

8 décembre 2017

GrecoEval5(2016)2-fin

Cinquième Cycle d'Evaluation

Lignes directrices pour les Evalueurs¹

Adopté par le GRECO 78 (4-8 décembre 2017)

A. PROCESSUS D'EVALUATION

1) Etape de préparation

1. Bien se préparer avant la visite sur place² :

- lire les textes de référence du Cinquième cycle d'évaluation, en particulier les instruments / normes juridiques pertinents du Conseil de l'Europe ;
- examiner les réponses au questionnaire et au projet de partie descriptive du rapport (« DDP » de l'anglais 'draft descriptive part'), la législation / réglementation et d'autres textes pertinents qui ont été fournis ;
- ne pas hésiter à informer le Secrétariat si des éléments supplémentaires sont nécessaires (ne pas contacter directement le pays évalué) ;
- lister les problèmes qui doivent être clarifiés et formuler des questions préliminaires ;
- consulter tout document pertinent sur le contexte politique du pays à évaluer et, si possible, recueillir d'autres informations en plus des informations transmises par le Secrétariat ;
- consulter les rapports d'évaluation et de conformité des premier, deuxième, troisième et quatrième cycle du GRECO sur le pays à évaluer, rassembler des informations de base et s'assurer de la compréhension générale des procédures du GRECO ;
- signaler tout conflit d'intérêt pouvant empêcher votre rôle en tant qu'évaluateur.

¹ Ce document prend en compte les présentations et discussions tenues lors du séminaire de formation pour les évaluateurs du 5^e Cycle (Strasbourg, 3-5 mai 2017) et des leçons préliminaires des deux premières visites sur place.

² Il convient de garder à l'esprit qu'une évaluation du GRECO demande beaucoup de travail de préparation, en particulier s'agissant de l'examen des documents soumis pour préparer la visite. L'investissement de temps dans cette étape de la procédure est crucial et permet de concentrer par la suite ses efforts sur ce qui est essentiel au cours de la visite sur place, qui demeure courte et très intense (les journées de travail sont longues!). Cette préparation facilite aussi la formulation / rédaction du rapport final.

2. Vous serez invité(e) à donner votre avis sur le projet de programme de la visite : vérifiez que le programme est bien équilibré et qu'il comprend des réunions avec toutes les institutions / acteurs pertinents au niveau le plus approprié pour répondre à vos questions.
3. Respecter le caractère confidentiel de l'évaluation, des documents et des informations fourni(e)s.
4. Le Secrétariat prendra toutes les dispositions pratiques, les billets de voyage, l'hébergement, etc., en consultation avec vous.

2) Visite sur place

1. Au début de la visite, une réunion préparatoire sera organisée (Équipe d'évaluation du GRECO – EEG, et Secrétariat), au cours de laquelle vous devriez être prêt(e) à discuter du « DDP », des réponses au questionnaire et des questions qui nécessitent des éclaircissements, ainsi que des tâches / interrogations au sein de l'EEG selon les domaines de compétence et les intérêts respectifs.
2. Bien garder à l'esprit ce qui suit lors des réunions :
 - respecter l'approche collective de l'EEG (travailler et agir en équipe) ;
 - agir avec courtoisie et diplomatie, mais ne pas hésiter à insister pour obtenir les informations nécessaires ;
 - rester neutre (éviter d'émettre des opinions personnelles lors des réunions et interviews) et démontrer un certain degré d'empathie (plutôt que faire des concessions) ;
 - participez activement aux discussions, en vous focalisant sur les questions et la collecte d'informations, tout en respectant le temps imparti à chaque réunion et assurez-vous qu'il y a suffisamment de temps pour que tous les membres de l'équipe posent des questions ;
 - les questions devraient, en principe, être complémentaires du DDP et refléter le questionnaire tout en couvrant à la fois la théorie et la pratique ;
 - prendre des notes lors de toutes les réunions, y compris sur des sujets qui ne sont pas votre responsabilité principale ;
 - rester flexible: des personnes pourraient ne pas se présenter aux réunions – et donc être prêt à s'adapter aux éventuels changements dans le programme ;
 - garder à l'esprit la confidentialité des informations fournies, en particulier, lors de réunions avec des représentants de la société civile ;
 - ne pas fournir aux journalistes d'informations concernant l'évaluation. Le cas échéant, le Secrétariat répondra aux questions des médias concernant le but de la visite, le travail du GRECO, etc., mais aucune déclaration sur le fond de l'évaluation ne peut être faite.
3. Des séances de débriefing internes seront organisées par le Secrétariat à la fin de chaque journée de travail et/ou à la fin de la visite, où vous aurez l'occasion de donner votre opinion préliminaire et des suggestions de recommandations.

3) Suites de la visite sur place

1. Il est attendu de votre part que vous soumettiez votre analyse par écrit au Secrétariat dans les deux semaines suivant la visite : veillez à ne pas répéter les informations déjà disponibles dans le DDP, rester concis et factuel et fournir un raisonnement solide pour vos conclusions ;
2. Sur la base de votre contribution, le Secrétariat préparera un projet de rapport, dite version « P1 » du rapport ;
3. Vous serez invité(e) à commenter la version « P1 », (de préférence) dans un délai d'une semaine à compter de la réception ;

4. Le Secrétariat préparera une version modifiée du rapport (version dite « P2 »), reflétant vos commentaires sur la version « P1 », qui sera ensuite envoyée au pays en question ;
5. A la suite des commentaires du pays sur cette version « P2 », le Secrétariat fera des suggestions pour d'autres modifications au rapport (version « P3 ») ;
6. Vous serez invité(e) à commenter cette version « P3 » rapidement, après quoi le rapport sera envoyé - pour information - au pays en question et au GRECO en vue de son adoption.

4) Processus d'adoption

1. Vous êtes invité(e) à participer au processus d'adoption du rapport lors d'une réunion plénière du GRECO (1-2 jours) à Strasbourg;
2. Au cours de la séance plénière, vous devez présenter brièvement votre partie du rapport et être capable au besoin d'expliquer vos analyses, conclusions, conclusions et recommandations ;
3. Votre présence peut également être souhaitée lors d'une réunion préliminaire avant³ ou après la discussion de la version « P3 » du rapport en séance plénière ;
4. Dans toutes les réunions, il sera attendu de votre part de soutenir l'opinion de l'EEG, chaque fois que cela semble être justifié ;
5. Vous devez garder à l'esprit que toute la procédure d'évaluation est confidentielle : le rapport adopté demeure confidentiel jusqu'à ce que le pays décide de le rendre public.

B. CONTENU DE L'EVALUATION

1) «Personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif » (PHFEs) » et « agents des services répressifs » (ASRs)

1. Le 5^e Cycle se concentre sur les deux catégories de personnes ci-dessus (cf. aussi l'Introduction du questionnaire):
 - "PHFEs" fait référence aux membres du gouvernement et autres personnes similaires nommées politiquement ainsi que le Chef de l'Etat. Le questionnaire est conçu de façon à déterminer avant la visite sur place quelles sont les catégories de personnes équivalentes à des membres du gouvernement et dans quelle mesure, le cas échéant, le Chef de l'Etat détermine la politique du gouvernement ou occupe d'autres fonctions exécutives claires, par opposition à la détention de simples pouvoirs résiduels ;
 - spécifiquement en ce qui concerne les Chefs d'Etat, le GRECO a décidé (78^e Réunion plénière, décembre 2017) d'utiliser la définition suivante dans le cadre du 5^e Cycle :

Un chef d'État sera couvert par le 5^e cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il/elle participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

- "ASRs" (agents des services répressifs) doit être entendu par référence à la police, forces gardant les frontières / en charge de l'immigration; en cas de multiplicité d'institutions nationales, l'EEG

³ Des informations qui appellent des changements au rapport – et aux recommandations qu'il contient – ne sont souvent disponibles qu'à un stade tardif du processus.

déterminera avec le pays lesquelles sont à rencontrer / évaluer au cours de la visite. Le rapport présentera les motifs sous-jacents à cette décision.

2. En fonction de la pratique constitutionnelle, l'existence de controverses publiques et d'autres facteurs, et tout en respectant la jurisprudence passée du GRECO, l'EEG décidera dans quelle proportion la fonction de Chef d'Etat doit être prise en compte dans l'évaluation. Le rapport présentera les considérations sous-jacentes qui ont conduit à la décision tout en listant les fonctions du Chef de l'Etat.

2) L'acquis des cycles d'évaluation précédents

1. Le questionnaire du 5^e Cycle est largement basé sur l'expérience tirée des cycles précédents (4^e spécialement le Cycle 4, mais aussi le 1^{er} Cycle globalement, et le 2^{ème} Cycle concernant la transparence et le contrôle de l'administration publique). En ce qui concerne les mesures d'intégrité, il est largement basé sur celui utilisé pour le Cycle 4.
2. La pratique du GRECO dans le Cycle 4 montre que des règles spécifiques sur l'intégrité doivent être en place concernant:
 - les normes déontologiques et la conduite générale (habituellement sous la forme d'un code de conduite)
 - la gestion des conflits d'intérêts (y compris ad hoc lorsqu'ils se présentent ponctuellement)
 - la façon de traiter les cadeaux et autres avantages / offres
 - relations avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur le travail (spécialement pour les élus)
 - les déclarations d'intérêts, revenus, patrimoine, dettes, avec un niveau adéquat de détail et prenant éventuellement en compte la situation des conjoints et proches dépendants (spécialement pour les titulaires d'un mandat politique)
 - mécanismes de supervision du respect des règles ci-dessus et du contenu des déclarations,
 - sanctions appropriées en cas de non-respect
 - conseils (y compris à titre confidentiel), formation et sensibilisation
3. Des mesures doivent aussi être en place pour prévenir les conflits d'intérêts et les influences inappropriées en relation avec le processus législatif / de politiques publiques: le Cycle 4 a confirmé comme un "standard" la nécessité de transparence et d'un niveau adéquat de consultations publiques.
4. Particulièrement pour les fonctionnaires / ASRs, les évaluateurs doivent s'assurer que :
 - des garde-fous sont en place contre l'interférence dans le travail des organes des forces de l'ordre et de leurs membres (NB: les développements concernant l'indépendance et la gestion des affaires dans le Cycle 4 étaient spécifiques aux juges et procureurs).
 - le souci d'intégrité se reflète dans le recrutement et les conditions de service : vérification des antécédents et casier judiciaire vierge, système de carrière fondé sur le mérite et impliquant des évaluations périodiques, la qualité de la gestion, etc.
5. Les EEGs doivent aussi s'assurer qu'il ne reste pas de problèmes en suspens concernant:
 - les incompatibilités, prohibitions ou restrictions liées à certaines activités (parallèles/accessoires)
 - les immunités et procédures spéciales relatives aux diverses catégories d'agents publics considérées

- l'emploi (abusif) de ressources publiques liées au revenu et autres avantages, les infrastructures administratives et le personnel; s'agissant des PHFEs, ceci peut être une question cruciale en périodes électorales⁴ ou lorsque le phénomène de la « grande corruption » et de la « capture de l'Etat » a été observé
- l'(in)aptitude à engager des relations d'affaires ou établir d'autres contrats avec des autorités nationales
- l'usage (abusif) d'informations confidentielles
- les allers-retours entre secteurs privé et public / restrictions liées au pantouflage / la fin des fonctions; l'attention des politiques d'intégrité également sur la phase de "sortie" apparaît très actuelle en relation avec les titulaires de mandats qui deviennent des lobbyistes, consultants ou représentants aux relations publiques; les interviews systématiques avec les membres des forces de l'ordre qui démissionnent de la police peut également révéler des problèmes structurels pertinents.

3) Facteurs contextuels

1. Le questionnaire du 5^e Cycle cherche aussi à documenter la situation contextuelle générale du pays évalué et l'existence de facteurs pouvant conduire à une exposition accrue ou moindre de PHFEs et ASRs aux risques de corruption:
 - informations générales sur la politique anti-corruption et d'intégrité,
 - informations générales sur la transparence et le contrôle d'activités de l'exécutif du gouvernement central,
 - informations générales sur l'organisation et le rendu de comptes des autorités répressives / de police
 - informations générales sur des dossiers concrets.
2. Evidemment, l'objectif du Cycle 5 n'est pas de procéder à une évaluation complète de l'ensemble des fonctions exécutives / l'action gouvernementale / le travail de la police, mais de s'assurer si les mécanismes sur l'intégrité en place sont, globalement, en accord avec le niveau de risque et le contexte du pays.
3. Chaque pays est différent et le questionnaire ne peut anticiper / aborder toutes les spécificités de chacun. Comme dans le cas du Cycle 4, le 5^e Cycle va potentiellement explorer sous un nouveau jour certains domaines peut étudiés ou monitorés internationalement jusque-là. Lorsque l'EEG considère crucial de devoir donner une recommandation spécifique qui vise les garde-fous et contre-pouvoirs généraux (par opposition aux mesures spécifiques à l'intégrité), ceux-ci devront être clairement et directement rattachés au cadre général d'intégrité qui constitue le sujet du cycle d'évaluation.
4. Les évaluateurs devront aussi accorder une attention particulière à la logique générale des politiques d'intégrité; par exemple:
 - un régime d'emploi pour les PHFEs et ASRs qui se caractérise par son côté permissive sur le plan des activités accessoires a besoin d'être contrebalancé par un solide régime déclaratoire et d'autres mécanismes pour la gestion des conflits d'intérêts; certaines hautes fonctions de l'exécutif peuvent appeler la mise en place de dispositifs spécifiques pour la gestion de tels conflits, par ex. le recours à un mécanisme de tierce gestion (*blind trust*) au cours du mandat;
 - un pays confronté à des controverses récurrentes de népotisme et "copinage" (*nepotism, cronyism*) en lien avec des membres du gouvernement (qui peuvent être révélateurs de certaines formes de corruption), ou à un faible niveau de confiance des citoyens dans la police (ce qui suppose que des outils de mesure adéquats soient en place), devrait normalement justifier la mise en place de mécanismes de supervision (gouvernement) et de traitement des plaintes et réclamations (police) indépendants de institution.

⁴ Les évaluations de plusieurs pays dans le cycle 3 (thème II – transparence du financement politique) ont pointé du doigt des pratiques de détournement des ressources publiques en relation avec le financement politique; voir aussi Commission de Venise – OSCE-DIHR [Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux](#)

4) Effectivité des règles et mécanismes de supervision

1. L'effectivité des mécanismes en place pour la préservation de l'intégrité doivent recevoir une attention particulière:
 - Les ASRs font partie des catégories d'agents publics (tout comme les juges et procureurs dans le cycle 4) essentielles à certaines fonctions étatiques de base et à la mise en œuvre / sanction effectives des mesures et politiques anti-corruption;
 - Concernant les PHFEs, les évaluateurs devront parfois passer de nouveau en revue des situations déjà traitées par des recommandations antérieures, tout spécialement s'agissant des mécanismes déclaratoires pour les élus. Les EEGs pourront donc s'interroger dans quelle mesure le cadre applicable aux élus reste pertinent pour les PHFEs, et (lorsque des améliorations réglementaires ont été apportées en réponse à des précédentes recommandations du GRECO) porter leur attention sur l'effectivité de tels mécanismes.
2. Les EEGs devront utiliser les interviews et diverses autres sources d'information pertinentes (données quantitative et qualitative, rapports annuels d'activité, média / ONGs/ universitaires / syndicats etc.) pour évaluer l'effectivité des mesures préventives et de la supervision / des dispositifs pour faire respecter les règles. Les évaluateurs doivent s'attendre à ce que les résultats de la supervision sont documentés et alimentent la définition de l'action générale.

5) Rédaction

1. Du fait de l'absence d'une *check-list* énumérant des critères spécifiques et standards à satisfaire, la « jurisprudence » occupe une place importante dans le travail du GRECO. Les EEG doivent se familiariser avec les rapports d'autres pays déjà produits.
2. Les rapports d'évaluation utilisent un langage diversifié en référence aux forces et faiblesses. Les EEGs peuvent pointer du doigt des secteurs qui mériteraient plus d'attention ou une prise en compte, ou qui pourraient nécessiter des clarifications ou d'être réétudiés/ajustés, sans toutefois formuler une recommandation en tant que telle.
3. Les EEGs devront souvent établir une liste des priorités à la fin de la visite sur place. Lorsque des bonnes pratiques ont été identifiées, le rapport devrait les citer et indiquer que le GRECO salue.... [en relation avec des pratiques particulièrement intéressantes ou dispositifs identifiés]. Le rapport peut également inclure des observations découlant d'analyses dans une situation spécifique qui n'appellent pas une recommandation. Lorsqu'une réforme s'avère nécessaire, le rapport émet une recommandation (qui appelle des améliorations et le suivi ultérieur par le GRECO par le biais de la procédure de conformité). Une recommandation doit être étayée par un raisonnement approprié (ce qui aidera le pays à ajuster la réforme concernée) et passer un test de qualité (par exemple est-elle suffisamment claire, est-elle cohérente avec d'autres recommandations, etc.). En règle générale, les recommandations du type « envisager » (le GRECO recommande d'examiner l'opportunité...) sont à éviter.⁵
4. Lorsque des améliorations sont souhaitées, ceci devra être clairement reflété dans le libellé de la recommandation (le GRECO recommande que [telle mesure soit prise]....) et lorsque l'accent est mis sur le renforcement de l'effectivité, le libellé devra permettre au GRECO d'évaluer les mesures prises lors de la procédure de conformité; par exemple, le GRECO recommande que [les mesures soient prises] pour renforcer l'effectivité des [règles sur l'intégrité / la supervision / autre mécanisme] et que les améliorations résultantes soient documentées de manière adéquate.

⁵ Vérifier la mise en œuvre de ces recommandations peut conduire à des difficultés superflues et le GRECO a dû développer des critères sous la forme de questions-test: a) les consultations adéquates ont-elles eu lieu? b) celles-ci étaient-elles pertinentes (ou portaient-elles au contraire sur un autre sujet)? c) la décision finale de procéder ou non aux réformes ont-elles été prises au niveau (politique) approprié ? d) le processus de consultation est-il documenté et publiquement connu ?