales, et de deux mois pour les autres affaires civiles. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) n'a constaté que très peu de cas de retard indu dans la procédure judiciaire au Royaume-Uni (22 depuis 1975).

118. En règle générale, les audiences sont publiques. Des exceptions à ce principe de justice transparente peuvent toutefois être prévues par le statut et les règles du tribunal. Des ordonnances de protection de la vie privée ou de protection de l'anonymat peuvent se révéler nécessaires dans certains cas, par exemple lorsque des enfants sont en cause et que des problèmes de chantage, de sécurité nationale et/ou de secret commercial se posent.

119. Pendant sa visite au Royaume-Uni, l'EEG n'a relevé aucun problème dans ces domaines. Le traitement des affaires semble convenable ; quant à l'ingérence externe dans le règlement de certaines affaires, elle ne constitue pas une source de préoccupation au Royaume-Uni. L'EEG a également eu l'occasion, lorsqu'elle a examiné les documents et informations sur l'appareil judiciaire britannique aux fins de la présente évaluation, d'évaluer la mise en œuvre de la politique de transparence parfaite au Royaume-Uni. On constate à cet égard que très peu d'informations sur le judiciaire ne sont pas rendues publiques ; les décisions de justice, les dossiers, les noms de tous les juges et le détail de leurs fonctions ; les règles procédurales, frais et coûts, documents d'orientation, renseignements sur les différentes structures juridictionnelles, etc. sont facilement accessibles sur Internet.

Principes éthiques et règles déontologiques

120. Une fois nommés, tous les titulaires de fonctions judiciaires doivent être « investis » - et prêter serment d'impartialité et d'allégeance - avant de pouvoir commencer à siéger. Quiconque refuse ou s'abstient de prêter ainsi serment alors qu'il est déjà entré en fonctions doit quitter celles-ci et, s'il n'est pas encore entré en fonctions, être disqualifié.

121. La conduite judiciaire est régie par les Termes et Conditions du Lord Chancellor pour les titulaires de fonctions judiciaires. Ces termes et conditions peuvent présenter des différences selon le poste occupé, mais minimales. Le Guide de déontologie judiciaire du Conseil de juges (Judges' Council) offre aux titulaires de fonctions judiciaires en Angleterre et au Pays de Galles des orientations supplémentaires sur la conduite judiciaire. Il a été élaboré par le Conseil à l'issue de consultations approfondies avec l'appareil judiciaire et publié pour la première fois en octobre 2004 ; il a été modifié pour la dernière fois en août 2011. Conformément aux Principes de Bangalore, le Guide consacre les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de convenances, de compétence et de diligence. Il comporte des conseils sur les cadeaux et l'hospitalité, les conflits d'intérêts et les activités extra-judiciaires.

122. L'Ecosse et l'Irlande du Nord ont également élaboré des lignes directrices sur les principes éthiques avec, notamment, la Déclaration sur les principes de déontologie

judiciaire pour l'appareil judiciaire écossais (avril 2010) et la Déclaration sur les principes applicables au judiciaire en Irlande du Nord (février 2007) dont les dernières mises à jour remontent à août 2011). Ces documents contiennent les mêmes règles que celles qui sont appliquées en Angleterre et au Pays de Galles aux conflits d'intérêts, cadeaux, etc.

Conflits d'intérêts

123. Le Guide de la déontologie judiciaire, et les paragraphes relatifs aux "Activités et Intérêts extérieurs", repris du Mémoire sur les conditions de nomination et d'emploi des juges itinérants offre des orientations générales aux titulaires de fonctions judiciaires sur les questions relatives aux conflits d'intérêts et sur les mécanismes visant à les prévenir.

124. Pour ce qui est des magistrats, le Lord Chancellor publie des « consignes » à l'intention des comités consultatifs énonçant la politique sur un éventail de questions parmi lesquelles, le conflit d'intérêt. De plus, les magistrats sont conseillés sur un certain nombre de points – notamment, comment éviter les conflits d'intérêts – par leur assistant à l'échelon local, lequel est un conseiller juridique qualifié à la fois employé de l'appareil judiciaire et prestataire indépendant de conseils juridiques. Ces conseils peuvent concerner des affaires individuelles mais couvrent aussi des questions générales comme, par exemple, le bien fondé de certaines activités engagées par les magistrats à l'extérieur, qu'elles soient rémunérées ou non.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

125. Les juges exerçant leurs fonctions à temps plein ne peuvent accepter aucune rémunération, sauf honoraires ou sommes perçus en tant qu'auteur ou éditeur. Ils ne peuvent pas exercer d'activités juridiques et ne peuvent être titulaires d'un mandat à la Chambre des communes. Les juges doivent rester en dehors des partis politiques et s'abstenir de prendre position dans le débat public. Ils peuvent être associés à la gestion du patrimoine familial et des biens de leurs proches pourvu que cette activité ne soit pas complexe, ne prenne pas beaucoup de temps et ne soit pas litigieuse.

Récusation et retrait

126. Un juge peut être récusé : (i) si le résultat de l'affaire examinée présente un intérêt financier important pour un membre de sa famille ; (ii) si l'affaire tranche un point de droit susceptible de l'affecter à titre personnel ; (iii) s'il est connu pour avoir des avis tranchés sur des questions soulevées par l'affaire ; (iv) s'il a déjà rendu des conclusions défavorables à une partie ; (v) s'il entretient des relations amicales avec une partie ; (vi) s'il est l'associé d'une partie et (viii) si un membre de sa famille plaide dans l'affaire concernée.

Cadeaux

127. Les juges, et les membres de leur famille⁴², ne peuvent solliciter ou accepter de cadeaux, legs, prêt ou avantages en relation avec tout acte accompli ou à accomplir, ou avec toute omission, dans le cadre de fonctions judiciaires. Au lieu d'interdire aux juges de recevoir des cadeaux, le Guide de déontologie judiciaire opère une distinction entre

⁴² La notion de famille correspond aux principes de Bangalore. «*Famille du juge*» : épouse, fils, fille, gendre, belle-fille et tout autre parent proche du juge étant compagnon ou employé du juge et vivant sous son toit. «*Épouse du juge*» : partenaire domestique du juge ou toute autre personne, quel que soit son sexe, ayant une relation personnelle étroite avec le juge.

cadeaux privés et cadeaux officiels. Les juges doivent se méfier de tout cadeau ou de toute hospitalité susceptibles de se révéler liés, d'une certaine manière, avec l'exercice de leurs fonctions judiciaires et d'être considérés comme étant un moyen d'attirer leur bienveillance ou leur faveur. De plus, le Guide laisse aux juges le soin de décider du caractère acceptable de tel ou tel cadeau, mais les oblige à solliciter l'avis du chef de la juridiction concernée en cas de doute concernant un cadeau ou l'hospitalité offerte.

128. Les juges ont droit au remboursement des frais de voyage et d'hébergement à engager pour participer à un cours, une conférence ou un séminaire. Il est strictement interdit aux juges d'utiliser les équipements mis à disposition par l'administration judiciaire à des fins personnelles ou à toute autre fin susceptible de les discréditer personnellement ou de discréditer la justice en général.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

129. Pour les titulaires de fonctions judiciaires salariées, l'affectation à un poste judiciaire est réputée durer pour le reste de la vie professionnelle. Ceux qui acceptent une fonction judiciaire le font en sachant qu'ils ne pourront, après la cessation de leurs fonctions, reprendre des activités privées d'avocat ou d'avoué et qu'ils ne pourront offrir (a) aucun service (communications écrites ou orales) en tant que conseil dans toute cour ou tout tribunal d'Angleterre ou du Pays de Galles, ni (b) offrir ou fournir de conseils contre une rémunération, quelle qu'elle soit.

130. Pour éviter tout malentendu, les anciens juges peuvent effectuer des prestations en tant qu'arbitre/médiateur indépendant et recevoir des honoraires pour des cours, interventions ou articles. Cela étant, si le doute subsiste, l'avis du Lord Chief Justice doit être sollicité avant la prestation de n'importe quel service.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

131. Les informations confidentielles recueillies par un juge dans le cadre de ses fonctions ne doivent pas être utilisées ou divulguées à une fin autre que judiciaire. Aucune disposition précise ne régit les relations du juge avec les tiers. Toutefois, le Guide de déontologie judiciaire met expressément en garde les juges contre le fait de laisser les relations sociales, ou autres, influencer de manière inappropriée la conduite judiciaire ou celui de donner à autrui l'impression qu'une personne se voit accorder une place spéciale et peut indument influencer le juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

132. Aucune condition, obligation ou règle n'impose aux juges ou à leurs proches de déclarer leurs patrimoine, revenus, passif et intérêts, sauf lorsque le titulaire de fonctions judiciaires est mis en faillite. Alors, l'intéressé informe les autorités judiciaires de tutelle concernées et, dans certains cas, la faillite peut être un motif de révocation par le Lord Chancellor. En Irlande du Nord toutefois, les candidats à la profession judiciaire doivent déclarer tout intérêt, d'ordre financier ou autre, susceptible d'engendrer un conflit d'intérêt en cas de nomination à un poste judiciaire. Les juges en exercice doivent déclarer tout conflit d'intérêt potentiel, conformément à la Déclaration de principes éthiques.

133. Lors de sa visite, l'EEG a appris que le Gouvernement était saisi d'une pétition tendant à ce que tous les membres de l'appareil judiciaire soient tenus d'indiquer leurs intérêts et les cadeaux reçus sur un registre public des intérêts⁴³ (en juillet 2012, 20 signatures avaient été recueillies ; la pétition est ouverte à la signature jusqu'au

⁴³ <http://epetitions.direct.gov.uk/petitions/20058>

25 octobre 2012). L'EEG voudrait toutefois noter que rien dans la présente évaluation n'indique qu'il y ait un quelconque élément de corruption chez les juges. Rien n'indique non plus que des décisions judiciaires aient été influencées de manière inappropriée. Il semblerait donc que ce qui est dit dans le rapport au titre du premier cycle d'évaluation (paragraphe 62 et 87) concernant l'absence de système d'enregistrement des intérêts des juges reste valable. Le GRECO n'avait pas recommandé l'adoption d'un système de déclaration des intérêts ; l'EEG n'a pas constaté de changement appelant une telle recommandation.

Contrôle et mise en œuvre

134. Conformément à la loi de 2005 sur la réforme constitutionnelle, le système d'examen et de traitement des plaintes relatives à la conduite de tous les titulaires de fonctions judiciaires en Angleterre et au Pays de Galles, et de certains titulaires de fonctions dans tribunaux d'Ecosse ou d'Irlande du Nord, relève de la responsabilité commune du Lord Chancellor et du Lord Chief Justice. Le Bureau des plaintes judiciaires (OJC), organe créé le 3 avril 2006 et relevant du Ministère de la justice, conseille et aide le Lord Chancellor et le Lord Chief Justice dans l'exercice de leurs fonctions communes.

135. La procédure disciplinaire est régie par les Règles de 2006 relatives à la discipline judiciaire (Procédures établies) (telles que modifiées). Les sanctions applicables en cas de comportement fautif vont de l'avis formel, l'avertissement, la réprimande à la suspension et à la révocation. Une enquête disciplinaire peut être diligentée sur plainte individuelle au Bureau des plaintes judiciaires ou lorsque le Lord Chancellor ou le Lord Chief Justice reçoivent tout renseignement indiquant qu'une procédure judiciaire pourrait être justifiée, ils peuvent soumettre la question du Bureau des plaintes judiciaires pour enquête. Ces trois dernières années, il a été saisi de 45 plaintes relatives à des conflits d'intérêts. Une affaire s'est soldée par une sanction disciplinaire. En Ecosse et en Irlande du Nord, la procédure disciplinaire relève de la compétence des responsables de l'appareil judiciaire.

136. Les titulaires de fonctions judiciaires bénéficient d'une immunité absolue de juridiction civile et pénale pour ce qui concerne leurs activités officielles. En dehors de celles-ci, le juge peut voir sa responsabilité civile et pénale engagée comme n'importe quel autre citoyen. Toute allégation pénale visant un juge est traitée par le système de justice pénale. A l'issue de la procédure pénale, la question est examinée par le Bureau qui décide s'il doit y avoir sanction disciplinaire.

137. Pour l'EEG, il ne fait pas de doute que le système de responsabilité de l'appareil judiciaire est bien conçu et fonctionne efficacement. Les juges sont soumis à un régime rigoureux de responsabilité interne, tant en ce qui concerne les erreurs de droit (c'est à dire des questions de mauvaise administration et non de fond) que leur conduite personnelle. Le Bureau des plaintes judiciaires n'a été saisi que de très peu de plaintes relatives à des conflits d'intérêts impliquant des juges. L'EEG voudrait souligner que tous ses interlocuteurs, qu'ils appartiennent ou non à la profession judiciaire, ont évoqué la volonté des titulaires de fonctions judiciaires de respecter les règles éthiques et leur conduite exemplaire.

Conseils, formation et sensibilisation

138. Dans un système de common law, les juges accèdent à leurs fonctions après avoir acquis une expérience solide - rarement inférieure à 10 ans - en tant qu'avoué ou avocat. Dans le cadre de leurs activités juridiques professionnelles, ils ont appris à connaître les normes élevées de convenance que sont tenues de respecter les juges devant lesquels ils plaident. Les autorités considèrent par conséquent que les normes éthiques sont déjà partie intégrante de la culture de tout nouveau juge lorsqu'il est nommé, normes auxquelles s'ajoute le contenu du Guide de déontologie judiciaire. Des

conseils sur les questions couvertes par le Guide peuvent être obtenus auprès de fonctionnaires ou juges ayant plus d'ancienneté. Le site Internet du Bureau des plaintes judiciaires offre des conseils au public et aux membres de l'appareil judiciaire sur les questions de discipline. Les membres de l'appareil judiciaire et le public ont également accès au Guide de déontologie judiciaire par l'intermédiaire du site Internet de l'appareil judiciaire.

139. Dans le cadre de leur formation à l'entrée en fonctions, les juges suivent des cours obligatoires sur la déontologie judiciaire et l'éthique. L'objet de la formation peut varier selon la juridiction attribuée mais, généralement, la formation couvre la question de la conduite du juge quand il siège dans une cour ou un tribunal et lorsqu'il exerce d'autres activités. Cette formation s'appuie sur le Guide de déontologie judiciaire lui-même. Il n'y a pas de formation continue obligatoire sur la déontologie judiciaire et l'éthique, même si les juges peuvent opter pour le séminaire "Craft of Judging" du Judicial College, dont un volet porte sur ces questions.

140. Dans le cadre des entretiens menés lors de sa visite dans le pays, l'EEG a relevé que de manière générale, l'on considèrerait que les juges, grâce à leur expérience en matière judiciaire, étaient naturellement capables d'accomplir les tâches judiciaires et connaissaient très bien les dispositions régissant la conduite et la déontologie des juges. Pour l'EEG, il est discutable voire infondé d'affirmer que les nouveaux juges savent comment agir en tant que tels dans la pratique. Jusqu'à récemment, la formation obligatoire était réservée aux nouveaux membres de l'appareil judiciaire. Si des possibilités de formation ont été introduites à tous les degrés de juridiction, très peu de cours ont été dispensés sur l'éthique. Quant à la question de savoir comment régler des problèmes déontologiques, elle n'est pas systématiquement prise en considération dans la conception des programmes de formation. L'EEG estime que des mécanismes de conseil et d'orientation sur la conduite judiciaire à la fois plus nombreux et de meilleure qualité devraient être mis sur pied. A ce propos, les interlocuteurs ont reconnu qu'aucune mesure officielle ne prévoyait d'orientation ou de conseil. L'EEG note que certaines mesures commencent à être prises à cet égard en Ecosse où les formations sur l'éthique organisées par le Judicial Studies Committee semblent davantage utilisées et reposent notamment sur des exercices pratiques sur des situations de conflits d'intérêts et sur le comportement et le type de réponse attendus des juges⁴⁴. Enfin, l'EEG note, alors qu'une politique de promotion de la diversité est mise en œuvre, que différentes perspectives peuvent être intégrées dans le système ; une formation cohérente sur les valeurs communes et règles de déontologie judiciaire semble appropriée dans un tel contexte de changement. **Le GRECO recommande que les orientations et conseils disponibles sur la déontologie judiciaire soient renforcés, pour faire en sorte que les futurs programmes de formation comportent systématiquement un module sur la déontologie, la conduite attendue, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et autres questions connexes.**

⁴⁴ En Ecosse, des cours de remise à niveau de trois jours sur les faits nouveaux récemment intervenus sur le plan législatif, y compris un module sur la déontologie judiciaire, sont dispensés quatre fois par an.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

141. Le Parquet de la couronne (Crown Prosecution Service) a été institué par la loi relative à la poursuite des infractions de 1985 ; il représente le principal service du ministère public d'Angleterre et du Pays de Galles. En janvier 2010, il a fusionné avec le Service des poursuites judiciaires en matière fiscale et douanière. À sa tête se trouve le directeur des poursuites judiciaires (DPJ – Director of Public Prosecutions), qui est également directeur des poursuites judiciaires en matière fiscale et douanière. Celui-ci exerce ses fonctions de façon indépendante, sous l'autorité du Procureur général (Attorney General), qui est responsable devant le Parlement des activités du ministère public. Le DPJ est assisté d'un administrateur général, chargé de la direction des affaires courantes, ce qui permet au DPJ de se consacrer en priorité aux poursuites judiciaires, aux points de droit et à la politique applicable en matière de justice répressive.

142. Le Parquet de la couronne se subdivise en 13 circonscriptions judiciaires réparties en Angleterre et au pays de Galles. Chaque circonscription est dirigée par un procureur en chef de la couronne (Chief Crown Prosecutor), assisté d'un directeur administratif de circonscription ; leurs fonctions respectives correspondent à la transposition locale de celles du DPJ et de l'administrateur général. L'assistance administrative est assurée au sein des circonscriptions par les centres opérationnels de secteur. Une 14^e circonscription judiciaire, virtuelle celle-là, le Parquet direct, est également dirigée par un procureur en chef de la couronne et fournit aux services de police les actes de mise en accusation en dehors des heures de service classiques. Deux groupes spécialisés de traitement des affaires, le Groupe central de la répression des fraudes et le Groupe de la répression des infractions graves, sont chargés des poursuites dans toutes les affaires qui ont fait l'objet d'une enquête du Service des infractions graves et de la criminalité organisée, du Service britannique des frontières et du Service du Trésor public et des Douanes, ainsi que dans les affaires de graves infractions, de terrorisme, de fraude et dans les affaires difficiles qui exigent une compétence spécialisée.

143. Les instances de régulation des procureurs qui sont également conseillers juridiques ou avocats sont, respectivement, l'Autorité de régulation des conseillers juridiques et le Conseil de l'Ordre des avocats. Les procureurs autorisés par le DPJ, dans un certain nombre de situations limitées, à représenter le Parquet dans une affaire ont la qualité de procureurs adjoints ; leur situation est régie par l'Association professionnelle des cadres juristes agréés (Chartered Institute of Legal Executives – CILEX). L'article 7A de la loi relative à la poursuite des infractions de 1985 fixe les attributions légales des procureurs adjoints.

144. L'Écosse et l'Irlande du Nord ont chacune leur propre Parquet distinct, chargé d'engager l'ensemble des poursuites pénales. Le ministère public écossais (Scottish Crown Office et Procurator Fiscal Service), dirigé par un procureur général (le Lord Advocate), est chargé de l'instruction des affaires d'infraction ; les services de police sont tenus, par la législation et le droit coutumier (common law), de mener leurs enquêtes sous la direction du procureur (procurator fiscal) compétent. Le Lord Advocate est à la tête du système des poursuites pénales en Écosse. Il est assisté d'un procureur général adjoint (Solicitor General). Ces hauts responsables du ministère public écossais sont nommés par la reine, sur recommandation du Premier ministre, avec l'accord du Parlement écossais. Contrairement aux ministres écossais, ils ne peuvent être révoqués par le Premier ministre sans l'approbation du Parlement. En matière de poursuites pénales, les hauts responsables du ministère public écossais ont toujours fait preuve d'indépendance vis-à-vis des ministres ou de toute autre personne. Cette obligation est expressément prévue à l'article 48(5) de la loi relative à l'Écosse (Scotland Act) de 1998.

L'Irlande du Nord compte un Parquet, avec à sa tête un directeur des poursuites judiciaires.

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement

145. Les procureurs sont embauchés sur la base d'un contrat permanent (c'est-à-dire à durée indéterminée) à plein temps. Le Parquet recrute ses procureurs selon leur mérite lors de concours publics. Il fait chaque année l'objet d'un audit réalisé par la Cour des comptes (National Audit Office) pour vérifier le respect de ces principes. Les postes vacants mis à concours externe sont annoncés sur le site Web du Parquet, au même titre que les publications légales spécialisées. Les candidats doivent présenter un certificat d'exercice valable émis par l'instance professionnelle dirigeante compétente des avocats ou conseillers juridiques. Les candidatures externes et internes sont d'ordinaire appréciées par un jury formé à cet effet au cours d'un entretien avec les candidats retenus sur dossier. Les candidats qui satisfont aux critères définis pour le poste concerné sont invités à passer un entretien et sont bien souvent soumis à un exercice d'évaluation (en général sous forme d'un cas pratique de droit), au terme duquel ils présentent leurs conclusions au jury.

146. Les nouveaux procureurs doivent être membres de leur ordre professionnel compétent (selon qu'ils sont conseillers juridiques ou avocats), qui possède sa propre procédure réglementaire professionnelle et, notamment, son propre code de conduite. Le service des ressources humaines du Parquet vérifie, avant la nomination des intéressés, leurs références et, dans le cadre d'une habilitation de sécurité, leur casier judiciaire. Le Service de sécurité du Parquet procède également à des vérifications plus poussées pour les postes qui concernent des domaines d'activité particuliers. Au cours de la procédure de recrutement, les juristes doivent répondre à un certain nombre de questions, en indiquant par exemple s'ils ont déjà fait l'objet d'une enquête judiciaire, disciplinaire ou financière.

Carrière

147. Le Parquet applique une procédure d'examen et de perfectionnement des résultats (EPR) pour gérer la performance de ses agents : un bilan est établi tous les ans pour évaluer les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés et convenir de nouveaux objectifs, apprécier la réalisation des objectifs de perfectionnement et définir de nouveaux objectifs, ainsi que pour obtenir des informations sur les résultats appréciés par rapport aux exigences et aux attentes du titulaire du poste. L'appréciation des résultats se fait de manière continue. En leur qualité de fonctionnaires, les procureurs relèvent de la catégorie des agents « mobiles ». Toute mutation dans une nouvelle circonscription est faite en consultation avec la circonscription et le procureur concernés.

148. Les procureurs peuvent être révoqués par tout administrateur du Parquet qui possède le niveau d'autorité suffisant au regard des dispositions en matière disciplinaire, de sous-performance administrative et de présence, après application de la procédure adéquate. Le degré d'autorité normalement requis est au moins celui d'un substitut du procureur en chef ou d'un haut fonctionnaire. L'Écosse et l'Irlande du Nord comptent des systèmes de recrutement, d'évolution de carrière et de révocation équivalents.

Conditions de service

149. Le salaire annuel brut d'un procureur débute à 29 648 GBP (36 802 EUR) à Londres et 27 722 GBP (34 411 EUR) dans le reste du pays. En 2010, le salaire annuel du directeur des poursuites judiciaires était de l'ordre de 195 000 à 200 000 GBP (242 000 à 250 000 EUR). Une prime de recrutement et de maintien en poste de

3000 GBP (3725 EUR) est par ailleurs versée aux directeurs en poste à Londres. Le salaire annuel des procureurs en Écosse va de 20 837 GBP (25 865 EUR) à 64 733 GBP (80 350 EUR). En Irlande du Nord, le salaire annuel minimum d'un procureur et d'un procureur en chef est respectivement de 31 663 GBP (39 300 EUR) et 41 631 GBP (51 700 EUR).

150. L'EEG est satisfaite des conditions juridiques et organisationnelles auxquelles est soumis l'exercice de la fonction de procureur. Il existe des dispositions et procédures précises pour veiller à ce que le recrutement, la promotion et la mutation des procureurs s'effectuent selon une procédure équitable et impartiale. La procédure disciplinaire et la procédure de plainte sont réglées par la loi ; elles offrent une solide base d'évaluation équitable et objective, de prise de décision en cas d'abus, tout en mettant à la disposition des procureurs concernés des mécanismes de recours indépendant et impartial. Au cours de sa visite sur place, l'EEG n'a pas eu connaissance au sein du Parquet d'un mécontentement particulier au sujet des conditions de service, et notamment à propos des rémunérations, des retraites et de la durée d'activité professionnelle.

Gestion des affaires et procédure applicable en la matière

151. Le Parquet, qui traitait jusqu'ici ses dossiers en format papier pour une très large part, vient de passer à leur traitement numérique. Cette numérisation permettra de vérifier précisément l'historique du travail accompli et d'en connaître les auteurs. De plus, à la suite des critiques formulées par la Cour des comptes au sujet de l'efficacité des tribunaux d'instance (Magistrates' Courts), un modèle d'optimisation des activités (Optimum Business Model) a été élaboré et mis en place au sein de la circonscription judiciaire de chaque parquet⁴⁵. En vertu de ce modèle, la majorité des affaires sont désormais traitées par des équipes, plutôt que par une seule personne ; le chef du Service de l'état d'avancement des affaires (Case Progression Manager) gère et attribue les tâches. Certaines affaires graves ou difficiles sont encore prises en charge individuellement par les procureurs et les agents judiciaires lorsqu'il est important qu'une affaire soit suivie par une seule et même personne depuis la mise en accusation jusqu'à la condamnation, en passant par le procès (par exemple pour les affaires de violences domestiques, de violences faites aux enfants et de mineurs).

152. Bien que le Parquet collabore étroitement avec les services de police et les autres enquêteurs, il reste parfaitement indépendant. À l'issue de l'enquête, les services de police transmettent l'affaire au Parquet pour examen, conformément au Code des procureurs de la couronne. Les services de police ne donnent aucune instruction au Parquet sur la décision à prendre. Lorsqu'ils décident d'engager des poursuites, les procureurs suivent la procédure prévue par le Code. Une fois la procédure engagée, un procureur ne peut recevoir l'ordre de classer l'affaire. Si son supérieur hiérarchique décide d'annuler sa décision, le procureur ne dispose d'aucune voie de recours officielle ; mais il peut, en cas de désaccord avec ce choix, faire valoir ses griefs en engageant une procédure de réclamation devant le Parquet.

153. Pour certains types d'infraction, l'engagement de poursuites par le Parquet est soumis à l'autorisation du Procureur général (Attorney General), qui est membre de la Chambre des communes et du gouvernement. Ce n'est pas le cas des infractions prévues par la nouvelle loi relative à la lutte contre la corruption de 2010, pour lesquelles les procureurs doivent obtenir l'aval du directeur des poursuites judiciaires. Quant aux affaires dont est saisie la Crown Court, le Procureur général peut décider d'abandonner les poursuites (*nolle prosequi*). Il s'agit dans ce cas d'une suspension sine die et non d'un acquittement sur le fond, si bien que le prévenu peut à nouveau être mis en accusation. Ce pouvoir du Procureur général ne fait l'objet d'aucun contrôle

⁴⁵ L'Optimum Business Model n'a pas encore été mis en œuvre au sein de la Crown Court.

juridictionnel. Le Procureur général est lui-même responsable devant le Parlement de l'exercice de ce pouvoir, mais il prend sa décision indépendamment du gouvernement, en sa qualité de garant de l'intérêt général. Cette décision est semble-t-il prise avec parcimonie, en général pour éviter le caractère oppressant des poursuites (par exemple pour un prévenu gravement malade⁴⁶). Le non-lieu (*nolle prosequi*) est principalement demandé par la défense, mais il peut arriver que le ministère public en fasse lui-même la demande et privilégie ce moyen aux autres mécanismes d'abandon des poursuites.

154. En règle générale, le Procureur général n'est pas informé du déroulement de l'immense majorité des affaires dans le pays et il n'y participe pas davantage ; les procureurs décident d'engager ou non des poursuites de manière totalement indépendante, sauf dans les situations exceptionnelles où il est jugé indispensable de « protéger la sécurité nationale ». En juillet 2009, un protocole a été signé entre le Procureur général et les diverses circonscriptions du Parquet⁴⁷ ; il précise et explique la nature de leurs rapports. Le protocole souligne le caractère exceptionnel de l'aval donné par le Procureur général à une décision d'engager des poursuites. La possibilité de donner des instructions lorsque la protection de la sécurité nationale l'exige doit demeurer « tout à fait exceptionnelle » et ne pas empêcher le directeur des poursuites judiciaires de prendre la décision de pas engager de poursuites ou de maintenir les poursuites ou l'enquête diligentée par le Service des infractions graves (Serious Fraud Office – SFO). S'il est amené à donner de telles instructions, le Procureur général doit en faire rapport au Parlement, pour autant que cette démarche soit compatible avec la sécurité nationale. Le protocole énumère par ailleurs les affaires pour lesquelles le Procureur général n'est pas consulté (c'est-à-dire pour l'engagement de poursuites à l'encontre des parlementaires, des ministres, des partis politiques ou relatives au déroulement des élections, ainsi que chaque fois qu'un conflit d'intérêts peut survenir). L'EEG reconnaît que des mesures ont été prises pour renforcer l'obligation de rendre des comptes aux citoyens dans un domaine qui était autrefois particulièrement préoccupant ; le GRECO avait déjà reconnu certaines mesures constructives prises en la matière dans son Rapport de Conformité du Premier Cycle sur le Royaume-Uni⁴⁸. Il est primordial que l'engagement de poursuites soit indépendant et impartial et qu'il soit considéré comme tel ; les citoyens doivent être pleinement convaincus que le pouvoir discrétionnaire d'engager des poursuites est exercé sur la base d'une analyse professionnelle et qu'il n'est pas soumis à une influence politique abusive.

155. À cet égard, il semblerait, aux yeux de l'EEG, que le fait de confier une affaire à un procureur soit soumis à des critères bien définis, objectifs et impartiaux. L'EEG a appris que le directeur des poursuites judiciaires et ses subordonnés étaient tenus, lorsqu'ils sont chargés d'une affaire particulière, d'agir en toute indépendance, ce qui est effectivement le cas. Le Parquet n'a pas, à proprement parler, l'obligation légale d'engager des poursuites dans l'ensemble des affaires pénales portées à sa connaissance (principe de l'opportunité des poursuites). La décision d'engager ou non des poursuites est notamment soumise à un double critère : le procureur évalue l'importance des éléments de preuve (critère de la preuve) et vérifie si l'intérêt général commande l'ouverture d'une enquête ou l'engagement de poursuites (critère de l'intérêt général). Le non-lieu peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, tout comme, à titre exceptionnel, la décision d'engager des poursuites, lorsque des éléments en démontrent la malhonnêteté ou la mauvaise foi, ainsi que dans d'autres circonstances exceptionnelles.

⁴⁶ Au cours de ces dernières années, cette décision a été prise une fois dans une affaire d'homicide dans laquelle le prévenu, malade, était en phase terminale et n'avait plus que quelques semaines à vivre. Dans une autre affaire, plus controversée, l'abandon des poursuites a été décidé à cause de l'état de santé d'un juge qui n'était pas médicalement apte à supporter la tenue d'un procès.

⁴⁷ *Protocol between the Attorney General and the Prosecution Departments* (juillet 2009, en anglais) <http://www.attorneygeneral.gov.uk/Publications/Documents/Protocol%20between%20the%20Attorney%20General%20and%20the%20Prosecuting%20Departments.pdf>

⁴⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1%282003%298_UnitedKingdom_FR.pdf

Principes éthiques et règles déontologiques

156. En leur qualité de fonctionnaires, les procureurs relèvent du Code de la fonction publique. Ils sont également soumis aux codes de déontologie établis par les instances professionnelles auxquelles ils se rattachent : l'ordre des conseillers juridiques d'Angleterre et du Pays de Galles, pour les conseillers juridiques, et le Conseil de l'ordre des avocats, pour les avocats. Le Parquet possède par ailleurs son propre Code de conduite, applicable à l'ensemble de ses agents. Il a été établi par la Direction des ressources humaines du Parquet en novembre 2007 et révisé un an après son entrée en vigueur ; il fait désormais l'objet d'une révision tous les deux ans. Le texte prévoit les normes que l'ensemble des agents doivent respecter pour gagner et conserver la confiance du public dans l'intégrité du parquet. Le non-respect de ces normes et des principes auxquels le Code se réfère peut entraîner la prise de mesures disciplinaires. Les graves infractions au Code peuvent être considérées comme une faute lourde et conduire, conformément au règlement disciplinaire en vigueur, à une révocation sans préavis. Les agents qui constatent une malversation ou une infraction au Code de conduite peuvent la signaler dans le cadre de la politique de « dénonciation » des infractions, mise en place par le Parquet pour protéger les agents qui agissent de manière raisonnable et responsable, en respectant les obligations de la loi relative aux déclarations faites dans l'intérêt général (Public Interest Disclosure Act).

157. Les normes de conduite de l'ensemble des procureurs en fonction en Écosse figurent dans le Manuel des agents du ministère public écossais (Scottish Crown Office et Procurator Fiscal Service). Les procureurs d'Irlande du Nord sont soumis aux principes déontologiques du Code des procureurs et du Code de déontologie du Parquet. Ces documents comportent des dispositions similaires à celles qui sont applicables en Angleterre et au Pays de Galles en matière de conflit d'intérêts, de cadeaux et autres questions de ce type. L'Écosse et l'Irlande du Nord ont à leur tour mis en place ces derniers temps une politique de dénonciation des infractions.

158. L'EEG souhaite souligner que, dans les pays de common law comme le Royaume-Uni, la place occupée par les procureurs n'est pas la même qu'en Europe continentale. Alors que dans certains pays de droit romain les procureurs figurent dans une catégorie particulière apparentée à celle des juges, on peut dire sans exagération que, dans la plupart des pays de common law, les juges ont une idée très vague du fonctionnement interne du Parquet. La connaissance qu'ils en ont se limite pour l'essentiel à ce qu'ils ont pu ou non en apprendre lorsqu'ils étaient avocats et agissaient pour le compte du ministère public dans telle ou telle affaire et à ce qu'ils constatent lorsqu'ils siègent en qualité de juges. Dans les pays de droit romain, on considère que l'intérêt d'une bonne administration de la justice commande que les juges communiquent avec les procureurs ; c'est exactement l'inverse dans les pays de common law. Bien que l'Écosse ne puisse être considérée à proprement parler comme un pays de common law, les rapports entre procureurs et juges y sont similaires à ceux des deux autres composantes du Royaume-Uni. Conséquence pratique de cette situation, lorsque des poursuites pénales sont engagées, l'avocat qui agit pour le compte du ministère public siège avec l'avocat de la défense et n'est pas traité différemment ou plus respectueusement par le juge.

159. La distinction entre juges et procureurs a pour effet que, dans l'immense majorité des cas, c'est-à-dire lorsque l'avocat général qui agit pour le compte du ministère public exerce d'ordinaire la profession d'avocat ou de conseiller juridique, les principes déontologiques auxquels il est soumis sont ceux de sa profession. L'avocat qui agit pour le compte du ministère public telle semaine peut fort bien, la semaine suivante, être avocat de la défense dans une autre affaire. Cette interchangeabilité n'est cependant pas sans limite, puisque l'avocat ou le conseiller juridique qui agit pour le compte du ministère public peut avoir connaissance d'informations qui lui interdisent du point de vue éthique d'assurer la défense d'un prévenu dans une autre affaire. Lors de

sa visite sur place, l'EEG n'a pas constaté ni été informée de problèmes posés par cette situation ; il semble pleinement admis que le fait de respecter la déontologie des professions de la justice et d'appliquer leur procédure disciplinaire soit conforme aux exigences déontologiques du Parquet. Cela tient peut-être au fait que la situation dans ces professionnels de la justice est régie par des instances professionnelles qui ont la faculté, en cas d'infraction grave, de priver l'intéressé du certificat qui l'autorise à exercer sa profession.

Conflits d'intérêts

160. Le Code du parquet n'établit pas une liste de conflits d'intérêts mais les définit comme une situation dans laquelle la vie privée d'une personne empiète sur son activité professionnelle ou l'activité du Parquet; il cite un certain nombre d'exemples, comme le fait de participer à une organisation qui est en relation d'affaires avec le Parquet ou, pour un procureur, le fait de connaître personnellement un individu concerné par une affaire dont il est saisi. Le Code observe également que les conflits d'intérêts peuvent découler d'intérêts financiers ou des rapports entretenus par un agent avec des personnes qui partagent ses centres d'intérêts privés (par exemple lorsqu'ils sont membres d'un club, d'une société ou d'une autre organisation). Le Code de conduite impose que tout conflit d'intérêts éventuel soit immédiatement déclaré au directeur administratif de circonscription.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

161. Les procureurs peuvent exercer une deuxième activité professionnelle, sous réserve d'avoir obtenu l'accord préalable du directeur administratif de circonscription. Il peut s'agir d'une activité rémunérée ou bénévole. Seule condition imposée : cette activité supplémentaire ne doit pas nuire à la capacité du procureur à exercer ses fonctions ni être contraire à sa mission de fonctionnaire⁴⁹.

Récusation et retrait

162. Les procureurs ne peuvent, en connaissance de cause, prendre part à une décision relative à l'engagement de poursuites ni chercher à l'influencer dans une affaire où leur intérêt personnel ou pécuniaire ou leurs relations familiales, sociales ou autres modifieraient leur attitude professionnelle. Ils ne peuvent agir en qualité de procureur ni dispenser des conseils dans les affaires où leur famille ou leurs associés ont un intérêt personnel, privé ou financier ou dans les affaires qui concernent ces derniers.

163. Les procureurs doivent attirer l'attention de leur supérieur hiérarchique ou du procureur sous l'autorité duquel ils sont placés (lorsqu'ils exercent également la profession d'avocat) sur tout conflit d'intérêts éventuel dont ils ont connaissance et qui pourrait raisonnablement être considéré comme préjudiciable à l'indépendance de leur jugement dans une affaire à laquelle ils prennent part. Le supérieur hiérarchique d'un procureur ou un autre haut responsable peut, en cas de conflit d'intérêts, lui retirer une affaire si celle-ci est confiée à un seul procureur.

⁴⁹ En 2003, le Procureur général (Attorney General) et le Grand Chancelier d'Angleterre (Lord Chancellor) de l'époque ont annoncé une modification de la politique en la matière, qui assouplissait en partie les restrictions prévues pour les juristes du Parquet et de l'administration. Les procureurs ont par ailleurs eu la possibilité d'être nommés juges assesseurs de district (au sein des Magistrates' Courts), sous réserve de ne pas siéger dans des affaires de poursuites engagées par le Parquet. Cette restriction a été maintenue par souci de conformité avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui accorde aux justiciables le droit d'être entendu par un tribunal indépendant et impartial.

Cadeaux

164. À quelques rares exceptions près, toute offre de cadeaux et/ou d'hospitalité doit être déclarée, qu'elle soit acceptée ou non. Ces offres doivent être consignées dans le registre des cadeaux et invitations, dont la forme est définie par le Code de conduite. Leur consignation doit intervenir dans un délai de cinq jours ouvrés à compter de leur réception, quelle qu'en soit la valeur et qu'elles soient acceptées, refusées, restituées ou fassent l'objet d'un don.

165. Le Code permet d'accepter les cadeaux « insignifiants », comme les agendas, stylos ou calendriers publicitaires. Les cadeaux qui ne sont pas « insignifiants » devraient en principe être refusés. Les procureurs peuvent toutefois être autorisés par le procureur en chef de la couronne (Chief Crown Prosecutor) ou le directeur adjoint à accepter un cadeau, sous réserve que sa valeur au détail ne soit pas supérieure à

- 25 GBP (30 EUR) pour les articles d'ordre général
- 50 GBP (60 EUR) pour les cadeaux destinés à une équipe et conservés par l'ensemble de l'équipe
- 75 GBP (90 EUR) pour les cadeaux provenant de gouvernements étrangers ou d'organisations internationales.

166. Les cadeaux dont la valeur dépasse les plafonds précités et qu'il est impossible de refuser, par exemple parce que ce refus serait considéré comme extrêmement offensant, peuvent être acceptés pour le compte du Parquet, qui en fait don à une œuvre caritative ou en fait un lot de tombola de fin d'année pour réunir des fonds en faveur d'une œuvre caritative. Lorsqu'il est concrètement impossible de refuser ou de restituer un cadeau périssable (ou d'en faire don à une œuvre de charité), les articles concernés peuvent être conservés par le Parquet pour être partagés entre les agents à l'occasion d'un rassemblement adéquat (par exemple lors d'une fête de Noël ou d'une réunion d'information organisée à l'heure du déjeuner). Les agents ne peuvent faire usage de ces biens pour leur propre compte : il est donc interdit de les distribuer sous forme de cadeaux aux agents et à leurs familles ou d'en faire des lots de tombola réservés à ces derniers.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

167. Les procureurs sont soumis, au même titre que les autres fonctionnaires, au règlement sur les nominations en entreprise pour tout emploi occupé immédiatement après leur départ du Parquet. Celui-ci prévoit la vérification de certains types de nominations que les anciens fonctionnaires pourraient avoir envie d'accepter au cours des deux ans qui font suite à leur départ. Lorsqu'un procureur quitte le Parquet, il doit fournir toutes les précisions sur l'emploi qui lui est proposé et sur les négociations officielles qui ont pu avoir lieu avec un employeur.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

168. La loi relative au secret d'État de 1989, qui s'interprète en combinaison avec l'obligation de réserve des fonctionnaires, est applicable à l'ensemble des agents du Parquet. Ceux-ci sont en conséquence tenus de protéger certaines catégories d'informations officielles (portant par exemple sur le renseignement en matière de sécurité, la défense, les relations internationales et les informations ayant une incidence sur la criminalité et les pouvoirs d'enquête spéciaux) acquises dans le cadre de fonctions officielles et qui ne peuvent être communiquées à une personne ou une autorité qui n'est pas habilitée à en avoir connaissance. Le fait d'enfreindre la loi relative au secret d'État est constitutif d'une infraction pénale passible d'une peine maximale de deux ans d'emprisonnement ou/et d'une amende.

169. Le Code de conduite du Parquet traite par ailleurs de la question de la confidentialité et impose aux procureurs d'éviter toute divulgation ou usage impropre d'une information confidentielle relative aux ministres, aux agents, aux bénéficiaires de marchés publics, aux personnes concernées par une affaire ou aux autres organisations qui entretiennent des rapports professionnels avec le Parquet. Le non-respect de cette confidentialité relève de la procédure disciplinaire du Parquet. Le Code renvoie fort utilement à la politique de « dénonciation » des infractions, mise en place par le Parquet pour que les agents sachent comment faire part de leurs inquiétudes à propos d'une situation à risque élevé ou d'une malversation (y compris une infraction au Code), auprès de qui (en interne et à l'extérieur) et comment demander conseil en cas d'incertitude sur l'attitude à adopter. Cette méthode est conforme à la loi britannique relative aux déclarations faites dans l'intérêt général (Public Interest Disclosure Act).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

170. Il incombe à chaque agent du Parquet de déclarer l'existence d'intérêts/actifs financiers ou de revenus. Ainsi, en dehors des obligations déclaratives imposées pour les cadeaux, les emplois secondaires, les emplois occupés à l'issue de la fonction exercée et les conflits d'intérêts, il n'existe aucune obligation légale de déclaration de patrimoine, de revenus et de charges financières. L'Écosse a mis en place un registre des intérêts financiers des hauts fonctionnaires (qui vaut par conséquent également pour le procureur en chef), dans lequel les intérêts financiers doivent être intégralement déclarés, qu'ils soient constitutifs ou non d'un conflit d'intérêts.

171. L'EEG porte un jugement positif sur les dispositions en vigueur en matière de conflit d'intérêts applicables aux procureurs, en leur qualité à la fois de fonctionnaires classiques (codes de la fonction publique) et de membres de leurs professions respectives (codes du Parquet et codes des avocats et conseillers juridiques). L'EEG observe que, à l'exception des procureurs en chef en Écosse, les procureurs ne sont pas tenus de déclarer leurs intérêts. En l'absence de préoccupations formulées à propos de cas de corruption ou de conflit d'intérêts auxquels seraient mêlés des procureurs (hormis quelques rares cas isolés) et comme cette profession n'est pas considérée comme sujette à ces dérives, d'une part, et compte tenu de l'obligation de déclaration immédiate d'éventuels conflits d'intérêts au directeur de circonscription, d'autre part, l'EEG ne juge pas nécessaire de formuler une recommandation sur l'enregistrement des intérêts financiers.

Contrôle et mise en œuvre

172. Les fautes commises par des procureurs et qui ne sont pas pénalement répréhensibles relèvent de la procédure disciplinaire du Parquet. La plupart du temps, cette procédure disciplinaire est engagée par le supérieur hiérarchique local, sauf si elle peut entraîner la révocation de l'intéressé et que le niveau d'autorité du supérieur n'est pas suffisant. L'audition disciplinaire peut déboucher sur une absence d'avertissement, un avertissement écrit, un dernier avertissement écrit, une mesure avant révocation ou une révocation. L'intéressé peut déposer un recours interne contre cette sanction disciplinaire dans un délai de 10 jours et saisir la juridiction externe compétente en matière de droit du travail. Des statistiques sont établies en matière de négligence professionnelle, faute et conduite déplacée.

173. Lorsque, après enquête policière, le ministère public se saisit d'une affaire dans laquelle un procureur est impliqué, celle-ci est traitée par l'une des divisions centrales de traitement des affaires, spécialisées dans des infractions particulières. Les poursuites pénales engagées à l'encontre des procureurs ne diffèrent pas de celles dont les autres justiciables peuvent faire l'objet ; les procureurs ne bénéficient en effet d'aucune procédure ou immunité particulière du fait de leur fonction. L'Écosse et l'Irlande du Nord comptent des dispositions similaires.

174. Comme nous l'avons indiqué plus haut (voir paragraphe 150), l'EEG estime que la procédure disciplinaire applicable en cas de faute d'un procureur est suffisante. Les procureurs sont soumis à des règles de conduite rigoureuses et précises dans l'exercice de leurs fonctions. Les infractions font l'objet de mesures disciplinaires, qui peuvent aller jusqu'à la révocation. Les procureurs sanctionnés disposent de voies de recours internes et de mécanismes de recours juridictionnel externe.

Conseils, formation et sensibilisation

175. Les procureurs sont informés, lorsqu'ils intègrent leur ordre professionnel respectif, des divers codes de conduite auxquels ils sont soumis. Lors de leur intégration au sein du Parquet, il importe que les procureurs soient informés par leurs supérieurs de leurs obligations nées du Code de la fonction publique, de la loi relative au secret d'État et du Code de conduite du Parquet. Ils disposent par ailleurs à tout moment des informations et des conseils donnés sur le site Web interne du Parquet, qui présentent la politique suivie par l'organisation dans ces domaines. Les conseillers en ressources humaines et les supérieurs hiérarchiques sont par ailleurs en mesure de leur dispenser des conseils supplémentaires.

176. Dans le cadre de leur licence en droit et de leur diplôme de pratique du droit (indispensable pour devenir un conseiller juridique agréé), les procureurs écossais suivent une formation sur leur déontologie, la conduite que l'on attend d'eux, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et les questions connexes. Le ministère public écossais (Scottish Crown Office et Procurator Fiscal Service) organise en outre des stages de déontologie. Aucune formation officielle n'est dispensée dans ce domaine en Irlande du Nord, sauf pour les procureurs qui sont invités à participer de temps en temps à des ateliers facultatifs de gestion des affaires (qui ont lieu le soir pendant une heure et demie) ; ils y apprennent comment traiter de manière satisfaisante les affaires qui leur sont confiées.

177. Il ressort clairement des informations données ci-dessus que la formation des procureurs est assez limitée en matière de déontologie. Leur sensibilisation se limite à quelques modules au moment de leur intégration. Les services de conseil sont assurés par leurs supérieurs hiérarchiques. La surveillance exercée habituellement par ces derniers et la formation initiale dispensée aux nouvelles recrues ne sont pas assez étendues aux yeux de l'EEG, qui considère qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine. La déontologie évolue au fil du temps et requiert une attention constante. Les codes de conduite sont des instruments vivants et tous les procureurs, pas seulement les nouveaux venus, doivent prendre part au renforcement de la déontologie du Parquet ; à cet égard, les cas pratiques présentés et mis en œuvre lors de stages de formation continue organisés régulièrement au sein du service peuvent être une source d'inspiration. **Le GRECO recommande la mise en place d'une formation continue régulière des procureurs en matière de déontologie.**

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

178. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Royaume-Uni :

Concernant les parlementaires

- i. en attendant la mise en place d'un quelconque régime de responsabilité relative au comportement du personnel, qu'il soit clairement indiqué que la responsabilité des membres de la Chambre des Communes et les membres de la Chambre des Lords peut être engagée pour la conduite de leurs personnels lorsque ceux-ci s'acquittent de fonctions officielles en leur nom et que, sauf indication contraire, la conduite de ces personnels devrait être appréciée au regard des normes applicables aux membres du Parlement. De même, les institutions dévolues du Pays de Galles et d'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation (paragraphe 33);**
- ii. envisager la possibilité d'abaisser les seuils de déclaration des participations financières (comme les actions ou les parts sociales). Les institutions dévolues d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation (paragraphe 41);**
- iii. (i) donner des orientations plus claires aux membres de la Chambre des Communes et aux membres de la Chambre des Lords concernant l'acceptation de cadeaux, et (ii) envisager d'abaisser les seuils actuels de déclaration des cadeaux acceptés. Les institutions dévolues d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation (paragraphe 46);**
- iv. que les Codes de conduite de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords, et leurs Codes respectifs, soient modifiés pour que les membres des deux Chambres (et leur personnel) disposent de règles/lignes directrices appropriées concernant leurs relations avec les lobbyistes et autres personnes s'efforçant de peser sur la politique publique au nom d'intérêts particuliers. Les institutions dévolues du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord devraient être priées de prendre des mesures analogues, conformément à la présente recommandation (paragraphe 53);**
- v. (i) revoir les sanctions disciplinaires disponibles en cas de comportement fautif de membres de la Chambre des Communs et la Chambre des Lords de façon qu'elles soient effectives, proportionnées et dissuasives, et ii) mieux décrire dans les guides des Codes de conduite les sanctions applicables en cas de violation des règles (paragraphe 73);**

Concernant les juges

- vi. afin d'assurer le principe de l'inamovibilité des titulaires de fonctions judiciaires, revoir le nombre des juges rémunérés à l'acte en vue de le réduire au profit des juges salariés, particulièrement et en premier lieu s'agissant de la Haute Cour et des tribunaux de district (paragraphe 106);**
- vii. que les orientations et conseils disponibles sur la déontologie judiciaire soient renforcés, pour faire en sorte que les futurs programmes de formation comportent systématiquement un module sur la déontologie, la conduite attendue, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et autres questions connexes (paragraphe 140);**

Concernant les procureurs

- viii. la mise en place d'une formation continue régulière des procureurs en matière de déontologie (paragraphe 177).**

179. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à lui rendre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées d'ici au 30 avril 2014. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

180. Le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : www.coe.int/greco/fr.
