

Adoption: 6 décembre 2013
Publication: 3 février 2014

Public
Greco Eval I/II (2013) 1F

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints

Résumé du Rapport d'Évaluation sur le Bélarus

Adopté par le GRECO
lors de sa 62^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2013)

Les Etats membres du GRECO ont de longue date adopté la pratique de publier les rapports d'évaluation et de conformité peu de temps après leur adoption. Cela vise deux objectifs principaux : assurer la transparence globale du processus du GRECO et faciliter la mise en œuvre des recommandations au niveau national par le biais d'une sensibilisation de la société sur les accomplissements du GRECO.

Le rapport d'évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur le Belarus a été adopté par le GRECO lors de sa 56e réunion plénière (juin 2012) et les autorités ont été invitées à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique. Depuis, à plusieurs reprises, le Bureau et le comité plénier se sont inquiétés du fait que le caractère confidentiel dudit rapport n'ait pas été levé. Le 16 octobre 2013, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a adressé une lettre au ministère des Affaires étrangères du Belarus intimant le gouvernement à se conformer à la politique de transparence positive telle qu'appliquée et acceptée au sein du GRECO. Le 8 novembre 2013, lors de sa 66e réunion, le Bureau a chargé le Secrétariat de préparer un résumé du rapport d'évaluation en vue de son adoption par la plénière lors de sa 62e réunion (2-6 décembre 2013) et de sa publication, conformément à l'article 34, paragraphe 2, du Règlement intérieur.

Lors de sa 62e réunion plénière (Strasbourg, 2-6 décembre 2013), le GRECO a décidé qu'en l'absence d'une autorisation de la part des autorités du Belarus à publier le rapport dans son intégralité, ce résumé sera rendu public le 3 février 2014.

Les Conclusions du Rapport d'évaluation des Premier et Deuxième cycles conjoints sur le Belarus sont reprises ci-après¹:

267. « Il est difficile de déterminer l'étendue de la corruption au Belarus car on dispose de peu d'informations fiables à ce sujet. Bien que les autorités considèrent la corruption comme un phénomène systémique présentant des aspects sociaux, économiques et organisationnels, l'ampleur du problème et les formes qu'il prend sont encore peu claires. Certaines informations semblent indiquer que la corruption au quotidien (ou corruption de bas niveau) est moins endémique car elle est mieux contrôlée à l'aide de mesures d'application de la loi et que le problème de la corruption au Belarus est plus inquiétant aux échelons supérieurs de la hiérarchie et au sein de entreprises contrôlées de manière prédominante par l'Etat. Les données d'enquête sont limitées et insuffisantes pour obtenir un aperçu adéquat de la situation et il n'existe pratiquement aucune information provenant de sources indépendantes de l'Etat. L'information étrangère et internationale est aussi limitée, bien que, selon l'indice de la perception de la corruption de Transparency International, le classement du Belarus reste bas en comparaison avec les Etats membres du GRECO. Il est donc nécessaire d'étudier la situation de plus près pour parvenir à une meilleure compréhension du problème de la corruption, des vulnérabilités et des risques en ce domaine, qui pourra servir de base aux mesures de lutte contre ce phénomène. Ce qui est abondamment clair, bien plus d'ailleurs que l'étendue effective de la corruption dans le pays, est le fait que les autorités – au niveau le plus élevé et dans l'ensemble de la hiérarchie – accordent une forte priorité à la lutte contre la corruption, ce que confirme l'adoption d'une législation anticorruption spécifique, qui s'accompagne de décrets présidentiels sur un grand nombre de questions, y compris sous la forme de programmes nationaux de lutte contre la corruption. On ne sait pas clairement jusqu'à quel point ces mesures ont porté des fruits, puisqu'il n'y a pas d'analyse systématique et d'évaluation des progrès accomplis.

¹ Document GRECO Eval I-II Rep(2011) 3F.

268. Bien que le principe de la séparation des pouvoirs entre la législature, l'exécutif et le système judiciaire soit reconnu comme un principe fondamental à l'article 6 de la Constitution du Belarus, d'autres parties de la Constitution et certains textes de loi contredisent et s'opposent en fait à ce principe essentiel. Les pouvoirs étendus accordés au Président de la République dans la Constitution et dans la pratique sont fortement critiqués par la communauté internationale comme étant contraires aux principes de la démocratie pluraliste, de la prééminence du droit et de la protection des droits de l'homme. Ces principes constituent aussi une référence essentielle pour le GRECO en tant qu'organe du Conseil de l'Europe. Particulièrement importants à cet égard sont les pouvoirs étendus accordés au Président non seulement dans le domaine de l'exécutif au niveau central et local, mais aussi dans le domaine législatif et judiciaire. Ce système, qui ne respecte pas le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, conduit inévitablement au développement d'une structure privée des poids et contrepoids nécessaires, indispensables à un Etat de droit ainsi qu'à l'efficacité de la lutte contre la corruption à tous les niveaux. L'efficacité et la crédibilité du Belarus dans la lutte contre la corruption à tous les niveaux s'en trouvent affectées.
269. L'approche hiérarchique du sommet – le Président – vers la base, telle que définie dans la Constitution, se reflète clairement dans la structure organisationnelle mise en place pour lutter contre la corruption. Le Bureau du Procureur général, qui est directement responsable devant le Président, est l'autorité de coordination de la lutte contre la corruption. D'autres organes d'application de la loi (ministère de l'Intérieur (milice), Commission de sécurité de l'Etat (KGB) et Commission d'enquête) sont aussi inclus dans cette structure, ainsi que d'autres organes publics pertinents (Chambre de contrôle de l'Etat, administration des douanes, gardes-frontières, Banque nationale et armée). Cette structure dépend, dans une large mesure, des autorités chargées de l'application de la loi et est peut-être efficace pour exécuter des ordres. Cependant, on peut douter de son efficacité pour identifier des problèmes spécifiques ou locaux et développer des mesures ponctuelles adéquates de lutte contre la corruption dans les différents secteurs de l'administration publique, ainsi que pour mettre en œuvre des mesures préventives générales. A cela s'ajoute le fait que de nombreux organismes et groupes d'intérêts ne faisant pas partie des structures publiques/étatiques traditionnelles sont très peu représentés. La participation de représentants de la société civile au sens large, véritablement indépendants de l'Etat, qui est considérée comme un élément essentiel de la lutte contre la corruption dans de nombreux pays, est largement absente au Belarus. De plus, les programmes anticorruption biélorusses devraient être plus fortement axés sur les mesures de prévention, par opposition à la prévention du crime en général et aux mesures d'application de la loi en particulier. De ce point de vue également, un haut degré de transparence de l'administration publique constitue une pierre angulaire de la prévention de la corruption, tout comme le droit à l'expression d'opinions divergentes et l'existence de médias réellement indépendants, domaines où l'on considère généralement que de graves insuffisances subsistent au Belarus. Il serait donc urgent de réorienter les programmes anticorruption existants ou d'en développer de nouveaux.
270. Le système d'application de la loi du Belarus est un système solide ; les différents organes disposent d'un certain degré de spécialisation, notamment la possibilité d'utiliser des techniques d'enquête spéciales et d'appliquer des mesures de saisie ou de confiscation. Cependant, le caractère strictement hiérarchisé du système actuel ne laisse guère de place à l'indépendance opérationnelle et à l'autonomie des agents des organes de répression ou d'autres agents de la fonction publique.
271. Les dispositions constitutionnelles et législatives visant à assurer l'indépendance de la magistrature sont loin d'être adéquates. Le cadre légal actuel assure à l'exécutif, c'est-à-dire au

Président de la République, des pouvoirs étendus, notamment en ce qui concerne la nomination et le renvoi des juges de la Cour constitutionnelle, des juges des tribunaux généraux et des tribunaux de commerce, ainsi que la composition de leurs présidiums respectifs. Les pouvoirs de l'exécutif s'étendent également aux procédures disciplinaires et aux sanctions contre les juges. Des pouvoirs aussi étendus ne sont pas compatibles avec le principe de l'indépendance judiciaire.

272. Particulièrement préoccupant également est le fait qu'en sus des immunités prévues dans la Constitution, le Code de procédure pénale établit des procédures spécifiques autorisant uniquement certains hauts fonctionnaires, sur autorisation explicite du Président, à initier une procédure pénale contre un nombre important d'officiels de haut niveau occupant des fonctions figurant sur le registre protocolaire du Président de la République (joint en annexe à ce rapport).
273. Les personnes morales sont soumises à une réglementation détaillée dans le Code civil. Bien que le système d'enregistrement des personnes morales aient été suffisamment modernisés ces dernières années, il reste encore marqué par les déficiences qui permettent aux sociétés "d'une journée" d'être utilisées comme écran pour dissimuler des infractions de corruption, les normes comptables internationalement reconnues n'ont pas encore été pleinement introduites et les personnes morales ne peuvent être tenues pour responsables d'une infraction pénale.
274. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Belarus :
- i. **réaliser des études détaillées, y compris au moyen d'enquêtes indépendantes de l'Etat, pour parvenir à une meilleure compréhension du phénomène, de l'étendue et des risques de la corruption dans les différents secteurs et aux différents niveaux de l'administration publique, dans le secteur privé et parmi les citoyens ordinaires, afin de disposer d'une base plus solide pour cibler les problèmes de façon à la fois adaptée et spécifique (paragraphe 51) ;**
 - ii. **assurer, au sein de la structure de coordination de la lutte contre la corruption, une représentation plus large et permanente du secteur non gouvernemental (notamment par le biais des organisations non gouvernementales indépendantes, des universitaires ou des médias, par exemple) (paragraphe 56) ;**
 - iii. **établir une stratégie et un plan d'action détaillés de lutte contre la corruption reposant sur des faits et mettant fortement l'accent, en sus des mesures d'application de la loi, sur la prévention de la corruption, notamment en ce qui concerne la nécessité de renforcer la transparence de l'administration publique, la liberté d'expression et le développement de médias indépendants. Cette stratégie et ce plan d'action devront couvrir l'ensemble des composantes du secteur public et devront être accompagnés d'un calendrier réaliste pour la mise en œuvre et l'évaluation des effets ; ils devraient également prendre en compte les résultats des programmes antérieurs en matière de lutte contre la corruption (paragraphe 60) ;**
 - iv. **assurer un suivi indépendant, détaillé et objectif, distinct des organes chargés de l'application de la loi, de la mise en œuvre et de l'impact des programmes anticorruption. La société civile devrait être en mesure de contribuer à ce suivi et de donner son avis sur les résultats de ce type de suivi (paragraphe 61) ;**

- v. **renforcer l'indépendance opérationnelle des différents organes d'application de la loi et de leur personnel d'enquête, en l'accompagnant des normes de responsabilité nécessaires à un système de poids et contrepoids adéquats, conformément au principe de la prééminence du droit (paragraphe 122) ;**
- vi. **fournir régulièrement au personnel d'application de la loi spécialisé dans la prévention et la détection de la corruption une formation standardisée au sujet des typologies de la corruption et de la prévention et la détection des infractions de corruption (paragraphe 123) ;**
- vii. **faire en sorte que i) la Commission d'enquête nouvellement créée possède et/ou développe, en tant que de besoin, un niveau de spécialisation adéquat pour traiter les investigations sur la corruption et que ii) son personnel reçoive une formation permanente spécialisée sur les particularités des infractions de corruption et de l'enquête sur ces infractions, y compris la dimension internationale (paragraphe 124) ;**
- viii. **renforcer l'indépendance du Bureau du Procureur général et de tous les autres procureurs à l'égard de toute influence indue et impropre (à tous les niveaux) et, ce faisant, assurer que cet organe est soumis à un système de poids et contrepoids adéquat, comme le requiert le principe de la prééminence du droit (paragraphe 127) ;**
- ix. **renforcer l'indépendance judiciaire de la Cour constitutionnelle, en particulier s'agissant de la nomination et de la révocation des juges, en respectant pleinement les principes de séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit (paragraphe 131) ;**
- x. **instaurer un mécanisme collégial indépendant (comme un Conseil supérieur de la justice) chargé de la sélection des candidats à la fonction de juge et ainsi de réduire, dans la mesure du possible, le rôle du Président dans la nomination des juges des tribunaux et dans la formation d'organes du système judiciaire comme le présidium de la Cour suprême et le présidium du Haut Tribunal de commerce (paragraphe 132) ;**
- xi. **prendre des mesures pour renforcer l'indépendance de la magistrature, notamment i) en prévoyant des garanties législatives pour assurer l'inamovibilité des juges et ii) en révisant la procédure applicable à la cessation de fonctions des juges (que ce soit à la fin de toute période d'emploi initiale et/ou temporaire), à leur révocation et à l'introduction d'actions disciplinaires à leur encontre (paragraphe 133) ;**
- xii. **i) limiter l'immunité présidentielle à la durée du mandat du Président et ii) établir des critères spécifiques, objectifs et transparents à appliquer par le Parlement en vue de l'examen des demandes de levée de l'immunité parlementaire, et pour assurer que les décisions en matière d'immunité ne soient aucunement affectées par des considérations politiques et reposent uniquement sur le bien-fondé de la demande soumise à examen (paragraphe 142) ;**
- xiii. **i) supprimer le pouvoir accordé au Président de la République d'approuver ou de refuser l'ouverture d'une procédure pénale, y compris dans les affaires de corruption, à l'encontre des personnes qui occupent des fonctions figurant sur le registre protocolaire du Président de la République et ii) réduire substantiellement**

le nombre de fonctionnaires auxquels s'appliquent des procédures spécifiques limitant l'investigation/la poursuite des infractions de corruption, afin de porter ce nombre au minimum requis dans une société démocratique (paragraphe 144) ;

- xiv. examiner la possibilité d'introduire la confiscation *in rem*, accompagnée de sauvegardes pertinentes, conformément au principe de la prééminence du droit (paragraphe 170) ;**
- xv. adopter des mesures visant à décentraliser et mieux répartir les pouvoirs et l'influence exercés par le Président au sein de l'exécutif et de l'administration publique, afin de renforcer l'indépendance et la responsabilité publique des divers organes de l'administration au Belarus (paragraphe 219) ;**
- xvi. i) établir une structure, distincte des autorités chargées de l'application de la loi, dotée d'un degré d'indépendance approprié et dans laquelle la société civile indépendante est largement représentée, pour coordonner la mise en œuvre des divers programmes de lutte contre la corruption au sein de l'administration publique et ii) établir un mécanisme pour une évaluation permanente de la mise en œuvre des programmes et plans d'action sectoriels de lutte contre la corruption au sein de l'administration publique (paragraphe 220) ;**
- xvii. établir un mécanisme chargé à la fois d'un suivi indépendant et de la promotion de l'application de la législation relative à l'accès à l'information publique (paragraphe 221) ;**
- xviii. créer une fonction de médiateur, entièrement indépendante de l'exécutif, avec pour mandat de traiter les plaintes du public au sujet d'abus administratifs de la part des autorités de l'Etat (paragraphe 222) ;**
- xix. préciser et harmoniser les règles définissant les cadeaux que peuvent accepter les agents publics (paragraphe 224) ;**
- xx. i) introduire une obligation et des règles/lignes directrices claires pour que les employés et les fonctionnaires de l'administration publique déclarent les cas de corruption ou les soupçons qui peuvent leur apparaître dans le cadre de leurs fonctions ; ii) instaurer une protection adéquate des employés et fonctionnaires de l'administration publique qui déclarent de bonne foi des soupçons de corruption (« donneurs d'alerte ») et iii) promouvoir une large sensibilisation à ces mesures auprès des employés et des fonctionnaires de l'administration publique (paragraphe 225) ;**
- xxi. i) établir un Code de conduite/d'éthique modèle, incluant notamment des directives positives à l'intention des employés et des fonctionnaires de l'administration publique dans leurs relations quotidiennes avec le public et ii) veiller à mettre en place des activités de formation continue sur la mise en œuvre de ces instruments réglementaires, notamment en ce qui concerne la prévention de la corruption (paragraphe 226) ;**
- xxii. i) renforcer les fonctions de contrôle matériel des autorités d'enregistrement pour ce qui est des informations pertinentes sur les personnes morales dans le**

processus d'enregistrement afin d'éliminer les possibilités d'établir des sociétés fictives ou "d'un jour", et ii) renforcer le rôle et l'accessibilité du registre unifié des personnes morales pour ce qui est de l'identification des véritables fondateurs et des buts des personnes morales enregistrées ou ayant fait l'objet d'une liquidation (paragraphe 264) ;

xxiii. adopter une législation comptable moderne conforme aux normes comptables internationales et d'assurer l'application uniforme de ces normes au regard des personnes morales (paragraphe 265) ;

xxiv. adopter une législation adéquate afin d'établir la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions de corruption et de pouvoir imposer, en pareils cas, des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris des sanctions monétaires, conformément aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 266).

275. Conformément à la Règle 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités du Belarus à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2013.

276. Enfin, le GRECO invite les autorités du Belarus à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique. »