

Strasbourg, 14 septembre 2001

Public
Greco Eval I Rep (2001) 8F Final

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur le Royaume-Uni

Adopté par le GRECO
lors de la 6^{ème} Réunion plénière
(Strasbourg, 10-14 septembre 2001)

I. INTRODUCTION

1. Le Royaume-Uni était le onzième Etat membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du premier cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après l'EEG) se composait des experts suivants : M. Michael De Feo, Directeur-adjoint du Federal Bureau of Investigation (Etats-Unis, expert des questions répressives), M. Endre Bocz, ancien Procureur en chef du Parquet métropolitain (Hongrie, expert des questions de justice pénale) et M. John Buckley, Commissaire aux comptes à la Cour des comptes (Irlande, expert des questions d'orientation). Accompagnés d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, l'EEG s'est rendue au Royaume-Uni du 26 au 30 mars 2001. Elle avait reçu au préalable une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document GRECO Eval I (2001) 4), ainsi que les textes de loi pertinents.
2. L'EEG a rencontré le sous-Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, des représentants du Home Office (Ministère de l'Intérieur), du Département du Lord Chancelier (Ministère de la justice), de l'Exécutif écossais, du Bureau pour l'Irlande du Nord, du Serious Fraud Office, du parquet (Crown Prosecution Service), du Crown Office (Ecosse), de la Metropolitan Police, du Service National de Renseignement (National Criminal Intelligence Service), du National Crime Squad, de la Police de Strathclyde (Ecosse), de l'Inspection générale de la police (Inspectorate of Constabulary), de l'Autorité des réclamations de la police (Police Complaints Authority), de l'Administration des douanes, du Ministère de l'environnement, du transport et des régions, de l'Office of Government Commerce, de l'Administration fiscale, de la Cour des Comptes (National Audit Office), du Foreign Office et du Cabinet Office. A la Chambre des Communes, l'EEG a rencontré un groupe de Députés (des membres de la Commission de développement international de la Chambre des Communes) ainsi que le Commissaire Parlementaire aux normes de conduite et des représentants du Registre des Intérêts des Membres de la Chambre des Communes.
3. L'EEG a également rencontré des représentants de Transparency International (Royaume-Uni), de Public Concern at Work, de l'Institut des experts-comptables d'Angleterre et du Pays de Galles, de l'Association Juridique d'Angleterre et du Pays de Galles, et de la Confédération de l'industrie britannique.
4. Il est rappelé que le GRECO a décidé, lors de sa deuxième réunion plénière (décembre 1999) que le premier cycle d'évaluation irait du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2001 et que, conformément à l'article 10.3 de son Statut, la procédure d'évaluation porterait sur les éléments suivants :
 - Principe directeur 3 (ci-après dénommé « PD 3 » : les autorités chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, moyens pour l'obtention de preuve, indépendance et autonomie) ;
 - Principe directeur 7 (ci-après « PD 7 » : personnes ou organismes spécialement chargés de la lutte contre la corruption, moyens mis à leur disposition) ;
 - Principe directeur 6 (ci-après « PD 6 » : immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption).
5. A la suite des entretiens mentionnés dans le paragraphe 2 ci-dessus, les experts de l'EEG ont soumis au Secrétariat leurs observations et leurs propositions de recommandations concernant chaque secteur examiné. Le présent rapport a été établi à la lumière de ces travaux. Il a pour principal objet d'évaluer les mesures – et, si possible, leur efficacité – adoptées par les autorités

du Royaume-Uni pour satisfaire aux obligations qui découlent des PD 3, 6 et 7. La première partie du rapport décrit le phénomène de corruption au Royaume-Uni, la stratégie globale anticorruption, les institutions et les autorités responsables de la lutte contre la corruption (fonctionnement, structures, compétences, expertise, moyens et spécialisation), ainsi que le système d'immunité protégeant certaines personnes contre d'éventuelles poursuites pour corruption. La deuxième partie du rapport est une analyse critique de la situation décrite dans la première partie, comprenant notamment un examen de la conformité du dispositif anticorruption du Royaume-Uni aux engagements liés aux PD 3, 6 et 7. Enfin, ce rapport comprend une liste de recommandations du GRECO à l'intention des autorités du Royaume-Uni, afin que ce pays se mette davantage en conformité avec les Principes directeurs en question.

II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION

a. Le phénomène de la corruption et sa perception au Royaume-Uni

6. Le Royaume-Uni est un Etat insulaire séparé de l'Europe continentale par la Manche et la mer du Nord. Sa seule frontière terrestre commune avec un autre Etat est celle qui le sépare de la République d'Irlande. En 1997, le Royaume-Uni comptait environ 59 millions d'habitants, dont 52.200.000 en Angleterre et au Pays de Galles, 5.100.000 en Ecosse et 1.700.000 en Irlande du Nord. En 1999, son PIB par habitant atteignait \$ 22.861, c'est-à-dire un niveau légèrement supérieur à la moyenne de l'Union européenne¹.
7. Depuis que l'Etat a pris sa forme actuelle en 1921, le Royaume-Uni a toujours eu trois juridictions en matière de droit pénal : l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord, chacune de ces juridictions disposant de son propre système de tribunaux. Le droit écossais diffère beaucoup de celui des deux autres juridictions. Par ailleurs, en 1998 a commencé un processus (appelé « devolution ») de transfert de certains des pouvoirs détenus par l'exécutif central et les institutions parlementaires à Londres, c'est-à-dire le Gouvernement du Royaume-Uni, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords (les deux chambres du Parlement de Westminster), vers les organes suivants créés en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord : le Parlement écossais et les Ministres écossais (l'« Exécutif écossais »), l'Assemblée nationale du Pays de Galles et son Cabinet (également appelé « Ministres ») et l'Assemblée d'Irlande du Nord et le Comité exécutif d'Irlande du Nord. En vertu de la « devolution », le Parlement écossais dispose aujourd'hui de pouvoirs étendus dans les domaines du maintien de l'ordre et du droit pénal. En Irlande du Nord et au Pays de Galles, cette responsabilité n'a pas été dévolue et continue de relever du Parlement de Westminster et du gouvernement central.
8. Alors que les autorités du Royaume-Uni admettent le caractère insidieux de la corruption et les difficultés à en mesurer l'étendue, la corruption n'est pas généralement perçue comme un problème grave au Royaume-Uni. Le pays est classé au 13^e rang de l'Indice 1999 de perception de la corruption de Transparency International (rapport 2000). Par ailleurs, selon les dernières statistiques en matière de criminalité pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, le nombre de condamnations pour corruption dans ces juridictions est demeuré constamment à un niveau très bas entre 1993 et 1999². En ce qui concerne l'Ecosse, l'EEG a été assurée

¹ Cette évaluation concerne uniquement le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord et non les Dépendances du Royaume, ni les Territoires d'outre-mer.

² En 1999, par exemple, il y a eu 8 poursuites et 7 condamnations au titre de l'article 1 du Prevention of Corruption Act de 1906 et 7 poursuites et 3 condamnations au titre de l'article 1 du Public Bodies Corrupt Practices Act de 1889 ont été enregistrées en Angleterre et au Pays de Galles, et aucune en Irlande du Nord. Ces chiffres ne tiennent pas compte des cas

qu'aucune condamnation pour corruption n'avait été enregistrée dans cette juridiction au cours des dernières années. Le Panorama international des victimes de la criminalité 2000 indique un bas niveau de corruption dans le secteur public du Royaume-Uni : sur un total de 5500 réponses émanant du Royaume-Uni, seulement trois ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si un agent public (défini comme incluant les agents de la police et des douanes) avait sollicité un pot-de-vin de leur part.

9. Toutefois, malgré le nombre relativement peu élevé de rapports traitant de la corruption au Royaume-Uni, les autorités de ce pays admettent la nécessité d'une vigilance constante contre la menace que représente ce phénomène pour l'économie internationale et nationale, le droit à l'égalité de traitement et la démocratie elle-même. C'est pourquoi le Home Office (Ministère de l'intérieur), Ministère du gouvernement central responsable de « la loi et l'ordre », a récemment entrepris d'actualiser et de rationaliser la législation pénale pertinente. Cette initiative intervient immédiatement après une campagne de grande ampleur pour l'amélioration des normes générales de conduite dans la vie publique. En outre, deux textes législatifs récemment adoptés sur le droit d'informer et le droit à l'information devraient contribuer fortement, bien que de manière indirecte, à la prévention de la corruption. Enfin, la visite de l'EEG au Royaume-Uni a coïncidé avec un débat important sur le rôle du pays dans la lutte internationale contre la corruption, débat suscité dans une large mesure par une grande enquête menée par la Commission du développement international de la Chambre des Communes.

La loi pénale sur la corruption

10. Les délits de corruption relèvent actuellement à la fois de la « common law » (jurisprudence) et de la législation (parlementaire) au Royaume-Uni. De manière plus spécifique, la « common law » d'Angleterre et du Pays de Galles, comme celle d'Ecosse, incluent le délit de versement de pot-de-vin à un fonctionnaire mais les champs d'application de ces délits ne se recoupent pas nécessairement (le versement de pot-de-vin à une personne investie de fonctions judiciaires est cependant puni par la « common law » dans les deux juridictions). Dans la législation pénale, trois textes de loi différents contiennent des dispositions relatives à la corruption : le Public Bodies Corrupt Practices Act de 1889, le Prevention of Corruption Act de 1906 et le Prevention of Corruption Act de 1916 (l'ensemble de ces lois étant nommé les Lois sur la prévention de la Corruption de 1889 et 1916). Ces lois s'appliquent à l'ensemble du Royaume-Uni.
11. Ces lois couvrent la corruption active et passive dans les secteurs privé et public. Leur définition de comportement lié à la corruption concerne toutes les personnes ayant des relations d'agent principal et toutes sortes de cadeaux ou de contrepartie de valeur. Selon la loi sur l'interprétation de 1978, le terme « personne » comprend toute personne juridique. Les délits de corruption en vertu des Lois sur la prévention de la Corruption peuvent être jugés « either way », à savoir soit sur la base d'un acte d'accusation (devant un juge ou un jury), soit de manière simplifiée (en l'absence de jury). La peine maximale pour les délits de corruption prévus par la loi est de sept ans d'emprisonnement.
12. La corruption est une infraction principale dans la législation du Royaume-Uni sur le blanchiment des capitaux.

où la corruption n'a pas été l'infraction principale et, bien évidemment, les cas où une activité liée à la corruption était prévue par une peine différente.

La réforme du droit pénal

13. Le problème que posent les Prevention of Corruption Acts de 1889 à 1916 est qu'ils utilisent le terme « corruptly » pour décrire le délit mais sans toutefois le définir. Par ailleurs, bien que le délit de corruption au titre de la loi de 1906 Act porte sur « toute personne employée par une autre ou agissant en son nom » et qu'il s'applique, en tant que tel, à la fois au secteur public et au secteur privé, aucun des textes de loi ne semble s'appliquer aux juges. Le versement de pot-de-vin à un membre de la Chambre des Communes ou de la Chambre des Lords, ou l'acceptation d'un pot-de-vin par un membre d'une de ces assemblées, ne constituent pas non plus une infraction légale. Et bien qu'il semble que les dispositions de la « common law » sur les pots-de-vin en Angleterre et au Pays de Galles puisse s'appliquer aux Membres du Parlement (c'est là l'interprétation donnée par un juge de première instance, qui n'a pas encore été confirmée en appel), il ne fait aucun doute que cela n'est pas le cas en Ecosse. Enfin, la distinction présente dans les trois textes de loi entre « un membre, agent ou employé d'un organe public » et d'autres agents employés par une personne ou agissant en son nom n'est pas sans intérêt. L'article 2 de la loi de 1916 contient en particulier la présomption suivante s'appliquant uniquement à propos d'organes publics :

« Lorsque dans une procédure ouverte à l'encontre d'une personne pour un délit perpétré en infraction du Prevention Corruption Act de 1906 ou du Public Bodies Corrupt Practices Act de 1889, il est prouvé qu'une somme d'argent, un cadeau ou toute autre forme de rétribution a été payée donnée ou reçue par une personne employée au service de Sa Majesté, d'un Ministère ou d'un autre organisme public, par une personne, ou l'agent d'une personne, signataire d'un contrat avec les services de Sa Majesté, un Ministère ou un autre organisme public, ou cherchant à obtenir un tel contrat, la somme en question, le cadeau ou la rétribution seront censés, faute de preuves du contraire, avoir été payés, donnés ou reçus "pour corrompre", à titre de pot-de-vin ou de rémunération, tel que mentionné dans l'une et/ou l'autre de ces lois ».

14. La situation juridique présentée ci-dessus a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment celles de la Commission des lois pour l'Angleterre et le Pays de Galles³. Dans un rapport publié en mars 1998, la Commission des lois a qualifié la législation sur la corruption de « dépassée, imprécise et contradictoire » et a proposé l'introduction d'une nouvelle infraction légale en matière de corruption. Un autre rapport évoquant la nécessité de rendre plus claire la législation concernant le versement ou l'acceptation d'un pot-de-vin impliquant un membre du Parlement a été publié par la Commission conjointe sur les privilèges parlementaires en mars 1999. La ratification par le Royaume-Uni de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (ci-après « Convention de l'OCDE ») a également donné un élan à la réforme législative. A cette occasion, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales a procédé à un examen de la législation nationale afin d'évaluer sa conformité aux exigences contenues dans la Convention. Ce Groupe de travail a conclu qu'« il n'était pas en mesure de déterminer si la corruption d'agents publics étrangers était couverte par la législation ou par la "common law" ». Par ailleurs, le groupe a encouragé les autorités du Royaume-Uni à étendre la compétence des juridictions⁴ aux délits de corruption commis à l'étranger.

³ La Commission des lois est un organe indépendant créé par le Parlement de Westminster en 1965 (parallèlement à une commission semblable pour l'Ecosse) pour superviser la législation de l'Angleterre et du Pays de Galles et recommander des réformes lorsque cela est nécessaire.

⁴ Dans l'état actuel de la législation, les tribunaux du Royaume-Uni n'ont pas pouvoir de juridiction sur les délits de corruption commis en totalité à l'étranger, à l'exception de ceux commis par des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. La législation nationale, cependant, n'interdit pas l'extradition des nationaux.

15. En réponse, le Home Office a publié en juin 2000 un Livre blanc (ci-après « le Livre blanc ») contenant les propositions suivantes pour la réforme du droit pénal de la corruption en Angleterre et au Pays de Galles : introduction d'un délit unique de corruption couvrant à la fois le secteur public et le secteur privé (ce délit s'appliquerait aux juges et aux membres du Parlement) ; suppression de la présomption de corruption concernant les agents publics prévue à l'article 2 du Prevention of Corruption Act de 1916 ; définition dans la législation de ce que signifie « agissement de corruption » ainsi que de la notion d'« agent » ; inclusion du « trafic d'influence » dans le délit de corruption dans les cas où une décision d'agents publics impliquant des intermédiaires est visée⁵ ; élargissement du délit de corruption passive ou active d'un agent public au-delà de la population du Royaume-Uni (à savoir que l'infraction s'appliquerait dans le cas d'agents publics étrangers) ; et reconnaissance de la compétence des tribunaux nationaux pour les délits de corruption commis à l'étranger par des ressortissants du Royaume-Uni ainsi que pour ceux commis entièrement ou en partie à l'intérieur de leur juridiction⁶.
16. Au moment de la visite de l'EEG, le Home Secretary (le ministre responsable du Home Office) ne s'était pas encore engagé sur un calendrier spécifique pour la présentation du projet de loi pertinent au Parlement. Il a cependant indiqué que celle-ci aurait lieu « le plus tôt possible »⁷. Pour ce qui est de l'Ecosse, l'EEG a été informée de l'intention de l'Exécutif écossais de présenter un projet de loi sur la corruption au Parlement écossais le plus tôt possible. L'Exécutif écossais et le Bureau pour l'Irlande du Nord ont tous deux participé aux discussions en vue de la réforme de la législation sur la corruption et l'EEG a été assurée que, bien que l'Ecosse souhaite disposer de sa propre législation, celle-ci poursuivrait des objectifs identiques à celle de l'Angleterre et du Pays de Galles⁸.

Améliorer les normes de conduite dans la vie publique

17. Les propositions législatives présentées ci-dessus, dans la mesure où elles concernent le secteur public, ne représentent qu'une partie d'un effort continu et général visant à assurer des normes de bonne conduite élevées dans le secteur. En réponse à la préoccupation du public à l'égard du nombre d'affaires de niveau important, une commission a été mise en place en 1994 pour examiner le secteur. La Commission des normes de conduite dans la vie publique est un organe public non ministériel chargé par le Premier Ministre du Royaume-Uni de « réfléchir aux normes de conduite de toutes les personnes investies d'une fonction publique, notamment du point de vue des dispositions concernant les activités financières et commerciales, et de faire des recommandations sur les changements nécessaires pour garantir le respect des normes de conduite les plus rigoureuses dans la vie publique. » Le mandat de la Commission a été élargi en 1997, date à laquelle il lui a été demandé « d'examiner les questions relatives au financement des partis politiques et de faire des recommandations au sujet d'éventuelles modifications des dispositions actuelles. »
18. La Commission a publié jusqu'ici notamment un rapport consacré aux Membres du Parlement⁹, aux Ministres, aux fonctionnaires et aux « quangos » (sociétés nationales de service public)¹⁰

⁵ Dans une déclaration publiée après la visite de l'EEG, le Home Secretary a annoncé que le nouveau délit de trafic d'influence s'appliquerait à la fois au secteur public et au secteur privé.

⁶ La nouvelle infraction sur la corruption continuera à être « triable either way » et la peine maximale continuera à être 7 ans d'emprisonnement.

⁷ Le 20 juin 2001, la Reine a annoncé au gouvernement l'intention d'inclure la législation sur la corruption dans la session parlementaire 2001/2002.

⁸ Le Home Secretary a annoncé après la visite de l'EEG que le projet de loi couvrirait également l'Irlande du Nord.

⁹ La Chambre des Lords n'est pas prise en compte dans le premier rapport.

¹⁰ Organes publics non ministériels (NDPB) et institutions du Service national de santé.

(premier rapport), un rapport sur les organisations publiques locales soutenues par l'Etat¹¹ (second rapport), un rapport sur les pouvoirs publics locaux en Angleterre, au Pays de Galles et en Ecosse (troisième rapport), un rapport sur le financement des partis politiques au Royaume-Uni (cinquième rapport) et un rapport sur la Chambre des Lords (septième rapport). Elle a formulé un certain nombre de recommandations dont la majorité a été acceptée par le Gouvernement ou le Parlement¹².

19. L'une des préoccupations essentielles de la Commission a été la mise en place de codes de conduite adaptés, prévoyant notamment la divulgation des intérêts privés en relation avec des responsabilités publiques, et dont le respect serait assuré par une instance de contrôle indépendante. Le premier de ces codes a été le Code de la fonction publique adopté en janvier 1996¹³. Ce code n'a pas force de loi¹⁴ et il n'apparaît donc pas clairement si les violations de ses dispositions peuvent donner lieu à des poursuites judiciaires. Largement fondé sur des valeurs, ce document fait toutefois partie d'un code plus détaillé, le *Civil Service Management Code*¹⁵. Les deux codes font partie des termes et conditions d'emploi des fonctionnaires. Ils contiennent des dispositions en matière de conflits d'intérêts mais ils ne prévoient aucune disposition en matière de déclaration de conflits d'intérêts. Les appels déposés par des fonctionnaires dans les cas de convenance et de conscience prévus par le Code de la fonction publique sont entendus par les Commissaires de la fonction publique. Les fonctionnaires d'Irlande du Nord sont soumis à un code distinct, mais en grande partie semblable, et leurs appels sont entendus par un groupe spécial de commissaires. En ce qui concerne les Ministres, le Premier Ministre produit un Code de conduite qui leur fournit des lignes directrices détaillées sur comment gérer les conflits d'intérêts et qui exige la déclaration confidentielle des intérêts privés (auprès du Chef de Service Permanent), mais il n'existe aucune exigence d'enregistrement centralisé des intérêts ni de mécanisme de contrôle indépendant. Le Code est produit au titre du *Civil Service Order in Council*, mais il ne dispose pas d'une base statutaire. Au même titre que les membres de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords, les Ministres sont soumis aux règles de conduite et aux codes qui s'appliquent à tous les membres.
20. Les membres de la Chambre des Communes disposent aussi depuis juillet 1996 d'un code et d'un guide sur les règles de conduite des parlementaires. Ces deux documents n'ont pas force de loi. Bien que le code comporte des dispositions en matière de déclaration d'intérêts financiers, certains parlementaires interrogés par l'EEG ont indiqué qu'une plus grande clarté était nécessaire en ce domaine. L'application du code est contrôlée par la Commission des normes et des privilèges (Standards and Privileges Committee). Les réclamations sont examinées par le Parliamentary Commissioner for Standards, qui ne dispose toutefois légalement d'aucun pouvoir d'obliger un parlementaire à comparaître ou à divulguer des intérêts. Les membres de la Chambre des Lords sont soumis à deux résolutions, n'ayant pas force de loi, adoptées en novembre 1995 et qui prévoient une déclaration d'intérêts dans ce qui a été décrit à l'EEG comme certains « cas très limités ».

¹¹ Institutions d'enseignement supérieur et de formation continue, écoles subventionnées, conseils de formation et de soutien aux entreprises, entreprises d'intérêt local et associations de logement reconnues.

¹² Dans ses quatrième et sixième rapports, la Commission examine la manière dont ont été suivies ses recommandations

¹³ A la suite de la « devolution », un Code amendé a été publié afin d'élargir son applicabilité aux fonctionnaires du Gouvernement du Royaume-Uni, de l'Exécutif Ecossais et de l'Assemblée Nationale du Pays de Galles.

¹⁴ Au moment de la visite de l'EEG, cependant, il était envisagé de présenter un projet de loi sur la fonction publique au Parlement de Westminster.

¹⁵ Le Code de la fonction publique et les dispositions du *Civil Service Management Code* sont incorporés dans des manuels détaillés à l'intention du personnel, qui sont préparés au sein de chaque service et organe gouvernemental afin de refléter les arrangements locaux.

21. Depuis la « dévolution », des codes de conduite ont aussi été adoptés par le Parlement écossais, l'Assemblée nationale du Pays de Galles et l'Assemblée d'Irlande du Nord¹⁶ à propos notamment des membres de ces assemblées, des Ministres écossais et gallois et des membres du Comité exécutif d'Irlande du Nord.
22. Un effort important est actuellement en cours pour actualiser¹⁷ les normes éthiques s'appliquant aux autorités locales, en raison surtout de l'inquiétude soulevée par quelques affaires de corruption importantes apparues à ce niveau. Le Local Government Act de 2000 prévoit l'adoption d'un Code de conduite des membres et employés des autorités locales par le Secrétaire d'Etat (gouvernement central) aux Transports, aux Collectivités locales et aux Régions, à l'intention des conseils municipaux d'Angleterre et des autorités policières¹⁸ du Pays de Galles, et par l'Assemblée nationale du Pays de Galles, à l'intention des collectivités locales du Pays de Galles. Cette loi exige des autorités locales qu'elles effectuent un suivi de l'application leurs codes de conduite au moyen de leurs propres Comités des normes de conduite¹⁹. Elle prévoit aussi la création de plusieurs organes centraux qui seront en dernier ressort responsables de la mise en œuvre du code, du Bureau des normes de conduite pour l'Angleterre (Standards Board for England), dont les agents seront chargés de contrôler le respect des normes éthiques, du Commissaire à l'administration locale du Pays de Galles et des Commissions d'adjudication d'Angleterre et du Pays de Galles. Des dispositions comparables pour l'Ecosse sont contenues dans la Loi sur les normes éthiques de la vie publique - Ethical Standards for Public Life Act - (Ecosse) de 2000. L'application des normes adoptées par les Ministres écossais sera assurée par une Commission des normes pour l'Ecosse avec l'assistance d'un Enquêteur principal (Chief Investigating Officer).
23. Parallèlement à l'introduction de codes de conduite, la Commission des normes dans la vie publique a jeté les bases de l'adoption de certaines règles concernant le financement des partis politiques, domaine dans lequel, jusqu'à une date récente, n'existait pratiquement aucune réglementation au Royaume-Uni. En 2000, le Parlement a adopté le Political Parties, Elections and Referendums Act, qui interdit les dons d'origine étrangère à la plupart des personnes détentrices d'un mandat électif (« donataires autorisés ») et exige d'eux qu'ils déclarent les dons d'une même source d'un montant supérieur à £ 1.000 (y compris les dons collectifs). La loi s'applique en principe à l'ensemble du Royaume-Uni mais elle n'a pas encore été introduite en Irlande du Nord.

Le Public Interest Disclosure Act et le Freedom of Information Act

24. Outre le Political Parties, Elections and Referendums Act, le Parlement de Westminster a adopté récemment deux textes de loi susceptibles de contribuer à la prévention de la corruption. Le Public Interest Disclosure Act de 1998 protège du licenciement ou d'un traitement préjudiciable les personnes ayant signalé un cas suspect²⁰. Cette loi couvre l'Angleterre, le Pays de Galles et

¹⁶ Ces trois codes sont inclus en partie dans la législation portant création des différents organes. Le Parlement écossais a l'intention de donner à son code force de loi.

¹⁷ Il existait déjà auparavant un système de déclaration d'intérêts.

¹⁸ Pour la différence entre forces de police et autorités policières, voir plus bas paragraphes 28 et 29.

¹⁹ Le Ministère (gouvernement central) des transports, des collectivités locales et des régions encourage aussi la prise en compte des considérations éthiques dans les activités de gestion au moyen d'activités de formation.

²⁰ Tous les employés des secteurs privé et public (à l'exception des services de sécurité et de la police), sont concernés par les dispositions de cette loi. Cette loi fait partie de la législation sur l'emploi et accorde une protection aux employés qui sont licenciés ou sujets à un traitement préjudiciable pour le fait d'avoir signalé un cas de corruption. La loi s'applique lorsqu'un employé a de véritables soupçons concernant la violation d'une loi civile ou pénale. Son objectif est de donner à l'employé une alternative sûre au silence.

L'Écosse (l'Irlande du Nord a sa propre législation) et s'applique au secteur privé et à une grande partie du secteur public. Il a été indiqué à l'EEG que de plus grands efforts devraient être faits pour promouvoir cette loi parmi les fonctionnaires. L'EEG a aussi été informée qu'alors il n'y a pas d'obligation pour les fonctionnaires d'informer les autorités judiciaires des cas de corruption, le Code de Gestion de la Fonction Publique impose une obligation de les reporter « aux autorités compétentes ». Le Freedom of Information Act de 2000 prévoit la divulgation d'informations détenues par les autorités publiques. Les entreprises du secteur privé en charge d'activités de nature publique pourraient se voir appliquer ce texte par décret. Les enquêtes et procédures judiciaires menées par les autorités publiques sont exclues de son champ d'application. Cette loi remplacera un code volontaire de pratiques sur l'accès à l'information détenue par l'Etat et s'appliquera à l'Angleterre, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord. La loi a également institué une nouvelle Commission Electorale qui couvre désormais ce secteur. L'Écosse prévoit d'adopter, en temps opportun, une législation comparable.

Le rôle du Royaume-Uni dans la lutte internationale contre la corruption

25. L'ensemble des initiatives évoquées précédemment, semble avoir été accueilli de manière très positive par la société civile du Royaume-Uni. Toutefois, une voix a déploré auprès de l'EEG l'absence d'un calendrier précis pour l'introduction du projet de loi pénale sur la corruption au Parlement de Westminster. Pour remédier à ce qu'elles considèrent comme une carence, certaines des personnes interrogées par l'EEG sont allées jusqu'à proposer l'élaboration d'un texte de loi de portée plus restreinte dont l'objectif principal serait d'assurer le respect de la Convention de l'OCDE et qui pourrait vraisemblablement être adopté par le Parlement de manière plus rapide.
26. Cette proposition reflète une approche plus générale du problème, privilégiant non pas tant la corruption locale que la dimension transnationale du phénomène, comme par exemple la manière dont les entreprises du Royaume-Uni se comportent à l'étranger, les tentatives de blanchiment des produits d'activités de corruption menées à l'étranger au moyen d'institutions financières basées au Royaume-Uni et l'assistance judiciaire que le Royaume-Uni peut apporter à d'autres pays dans leur lutte contre la corruption, notamment en ce qui concerne le gel et le rapatriement d'avoirs étrangers.
27. Ces différents aspects étaient au cœur d'une grande enquête sur la corruption menée par la Commission du développement international de la Chambre des Communes peu de temps avant la visite de l'EEG. Le rapport de la Commission n'avait pas encore été publié au moment où elle se trouvait à Londres²¹ mais les membres de la Commission ont indiqué qu'ils étaient préoccupés, entre autres choses, par la possibilité que des pots-de-vin versés à l'étranger puissent être exemptés de l'impôt, par les difficultés rencontrées en général par les pays étrangers souhaitant obtenir une assistance judiciaire et le gel de certains avoirs au Royaume-Uni et par le nombre globalement réduit de poursuites judiciaires engagées au titre de la législation sur le blanchiment de capitaux. A propos de ce dernier point, ils ont souligné que les poursuites et saisies pour blanchiment de capitaux n'étaient pas proportionnées au nombre de transactions douteuses rapportées par les institutions concernées²².
28. L'administration fiscale (Inland Revenue) a reconnu que certains actes de corruption commis par des nationaux ou des entreprises du Royaume-Uni à l'étranger ne constituent pas un délit pénal au Royaume-Uni et que les pots-de-vin concernés peuvent faire l'objet d'une déduction fiscale,

²¹ Le rapport a été publié après la visite de l'EEG.

²² En 1999, 14.500 transactions douteuses ont été rapportées par 126 institutions de dépôt sur un total d'environ 500.

sauf si elles sont considérées comme des cadeaux ou des invitations²³. Les représentants du Home Office ont admis que les demandes d'assistance juridique se sont accumulées (encombrement général qui ne concerne pas seulement les dossiers de corruption). Du personnel temporaire, cependant, a été recruté pour traiter ces demandes. En ce qui concerne les avoirs étrangers, la législation du Royaume-Uni en vigueur au moment de la visite de l'EEG fait reposer la délivrance d'une ordonnance d'immobilisation de certains avoirs, premièrement, sur la formulation d'une demande en ce sens de la part d'un pays « désigné »²⁴ et, deuxièmement, sur l'existence d'une procédure judiciaire ayant abouti à une confiscation des avoirs dans l'Etat concerné. Toutefois, l'EEG a été informée qu'il était envisagé de supprimer la clause concernant la « désignation » préalable du pays demandeur²⁵. Enfin, les fonctionnaires compétents ont affirmé que de nombreuses raisons juridiques et techniques expliquaient pourquoi le nombre de rapports de transactions financières suspectes n'était pas proportionné à celui des décisions de saisies ou d'engagements de poursuites judiciaires.

29. La Commission du développement international a incité vivement les autorités à prendre en compte les Conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe sur la corruption, qui ont été signées par le Royaume-Uni, lorsqu'elles légifèrent en ce domaine. Lorsqu'elle a soulevé la question de la ratification, l'EEG a été informée que l'adoption des propositions de réforme pénale du Home Office ouvrirait la voie à la ratification de la première convention. En ce qui concerne la seconde, la ratification semble dépendre du temps nécessaire pour résoudre le problème de l'absence, dans la législation nationale, de délais de prescription adaptés pour les actions au civil.

b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption

30. Les autorités du Royaume-Uni considèrent que les institutions existantes permettent de répondre de manière adéquate au risque de corruption²⁶.

b1. Les forces de police

31. Au Royaume-Uni, la police a compétence pour enquêter sur les délits de corruption, de même que sur la criminalité en général. Le pays, cependant, ne dispose pas d'une force de police nationale. Les activités de maintien de l'ordre sont traditionnellement confiées à des forces de police locales. En Angleterre et au Pays de Galles, on compte, outre le Metropolitan Police Service (MPS)²⁷ et la Police de la City de Londres, 41 forces de police de diverses tailles. Parallèlement aux forces de police locales d'Angleterre et du Pays de Galles, le NCS (National Crime Squad) est responsable, à l'intérieur de cette juridiction, de la criminalité nationale et transnationale grave et organisée. L'Ecosse dispose de huit forces de police et l'Irlande du Nord de la Royal Ulster Constabulary (RUC). La seule autorité investie de fonctions policières dont les compétences s'étendent à l'ensemble du Royaume-Uni est le National Criminal Intelligence Service (NCIS), une organisation inter-services, chargée de fournir des renseignements tactiques et stratégiques sur la criminalité grave et organisée à tous les organes de répression.

²³ La législation fiscale du Royaume-Uni exclut les cadeaux, invitations et commissions constituant des infractions pénales (ce qui est interprété comme concernant les infractions qui tombent sous le coup de la compétence du Royaume-Uni).

²⁴ Il existe une liste des "pays désignés" dans la législation secondaire.

²⁵ Projet de loi sur les produits de la criminalité.

²⁶ Les membres de la Commission du développement international et Transparency International ont déclaré qu'à leur avis, la réponse du Royaume-Uni était trop "fragmentaire", dans le sens où il n'existe pas une autorité unique compétente pour les affaires graves de fraude, de corruption et de blanchiment de capitaux. Ils pensent également que la coordination entre les organes existants est insuffisante.

²⁷ La responsabilité territoriale du MPS couvre presque tout Londres, à l'exception de la "City" au centre de la capitale.

Son Service de la criminalité économique est un service de renseignements financiers qui centralise les informations de l'ensemble du Royaume-Uni sur les transactions financières suspectes du point de vue de la législation sur le blanchiment de capitaux.

32. Chaque force de police est placée sous le contrôle d'une autorité qui se compose habituellement²⁸ de conseillers locaux, de magistrats et de membres indépendants et qui a le pouvoir de nommer le chef de la force de police, sous réserve de l'approbation du ministre compétent²⁹. La coordination entre forces de police est assurée par l'Association des commissaires de police (ACPO)³⁰ et l'Association des commissaires de police d'Ecosse.
33. Le rôle de la police à l'intérieur du système de justice pénale varie selon les juridictions.
34. En Angleterre, au Pays de Galles, la police est en principe responsable des enquêtes judiciaires et de la décision d'engager ou non formellement des poursuites à l'encontre des suspects (« inculpation »). Cependant, l'avis du parquet (Crown Prosecution Service - CPS) en tant qu'autorité indépendante est de plus en plus sollicité par la police avant une mise en accusation. Toute mise en accusation par la police, à l'exception de certaines infractions mineures, sont examinées par le CPS, conformément aux critères définis dans le Code des procureurs de la Couronne qui a le pouvoir d'abandonner les poursuites.
35. En Ecosse, par contre, c'est le procureur (« Procurator Fiscal ») qui est chargé, selon la « common law » d'enquêter sur l'ensemble des délits commis dans sa juridiction et qui décide, sur la base de cette enquête, d'engager ou non des poursuites judiciaires. La police agit donc en tant qu'agent du procureur dans les enquêtes judiciaires. En pratique, cela signifie que, dans les affaires graves comme les cas de corruption, le procureur pourra être impliqué dans l'enquête à une étape précoce et fournir des instructions détaillées. Le procureur, bien entendu, n'a pas un rôle d'enquêteur. Sa fonction, complémentaire à celle de la police, consiste à garantir la mise en œuvre de compétences légales appropriées dans l'enquête sur une infraction.
36. Enfin, en Irlande du Nord, la police n'est pas seulement chargée d'enquêter sur les infractions mais aussi d'engager des poursuites judiciaires en commun avec le Parquet (Director of Public Prosecutions, DPP).
37. Les 44 forces de police locales d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord³¹ sont soumises régulièrement à des programmes généraux d'évaluation, ainsi qu'à des inspections sur des thèmes particuliers, menés par l'Inspection générale de la police (Inspectorate of Constabulary), dont les rapports sont rendus publics. La police écossaise dispose de son propre service d'inspection
38. L'existence de cas de « corruption interne », expression désignant les abus de pouvoir graves dont se rendent coupables des fonctionnaires de police, a suscité de graves préoccupations, tout au moins en ce qui concerne la police d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. La première force de police a réagi au danger de corruption interne a été le Metropolitan Police

²⁸ L'autorité qui supervise la police de la City de Londres est le Common Council de la City. En Irlande du Nord, tous les membres de l'autorité qui supervise le RUC sont nommés par le Secrétaire d'Etat à l'Irlande du Nord. La composition des autorités de contrôle du NCS et du NCIS fait l'objet de dispositions spéciales afin de tenir compte de leur juridiction territoriale et de leur rôle particuliers.

²⁹ De nouvelles dispositions sont toutefois envisagées pour la RUC, le NCS et le NCIS.

³⁰ Cette association englobe également l'Irlande du Nord.

³¹ Le MPS, la Police de la City de Londres, les 41 autres forces de police locales d'Angleterre et du Pays de Galles et la RUC.

Service (MPS), dont l'effort d'éradication de la corruption dans ses rangs a commencé en 1993 par une grande opération de renseignement visant à déterminer l'ampleur du phénomène et à analyser la menace du point de vue stratégique. Cette opération, qui a également fait appel à des méthodes interventionnistes pour tester l'intégrité des policiers, lorsque des raisons suffisantes le justifiaient, a révélé qu'un petit nombre de policiers étaient compromis dans des affaires de corruption grave. Pour réagir à cette situation, les autorités ont créé une unité spécialisée en janvier 1998. Les activités de cette unité ont abouti à plus de 40 condamnations pour une série de délits de « corruption grave » au moment de la visite de l'EEG. Au nombre des personnes arrêtées figuraient non seulement des policiers mais aussi des avocats, des juristes, des douaniers, des fonctionnaires des services pénitentiaires, des journalistes³², des détectives privés et des personnes travaillant pour des services de sécurité privés. Au cours de la visite, l'EEG a été assurée que l'unité spécialisée du MPS disposait de ressources, de compétences et d'un personnel suffisants. Elle a aussi été informée que le MPS avait déjà introduit un système de contrôle de qualité aléatoire afin d'accroître la sensibilisation à ces problèmes.

39. La « corruption interne », cependant, ne semble pas confinée au MPS. Dans un rapport publié en 1999, l'Inspection générale de la police a reconnu que la confiance du public dans l'intégrité de la police était ébranlée. En dehors du MPS, la plupart des affaires de corruption internes à la police sont traitées par des Unités des normes professionnelles (ou Services disciplinaires et des réclamations), mais ces entités sont plus modestes, y compris en termes de ressources. L'Inspection générale a appelé à un renforcement de la lutte contre la corruption et des mesures de protection de l'intégrité au sein de la police.
40. L'EEG a été informée que certaines mesures de ce type ont déjà été adoptées. L'Association des commissaires de police (ACPO), par exemple, a récemment créé une Commission pour les Normes de conduite professionnelle et élaboré une stratégie globale visant à « protéger les services de police des effets de la corruption » et les forces de police locales sont invitées à la mettre en œuvre³³. La police du Grand Manchester (Greater Manchester Police) a créé une unité anti-corruption dans ses rangs. Et le NCS et le NCIS considèrent qu'ils ont tous deux un rôle particulier à jouer dans la lutte contre la corruption. Le NCS mène des enquêtes sur les normes de conduite à l'occasion des affaires de corruption policière les plus graves ou les plus complexes. Il procède également à un suivi du profil des agents afin d'assurer un haut niveau de probité.
41. L'EEG a également été informée que, généralement parlant, la police ne manquait pas d'outils adéquats pour combattre la corruption interne à la police, notamment sous la forme de programmes de protection de témoins, d'agents informateurs et de techniques de surveillance. Par ailleurs, certaines propositions de réforme législative³⁴ prévoient d'accorder aux autorités fiscales pour la première fois, l'autorisation de divulguer des informations à la police pour engager et mener à bien une enquête en cas de délits concernant des revenus illégaux.
42. Les mesures indiquées ci-dessus seront utiles pour lutter contre la corruption au sein de la communauté dans son ensemble. Les affaires de ce type sont généralement prises en charge par des équipes opérationnelles anti-fraude (force Fraud Squads) d'une manière réactive plus que proactive. Toutefois, les représentants de la police et du Ministère public ont exprimé leurs doutes sur le caractère suffisant des ressources et des compétences dont disposent les forces

³² Ces affaires concernaient la corruption de policiers par des journalistes pour obtenir des informations.

³³ La moitié des forces de police ont publié une stratégie anticorruption; presque toutes (97%) souhaiteraient faire plus en ce domaine et la plupart d'entre elles (92%) disposent de procédures confidentielles pour la notification de malversations.

³⁴ Projet de loi sur la justice pénale et les forces de police qui étaient devant le parlement au moment de la visite.

de police locales d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord³⁵, en dehors des principaux centres métropolitains, pour enquêter sur les affaires de fraude complexes.

b2. Ministère public

43. Au Royaume-Uni, la compétence résiduelle pour poursuivre les faits de corruption appartient aux autorités de poursuite générales. Les dispositions varient selon les juridictions.

Angleterre et Pays de Galles

44. Jusqu'en 1985, la police et le Parquet avaient la responsabilité des poursuites judiciaires dans les affaires pénales en Angleterre et au Pays de Galles. Cependant, afin d'encourager la cohérence et l'indépendance des poursuites, une autorité indépendante unique pour cette juridiction, le CPS (Crown Prosecution Service), a été créée par le Prosecution of Offences Act de 1985.
45. Le CPS est dirigé par le directeur du Parquet (DPP)³⁶ qui est nommé par le procureur général. Ce dernier appartient au gouvernement central nommé par le Premier ministre et est responsable du CPS, dont il « supervise » les activités, devant le Parlement. Le CPS est organisé en 42 zones correspondant aux différentes forces de police locales, à l'exception de Londres où la zone du CPS couvre à la fois celle du Metropolitan Police Service et de la Police de la City. Chaque zone du CPS est dirigée par un Procureur principal de la Couronne assisté d'une équipe de juristes et de travailleurs sociaux. Chaque zone comprend un ou plusieurs services d'échelon local dirigés par un procureur (Branch Crown Prosecutor) placé à la tête d'une équipe de juristes et de travailleurs sociaux. Les 42 zones sont placées sous le contrôle d'une Inspection générale (Crown Prosecution Service Inspectorate). Le CPS emploie au total 5.800 salariés, dont un tiers de juristes. Il a traité 1.400.000 affaires d'avril 1999 à mars 2000. L'EEG a été informée que les ressources et les capacités du CPS « ont augmenté de façon importante depuis sa création en 1985 ».
46. Le siège du CPS abrite la Direction des affaires et de la politique générale (Casework and Policy Directorate) qui comprend depuis 1988 une unité spécialisée de lutte contre la corruption. Bien que cette unité ait été initialement créée pour soutenir les activités de lutte contre la « corruption interne » du MPS, l'EEG a été informée que son mandat avait été progressivement élargi de façon à inclure d'autres cas de corruption importants mettant en jeu des agents publics. L'unité spécialisée s'occupe des affaires de corruption les plus graves. Autrement dit, une affaire doit répondre à certains critères pour pouvoir être prise en charge par cette unité. Celle-ci compte quatre procureurs à temps complet nommés à ce poste en raison de leur expérience antérieure en matière d'affaires complexes et graves ayant mis en œuvre des opérations sous couverture, des informateurs et des techniques de surveillance. Chaque procureur reste normalement trois ans au sein de l'unité. Le siège du CPS abrite également la Central Confiscation Branch chargée, au moment de la visite, de la confiscation des avoirs dans les affaires de corruption. L'EEG, cependant, a aussi été informée des nouvelles propositions législatives³⁷ prévoyant notamment la création d'un Bureau National de Confiscation (National Confiscation Agency) afin de recouvrer plus efficacement les produits de la criminalité.

³⁵ En Ecosse, il existe des services de lutte contre la fraude et des policiers spécialisés en ce domaine dans toutes les forces de police, même si les services plus modestes sont susceptibles de rencontrer des difficultés dans les opérations de grande envergure.

³⁶ En Irlande du Nord, c'est un autre fonctionnaire du DPP qui remplit cette fonction.

³⁷ Le projet de loi sur les produits de la criminalité mentionné précédemment.

47. Le CPS n'est pas, à proprement parler, soumis à une obligation légale d'engager des poursuites dans tous les cas de corruption dont il a connaissance (principe de l'«opportunité des poursuites»). Toutefois, selon le Code des procureurs publics publié par le Parquet (DPP) conformément à l'article 10 du Prosecution of Offences Act, toute décision d'engager ou non des poursuites doit être prise en accord avec un ensemble défini de critères (« critères de la force probante et de l'intérêt public »). Les procureurs interrogés par l'EEG ont affirmé que toute affaire de corruption ferait l'objet d'un examen approfondi. Les raisons justifiant chaque décision du CPS sont enregistrées de manière interne. Qui plus est, bien que le CPS ne soit pas légalement tenu de le faire, il communique ces raisons à la police et envisage de commencer à les communiquer aux victimes de délits.
48. Selon la législation anglaise et galloise, les victimes de délits ont aussi la possibilité d'engager des poursuites privées. Toutefois, l'EEG a été informée que de tels cas sont rares dans les affaires de corruption et que, de toutes façons, le Parquet a le pouvoir discrétionnaire de reprendre des poursuites privées, puis de les maintenir ou de les abandonner.
49. Toutes les décisions du CPS peuvent être contestées par réexamen judiciaire en Angleterre et au Pays de Galles.
50. Le pouvoir du DPP d'abandonner des poursuites privées est distinct de celui du Procureur général de refuser de son accord à l'engagement de poursuites au titre de la législation sur la corruption³⁸. Cet accord est requis aussi bien pour les poursuites publiques que pour les poursuites privées. Il s'agit là d'une infraction parmi beaucoup d'autres dans lesquelles l'accord préalable pour poursuivre doit être obtenu du Procureur général.³⁹
51. Lors de l'examen de la compatibilité de la législation du Royaume-Uni avec la Convention de l'OCDE, le groupe de travail compétent de l'OCDE a invité les autorités à reconsidérer la disposition prévoyant l'accord préalable du Procureur général à l'engagement de poursuites à l'encontre d'agents publics étrangers. Le Livre blanc du Home Office, cependant, propose de maintenir l'exigence d'un accord préalable du Procureur général au sujet de la nouvelle infraction légale, en tant que moyen de protection contre des poursuites abusives ou malintentionnées. En vertu de la Constitution du Royaume-Uni, les officiers du parquet n'exercent pas leurs fonctions d'accusation en tant que membres du gouvernement, mais agissent en tant que gardiens impartiaux de l'intérêt public. Lorsqu'ils décident d'approuver le commencement de procédures pénales, les officiers du parquet appliquent les critères établis par le Code des procureurs de la Couronne et prennent en compte les conseils émanant du CPS. L'EEG a été informée qu'il n'avait jamais été suggéré que le pouvoir du Procureur général de refuser son accord à l'engagement de poursuites ait pu, dans certains cas, être exercé de manière indue.
52. L'EEG a été assurée que les procureurs du CPS ne risquent pratiquement jamais de s'appuyer sur la notion de présomption incluse à l'article 2 de la loi de 1916, surtout parce que la législation d'Angleterre et du Pays de Galles autorise, dans certains cas, des inductions à partir du silence de l'accusé. Selon les procureurs, plutôt que d'octroyer l'immunité, un témoin sera assuré – dans de très rares cas – que son témoignage ne sera pas utilisé dans des poursuites à son encontre. Toutefois, le mécanisme couramment employé pour s'assurer de la coopération d'un complice reste de le faire témoigner en tant que témoin de la Couronne (Crow witness), ce qui a lieu

³⁸ Les dispositions pertinentes permettent au Procureur Général ou au Solicitor General, considérés collectivement comme « officiers du Parquet », de donner leur accord.

³⁹ Les autorités du Royaume-Uni ont identifié quelque 230 infractions qui ont une disposition d'accord similaire.

généralement après qu'il ait plaidé coupable mais avant la condamnation. Les procureurs n'ont formulé aucune critique à l'égard de ces mécanismes.

Ecosse

53. En Ecosse, c'est le Lord Advocate (le plus haut conseiller juridique du gouvernement) qui dirige le système d'engagement des poursuites en cas de délit. Le Lord Advocate est nommé par l'Exécutif écossais, dont il fait partie, se démet de ses fonctions en même temps que lui et rend compte au Parlement écossais. Son adjoint est le Solicitor General, également nommé par l'Exécutif écossais. Le Lord Advocate est assisté par un certain nombre de substituts (Advocate Deputes) qui sont nommés et agissent dans le cadre de « députations » accordées personnellement par lui et qui s'occupent des affaires en première instance et en appel. Ces représentants sont basés au Bureau de l'accusation (Crown Office) qui abrite également la Fraud and Specialist Services Unit. Cette unité, qui est investie de pouvoirs équivalents à ceux du Serious Fraud Office (SFO) en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord⁴⁰, serait impliquée dans le traitement de toutes les affaires de corruption. Les représentants locaux du Lord Advocate sont les Procurators Fiscal, également nommés par lui. Chaque Procurator Fiscal a la responsabilité d'un arrondissement et est assisté d'un certain nombre de substituts (Procurator Fiscal Deputes). Il existe 49 arrondissements de ce type regroupés en six régions dirigées par un substitut régional (Regional Procurator Fiscal) qui est également à la tête d'un arrondissement. Les procureurs écossais sont soumis à des examens de contrôle de la qualité et à des procédures d'évaluation internes.
54. Tout comme leurs homologues d'Angleterre et du Pays de Galles, les Procurators Fiscal disposent du pouvoir discrétionnaire d'engager ou non des poursuites. Les critères dont ils se servent (preuves suffisantes et intérêt public), qui sont soumis à des lignes directrices internes non encore publiées, sont semblables mais non exactement identiques à ceux utilisés par le CPS. L'EEG a une nouvelle fois été assurée que, dans le cas d'une affaire de corruption avec preuves suffisantes, il serait extrêmement improbable que l'intérêt public puisse être invoqué à l'appui d'une décision de ne pas engager de poursuites⁴¹. Seul le Lord Advocate peut obliger un procureur à engager des poursuites et nul ne peut obliger le Lord Advocate à prendre une telle décision. Une décision d'engager ou non des poursuites ne peut être contestée par réexamen judiciaire en Ecosse. Et aucune explication publique ne doit être fournie des raisons ayant motivé cette décision. Il n'existe pas non plus la possibilité d'engager des poursuites privées.
55. Les procureurs écossais sont également chargés des poursuites judiciaires au nom des autorités fiscales et ils disposent d'un pouvoir d'enquête général ainsi que du pouvoir d'ordonner, par mandat si nécessaire, à ces autorités fiscales de fournir certaines informations. Le Lord Advocate dispose des mêmes pouvoirs que le SFO (voir par. 55). Toutefois, les procureurs interrogés par l'EEG se sont montrés préoccupés par la suppression éventuelle – en Ecosse - de la notion de présomption contenue à l'article 2 de la loi de 1916, la législation écossaise exigeant un degré plus élevé de corroboration et n'autorisant pas d'inductions à partir de l'exercice du droit au silence.

⁴⁰ Voir plus bas.

⁴¹ Toute décision d'engager des poursuites au titre de la législation sur la corruption est examinée par le Lord Advocate, le Solicitor General ou le Crown Counsel. Il ne s'agit pas là d'une exigence légale, le Lord Advocate étant l'unique autorité de poursuite dans tous les cas, ce qui rend inutile un mécanisme d'accord préalable pour la poursuite des délits de corruption.

Irlande du Nord

56. En Irlande du Nord, les poursuites sont menées par la police et le Parquet qui exerce ses pouvoirs sous le contrôle du Procureur général⁴². Le principe de l'opportunité des poursuites s'applique également ici.

b3. Le Serious Fraud Office et les autres autorités chargées d'engager des poursuites

57. Outre les autorités générales présentées ci-dessus, un certain nombre d'organes, qui disposent aussi tous de pouvoirs d'enquête, peuvent également engager des poursuites dans les affaires de corruption.

58. Le plus important de ces organes est le Serious Fraud Office (SFO) créé en 1987 pour enquêter et poursuivre les affaires de « fraude grave ou complexe »⁴³ en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. Le SFO est un service gouvernemental indépendant à la tête duquel est placé un Directeur, lui-même sous le contrôle du Procureur général. Ses enquêtes sont menées par des équipes multidisciplinaires composées de juristes, d'enquêteurs financiers, de fonctionnaires de police, de spécialistes des technologies de l'information et d'autres personnels de soutien. La section 3 de la Loi de 1987 accorde aux autorités des impôts le droit de transmettre des informations au SFO aux fins d'une enquête fiscale, et au SFO d'utiliser ces informations pour toute accusation. Actuellement, il n'y a aucune disposition similaire propre à la police ou au CPS⁴⁴. Le SFO dispose d'un personnel de 150 personnes, dont 35 juristes. Il peut s'occuper de quelques 80 affaires distinctes à un moment donné, à différents stades de l'enquête et des poursuites. Le SFO a pu engager des poursuites dans un certain nombre d'affaires de corruption et il a apporté son soutien matériel à plusieurs enquêtes menées par les autorités d'autres pays. Toutefois, le SFO considère qu'un élargissement de son mandat de façon à couvrir l'ensemble des affaires de corruption, notamment dans les transactions internationales, n'est pas justifié. Selon son point de vue, toute affaire de corruption de quelque envergure implique nécessairement des comportements frauduleux.

59. Les autres autorités d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord ayant pouvoir de poursuivre des affaires de corruption à l'intérieur de leur domaine de compétences sont l'administration des douanes (Customs and Excise), l'administration fiscale (Inland Revenue) et le Ministère du commerce et de l'industrie.

60. L'administration des douanes et impôts indirects a créé en septembre 2000 un nouveau Service d'enquêtes internes afin de combattre la fraude interne. Ce service est appelé à s'occuper également des affaires de corruption interne.

b4. Les tribunaux

61. Au Royaume-Uni, la magistrature a un pouvoir de décision judiciaire mais aucun pouvoir d'enquête.

⁴² Le Procureur général d'Angleterre et du Pays de Galles est également, grâce à ses fonctions, Procureur général d'Irlande du Nord. Il/elle doit, encore une fois, donner son accord à tout engagement de poursuites pour corruption.

⁴³ Le SFO détermine si une affaire relève de sa compétence à partir d'un ensemble de critères portant notamment sur la nécessité d'une mise en œuvre de ses pouvoirs spéciaux, le besoin de connaissances spécialisées, le montant de la fraude alléguée (plus de £1 million) et l'existence d'une dimension internationale importante ou d'une forte préoccupation de l'opinion publique.

⁴⁴ Voir les remarques sur le projet de loi sur la justice pénale et les forces de police (Criminal Justice and Police Bill).

62. Les juges du Royaume-Uni ne sont pas formellement tenus d'effectuer une déclaration d'intérêts. L'ensemble des interlocuteurs de l'EEG ont cependant affirmé que l'histoire montre que la corruption judiciaire est pratiquement inconnue au Royaume-Uni, sauf en de très rares occasions et seulement au niveau d'assesseurs non-juristes. De la même façon, aucune des personnes interrogées n'a considéré qu'il pouvait exister un problème important d'influence politique sur les décisions judiciaires.

b5. Autres autorités

63. Outre les forces de police, les diverses autorités chargées d'engager des poursuites et la magistrature, il existe au Royaume-Uni d'autres autorités publiques qui, bien que leurs compétences portent sur des domaines autres que celui du droit pénal, ont un rôle important à jouer dans la prévention et la divulgation de la corruption. Des institutions comparables existent, naturellement, dans tous les Etats mais le rôle qu'elles jouent dans la lutte contre la corruption varie d'un pays à l'autre. Dans le cas du Royaume-Uni, il convient de mentionner les institutions et organes suivants : les autorités chargées de la vérification des comptes, l'Office of Government Commerce (OGC), la Police Complaints Authority (PCA) et le Médiateur de la Police pour l'Irlande du Nord .

i. Autorités d'audit

64. Au Royaume-Uni, toutes les dépenses publiques doivent avoir été approuvées au préalable par le Parlement de Westminster. Les autorités locales sont financées principalement par des subventions du gouvernement central, bien que certains impôts locaux soient autorisés. Le Parlement écossais s'est également vu reconnaître, lors de sa création, des pouvoirs limités en matière fiscale que, cependant, il n'a pas exercés jusqu'ici.

65. Toutes les dépenses du gouvernement central et d'un large éventail d'organes publics d'Angleterre et du Pays de Galles doivent être vérifiées par le Président de la Cour des comptes (Comptroller and Auditor General) qui est responsable devant le Parlement de Westminster. Le Président de la Cour des comptes exerce cette fonction par l'intermédiaire du National Audit Office. Les autorités locales d'Angleterre et du Pays de Galles sont soumises à une Commission de vérification des comptes (Audit Commission). L'Assemblée Nationale du Pays de Galles dispose de son propre Commissaire aux comptes, l'Auditor General du Pays de Galles, qui est assisté dans sa tâche par le National Audit Office. L'Ecosse dispose de son propre Commissaire aux comptes qui vérifie les comptes de l'Exécutif écossais, et d'une Commission de vérification des comptes, chargée de commander et recevoir les contrôles des autorités locales. Tous deux sont soutenus dans leur tâche par la Cour des comptes d'Ecosse (Audit Scotland). Enfin, il existe en Irlande du Nord un Commissaire aux comptes (Comptroller and Auditor General) qui dirige la Cour des comptes (Audit Office) d'Irlande du Nord. La vérification des comptes des autorités locales incombe à un Commissaire aux comptes des autorités locales, nommé par le Department of the Environment in Northern Ireland.

66. Les procédures de vérification des comptes menées par les autorités mentionnées ci-dessus portent notamment sur la légalité (utilisation des fonds publics aux fins prévues et dans le respect de la législation et de la réglementation pertinentes) et sur la convenance (conduite juste, équitable et honnête des affaires publiques). Une tendance est apparue récemment en faveur d'un élargissement de ces procédures, de façon à évaluer la pertinence des mécanismes mis en place par les différents organes publics soumis à vérification pour assurer la bonne

conduite de leurs affaires financières. La législation prescrit un tel contrôle dans le cas des autorités locales. Ailleurs, l'élargissement des procédures de vérification des comptes se fait par l'introduction progressive par le Treasury (Ministère des finances du gouvernement central) dans le secteur public des aspects du code promulgué par la profession des experts-comptables du Royaume-Uni et qui peuvent être appliqués.

ii. *L'Office of Government Commerce*

67. Il n'existe pas au Royaume-Uni d'autorité centrale pour le contrôle des approvisionnements publics mais une nouvelle autorité, l'OGC, est maintenant chargée de l'orientation à long terme et de la direction des divers bureaux d'approvisionnement. Les compétences de l'OGC couvrent les autorités administratives centrales⁴⁵ mais ne s'étendent pas aux autorités locales. L'orientation adoptée par l'OGC est basée sur la rentabilité et la coordination des relations commerciales. Au moment de la visite de l'EEG, l'OGC préparait une nouvelle initiative visant à aider les bureaux d'approvisionnement à créer des équipes de contrôle et de suivi de certains projets. L'introduction d'appels d'offres par voie électronique était également envisagée.

iii. *La Police Complaints Authority*

68. La PCA est un organe indépendant, composé de civils, qui a été créé en 1985 pour superviser les enquêtes portant sur certaines catégories de réclamations/plaintes à l'encontre de la police. Les différentes forces de police ont aussi la possibilité de recourir à d'autres formes d'enquête interne. Le rôle de la PCA consiste à approuver la nomination de l'inspecteur chargé de l'enquête (il s'agit en général d'un policier appartenant à d'autres forces de police), à donner, lorsque cela est nécessaire, des indications sur la conduite de l'enquête et à publier, à l'issue de l'enquête, une déclaration indiquant si elle est satisfaite de la manière dont celle-ci a été menée. La PCA examine également tous les rapports concernant les enquêtes internes, supervisées ou non par elle, et peut ordonner des poursuites pour faute professionnelle à l'encontre de tout fonctionnaire de police. La PCA s'occupe plus particulièrement des allégations de mauvais traitements portées à l'encontre de membres des forces de police mais elle a aussi supervisé des enquêtes sur des cas de corruption. Il a été fait part de préoccupations à l'EEG au sujet du nombre de plaintes qui parviennent effectivement à la PCA et du nombre d'enquêtes que celle-ci est réellement capable de superviser. L'EEG a cependant été informée que les ressources de la PCA allaient être accrues. Il est également envisagé d'étendre son mandat en lui accordant, entre autres choses, le pouvoir de mener elle-même l'enquête dans les cas d'allégations graves et de modifier son nom qui deviendrait Independent Police Complaints Commission.

69. En Irlande du Nord, des fonctions similaires ont été remplies par la Commission Indépendante des Plaintes contre la Police pour l'Irlande du Nord, en fonction jusqu'en novembre 2000, et depuis par un nouveau mécanisme qui est celui du Médiateur de la Police pour l'Irlande du Nord.

c. **Immunités**

70. La seule personne adulte qui, selon la législation du Royaume-Uni, bénéficie d'une immunité absolue⁴⁶ dans toutes les juridictions pénales est le souverain régnant.

⁴⁵ Cela ne couvre pas les cas de marchés publics dans le domaine de la défense nationale.

⁴⁶ Outre l'immunité traditionnellement reconnue aux diplomates étrangers, le Royaume-Uni accorde l'immunité conditionnelle aux membres des forces armées étrangères hôtes du Royaume-Uni. Ceux-ci ne peuvent être poursuivis devant les tribunaux de la Couronne, sauf dans le cas où l'intéressé(e) ne peut être traduit(e) devant la juridiction pénale de

71. Bien que les parlementaires ne jouissent pas d'une immunité juridique en tant que telle, l'article 9 de la Déclaration des droits (Bill of Rights) de 1688 interdit toute déposition devant un tribunal mettant en cause les dires et actes des parlementaires lors des séances de la Chambre à Westminster. Toutefois, le Livre blanc publié récemment par le Home Office recommande que les preuves d'un délit de corruption commis ou prétendument commis par un membre de l'une des Chambres du Parlement soient admissibles malgré l'article 9 de la Déclaration des droits. Le changement proposé dans la législation concernant les parlementaires est l'une des raisons invoquées pour maintenir l'exigence d'un accord préalable du Procureur général à l'engagement de poursuites dans les affaires de corruption. Les représentants du Comité sur les Privilèges Parlementaires ont fait remarquer à ce propos que le Parquet (DPP) ne dispose pas d'une expérience parlementaire suffisante.
72. Enfin, les diplomates du Royaume-Uni à l'étranger (comme tout autre agent public britannique) peuvent depuis 1948 faire l'objet de poursuites judiciaires au Royaume-Uni pour la plupart des délits graves, dont les délits de corruption, commis à l'étranger pendant leur période d'emploi. Qui plus est, l'EEG a été informée que le Foreign and Commonwealth Office (Ministère des Affaires Etrangères) « envisagerait sérieusement » de lever l'immunité d'un diplomate du Royaume-Uni coupable de fraude ou de corruption. Toutefois, aucun cas de ce type n'a encore été enregistré. Au cours des dernières années, on a relevé une seule demande de levée de l'immunité d'un diplomate du Royaume-Uni. L'affaire en question était sans rapport avec la corruption, l'immunité a été levée, le diplomate a été poursuivi, condamné à une amende et il est ensuite resté en poste.

III. ANALYSE

a. **Politique générale de lutte contre la corruption**

73. La situation au Royaume-Uni, en ce qui concerne la lutte contre la corruption, est sans aucun doute difficile à analyser. Les modalités de création et de fonctionnement des organes et institutions chargés de cette lutte, ainsi que le système d'immunités, sont entourés de dispositions assez complexes. De nombreux facteurs peuvent expliquer cette complexité, et notamment : le système juridique, qui repose à la fois sur la législation parlementaire et la « common law », l'origine historique des organes, des institutions et du système d'immunités et la manière dont ceux-ci ont évolué avec le temps, le processus récent de « dévolution » et enfin le caractère quelque peu complexe de la société britannique elle-même. Cet état de fait oblige nécessairement à une certaine prudence dans la formulation de conclusions générales. Néanmoins, l'EEG, ayant examiné la situation en Angleterre, au Pays de Galles, en Ecosse et, dans une moindre mesure, en Irlande du Nord aussi soigneusement qu'il était possible dans les délais impartis, relève relativement peu de problèmes graves dans le fonctionnement des organes et des institutions chargés de la lutte contre la corruption. En outre, le système d'immunités est en général assez restrictif et le deviendra encore plus si sont adoptées certaines des propositions législatives en cours de discussion au moment de la visite de l'EEG. Le risque que ce système puisse limiter la capacité du Royaume-Uni à lutter contre la corruption, qui est déjà très réduit, deviendra alors presque inexistant.
74. Cette évaluation globalement positive est influencée, inévitablement, par le fait qu'il existe relativement peu d'études sur la corruption à l'intérieur même du Royaume-Uni. L'EEG a été

son propre pays ou lorsque les autorités de son propre pays font savoir à celles du Royaume-Uni qu'elles n'ont pas l'intention de se saisir de l'affaire.

informée que ceci s'expliquait par divers facteurs sociaux ayant pour effet de décourager les pratiques de corruption. Toutefois, l'EEG a été fortement impressionnée par la détermination des autorités du Royaume-Uni à s'attaquer au problème le plus grave en relation avec la corruption dont elles ont eu connaissance jusqu'ici, à savoir les cas d'abus de pouvoir exercés par des policiers, et par les succès obtenus en ce domaine.

75. Par ailleurs, l'EEG note avec satisfaction qu'outre leur utilisation efficace des mécanismes répressifs pour réduire la corruption là où elle risquerait de prendre des dimensions inquiétantes, les autorités du Royaume-Uni ont récemment pris diverses initiatives publiques importantes visant à empêcher les pratiques de corruption ou dont ils attendent des effets sur la prévention de la corruption.
76. La plus importante de ces initiatives est, bien entendu, le Livre blanc du Home Office pour la réforme de la législation pénale en matière de corruption. L'EEG ne peut que porter un regard favorable sur les propositions contenues dans ce document car elles aboutiront à une définition explicite de l'intention de corrompre, ainsi qu'à une harmonisation des responsabilités pénales s'appliquant au secteur public et au secteur privé, et elles permettront la ratification de la Convention pénale pertinente du Conseil de l'Europe. Qui plus est, elles attireront fortement l'attention sur le problème de la corruption internationale, ce qui est souhaitable dans une économie globale, en faisant de la corruption d'agents publics étrangers un délit et en accordant aux tribunaux du Royaume-Uni pouvoir de juridiction sur les délits de corruption commis à l'étranger par des ressortissants nationaux. Incidemment, ces propositions devraient faciliter la mise en œuvre d'une approche intégrée des délits de corruption dans la législation pénale et fiscale en garantissant que les pots-de-vin ou commissions versés à l'étranger par des ressortissants du Royaume-Uni ne sont pas fiscalement déductibles. Le seul aspect du Livre Blanc que l'EEG considère comme sujet à discussion est la proposition de maintenir les dispositions actuelles des Lois sur la Prévention de la Corruption qui prévoient l'accord des officiers du parquet pour engager des poursuites (voir par. 87).
77. L'EEG note que les propositions concernent uniquement l'Angleterre et le Pays de Galles⁴⁷. Les Lois sur la Prévention de la Corruption existantes s'appliquent à l'ensemble du Royaume-Uni. Il y a bien des principes divergents dans la Common Law, et bien qu'ils ne soient pas utilisés dans la pratique actuelle, ils restent effectifs. L'EEG considère donc que des mesures devraient être prises pour éliminer le risque d'écart excessifs entre les différentes législations. L'EEG a, bien entendu, pris bonne note du fait que l'Exécutif écossais et le Bureau pour l'Irlande du Nord ont participé aux discussions en vue de la réforme de la législation sur la corruption et que l'Ecosse, bien qu'elle souhaite disposer de sa propre législation, a fait savoir clairement qu'elle poursuivrait des objectifs identiques à ceux de l'Angleterre et du Pays de Galles. L'EEG remarque cependant qu'il serait préférable que cette attitude favorable à la coordination aille encore plus loin. De l'avis de l'EEG, pour minimiser le risque d'écart excessifs entre les législations, le gouvernement central devrait envisager d'établir, avec les autorités d'Ecosse et d'Irlande du Nord, un protocole définissant à la fois le calendrier et l'approche générale de toute législation adoptée au Royaume-Uni en réponse aux conventions internationales relatives à la corruption.
78. Deux autres propositions législatives en cours de discussion au moment de la visite de l'EEG ont retenu son attention : les propositions sur l'échange d'informations - mentionnées au paragraphe 38 - et les propositions relatives aux produits de la criminalité (Proceeds of Crime Bill). L'EEG considère que l'adoption de ces deux textes aura des effets positifs sur la lutte anticorruption car

⁴⁷ Après la visite de l'EEG, le Home Secretary a annoncé que le projet de loi couvrirait aussi l'Irlande du Nord.

ils ont entre autres pour buts, premièrement, de permettre aux autorités fiscales de coopérer dans certains cas avec les enquêteurs judiciaires et, deuxièmement, de rendre plus efficace la procédure de saisie des avoirs provenant de la corruption et placés au Royaume-Uni. Ces textes constitueront de nouveaux outils efficaces pour les autorités chargées de lutter contre la corruption au Royaume-Uni et l'EEG recommande, par conséquent, l'adoption des deux ensembles de propositions.

79. Le renforcement de la législation concernant la saisie d'avoirs liés à des actes de corruption risquerait cependant de rester lettre morte si les autorités chargées de l'assistance juridique internationale ne disposent pas des ressources suffisantes pour traiter en temps opportun les demandes correspondantes. L'EEG remarque à ce propos que l'Autorité Centrale pour le Royaume-Uni du Home Office manque depuis longtemps de personnel. Du personnel temporaire a été recruté pour s'occuper des demandes d'assistance non traitées qui se sont accumulées. L'EEG apprécie les efforts effectués par les autorités pour redresser la situation. Compte tenu, cependant, du fait que le problème pourrait être de nature structurelle et de l'importance sans cesse croissante de dispositions efficaces en matière d'assistance judiciaire internationale, elle recommande aux autorités du Royaume-Uni de réfléchir à la nécessité de ressources complémentaires permanentes.
80. Tout en approuvant les autorités du Royaume-Uni pour leurs efforts récents visant à accroître la capacité du pays à lutter de manière efficace contre les délits de corruption, l'EEG souhaite souligner l'importance de la campagne plus générale menée depuis sept ans en vue d'« améliorer les normes de conduite dans la vie publique ». Il est évident que des progrès importants ont été réalisés de ce point de vue, en particulier depuis la création de la commission pertinente en 1994. Toutefois, l'EEG considère que le souhait de la Commission des normes de la vie publique, selon lequel l'élaboration de codes de conduite devrait s'accompagner de la mise en place de systèmes de contrôle indépendants n'a été, qu'en partie réalisé.
81. Un seul système de contrôle de l'éthique gouvernementale semble relativement complet à ce jour. Il s'agit du système qui est actuellement mis en place pour les autorités locales d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Ecosse : ce système a une base législative et son application sera effectivement contrôlée par un certain nombre d'organes indépendants. L'EEG recommande aux autorités d'examiner s'il ne serait pas possible de faire bénéficier les autorités locales d'Irlande du Nord d'un cadre juridique comparable.
82. Le seul autre organe qui dispose d'un mécanisme de déclaration des intérêts et d'enquête à propos des plaintes en ce domaine est la Chambre des Communes. L'EEG souhaite souligner l'importance de telles dispositions et considère que, pour maintenir la confiance du public dans l'intégrité des institutions démocratiques, les parlementaires doivent être tenus au respect des normes de probité les plus exigeantes. C'est pourquoi, nonobstant l'effet attendu du Political Parties, Elections and Referendums Act, l'EEG recommande aux autorités compétentes d'envisager un renforcement du système de déclaration des intérêts, afin d'en faire un outil efficace de prévention de la corruption. La réglementation parlementaire pertinente devrait exiger clairement des parlementaires qu'ils déclarent, outre l'identité des donateurs, le montant exact des sommes versées par ces derniers (actuellement, la seule occasion pour les parlementaires de déclarer le montant exact de leurs actifs est lorsqu'ils prêtent leurs services à l'extérieur, à savoir expertises et travail régulier pour les médias sur les questions parlementaires). Les autorités devraient en outre examiner la possibilité d'étendre les dispositions en matière de déclarations d'intérêts à d'autres catégories de « personnes importantes liées aux parlementaires », ainsi qu'aux titres détenus par les parlementaires et par les personnes

importantes qui leur sont liées (actuellement, l'exigence ne s'applique qu'à certaines formes d'hospitalité offertes et à la possession de titres, que ce soit au/par le parlementaire, son épouse et/ou ses enfants).

83. A propos de la procédure d'enquête sur les réclamations/plaintes, l'EEG note que la Commissaire Parlementaire aux normes de conduite (Parliamentary Commissioner for Standards) a récemment rencontré des difficultés pour obtenir la production de documents qu'elle considérait essentiels pour son enquête. Ces difficultés découlent du fait que ses pouvoirs ne reposent pas sur une base législative. Elle a dû, en conséquence, se tourner vers le Standards and Privileges Committee, qui ne semble pas toujours prompt à apporter son soutien. L'EEG considère que le moindre doute concernant l'intégrité des parlementaires doit être dissipé à l'aide de procédures qui inspirent confiance au public. C'est pourquoi l'EEG recommande aux autorités d'examiner la possibilité d'inscrire dans la législation les compétences du Parliamentary Commissioner for Standards, afin d'éliminer un quelconque doute sur son pouvoir d'exiger la production d'informations et de convoquer un parlementaire.
84. Enfin, l'EEG note que la Chambre des Lords ne dispose ni d'un véritable système de déclaration des intérêts, ni d'un mécanisme d'enquête sur les plaintes. Pour les raisons indiquées précédemment, l'EEG recommande aux autorités d'examiner la possibilité pour la Chambre des Lords d'adopter un système de déclaration des intérêts soumis au contrôle d'un *Commissioner*, selon des modalités comparables à celles de la Chambre des Communes.
85. Après avoir examiné le cadre éthique s'appliquant aux autorités locales et au Parlement de Westminster, l'EEG se tourne maintenant vers le système concernant les ministres et les fonctionnaires. Bien que ces deux catégories d'agents publics disposent de codes de conduite et de lignes directrices sur la façon d'appréhender les conflits d'intérêts, il n'existe aucun système central de déclaration des intérêts. Par ailleurs, alors qu'il existe des commissaires chargés d'examiner les recours déposés par des fonctionnaires au sujet de l'application du code, il n'y a aucune autorité centrale équivalente chargée de contrôler si les fonctionnaires eux-mêmes respectent les normes définies dans le code. Ceci est également vrai pour les ministres. C'est pourquoi l'EEG recommande aux autorités d'examiner la possibilité de créer un système central de déclaration des intérêts des hauts fonctionnaires et des ministres et d'enregistrement et d'enquête sur les réclamations en ce domaine ; il pourra être nécessaire, à cette fin, de donner une base législative aux codes de conduite des fonctionnaires et des ministres du gouvernement central.
86. En ce qui concerne les autres grandes initiatives, l'EEG reconnaît l'importance du Political Parties, Elections and Referendums Act et se déclare favorable à son élargissement à l'Irlande du Nord, si les circonstances le permettent. Le Freedom of Information Act semble maintenir un équilibre adéquat entre l'exigence de transparence, qui constitue un facteur décisif pour favoriser le respect de certaines règles de conduite dans la vie publique, et la nécessité d'assurer le caractère confidentiel de certaines enquêtes. L'EEG, cependant, observe que l'Ecosse n'a pas encore adopté de règles comparables. A propos du Public Interest Disclosure Act de 1998, l'EEG considère que les informations fournies par des personnes ayant signalé un cas suspect peuvent souvent être utiles pour réduire les pratiques de corruption et ils recommandent, par conséquent, de faire connaître plus largement au sein du secteur public les mécanismes de divulgation adaptés prévus par le texte de 1998.

b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption

87. En ce qui concerne les institutions chargées de lutter contre la corruption, l'EEG note que les juges ne sont pas tenus au Royaume-Uni d'effectuer une déclaration d'intérêts. Toutefois, la magistrature du Royaume-Uni étant généralement perçue comme se conformant aux normes d'intégrité les plus hautes exigées par la société, l'EEG ne considère pas nécessaire de formuler une recommandation à ce propos.
88. L'EEG se réjouit d'apprendre qu'il existe en Angleterre et au Pays de Galles un groupe de procureurs spécialisés dans les affaires de corruption. Toutefois, les ressources limitées de ce service laissent planer un doute sur sa capacité à étendre son mandat au-delà du domaine dont il a été initialement chargé, à savoir celui de la corruption au sein du MPS. Il est probable, par conséquent, que la plupart des autres affaires de corruption seront transmises par les forces de police locales à des procureurs non-spécialisés, les affaires de corruption liées à des cas de fraude grave étant, elles, traitées par le SFO. Enfin, on ne peut exclure que des cas de corruption puissent également être poursuivis par l'administration des douanes, l'administration fiscale et le Ministère du commerce et de l'industrie. Et il va sans dire qu'en dehors de l'Angleterre et du Pays de Galles, les affaires de corruption seront traitées conformément aux systèmes de poursuite locaux.
89. Devant cette prolifération d'autorités de poursuite compétentes pour traiter les affaires de corruption, l'EEG considère comme impératif de recommander que toute décision d'engager ou non des poursuites s'appuie sur un ensemble de critères clairement définis, soit dans le Code of Crown Prosecutors du CPS, soit dans des dispositions équivalentes. Ceci assurera un certain degré de contrôle public sur un domaine où les procureurs des trois juridictions bénéficient, de plein droit, d'un pouvoir discrétionnaire.
90. La seconde recommandation que l'EEG souhaite formuler dans ce contexte concerne l'exigence de l'accord préalable du Procureur général (Attorney General) ou de l'Avocat Général (Solicitor General), qui sont des membres qualifiés de l'exécutif, pour engager des poursuites judiciaires dans les cas de corruption prévus par les Lois sur la prévention de la Corruption. L'EEG note qu'il s'agit de l'un de ces cas où le Procureur général (AG) peut s'immiscer dans le pouvoir d'autonomie du CPS lorsque celui-ci doit prendre la décision d'engager ou non des poursuites pénales. Pour l'EEG, aucune raison évidente ne semble devoir justifier que les décisions d'engagement de poursuites, prises par des professionnels conformément aux normes établies, fassent l'objet d'un examen par les officiers du parquet dans des affaires de corruption⁴⁸ (ce qui pourrait être interprété comme une forme de contrôle politique). Les dispositions actuelles risquent, au contraire, de saper la confiance du public dans le fonctionnement du système. L'EEG recommande, par conséquent, aux autorités du Royaume-Uni, d'assurer que des mesures de sauvegarde soient mises en place afin de prévenir tout exercice indu du pouvoir du Procureur général de refuser son consentement pour engager des poursuites ainsi que prévu par la Loi sur la Prévention de la corruption.
91. En ce qui concerne les diverses forces de police et l'administration des douanes, l'EEG est convaincue de leur capacité à identifier de manière réaliste le danger de corruption interne et à réagir à ce danger de façon constructive au niveau national. L'EEG considère que leurs systèmes de contrôle interne sont suffisamment développés et vigoureux pour agir de manière réellement dissuasive contre la corruption, comme le montrent les diverses poursuites pour

⁵⁰ Le problème du consentement ne se pose pas en Ecosse où le Lord Advocate, qui dirige le Parquet, peut, en tout état de cause, donner des instructions à propos de toutes les affaires pénales.

comportement abusif ou malhonnête à l'encontre de policiers qui ont été déclenchées grâce à ces systèmes. L'EEG souhaite seulement insister dans ce contexte sur l'importance du partage d'informations et de la mise en œuvre de « pratiques exemplaires » dans toutes les unités de lutte contre la corruption. L'EEG souligne également la nécessité d'une intégration de toutes les forces dans la stratégie anticorruption de l'Association des Commissaires de Police.

92. Le seul véritable sujet de préoccupation de l'EEG en matière de répression porte sur la capacité réduite, explicitement reconnue, des services opérationnels anti-fraude présents au sein de nombreuses forces de police à traiter des affaires de corruption complexes au sein de la communauté élargie. L'EEG est naturellement consciente du fait que la corruption ne constitue pas en général un problème grave au Royaume-Uni et ce facteur est forcément pris en compte par le gouvernement lorsque celui-ci effectue, en consultation avec les autorités de police locales, des choix au sujet de l'allocation de ressources limitées. C'est pourquoi, lors de l'établissement des priorités en matière de maintien de l'ordre au niveau local, la lutte contre les délits les plus fréquents tels que les vols, les agressions, le trafic de stupéfiants et les vols avec effraction se trouve privilégiée. L'EEG, cependant, souhaite souligner le fait que la corruption est un délit capable de mettre en danger l'intégrité des collectivités et des entreprises locales sans susciter immédiatement l'inquiétude qu'il mérite. C'est pourquoi elle recommande aux autorités d'assurer le maintien permanent au sein des forces de police de ressources suffisantes et adaptées, de façon à disposer d'un système d'alarme sur l'incidence des cas de corruption. Les autorités du Royaume-Uni sont, bien entendu, les mieux placées pour déterminer lesquelles de ces ressources doivent être organisées à l'échelon local, régional ou national, si ces ressources doivent être orientées vers le renseignement ou les activités opérationnelles et quels sont les moyens de liaison et de communication les mieux adaptés. L'EEG souhaite, par conséquent, préciser que sa recommandation a simplement pour objet le maintien d'une capacité constante, sur l'ensemble du territoire, à détecter la corruption partout où celle-ci risquerait de se développer dans des proportions inquiétantes. Cette remarque ne vise aucunement à laisser entendre que les organes existants comme le NCIS et le NCS ne sont pas capables de remplir cette tâche mais elle vise à appeler au maintien de ressources adaptées, afin de maîtriser le risque constant de corruption, y compris en dehors de la police.
93. Après avoir examiné la capacité des tribunaux et des différentes autorités d'enquête et de poursuite à faire face aux divers défis posés de manière spécifique par les délits de corruption au système de justice pénale, l'EEG se tourne maintenant vers les autres organes jouant un rôle moins direct mais néanmoins aussi important dans la lutte pour la prévention des pratiques de corruption.
94. Le système de vérification des comptes du Royaume-Uni est sans aucun doute bien développé. Il sera rendu encore plus efficace par la mise en œuvre des aspects du Code qui s'appliquent aux organisations du secteur public. L'EEG incite vivement les autorités du Royaume-Uni à aller plus loin dans cette voie ; c'est pourquoi elles recommandent que tout aspect non encore considéré de ce code qui soit susceptible de s'appliquer au secteur public le soit et que les procédures de vérification des comptes soient étendues en conséquence..
95. Dans le domaine des marchés publics, l'EEG considère que l'initiative de l'OGC sera particulièrement utile pour les autorités qui n'effectuent qu'occasionnellement des achats de fournitures et de services et qui, par conséquent, ne disposent pas sur place des compétences nécessaires. Cette initiative, cependant, ne doit pas être considérée comme une panacée. L'EEG pense qu'il est très important de réexaminer en permanence l'équilibre entre les normes de convenance, d'une part, et les valeurs mises en avant par la nouvelle approche

(« rentabilité » et « coordination des relations commerciales »), de l'autre. Ceci est vrai également des capacités et du contexte d'activité des divers bureaux d'approvisionnement.

96. Enfin, l'EEG reconnaît l'importance du rôle de la PCA dans la prévention de la corruption au sein de la police (en ce qui concerne, naturellement, les forces de police qui relèvent de son domaine de compétence). Toutefois, elle constate également qu'il semble exister un certain écart entre les résultats qui, dans l'esprit du public, doivent être atteints par un tel organe et les limites auxquelles celui-ci est confronté en raison du nombre réduit de plaintes qui lui sont effectivement confiées et d'enquêtes qu'il est en mesure de superviser. Diverses propositions ont été avancées au Royaume-Uni en vue d'un élargissement des compétences et des ressources de la PCA. L'EEG recommande aux autorités de réfléchir aux moyens les plus efficaces d'apaiser les inquiétudes du public au sujet du contrôle effectif de la police, notamment en ce qui concerne les pratiques de corruption. Ces moyens pourraient inclure un élargissement des compétences et des ressources, adaptées à une autorité indépendante de réclamation/plaintes telle que la PCA.

c. Immunités

97. L'EEG note que la législation du Royaume-Uni ne prévoit d'immunité à l'égard des poursuites que dans certains cas très peu nombreux. La seule question qui semble se poser à ce propos concerne l'article 9 de la Déclaration des droits qui interdit toute déposition devant un tribunal mettant en cause les dires et actes des parlementaires lors des séances de la Chambre à Westminster. L'EEG a déjà signalé la nécessité d'exiger des parlementaires le respect des normes éthiques les plus strictes. Le Livre blanc du Home Office, qui propose de soustraire le nouveau délit de corruption à l'application de l'article 9, va précisément dans ce sens et l'EEG est naturellement favorable à un tel changement. L'EEG, par conséquent, recommande que les délits de corruption soient exemptés de l'application de l'article 9 de la Déclaration des droits.
98. L'EEG reconnaît que des poursuites abusives ou malintentionnées peuvent influencer sur le choix de certains électeurs mais ce risque ne doit pas être exagéré dans une démocratie, compte tenu de la liberté des moyens d'information et du niveau général d'instruction de la population. Par ailleurs, bien qu'on puisse défendre le point de vue selon lequel une personne disposant d'une expérience parlementaire comme le Procureur général soit mieux à même que le Parquet (DPP) d'identifier la motivation politique animant une tentative de mise en accusation, le système judiciaire du Royaume-Uni est, en dernier ressort, suffisamment fiable pour qu'on puisse en attendre, en toutes circonstances, une justice conforme aux normes les plus hautes.

IV. CONCLUSIONS

99. Bien que les cas de corruption soient, dans l'ensemble, relativement rares à l'intérieur du Royaume-Uni, les dispositions concernant la lutte anticorruption et l'effet du système d'immunités existant sur cette lutte sont difficiles à analyser. Ceci s'explique par un certain nombre de facteurs et notamment : le système juridique, qui repose à la fois sur la législation parlementaire et la « common law » ; l'origine historique des organes et institutions chargées de la lutte contre la corruption, ainsi que du système d'immunités ; la manière dont ceux-ci ont évolué avec le temps ; le processus récent de « dévolution » et enfin le caractère quelque peu complexe de la société britannique elle-même. Cet état de fait oblige nécessairement à une certaine prudence dans la formulation de conclusions générales. Néanmoins, l'EEG, ayant examiné la situation en Angleterre, au Pays de Galles, en Ecosse et, dans une moindre mesure, en Irlande du Nord aussi soigneusement qu'il était possible dans les délais impartis, a relevé relativement peu de problèmes graves dans le fonctionnement des institutions et organes

chargés de la lutte contre la corruption. En outre, le système d'immunités est en général assez restrictif et le deviendra encore plus si sont adoptées certaines des propositions législatives en cours de discussion au moment de la visite de l'EEG. Le risque que ce système puisse limiter la capacité du Royaume-Uni à lutter contre la corruption, qui est déjà très réduit, deviendra alors presque inexistant.

100. Le problème le plus grave en matière de corruption qui ait été porté à l'attention des autorités du Royaume-Uni jusqu'ici concerne des cas d'abus de pouvoir par des policiers. La détermination avec laquelle ce problème a été traité, ainsi que les résultats obtenus, constituent un signe positif de la capacité du système à faire face à la corruption lorsque ce phénomène se manifeste. En outre, le pays s'est lancé dernièrement dans un processus d'actualisation de sa législation pénale sur la corruption. Une campagne plus générale en vue de l'amélioration des normes de conduite dans la vie publique a aussi été lancée en 1994 avec la création d'une commission spéciale et beaucoup a été fait en ce domaine depuis. D'autres initiatives législatives récentes, comme le Public Interest Disclosure Act et le Freedom of Information Act, devraient également jouer un rôle important dans la lutte pour la prévention de la corruption.
101. Des progrès restent, bien entendu, possibles dans certains domaines, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'application des codes de conduite concernant différentes catégories d'agents publics, les critères d'exercice des pouvoirs discrétionnaires en matière de poursuites, les ressources mises à la disposition de la police pour détecter les cas de corruption en dehors de ses rangs, les ressources dont dispose le Home Office pour le traitement des demandes d'assistance judiciaire internationale et enfin le système d'autorisation des poursuites dans les affaires de corruption.
102. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Royaume-Uni :
 - i. adopter a) les dispositions sur l'échange d'informations indiquées à au paragraphe 38 afin de permettre aux autorités fiscales de coopérer avec les enquêteurs de la police dans des domaines dans lesquels ils ne le peuvent pas actuellement ; et b) le projet de loi sur les produits de la criminalité (Proceeds of Crime Bill) afin de renforcer l'efficacité de la procédure de saisie des avoirs découlant de la corruption et placés au Royaume-Uni;
 - ii. prévoir des ressources complémentaires permanentes pour l'Autorité Centrale pour le Royaume-Uni du Home Office;
 - iii. que les autorités locales en Irlande du Nord puissent bénéficier d'un cadre législatif en matière d'éthique gouvernementale comparable à celui contenu dans le Local Government Act de 2000 et le Ethical Standards for Public Life Act (Ecosse) de 2000 ;
 - iv. élargir le système de déclaration d'intérêts existant pour les membres de la Chambre des Communes afin de prendre en compte le montant exact des dons, les intérêts de certaines catégories de « personnes importantes liées aux parlementaires » et l'ensemble des titres détenus par les parlementaires et par ces personnes ; d'inscrire dans la législation les compétences du Parliamentary Commissioner for Standards afin d'éliminer un quelconque doute sur son pouvoir d'exiger la production d'informations et de convoquer un parlementaire ; et enfin de faire adopter par la Chambre des Lords un système de déclaration d'intérêts soumis au contrôle d'un Commissioner, selon des modalités comparables à celles de la Chambre des Communes ;

- v. créer un système central de déclaration des intérêts des hauts fonctionnaires et des ministres et d'enregistrement et d'enquête sur les plaintes/réclamations en ce domaine ;
 - vi. faire connaître plus largement au sein du secteur public les mécanismes de divulgation adaptés prévus par le Public Disclosure Act ;
 - vii. faire en sorte que les décisions des autorités chargées des poursuites pénale au Royaume-Uni d'engager ou non des poursuites s'appuie sur un ensemble de critères clairement définis, soit dans le Code of Crown Prosecutors, soit dans des dispositions équivalentes ; l'objectif de cette recommandation étant d'étendre l'application de ces critères à ces autorités du Royaume-Uni chargées des poursuites pénales qui ne sont pas à ce jour concernées par cette obligation ;
 - viii. d'assurer que des mesures de sauvegarde soient mises en place afin de prévenir tout exercice indu du pouvoir du Procureur général de refuser son consentement pour engager des poursuites ainsi que prévu par la Loi sur la Prévention de la corruption ;
 - ix. garantir l'existence de ressources suffisantes et adaptées au sein des forces de police afin de maintenir une capacité constante, sur l'ensemble du territoire, à évaluer l'incidence des cas de corruption ;
 - x. mettre en œuvre les aspects restant du Combined code (promulgué par la profession des experts-comptables du Royaume-Uni) qui pourraient s'appliquer au secteur public et élargir les procédures de vérification des comptes en conséquence ;
 - xi. mettre en œuvre aux moyens les plus efficaces d'apaiser les inquiétudes du public au sujet du contrôle effectif de la police, notamment en ce qui concerne les pratiques de corruption ; ces moyens pourraient inclure un élargissement des compétences et des ressources, adaptées à une autorité indépendante de réclamation/plaintes telle que la PCA.
 - xii. exempter les délits de corruption de l'application de l'article 9 de la Déclaration des droits.
103. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.
104. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 31 décembre 2002.