

Adoption : 8 décembre 2017
Publication : 17 mai 2018

Public
GrecoEval5Rep(2017)1

CINQUIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs

RAPPORT D'EVALUATION

ROYAUME-UNI

Adopté par le GRECO
lors de sa 78^{ème} Réunion Plénière (Strasbourg, 4-8 décembre 2017)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIERES

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	7
III. CONTEXTE	9
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	11
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE DIRECTION.....	11
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i>	12
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	16
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	16
<i>Cadre juridique/principes éthiques et règles déontologiques</i>	16
<i>Cadre institutionnel</i>	20
<i>Sensibilisation</i>	23
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS EXÉCUTIVES DU GOUVERNEMENT CENTRAL.....	24
<i>Accès aux informations</i>	24
<i>Transparence du processus d'élaboration des lois</i>	24
<i>Tiers et lobbyistes</i>	25
<i>Mécanismes de contrôle</i>	27
CONFLITS D'INTÉRÊTS.....	29
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	29
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	29
<i>Contrats avec les autorités de l'État</i>	30
<i>Cadeaux</i>	30
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	31
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	31
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	32
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	35
<i>Obligations déclaratives et mécanisme de contrôle</i>	35
MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXÉCUTION.....	37
<i>Poursuites pénales et immunité</i>	37
<i>Mécanismes d'exécution non pénale</i>	37
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS	40
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE	40
<i>Aperçu de différents services répressifs</i>	40
<i>Organisation et responsabilité de certains services répressifs/services de police</i>	40
<i>Le Service de police métropolitaine (MPS)</i>	40
<i>L'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA)</i>	41
<i>Organes de contrôle</i>	42
<i>Accès aux informations</i>	43
<i>Confiance du public envers les services répressifs</i>	43
<i>Syndicats et organisations professionnelles</i>	44
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ	44
<i>Politique anticorruption et d'intégrité, principes éthiques et règles de conduite</i>	44
<i>Mesures de gestion du risque pour les domaines exposés à la corruption</i>	46
<i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins</i>	46
<i>Conseils, formation et sensibilisation</i>	47
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS D'EMPLOI	50
<i>Procédure de nomination et promotion à un grade supérieur</i>	50
<i>Évaluation des performances</i>	52
<i>Rotation</i>	52
<i>Cessation de fonctions et révocation</i>	53
<i>Salaires et avantages</i>	53
CONFLITS D'INTÉRÊTS	54

INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	54
<i>Incompatibilités et activités accessoires.....</i>	<i>54</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>55</i>
<i>Intérêts financiers.....</i>	<i>55</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	<i>56</i>
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles.....</i>	<i>56</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions.....</i>	<i>57</i>
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	57
<i>Obligations déclaratives</i>	<i>57</i>
<i>Mécanismes de contrôle.....</i>	<i>58</i>
CONTRÔLE ET APPLICATION DE LA LOI	59
<i>Surveillance et contrôle internes</i>	<i>59</i>
<i>Surveillance et contrôle externes.....</i>	<i>60</i>
<i>Système de dépôt de plaintes.....</i>	<i>64</i>
<i>Obligation de signalement et protection des donneurs d'alerte</i>	<i>64</i>
<i>Poursuites pénales et immunité</i>	<i>66</i>
<i>Statistiques.....</i>	<i>66</i>
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	67

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre en place au Royaume-Uni pour prévenir la corruption parmi les personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif (ministres et hauts fonctionnaires du gouvernement) et les membres des services répressifs (en particulier le Service de Police Métropolitaine de Londres et l'Agence nationale de lutte contre la criminalité). Le Royaume-Uni a établi un vaste ensemble de normes et a mis en place des procédures pour veiller à l'intégrité et la conduite éthique des deux catégories ici examinées. Néanmoins, un certain nombre de défauts ont été identifiés dans le présent rapport sur lesquels les autorités devraient se pencher afin de renforcer la prévention de la corruption parmi les ministres et hauts fonctionnaires gouvernementaux ainsi que les représentants de l'ordre.

2. Le Royaume-Uni a adopté plusieurs codes de conduite qui s'appliquent aux différentes catégories de personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement, à savoir les ministres, les conseillers spéciaux et hauts fonctionnaires. Ces codes fournissent des orientations pour éviter les situations de conflits d'intérêts au sein du gouvernement, par exemple en examinant les intérêts personnels lors de la prise de fonction et durant l'exercice des fonctions, ainsi qu'après avoir quitté le gouvernement, par le biais de restrictions après la cessation de fonctions. Afin de veiller à la bonne application de ces normes, des institutions ont été spécifiquement créées : le Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres et la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises (ACoBA). Toutefois, ces institutions n'ont pas de base légale et leurs mandats sont purement consultatifs. Le respect des normes en matière d'intégrité et d'éthique par les ministres est donc essentiellement fondé sur l'autorégulation et les préjudices de réputation. Le Conseiller indépendant, qui est nommé par le Premier Ministre et lui fait rapport, ne peut entamer des enquêtes sur des violations alléguées qu'à la demande du Premier Ministre, et les éventuelles sanctions sont aussi laissées à ce dernier. En pratique, les affaires se présentant sont très souvent résolues directement par le Premier Ministre ; le ministre ayant enfreint les normes ministérielles quitte le gouvernement, sans qu'aucune enquête du Conseiller indépendant n'ait eu lieu. De façon similaire, l'ACoBA examine les demandes d'avis formulées par les ministres et hauts fonctionnaires avant qu'ils n'acceptent un emploi dans le secteur privé après leur départ du gouvernement mais elle ne peut imposer de sanctions lorsqu'aucune demande n'a été formulée ou que ses avis n'ont pas été respectés. Le présent rapport conclut que ces deux institutions pourraient gagner à être considérablement plus autonomes du gouvernement et être capables d'enquêter sur les manquements de leur propre initiative avec la possibilité de sanctions.

3. Le lobbying joue un rôle important dans le processus parlementaire et gouvernemental au Royaume-Uni et il est d'une manière générale bien réglementé, au regard des normes européennes. Les contacts avec des groupes de pression doivent obéir à des règles de transparence, avec d'une part la publication de listes de réunions entre ministres et tiers et d'autre part un registre des lobbyistes-conseil. En outre, la loi sur la liberté de l'information permet au public de demander à avoir accès à toute information qui n'est pas instantanément disponible, y compris sur les réunions des ministres avec des tiers. Si une telle transparence est à saluer, il existe quelques défauts pratiques qui méritent d'être étudiés. Le rapport relève que la liste des réunions ministérielles avec des lobbyistes, qui actuellement ne fournit que des informations standard sur leur contenu, devrait contenir des détails qui sont suffisants pour comprendre l'enjeu spécifique desdites réunions. En

outre, les autorités devraient examiner la possibilité d'étendre le registre des lobbyistes-consultants qui actuellement n'inclut pas les lobbyistes employés en interne par des entreprises et ne donne donc qu'une vue partielle des activités de lobbying menées vis-à-vis du gouvernement. En outre, le rapport note que les lobbyistes-conseil sont uniquement requis d'enregistrer leurs clients pour autant qu'ils aient été en contact avec les ministres et secrétaires permanentes, mais pas les conseillers spéciaux et autres hauts-fonctionnaires gouvernementaux.

4. D'une manière générale, il transparaît que souvent les normes et organes de conseils en matière de conduite des ministres et des hauts-fonctionnaires gouvernementaux ont été créés en réaction à des problèmes spécifiques après leur apparition, plutôt que sur la base d'une évaluation des risques qui aurait identifié des domaines dans lesquels un contrôle plus strict était nécessaire. Le rapport souligne la nécessité d'adopter une approche à la fois holistique et plus proactive et de confier cette tâche à un mécanisme qui analyserait les risques afin de contribuer à de futures mesures visant à réduire les risques de corruption dans certains domaines.

5. S'agissant des services répressifs, le Royaume-Uni dispose d'un cadre développé, avec des normes détaillées en matière d'intégrité et de conduite éthique du personnel policier ainsi que des procédures pour évaluer le respect des normes en interne (habilitations, déclarations d'intérêts, etc.) et décider sur les allégations de violations à la fois en interne et, lorsque cela s'avère nécessaire, au travers d'un organe indépendant, la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCC). Néanmoins, le présent rapport, qui traite en plus grand détail du Service de Police Métropolitaine (MPS) de Londres et de l'Agence nationale contre la criminalité (NCA), identifie un certain nombre de faiblesses en pratique qui appellent une action de la part des autorités britanniques.

6. S'agissant de l'habilitation du personnel, une évaluation aux fins de l'habilitation initiale est systématiquement menée au stade du recrutement mais le renouvellement de l'habilitation une fois au sein du MPS, qui devrait se tenir à intervalles fixes, semble l'être de manière inconsistante et avec retard, en raison d'un manque de personnel qualifié. Cette faiblesse du système risque d'être exploitée par des organisations criminelles cherchant à influencer le personnel policier, comme cela semble avoir déjà eu lieu, et le rapport demande dès lors que la question du renouvellement des habilitations soit examinée.

7. S'agissant de la sensibilisation du personnel, il n'y a pas procédure clairement définie et signalisée pour que le personnel des forces de l'ordre obtienne des conseils confidentiels en cas de questionnement en matière d'intégrité et d'éthique. Le rapport appelle les autorités à veiller à ce qu'il y ait des personnes de confiance, adéquatement formées, dans les unités de police afin de fournir des conseils confidentiels sur les questions d'intégrité et d'éthique. Il souligne également que des efforts supplémentaires sont aussi nécessaires afin de mieux lier la formation en matière d'intégrité et d'éthique aux fonctions quotidiennes des policiers.

8. L'identification des violations et la façon dont sont menées les affaires relatives aux fautes professionnelles connaissent quelques problèmes qui pèsent sur un système qui par ailleurs est complet. La procédure impliquant l'IPCC a été décrite comme étant fort complexe et l'IPCC est actuellement submergée d'affaires. La réforme en cours devra résoudre ces problèmes afin que le système dans son ensemble soit véritablement efficace.

Par ailleurs, s'agissant de l'identification des cas de faute disciplinaire, le rapport note qu'il semble ne pas y avoir de garanties suffisantes pour protéger ceux qui au sein des services de police souhaiteraient dénoncer des fautes commises par des collègues. Dès lors, les autorités sont appelées à renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein des services de police.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

9. Depuis son adhésion au GRECO en 1999, le Royaume-Uni a été évalué dans le cadre des Premier (septembre 2001), Deuxième (septembre 2004), Troisième (février 2008) et Quatrième (avril 2012) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation ainsi que les Rapports de Conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco/fr). Ce Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1^{er} janvier 2017¹.

10. L'objet de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités du Royaume-Uni pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par le truchement du Chef de la délégation auprès du GRECO, aux autorités britanniques, qui déterminent les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. Le Royaume-Uni devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

11. Pour l'élaboration de ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG »), a effectué une visite au Royaume-Uni du 26 au 30 juin 2017, et le GRECO s'est appuyé sur les réponses du Royaume-Uni au Questionnaire d'Évaluation (GrecoEval5(2017)4) et d'autres renseignements reçus, notamment de la société civile. L'EEG était composée de M. Jean-Christophe GEISER, Conseiller juridique principal, Division du droit public, Office fédéral de la justice (Suisse), M. Aidan MOORE, Chef adjoint, Commission des normes applicables aux titulaires d'une charge publique, Commission de normalisation (Irlande), M. Lawrence QUINTANO, juge à la retraite, Président de la Commission permanente de lutte contre la corruption (Malte) et M^{me} Silvia SPÄTH, Chargée de dossiers, Inspectrice en chef, Prévention de la corruption, parrainages et marchés publics, ministère de l'Intérieur (Allemagne). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M. Björn JANSON, Secrétaire exécutif adjoint du GRECO et de M. Gerald DUNN, du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG s'est entretenue avec des représentants de l'Équipe chargée des questions de rectitude et d'éthique (*Propriety and Ethics Team*) et du Groupe « Constitution » (*Constitution Group*) du Cabinet, le Président de la Commission sur les normes dans la vie publique (*Committee on Standards in Public Life*), le Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres, ainsi que des représentants du ministère des Finances britannique (*HM Treasury*), de la Cour des comptes (*National Audit Office*) et de la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises (*Independent Advisory Committee on Business Appointments*), et le Conservateur indépendant du registre des lobbyistes-conseils (*Independent Registrar of Consultant Lobbyists*). L'EEG s'est aussi entretenue avec la présidence du Groupe consultatif national de lutte contre la corruption au sein de la police, des représentants du ministère de l'Intérieur britannique – *Home Office* – (discipline de la police ; corruption et encadrement dans le secteur public ; équipe responsable des politiques de lutte contre la corruption), le Service de police métropolitaine (Direction des normes professionnelles ; Unité d'habilitation), l'Agence nationale de lutte contre la

¹ Pour de plus amples informations sur la méthodologie, voir le Questionnaire d'Évaluation, accessible sur le [site Internet du GRECO](http://www.coe.int/greco/fr).

criminalité (normes professionnelles ; normes et sécurité ; Unité de lutte contre la corruption G2), le Service de contrôle des frontières du Royaume-Uni, l'École de police, l'Inspection générale de la police de Sa Majesté (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire Rescue Services*) et la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (*Independent Police Complaints Commission*). Enfin, l'EEG a aussi rencontré des représentants de la société civile, des syndicats et des médias.

III. CONTEXTE

13. Le Royaume-Uni est membre du GRECO depuis 1999 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes liés à la prévention et la lutte contre la corruption.² Le Royaume-Uni a atteint un haut niveau de mise en œuvre des recommandations du GRECO dans le cadre de chaque cycle d'évaluation. À la clôture des procédures de conformité aux recommandations, 85% des recommandations du premier cycle d'évaluation avaient été pleinement mises en œuvre (avec une seule recommandation non mise en œuvre), 100% des recommandations du deuxième cycle d'évaluation, 75% des recommandations du troisième cycle d'évaluation (avec seulement deux recommandations non mises en œuvre) et 85% des recommandations du quatrième cycle d'évaluation (avec une seule recommandation partiellement mise en œuvre).³

14. Le Royaume-Uni a développé une législation solide contre la corruption principalement avec l'adoption de la loi de 2010 anti-corruption (*Bribery Act 2010*), que le GRECO a saluée et qui a été décrite comme l'une des législations les plus strictes sur le plan international dans ce domaine. En 2016, le Gouvernement britannique a aussi organisé le premier sommet international de lutte contre la corruption à Londres. Le premier Plan Anti-Corruption publié en 2014 a par ailleurs été le document politique le plus important du gouvernement en la matière⁴. Le Groupe interministériel de lutte contre la corruption a été institué pour évaluer l'action du gouvernement pour contrer la corruption ainsi que la mise en œuvre du Plan Anti-Corruption. Il a publié un rapport sur les progrès dans la mise en œuvre dudit Plan Anti-Corruption en 2016 pour faire le point des actions menées et celles encore pendantes⁵. Depuis 2004, un Commissaire gouvernemental anti-corruption est nommé par le Premier Ministre afin de veiller à la coordination interne (par exemple, en assurant la co-présidence du Groupe interministériel précité) et d'assurer une représentation en externe (en coopérant avec la société civile et les acteurs internationaux).

15. Cependant, le poste de Commissaire gouvernemental anti-corruption demeure vacant depuis la démission du dernier commissaire au printemps 2017. De façon similaire, le Groupe interministériel de lutte contre la corruption n'apparaît pas être actif à l'heure actuelle. En outre, la publication de la nouvelle Stratégie anti-corruption, qui doit devenir le document politique de référence du Gouvernement, a repoussée plusieurs fois depuis 2016 et devait encore être adoptée fin 2017.

² Premier cycle d'évaluation : indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition / Étendue et portée des immunités ; Deuxième cycle d'évaluation : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / Administration publique et corruption / Utilisation de personnes morales pour dissimuler des faits de corruption / Législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption / Liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment d'argent; Troisième cycle d'évaluation : Incriminations de la corruption / Transparence du financement des partis politiques ; Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.

³ Ces chiffres sont la représentation de la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la clôture formelle des procédures de conformité. Les pays peuvent donc avoir mis en œuvre les recommandations en suspens après cette clôture formelle desdites procédures de conformité.

⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf

⁵ 62 des 66 actions ont été considérées comme ayant été accomplies et deux en cours : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522802/6.1689_Progress_Update_on_the_UK_Anti-Corruption_Plan_v11_web.pdf

16. La perception du public de la corruption au Royaume-Uni demeure régulièrement faible au fil des ans : dans le plus récent index de perception de la corruption publié par Transparency International (TI), le Royaume-Uni est au 10^e rang des pays les moins corrompus sur le plan mondial⁶. D'après le dernier Eurobaromètre, 64% des personnes interrogées estimaient cependant que le problème de la corruption était répandu, et ce bien que peu de personnes interrogées déclaraient connaître quelqu'un ayant accepté un pot-de-vin (7%, le score le plus bas de l'UE)⁷. Néanmoins, la perception quant à la façon dont le gouvernement s'attaque aux risques de corruption est bien moins positive sachant que, d'après le Baromètre sur la corruption mondial de TI daté de 2017, 57% des personnes interrogées considéraient que le gouvernement ne s'attaquait pas de manière satisfaisante à la corruption, contre 34% qui pensaient que l'action gouvernementale était adéquate⁸. Ces résultats démontrent le haut niveau d'attentes du grand public quant à l'action gouvernementale pour contrecarrer la corruption.

17. Les inquiétudes du grand public sont probablement aussi liées aux fréquents échos dans les médias à des allégations de violations des normes d'intégrité et d'éthique des hommes et femmes politiques – qu'ils soient parlementaires ou ministres – ainsi que des conseillers spéciaux et hauts-fonctionnaires travaillant au sein du Gouvernement. Un grand nombre de ces rapports des médias portent sur de possibles conflits d'intérêts et pantoufflage⁹. Les médias attirent régulièrement l'attention du grand public sur des allégations de corruption au sein des services de police¹⁰.

⁶ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table

⁷ http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

⁸ https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world

⁹ Voir par exemple le pantoufflage des personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif ("*Public Servants, Private Paydays – How ministers and mandarins make life after government pay – A Revolving Doors Special*"), Private Eye, Issue 1426, 2.09.2016 (<http://www.private-eye.co.uk/special-reports/revolving-doors>); l'activité des lobbyistes sur les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif ("*Tax haven lobby boasted of 'superb penetration' at top of UK government*"), The Guardian, 7.11.2017 (<https://www.theguardian.com/news/2017/nov/07/tax-haven-lobby-superb-penetration-uk-government-paradise-papers>); les conseillers spéciaux et le lobbying ("*Ex-Cameron aide in tobacco firm lobbying row - Call for stricter 'revolving door' rules after former No 10 special adviser Kate Marley plugs cigarette firm at Tory conference*"), The Observer, 21.10.2017 (<https://www.theguardian.com/politics/2017/oct/21/david-cameron-kate-marley-philip-morris-lobbying-ethics>); ancien ministers et conflits d'intérêts ("*Ex-minister Mark Hoban 'forgot' PWC links - City jobs watchdog not told of possible conflict*"), The Times, 27.09.2017 (<https://www.thetimes.co.uk/article/ex-minister-mark-hoban-forgot-pwc-links-rs8fxjhht>); déclaration d'intérêts et conseillers spéciaux ("*Theresa May's spin doctor gets paperwork right after questions over conflict of interest - Resignation of Katie Perrior as director of three PR firms formalised five months after she became PM's head of communications*"), The Guardian, 21.02.2017 (<https://www.theguardian.com/politics/2017/feb/21/theresa-mays-spin-doctor-quit-pr-roles-after-questions-over-conflict-of-interest>).

¹⁰ Voir par exemple : allégations de corruption au sein du Service de police métropolitaine ("*Met Police 'corruption' claims lead to calls for investigation*"), BBC News, 23.06.2016 (<http://www.bbc.com/news/uk-35394085>); la corruption au sein de la police ("*The shocking truth about police corruption in Britain*"), The Spectator, 7.03.2015 (<https://www.spectator.co.uk/2015/03/the-shocking-truth-about-police-corruption-in-britain/>); enquêtes en lien avec la corruption menées contre des officiers de police ("*New investigation after '2,000 officers' are implicated in corruption*"), The Independent, 17.10.2014 (<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/new-investigation-after-2000-police-officers-are-implicated-in-corruption-9802832.html>).

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de direction

Système de gouvernement

18. Le Royaume-Uni est une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire, qui dispose d'un Chef d'État constitutionnel (Sa Majesté la Reine) ; d'un Parlement souverain comprenant la Chambre des Communes et la Chambre des Lords ; d'un pouvoir exécutif (le Gouvernement, dirigé par le Premier Ministre), dont les membres sont issus du Parlement et lui rendent compte ; et, enfin, d'un système judiciaire indépendant. Le pouvoir exécutif est exercé par le Gouvernement, qui dispose d'un mandat démocratique pour gouverner le pays. Les membres du Gouvernement sont en principe membres de la Chambre des Communes ou la de Chambre des Lords, et les ministres du Gouvernement sont directement responsables devant le Parlement.

19. Le Royaume-Uni ne dispose pas d'une constitution codifiée. Il n'existe pas de texte unique qui décrive, établisse ou réglemente les structures de l'État et leurs relations avec les citoyens. L'ordre constitutionnel a plutôt évolué au fil du temps et continue à évoluer. Il consiste en plusieurs institutions, lois, décisions de justice, principes et pratiques, qui sont généralement réputés « constitutionnels ».

20. Au Royaume-Uni, le Chef de l'État, la Reine, joue un rôle honorifique en rapport avec le fonctionnement du Gouvernement, par exemple : la formation d'un gouvernement, certaines nominations, l'ouverture de la session parlementaire et l'octroi de la sanction royale aux lois adoptées. Toutefois, à cet égard, la monarque agit dans tous les cas suivant les conseils du Gouvernement et des principes constitutionnels stricts qui la limitent à un rôle cérémonial.

21. La Reine n'exerce à aucun moment des pouvoirs exécutifs discrétionnaires. Par exemple, chaque nouvelle session du Parlement est formellement ouverte par la Souveraine ; cette dernière prononce à cette occasion le Discours de la Reine, qui est préparé par le Gouvernement et expose le programme législatif à venir du Gouvernement. La souveraine ne joue aucun rôle dans la rédaction du discours ni n'a de pouvoir discrétionnaire sur son contenu. La Reine est également responsable de l'approbation officielle de la nomination des ministres et de certaines nominations de hauts fonctionnaires ; cependant, cela se fait exclusivement sur l'avis du Premier Ministre. Elle est la Chef des Forces Armées, mais ce rôle est purement cérémonial car elle n'a aucune fonction opérationnelle. La Reine entreprend et accueille des visites d'État, mais de telles visites sont menées sur les conseils du gouvernement et, encore une fois, sont de nature cérémoniale. Un certain nombre de pouvoirs sont appelés « prérogative royale » (comme la prorogation du Parlement et l'octroi de la miséricorde), mais ils sont également exercés exclusivement sur l'avis du gouvernement ou directement par le gouvernement en son nom.

22. Tel qu'approuvé par le GRECO, 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.

23. L'EEG note qu'au Royaume-Uni, le Chef d'État ne participe pas activement sur une base régulière dans le développement et/ou l'exécution des fonctions gouvernementales. Le rôle de la Reine revêt clairement un caractère représentatif et honorifique, et les liens qui existent entre la Couronne et le pouvoir exécutif se limitent à des décisions honorifiques ou de forme, et, même dans ces cas, le Chef de l'État doit clairement se conformer aux directives du Gouvernement ou aux usages et à la jurisprudence constitutionnels. Cela empêche la Reine d'exercer des pouvoirs exécutifs discrétionnaires. Les informations recueillies par l'EEG auprès d'autres sources ne contredisent pas cette vue de la situation de la monarchie, qui repose sur une pratique ancienne au Royaume-Uni. En conclusion, le Chef de l'État du Royaume-Uni ne rentre pas dans la catégorie des « *personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif* » (PHFE), dont traite le présent Cycle d'Évaluation.

24. Le Premier Ministre est le Chef du Gouvernement et occupe ce poste en vertu de sa capacité à bénéficier de la confiance de la Chambre des Communes, laquelle à son tour bénéficie de la confiance des électeurs, telle qu'exprimée à travers des élections générales, qui doivent être organisées au moins une fois tous les cinq ans. Le Premier Ministre est en principe le chef de file accepté d'un parti politique qui bénéficie de la majorité des voix à la Chambre des Communes. Le Premier Ministre détermine les membres du Cabinet et de ses comités.

Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

25. Le Premier Ministre dirige le Gouvernement. En général, les ministres du Gouvernement se répartissent entre les catégories suivantes : ministres principaux (*senior ministers*), ministres de second rang (*junior ministers*), hauts magistrats (*law officers*)¹¹ et coordinateurs de groupe parlementaire (*whips*)¹². Le Cabinet est l'organe ultime de décision du Gouvernement. Le Cabinet et ses comités ont pour finalité d'offrir aux ministres un cadre pour examiner les questions de politique et arrêter des décisions collectives y relatives. Le Premier Ministre et les ministres de plus haut rang du Gouvernement constituent le Cabinet. Le Cabinet inclut toujours le Chancelier de l'Échiquier (*Chancellor of the Exchequer*), le ministre de l'Intérieur (*Home Secretary*), le ministre des Affaires étrangères (*Foreign Secretary*), le ministre de la Justice (*Lord Chancellor*) et les autres ministres (*secretaries of state*), c'est-à-dire les autres ministres principaux. Il n'existe pas de limite officielle à la taille du Cabinet, mais le nombre de salaires ministériels payés est plafonné. Le Cabinet se compose actuellement de 23 membres dont six femmes, Premier Ministre compris, et dix-

¹¹ En tant que conseillers juridiques de haut rang du Gouvernement, les hauts magistrats (le Procureur de Sa Majesté – *Attorney General* – et le Contrôleur de Sa Majesté – *Solicitor General*) prodiguent des conseils au Gouvernement et supervisent le travail des autorités de poursuite indépendantes, à savoir le Service des poursuites de la Couronne (*Crown Prosecution Service*) et le Service de répression des fraudes graves (*Serious Fraud Office*). L'Avocat général pour l'Ecosse (*Advocate General for Scotland*), également haut magistrat, prodigue des conseils juridiques et offre des services en matière de rédaction et de litige au Gouvernement en rapport avec l'Ecosse.

¹² Les coordinateurs de groupe parlementaire associés au Gouvernement (*whips*) incluent le leader de la Chambre des Communes et le leader de la Chambre des Lords, qui sont principalement chargés de traiter des affaires du Gouvernement dans les deux chambres.

sept hommes, soit 26% de femmes et 74% d'hommes. Au total, il y a actuellement 118 ministres, dont 73,5% d'hommes et 26,5% de femmes. À cet égard, le GRECO attire l'attention sur la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, selon laquelle la participation équilibrée des femmes et des hommes signifie que la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40%.

26. Le Premier Ministre est chargé de l'organisation générale du Gouvernement et de la répartition des fonctions entre les ministres. Selon une pratique désormais bien établie, le Premier Ministre confie à chaque ministre la responsabilité d'un ministère spécifique (par exemple, la Santé, les Affaires étrangères, la Défense, les Transports, l'Éducation, etc.), et, par conséquent, dans la pratique, chaque ministre exerce uniquement les fonctions relevant de ce ministère. En général, chaque ministère compte un ou plusieurs ministres de second rang chargés de domaines spécifiques, dans lesquels ils exercent leurs fonctions au nom du ministre principal dudit ministère. Les pouvoirs des ministres découlent des lois adoptées par le Parlement, de la prérogative royale¹³ et du droit coutumier britannique. Chaque pouvoir, quel qu'en soit le type, est soumis à des limites et contraintes, et son utilisation peut être contestée devant les tribunaux.

27. De nombreuses lois du Parlement accordent des pouvoirs aux ministres ou les assujettissent à des obligations légales. La pratique normale veut que la législation identifie les pouvoirs et les devoirs associés à l'exercice des fonctions des ministres. D'autres pouvoirs sont dévolus à un ministre spécifique et ne peuvent être exercés que par lui – par exemple, un certain nombre de pouvoirs en rapport avec le système judiciaire sont spécifiquement dévolus au ministre de la Justice, tandis que certains postes ministériels comportent des fonctions quasi judiciaires (par exemple, l'octroi de permis d'aménagement suite à un appel à propositions d'aménagement).

28. Le système de gouvernement du Cabinet repose sur le principe de la responsabilité collective. Tous les ministres du Gouvernement sont engagés par les décisions collectives du Cabinet et assument conjointement la responsabilité des politiques et des décisions du Gouvernement. Avant qu'une décision ne soit arrêtée, les ministres ont la possibilité d'examiner la question afin de dégager une position concertée. Il n'existe pas de règles sur les questions à soumettre au Cabinet, et c'est le Premier Ministre qui arrête l'ordre du jour en dernier ressort. Même si la loi peut conférer des pouvoirs à des ministres spécifiques, l'exercice de ces pouvoirs est en principe soumis à un consensus dans la pratique. Toutefois, il n'est pas nécessaire de porter devant le Cabinet ou un comité du Cabinet les questions qui relèvent entièrement de la responsabilité d'un seul ministre et qui n'engagent pas la responsabilité collective dans une large mesure, à moins qu'un ministre souhaite informer ses collègues ou bénéficier de leurs conseils, ce qui est généralement le cas lorsque la question abordée est susceptible de susciter des commentaires ou des critiques nourris de la part de l'opinion publique, ou lorsque cette question intéresse d'autres ministères, ou encore en cas de désaccord entre des ministères. Cela étant dit, l'EEG a noté l'absence de critères définitifs concernant les questions qui engagent la responsabilité collective.

¹³ Les pouvoirs exécutifs au titre de la prérogative royale sont ceux exercés par les ministres au nom de la Souveraine.

29. Par convention, la plupart des ministres sont aussi membres du Parlement¹⁴ et, à ce titre, doivent représenter leur circonscription respective. Ce point est traité plus en détail dans la section « Conflits d'intérêts » ci-après.

30. Un ministre ne reste en poste que tant qu'il jouit de la confiance du Premier Ministre, arbitre ultime des normes de comportement exigées des ministres et des mesures qui s'imposent en cas de violation de ces normes. Tout ministre convaincu d'avoir délibérément trompé le Parlement doit présenter sa démission au Premier Ministre. Un ministre est aussi tenu de démissionner dès lors qu'il n'entend plus continuer à assumer la responsabilité collective, ou en raison de problèmes liés à son comportement dans l'exercice de ses fonctions, ou à cause d'une affaire personnelle ou privée.

31. Le Secrétaire du Cabinet, fonctionnaire du rang le plus élevé et conseiller politique du plus haut rang du Premier Ministre, est nommé à ce poste par le Premier Ministre sur proposition du premier commissaire de la fonction publique. Le Secrétaire du Cabinet est un fonctionnaire impartial et n'est pas une nomination à caractère politique. Il est le Chef du Secrétariat du Cabinet et conseille le Premier Ministre sur les questions liées à la nomination et à l'organisation des comités du Cabinet. Le Secrétariat du Cabinet assure une fonction non ministérielle et se compose de fonctionnaires issus de différents ministères ; ces derniers apportent leur appui au Premier Ministre et aux présidents des comités du Cabinet pour assurer la bonne marche des affaires du Gouvernement, notamment une bonne collégialité.

32. Les secrétaires permanents sont les fonctionnaires de plus haut rang dans les différents ministères du Gouvernement. Chaque secrétaire permanent apporte son concours au ministre principal aux fins du fonctionnement de son ministère. Il est responsable devant le Secrétaire du Cabinet en ce qui concerne la direction efficace du ministère au quotidien. Le secrétaire permanent est généralement l'agent comptable du ministère, autrement dit le fonctionnaire à qui échoit personnellement la responsabilité de rendre compte au Parlement de l'affectation et de la dépense des ressources du ministère. Lorsqu'un secrétaire permanent, en sa qualité d'agent comptable, est en désaccord avec une ligne de conduite proposée par un ministre, pour des motifs de rectitude, de régularité ou de rapport qualité-prix en relation avec la dépense proposée, il doit solliciter une instruction écrite du ministre. Une copie de cette instruction sera adressée au Contrôleur et vérificateur général (*Comptroller and Auditor General*), qui attirera en principe l'attention de la Commission des comptes publics de la Chambre des Communes sur l'instruction.

33. Plus généralement, les fonctionnaires du Gouvernement ont le devoir d'apporter leur concours à l'équipe gouvernementale en place dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses politiques et sont responsables devant leur ministre respectif. Dans ce contexte, les fonctionnaires sont tenus de se conformer aux normes de conduite et de comportement définies dans le code de la fonction publique (*Civil Service Code*), et, en particulier, aux normes d'intégrité (servir l'intérêt général et non des intérêts personnels), d'honnêteté (être sincère et transparent), d'objectivité (fonder ses avis sur une analyse rigoureuse des éléments probants) et d'impartialité (servir les gouvernements aussi bien indépendamment de leur orientation politique). Les ministres doivent respecter l'impartialité politique de la

¹⁴ L'on note des exceptions où des personnes ont été nommées ministre en anticipation d'une prochaine entrée dans l'une des deux Chambres du Parlement, ou sont restées en fonctions au sein du Gouvernement pendant une courte période après la fin de leur mandat de parlementaire. Dans certains cas, des ministres sont membres de la Chambre des Lords plutôt que de la Chambre des Communes.

fonction publique. En arrêtant leurs décisions politiques, ils doivent dûment prendre en compte les avis informés et impartiaux des fonctionnaires.

34. Chaque ministre du Cabinet peut désigner jusqu'à deux conseillers spéciaux. Les conseillers spéciaux confèrent à l'assistance disponible pour les ministres et le Gouvernement une dimension politique, qui contraste avec l'impartialité politique de la fonction publique. Par ailleurs, ils sont considérés comme des agents publics temporaires et collaborent avec des fonctionnaires, autrement dit des agents publics permanents. Ils apportent leur assistance dans des domaines où l'action du Gouvernement et l'action du parti gouvernemental se chevauchent et où il serait inapproprié que des fonctionnaires s'impliquent. Toutes les nominations doivent faire l'objet d'un agrément écrit préalable du Premier Ministre. Le Premier Ministre peut aussi autoriser la nomination de conseillers spéciaux pour des ministres prenant régulièrement part aux réunions du Cabinet. Le nombre de conseillers que le Premier Ministre peut nommer n'est pas plafonné. Les conseillers spéciaux doivent servir le Premier Ministre et le Gouvernement dans son ensemble, et pas seulement le ministre qui les a nommés. La responsabilité de l'encadrement des conseillers spéciaux et de leur conduite, y de leur discipline, échoit au ministre ayant procédé à leur nomination. C'est également à ce ministre qu'il incombe de s'assurer que ses conseillers spéciaux respectent le code de conduite des conseillers spéciaux (*Code of Conduct for Special Advisers*). Chaque ministre est responsable devant le Premier Ministre, le Parlement et les citoyens pour les actions et les décisions en rapport avec leurs conseillers spéciaux. Les fonctions de ces derniers cessent au moment de la fin de l'administration qui les a nommés ou lorsque le ministre qui les a nommés quitte le Gouvernement ou change de portefeuille. Par ailleurs, le Premier Ministre a le pouvoir de mettre fin aux fonctions des conseillers spéciaux. Il existe actuellement plus de 80 conseillers spéciaux.

35. La loi de 1975 sur les traitements ministériels et autres fixe le niveau du traitement des membres du Gouvernement. Les ministres qui sont membres de la Chambre des Communes – c'est-à-dire la grande majorité des ministres – perçoivent à la fois un traitement de député et un traitement de ministre. Les ministres qui sont membres de la Chambre des Lords perçoivent un traitement de ministre, mais ne peuvent pas prétendre à l'indemnité de présence des Lords, que perçoivent en revanche les membres de la Chambre des Lords qui n'exercent pas de fonctions ministérielles. En 2016, le traitement annuel du Premier Ministre s'est élevé à 75 440 GBP/85 540 EUR, celui des ministres du Cabinet, à 67 505 GBP/76 550 EUR et celui des autres ministres, à 31 680 GBP/35 930 EUR. Dans le cas des ministres qui sont également des députés, le traitement annuel de député perçu en sus de leur traitement de ministre s'est monté à 74 962 GBP/85 100 EUR¹⁵.

36. Certains ministres peuvent bénéficier d'un logement de fonction, qui n'est pas exonéré des impôts personnels, notamment la taxe d'habitation (*council tax*). L'utilisation du logement de fonction est régie par le code ministériel (*Ministerial Code*). Les ministres qui occupent un logement de fonction ne peuvent pas prétendre à une indemnité de logement auprès l'Autorité indépendante des normes parlementaires (*Independent Parliamentary Standards Authority – IPSA*). Les frais de réception officielle liés au logement de fonction sont couverts par le ministère concerné ; les données relatives à ces événements

¹⁵ [House of Commons Briefing Paper, Number 07762, 10 November 2016 \(corrected 13 June 2017\), Members' pay and expenses and ministerial salaries 2016/17](#)

peuvent être consultées de façon transparente sur le site Internet du Gouvernement. L'accès du ministre au logement de fonction prend fin au moment de la cessation de ses fonctions.

37. L'indemnité pour les dépenses liées à des obligations publiques (*Public Duty Cost Allowance – PDCA*) a été établie pour aider les anciens Premiers ministres jouant toujours un rôle dans la vie publique. Elle couvre uniquement les dépenses réelles encourues pour continuer à s'acquitter d'obligations publiques. Plus précisément, il s'agit d'un remboursement des frais de bureau et de secrétariat nécessaires encourus par l'intéressé en rapport avec sa position spéciale dans la vie publique. L'indemnité est actuellement fixée à 115 000 GBP/130 400 EUR au maximum par an.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

38. En dehors du cadre juridique et institutionnel, des principes éthiques et des autres normes mentionnés dans le présent rapport, il n'existe pas de politique ou de stratégie de lutte contre la corruption des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) au Royaume-Uni énoncés séparément. Cela dit, la législation et la réglementation actuelles établissent ensemble un cadre qui reflète une politique visant à prévenir et à traiter diverses situations de conflit d'intérêts et partant, le risque de corruption.

39. L'EEG a entendu dire que la législation, les codes de conduite et les institutions traitant des questions d'intégrité des agents publics se sont développés de manière ad hoc au fil des ans, souvent suite à des situations où un problème d'intégrité particulier s'est posé et devait être réglé. Ainsi, la Commission sur les normes dans la vie publique (CSPL) en est un exemple. La Commission a été créée à la suite d'un scandale de corruption afin de revoir et développer des normes en matière de conduite. À cet égard, le Royaume-Uni semble se caractériser par une approche consistant à traiter les problèmes au fur et à mesure qu'ils surgissent. Aussi, l'EEG n'a pas observé de système coordonné d'analyse systématique des principaux facteurs de risque de corruption concernant les PHFE au niveau du gouvernement central, les autorités l'ayant seulement informé que les normes de conduite font l'objet d'un examen constant (voir le paragraphe 43).

Cadre juridique/principes éthiques et règles déontologiques

40. Comme tout citoyen, les ministres doivent se conformer à la loi. De plus, ils sont assujettis au code ministériel. Ce code, qui est accessible au public, énonce les principes et les normes de conduite et de comportement exigés de tous les ministres pour respecter et préserver l'intégrité de la vie publique. Le code couvre un large éventail de questions ayant trait à l'intégrité, notamment la gestion des intérêts financiers et les restrictions applicables après la cessation des fonctions. Il dispose clairement que les ministres sont soumis à l'obligation générale de respecter la loi. À l'origine, c'est-à-dire en 1992, il a été publié sous le titre « Questions de procédure pour les ministres » (*Questions of Procedure for Ministers*).

41. Instrument non prescrit par la loi, le code ministériel énonce les principes et les normes de conduite et de comportement exigés des ministres. Il fournit des orientations détaillées sur les affaires du Gouvernement, les nominations ministérielles, les affaires des ministères, la collaboration avec des agents publics, la manière de traiter les intérêts de la

circonscription et du parti ainsi que les intérêts privés, la présentation de la politique du Gouvernement, les relations avec le Parlement et les voyages ministériels. Le code stipule clairement que les ministres doivent veiller à ce qu'aucun conflit d'intérêts ne survienne, ou ne puisse raisonnablement être perçu comme susceptible de survenir, entre les obligations liées à leur charge publique et leurs intérêts privés, qu'ils soient de nature financière ou autre.

42. Le code indique aussi que les ministres ne restent en poste que tant qu'ils jouissent de la confiance du Premier Ministre. Bien qu'il ne relève pas de la loi, le code est contraignant pour les ministres. Juge ultime du respect des normes de conduite et de comportement exigées d'un ministre et des mesures qui s'imposent en cas de violation de ces normes, le Premier Ministre est, à son tour, responsable devant le Parlement et l'ensemble des citoyens.

43. L'EEG a appris qu'il est de coutume de publier une version révisée du code au début d'une nouvelle administration ou d'une nouvelle législature. Dans la pratique, cela signifie que la majeure partie du contenu du code est transférée du gouvernement précédent au nouveau, en même temps qu'une actualisation régulière du contenu du code est possible si nécessaire. De l'avis de l'EEG, la dynamique et la continuité des versions du code ministériel, adoptées par les gouvernements successifs, gagneraient à ce que ce processus soit lié à un mécanisme analysant et réduisant les risques associés à la conduite des PHFE (tels que mentionnés plus haut).

44. L'EEG estime que l'adoption d'une approche plus globale en matière de définition des domaines présentant un risque de conflit d'intérêts et de corruption au niveau du gouvernement central devrait bénéficier d'une attention accrue, et que la CSPL semblerait posséder les structures pertinentes pour s'acquitter d'une telle tâche. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande d'établir un mécanisme centralisé d'analyse des domaines présentant un risque de conflit d'intérêts et de corruption en ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau du gouvernement central.**

45. Les ministres exerçant aussi des fonctions de parlementaire sont en plus soumis à l'obligation d'observer le [code de conduite](#) à l'usage des membres du Parlement, qui décrit leurs responsabilités et repose sur un ensemble de principes. Le guide des règles relatives à la conduite des membres précise l'obligation faite aux parlementaires de déclarer leurs intérêts financiers, et les restrictions en matière de promotion d'intérêts contre rémunération ou autre contrepartie. De même, la Chambre des Lords dispose d'un code de conduite à l'usage des membres de la Chambre des Lords.

46. La loi de 2014 sur la transparence de la promotion d'intérêts, la conduite de campagnes non partisans et l'administration de syndicats (*Transparency of Lobbying, Non Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014*) a institué un registre des lobbyistes-conseils et un Conservateur du registre des lobbyistes-conseils, en vue de faire respecter l'obligation d'enregistrement et assurer un contrôle en la matière. Les dispositions de la loi relatives à la promotion d'intérêts (lobbying) visent principalement à ce que l'identité de la personne ou des personnes dont les intérêts sont représentés par les lobbyistes-conseils intervenant auprès du Gouvernement soit établie de manière précise. La loi renforce la transparence en imposant aux lobbyistes-conseils de divulguer l'identité de leurs clients dans un registre accessible au public et de mettre à jour ces données

trimestriellement. Les lobbyistes inscrits ont par ailleurs obligation de déclarer s'ils adhèrent à un code de conduite accessible au public ou pas et, dans l'affirmative, l'adresse à laquelle ce code est accessible. Le registre complète le régime de transparence existant, en vertu duquel les ministres et les secrétaires permanents des ministères divulguent trimestriellement de manière proactive des informations sur les personnes qu'ils rencontrent. Les questions concernant le registre des lobbyistes-conseils et la publicité des rencontres des ministres et des secrétaires permanents avec des tiers, et la question de savoir si le dispositif en question est suffisant pour couvrir le champ très large de la promotion d'intérêts, seront abordées dans cette section du rapport relative aux contacts avec les groupes de pression (*lobbies*) et les tiers.

47. En vertu de la réglementation sur les prises de fonctions dans les entreprises privées, il est interdit aux ministres, après la cessation de leurs fonctions, de promouvoir des intérêts (lobbying) auprès du Gouvernement pendant une période de deux ans.¹⁶ De plus, les anciens ministres doivent solliciter l'avis de la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises (*Advisory Committee on Business Appointments – ACoBA*; voir description détaillée ci-dessous) pour toute nomination ou tout emploi qu'ils envisagent d'accepter dans le secteur privé, dans un intervalle de deux ans suivant la cessation de leurs fonctions. La réglementation s'appliquant aux prises de fonction dans les entreprises privées (*Business Appointment Rules*) est annexée au code ministériel pour s'assurer que les ministres sont pleinement informés de leurs futures obligations relatives aux nominations à l'extérieur de la fonction publique après la cessation de leurs fonctions. Les anciens ministres sont tenus de suivre l'avis de la Commission, qui est publié par la Commission lorsqu'un rôle est annoncé ou accepté.

48. En outre, les ministres doivent observer les *Sept principes de la vie publique*, tels qu'identifiés par la [Commission sur les normes dans la vie publique](#) (dits « principes Nolan », d'après le nom du Président de la Commission de l'époque, Lord Nolan), dont le texte est annexé au code ministériel : dévouement, intégrité, objectivité, responsabilité, transparence, honnêteté, aptitude à diriger. La Commission sur les normes dans la vie publique sera décrite dans la section suivante relative au cadre institutionnel. En vertu du code ministériel, c'est au Premier Ministre qu'il revient en dernier ressort de déterminer si un ministre a enfreint l'un de ces principes et les mesures disciplinaires à prendre dans ce cas. Les mêmes principes figurent dans le [code de conduite](#) à l'usage des membres du Parlement et le code de conduite à l'usage des membres de la Chambre des Lords, susmentionnés, qui s'appliquent parallèlement et respectivement aux ministres qui sont membres de la Chambre du Parlement concernée.

¹⁶ La réglementation sur les prises de fonctions dans les entreprises privées pour les anciens ministres : « 8. De manière générale, une interdiction de deux ans pour toute action de lobbying sur le gouvernement s'impose aux anciens ministres après le départ de leur fonctions. Cela signifie qu'un ancien ministre ne devrait pas entrer en communication avec le gouvernement (les ministres, les fonctionnaires, y compris les conseillers spéciaux et les autres fonctionnaires / titulaires d'une charge publique pertinents), peu importe l'endroit, afin d'influencer une décision gouvernementale, une politique ou une attribution d'une subvention ou d'un contrat en rapport avec leurs propres intérêts ou les intérêts de l'organisation par laquelle ils sont employés, ou avec qui ils sont sous contrat ou ceux avec qui ils tiennent un bureau. Cela n'interdit pas les contacts, y compris à un niveau social ou politique de parti qui n'est pas lié à un tel lobbying. Le Comité consultatif peut réduire l'interdiction de lobbying de deux ans s'il estime que cela est justifié par les circonstances particulières d'une demande individuelle. »

49. Le code de conduite des conseillers spéciaux énonce les principes et les normes de comportement exigées des conseillers spéciaux. Il décrit par ailleurs les fonctions qu'ils sont ou ne sont pas habilités à remplir dans le cadre de leur mission d'assistance efficace aux ministres ou au Gouvernement. Le Gouvernement publie à l'intention du Parlement un état annuel qui détaille le numéro, le nom et la fourchette du traitement des conseillers spéciaux, les ministres qui les ont nommés et leur masse salariale globale. D'autre part, les conseillers spéciaux ont obligation de déclarer dans le détail les cadeaux et les marques d'hospitalité. Les ministères publient, trimestriellement, des informations sur les cadeaux et les marques d'hospitalité reçus par leurs conseillers spéciaux, ainsi que des informations sur les rencontres de ces conseillers spéciaux avec des patrons, dirigeants et rédacteurs de journaux et d'autres médias.

50. Comme l'indique le *code de conduite des conseillers spéciaux*, les conseillers spéciaux ne sont habilités à exercer aucun pouvoir d'encadrement à quelque niveau de la fonction publique que ce soit, si ce n'est en ce qui concerne un autre conseiller spécial. Les conseillers spéciaux ne peuvent pas non plus donner d'instructions aux ministres, qui ne sont responsables que devant le Premier Ministre, le Parlement et les citoyens en général. Cela étant, pour permettre aux conseillers spéciaux d'agir avec efficacité, les ministères peuvent leur affecter des fonctionnaires chargés de leur apporter un appui à caractère non politique. Les conseillers spéciaux sont habilités à donner des instructions à ces fonctionnaires dans le cadre du travail quotidien de ces derniers, et il convient alors de solliciter l'avis des conseillers spéciaux aux fins de l'évaluation des performances sous réserve que celle-ci soit entreprise par d'autres fonctionnaires. Cependant, les conseillers spéciaux n'interviennent pas dans la gestion hiérarchique des fonctionnaires ou dans les domaines touchant à la carrière des fonctionnaires tels que le recrutement, la promotion, la récompense et la discipline, de même qu'ils n'ont pas accès aux dossiers personnels des fonctionnaires.

51. Tous les fonctionnaires, y compris ceux des rangs les plus élevés, sont assujettis au code de la fonction publique. Les valeurs cardinales de la fonction publique, telles que mentionnées plus haut, sont l'intégrité, l'honnêteté, l'objectivité et l'impartialité. Comme le stipulent à fois le code ministériel et le code de conduite des conseillers spéciaux, les ministres et les conseillers spéciaux ne devraient pas placer les fonctionnaires avec lesquels ils collaborent dans une situation où ils risqueraient d'enfreindre leur obligation d'impartialité politique.

52. De plus, le manuel du Cabinet (*Cabinet Manual*) a été élaboré en guise de source d'information des ministres et autres agents intéressés, sur les lois, conventions et règles concernant le fonctionnement et les procédures du Gouvernement. Il couvre un large éventail de questions ayant trait à la structure du Gouvernement et à la conduite des affaires du Gouvernement, notamment les pouvoirs des ministres, la conduite ministérielle, la prise de décision collégiale par le Cabinet, le rôle des ministres et d'autres agents publics, le rôle des secrétaires permanents et le rôle des conseillers spéciaux.

53. L'EEG note que les règles régissant la conduite des ministres du Gouvernement n'ont pas force de loi. Toutefois, le code de la fonction publique, qui s'applique aux fonctionnaires de l'administration gouvernementale, repose sur la loi de 2010 sur la réforme constitutionnelle et la gouvernance et plusieurs codes pratiques détaillés ont été adoptés pour fournir des orientations sur les obligations liées aux fonctions gouvernementales. L'EEG se félicite de l'existence de ces codes détaillés qui couvrent des points relatifs à la conduite

exigée de tous les agents publics relevant de la catégorie des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE), c'est-à-dire les ministres, les conseillers spéciaux et les fonctionnaires de haut rang. Ces instruments établissent un cadre solide pour la conduite des agents qui participent du Gouvernement. La dynamique et la continuité de ces codes, qui évoluent dans le temps, ont été abordées ci-dessus (voir paragraphe 43). Toutefois, les autorités devraient envisager d'examiner la question de savoir si donner une base légale aux codes de conduite principaux n'améliorerait pas leur effectivité, y compris pour les sanctions à imposer en cas de violations. La question des mesures et sanctions disciplinaires en cas de violation des codes de conduite est examinée aux paragraphes 129-134.

Cadre institutionnel

54. L'Équipe centrale chargée des questions de rectitude et d'éthique, du Cabinet Office, se compose de fonctionnaires dont le rôle et la fonction consistent principalement à tenir à jour les codes de conduite respectivement à l'usage des ministres, conseillers spéciaux et fonctionnaires et à prodiguer des conseils sur l'application de ces textes. En plus, cette équipe supervise le processus de déclaration des intérêts des ministres, et fait office d'unité pouvant apporter une assistance au Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres, à la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises et à la Commission sur les normes dans la vie publique (voir la description de ces organes ci-après). Elle coordonne les publications régulières relatives aux ministres et aux conseillers spéciaux aux fins de la transparence, notamment, dans le cas des ministres, sur : les cadeaux et les marques d'hospitalité reçus, les voyages à l'étranger, ainsi que les rencontres avec des organisations à l'extérieur et des personnalités de haut rang des médias. Dans le cas des conseillers spéciaux, son rôle se limite aux cadeaux et marques d'hospitalité reçus et aux rencontres avec des personnalités de haut rang des médias. L'équipe se compose de deux fonctionnaires de haut rang – un Directeur général et un Directeur adjoint – épaulés par trois assistants. Elle est dotée d'un budget annuel de l'ordre de 250 000 GBP (environ 283 500 EUR). Ce budget est affecté aux dépenses de personnel, pour l'essentiel, et à des frais de publication externe, marginalement. Relevant de la fonction publique, cette équipe est en dernier ressort responsable devant le Secrétaire du Cabinet, le ministre du Cabinet Office et le Premier Ministre.

55. Le Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres a été institué en 2006. Les principales fonctions du Conseiller sont les suivantes : i) prodiguer des conseils personnalisés aux ministres et à leurs secrétaires permanents, entre autres sur la meilleure façon d'éviter un conflit potentiel entre les intérêts privés du ministre et ses responsabilités ministérielles ; ii) enquêter – lorsque le Premier Ministre, sur conseil du Secrétaire du Cabinet, le juge opportun – sur les allégations qu'un ministre donné aurait enfreint le code de conduite ministériel. Le Conseiller indépendant est nommé par le Premier Ministre, devant qui il est responsable. Même si le Conseiller indépendant mène une enquête à la demande du Premier Ministre, il le fait de manière indépendante, c'est-à-dire sans recevoir d'instructions sur la manière dont l'enquête devrait être menée.

56. La Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises (ACoBA) est un organe public indépendant à caractère consultatif et non ministériel, qui relève du Cabinet Office. Son rôle consiste, pour l'essentiel, à fournir un avis indépendant sur l'application de la « réglementation s'appliquant aux prises de fonction dans les

entreprises », aux nominations extérieures de ministres et de fonctionnaires des plus hauts rangs (Directeur général et rangs supérieurs, et équivalents) après la cessation de leurs fonctions. Cet avis est publié. La Commission se compose de huit membres, dont le Président, nommé par le Premier Ministre et responsable devant lui. Le Président de la Commission peut se présenter – et l’a déjà fait – devant les commissions parlementaires restreintes pour exposer des éléments du travail de la Commission. Tous les membres de la Commission sont nommés pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Trois membres sont nommés sur décision politique – par le parti conservateur, le parti travailliste et le parti libéral-démocrate, respectivement – et cinq autres membres sont indépendants, étant nommés à l’issue d’une procédure concurrentielle ouverte et équitable, conformément au Code de bonnes pratiques du Commissaire chargé des nominations aux postes publics. La Commission est secondée par un secrétariat de taille modeste. Elle est dotée d’un budget annuel de l’ordre de 218 000 GBP (approximativement 244 000 EUR).

57. L’unité anti-corruption (JACU) a été créée en 2015 pour surveiller la coordination politique entre les différents ministères et agences ainsi que la mise en œuvre des engagements internationaux et nationaux. La JACU apporte son soutien au Groupe interministérielle de lutte contre la corruption (IMG), offrant une gouvernance coordonnée sur la lutte anti-corruption au niveau politique. L’IMG rassemble des ministres et chefs d’agences opérationnelles pour surveiller la mise en œuvre des engagements de lutte contre la corruption et donner des orientations pour les activités dans ce domaine sur le plan international et national¹⁷. Le rôle préventif de la JACU découle de sa fonction interministérielle et ses échanges avec le secteur privé et la société civile. La JACU a aussi organisé le Sommet de Londres contre la corruption en mai 2016.

58. Un Commissaire anti-corruption est nommé par le Premier Ministre. Le Commissaire reçoit le soutien de la JACU pour surveiller la réponse du Gouvernement à la corruption à la fois internationale et nationale. Les principaux aspects de son mandat sont l’examen critique de la performance des ministères et agences ; de prendre la tête de l’effort du Royaume-Uni pour renforcer la réponse internationale à la corruption et de représenter le pays dans les forums internationaux ; et de maintenir des contacts avec des partenaires externes, dont le secteur privé, les ONG, les parlementaires et les délégations étrangères, afin de s’assurer que leurs attentes sont prises en compte dans le développement des politiques de lutte contre la corruption du Gouvernement. Depuis la création du poste en 2004, il y a eu six commissaires. Le dernier a démissionné à l’occasion des dernières élections générales et son remplacement est en cours d’examen. L’EEG reconnaît le potentiel important du rôle du Commissaire anti-corruption et regrette que ce poste soit demeuré vacant depuis juin 2017.

59. La Commission sur les normes dans la vie publique (CSPL) conseille le Premier Ministre sur les normes éthiques dans l’ensemble de la vie publique au Royaume-Uni. Créée en 1994, elle a publié son premier rapport *Les Sept principes de la vie publique* (*The Seven Principles of Public Life*) l’année suivante (voir paragraphe 48). Elle suit toutes les questions ayant trait aux normes dans la vie publique, de même qu’elle établit des rapports et formule des recommandations y relatives. Ces questions incluent les normes de conduite tant des titulaires d’une fonction publique que des personnes intervenant dans la prestation de services publics. La Commission est un organe public indépendant à caractère consultatif et

¹⁷ En outre, la JACU représente le Gouvernement britannique dans le Groupe de travail anti-corruption du G20, la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) et le Groupe de travail anti-corruption de l’OCDE.

non ministériel, responsable devant le Premier Ministre, qui n'est pas prévu par la loi. Le Cabinet Office lui assure un secrétariat, des ressources budgétaires et un appui à d'autres niveaux. Son budget annuel s'élève à environ 284 000 GBP (environ 322 220 EUR). L'objet de la CSPL est de promouvoir et de faire respecter les normes éthiques dans la vie publique, à travers le suivi des questions et des risques ayant trait aux normes au Royaume-Uni (sur invitation dans les territoires relevant du régime d'administration décentralisée) ; la conduite d'enquêtes et d'examen et la formulation de recommandations pratiques et proportionnées ; des études sur la perception publique de questions spécifiques ayant trait aux normes. La Commission se compose de huit membres : trois membres sont des nominations politiques et cinq membres indépendants, dont le Président, sont nommés par le Premier Ministre et responsable devant lui. Le Président de la Commission peut se présenter – et se présente – devant les commissions parlementaires restreintes pour exposer des éléments du travail de la Commission. Tous les membres de la Commission sont nommés pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Trois membres sont nommés sur décision politique – par le parti conservateur, le parti travailliste et le parti libéral-démocrate, respectivement – et six autres membres sont indépendants, étant nommés à l'issue d'une procédure concurrentielle ouverte et équitable, conformément au Code de bonnes pratiques du Commissaire chargé des nominations aux postes publics.

60. Par ailleurs, l'action de l'exécutif est contrôlée par le Parlement. Le Gouvernement en place est responsable de son action quotidienne principalement devant le Parlement. Cette reddition de comptes se fait par différents mécanismes, notamment les commissions restreintes, les questions parlementaires, les communications orales ou écrites, les débats au niveau des deux Chambres et la saisine du Commissaire parlementaire pour l'administration. Tous les textes législatifs à l'initiative du Gouvernement sont soumis au Parlement, et les ministres ont le devoir de rendre des comptes au Parlement et d'être tenus à rendre des comptes sur les politiques, les décisions et les actions de leur ministère et des organismes y rattachés. Depuis 1979, la Chambre des Communes compte une commission restreinte dédiée à chaque ministère. L'EEG note que le contrôle exercé par le Parlement sur les dépenses et les affaires courantes du Gouvernement est étendu et peut couvrir la conduite des ministres.

61. L'EEG prend note du cadre institutionnel mis en place en relation avec la conduite éthique et l'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). Les organes en question ne sont pas prévus par la loi et sont en fin de compte responsables devant le Premier Ministre, mais sont présentés comme des mécanismes indépendants. L'EEG met pas en doute leur indépendance en ce qui concerne la manière dont ils remplissent leur mission, mais ne saurait ne pas tenir compte du fait que leur rôle est de fournir des orientations et des avis au Premier Ministre, qui reste seul « juge » en dernier ressort. Il semblerait à l'EEG qu'au Royaume-Uni, l'autonomie de plusieurs de ces organes est quelque peu réduite par le fait qu'ils sont tous responsables devant le Premier Ministre et ne peuvent pas agir d'office – cela dit, l'EEG ne remet pas en cause le fait que le Premier Ministre a le dernier mot dans le cas des ministres et des autres fonctionnaires de haut rang du Gouvernement.

62. Par ailleurs, s'il convient de se féliciter de l'existence de mécanismes de contrôle de des intérêts et de l'intégrité des ministres et des conseillers spéciaux – en l'occurrence l'Équipe centrale chargée des questions de rectitude et d'éthique et le Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres – et de contrôle des restrictions applicables

après la cessation des fonctions – en l’occurrence la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises, les procédures en place n’aboutissent dans la pratique à aucune sanction, ce qui nuit à l’efficacité du système dans la pratique. L’EEG tient à souligner que, d’une façon générale, le système mis en place pour contrôler la conduite éthique des PHFE au Royaume-Uni gagnerait à ce que les organes soient plus autonomes, c’est-à-dire habilités à décider de leur propre initiative d’ouvrir une enquête, et à ce que soit garantie la plus grande transparence possible. Ce point est développé ci-dessous (voir paragraphes 129-134, pour le Conseiller indépendant en matière d’intérêts des ministres, et 107-121, pour la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises).

Sensibilisation

63. Les principes et les normes de comportement exigés des ministres, tels qu’énoncés dans le code ministériel, sont communiqués aux ministres lors de leur prise de fonctions. A ce même moment, les ministres ont aussi un entretien avec le Directeur général de l’Équipe centrale chargée des questions de rectitude et d’éthique (voir ci-dessus) et le secrétaire permanent de leur ministère, qui les informent de leurs obligations, notamment en ce qui concerne la gestion d’intérêts privés parallèlement à leur rôle ministériel. Le secrétaire permanent et l’équipe chargée des questions de rectitude et d’éthique font tous deux office de sources permanentes de conseils sur les questions de rectitude aussi longtemps que le ministre est en poste.

64. Comme indiqué plus haut, les secrétaires permanents des ministères et l’Équipe centrale du Cabinet Office chargée des questions de rectitude et d’éthique jouent le rôle de sources permanentes de conseils et d’orientations sur les questions de rectitude et les normes exigées. Ces conseils peuvent être consultés directement ou auprès du cabinet du ministre – il s’agit d’une procédure informelle et permanente.

65. À leur nomination, les conseillers spéciaux rencontrent le Directeur général de l’Équipe centrale chargée des questions de rectitude et d’éthique, qui attire leur attention sur leurs obligations en vertu du code de conduite des conseillers spéciaux. Le Directeur général examine attentivement leurs intérêts et détermine aussi leur salaire. En cas de différend, la question est portée devant le ministre ayant procédé à la nomination ou, s’il y a lieu, directement devant le Premier Ministre.

66. Les fonctionnaires des ministères peuvent se tourner vers leur secrétaire permanent, qui, à son tour, peut s’adresser au Secrétaire du Cabinet, pour obtenir des informations et des conseils. En plus d’autres moyens de formation, un manuel pratique à l’usage des fonctionnaires des ministères est régulièrement mis à jour par l’administration responsable de l’apprentissage dans la fonction publique (*Civil Service Learning – CSL*) ; ce manuel fournit des orientations aux fonctionnaires sur tous les aspects de leur collaboration avec les ministres, y compris la déontologie en pratique¹⁸.

¹⁸*Civil Service Learning, Policy Profession, Working with Minister – A Practical Handbook on advising, briefing & drafting*, document accessible à l’adresse : www.civilservant.org.uk/library/2015_Working_with_Ministers.pdf

Transparence et contrôle des activités exécutives du gouvernement central

Accès aux informations

67. L'EEG a été informée de la disponibilité de nombreux documents publics qui donnent un aperçu de la manière dont fonctionne le Gouvernement, notamment son processus décisionnel, en faisant référence au code ministériel (qui énonce le principe de conduite attendue des ministres et la responsabilité collective, lequel autorise les ministres à exprimer ouvertement leurs opinions en privé du moment où, publiquement, ils font bloc avec le reste du Gouvernement sur les décisions arrêtées) ; au manuel du Cabinet (qui sert de guide sur les lois, conventions et règles ayant trait au fonctionnement du Gouvernement) ; à la liste des comités du Cabinet (qui précise les différents sous-comités du Cabinet et leurs membres) ; et à la liste des responsabilités ministérielles (qui est mise à jour trimestriellement en ce qui concerne les portefeuilles des ministres).

68. Les décisions des ministres sont rendues publiques, le cas échéant, mais les débats y relatifs restent sous le sceau du secret. Cela s'explique par le fait que le principe de la responsabilité collective impose de préserver la confidentialité des opinions exprimées au sein du Cabinet et des comités ministériels, y compris sous forme de correspondance. Les ministres ont besoin d'un espace pour débattre de manière libre et franche, en échangeant des vues et en donnant ou en recevant des avis, en toute confidentialité.

69. En premier lieu, la *loi sur la liberté de l'information de 2000 (Freedom of Information Act 2000)* permet toujours aux citoyens de solliciter des informations spécifiques sur des décisions particulières du Gouvernement et des ministres, entre autres. D'une manière générale, cette loi garantit un accès du public aux informations détenues par les pouvoirs publics, dont les ministères. Cependant, le législateur prévoit un certain nombre de cas de dérogation à l'obligation générale de divulgation des informations. Ceux-ci sont précisés par la loi, et incluent, entre autres, le cas où les informations concernent la formulation de la politique du Gouvernement et le cas où la divulgation des informations nuirait à l'efficacité de la conduite des affaires publiques. L'invocation de ces dérogations est soumise au critère de l'intérêt public. Par ailleurs, il existe des mécanismes de recours contre les décisions arrêtées en vertu cette législation, en première instance auprès du Commissaire indépendant à l'information (*independent Information Commissioner*) et ensuite auprès des tribunaux.

70. L'EEG se félicite que le Royaume-Uni se soit doté d'un solide cadre juridique pour garantir la transparence des affaires publiques grâce à la loi sur la liberté de l'information. En même temps, l'EEG note que les allégations de longueur des procédures pour obtenir des informations en vertu de la loi sur la liberté de l'information justifieraient que les autorités examinent plus avant la question, sur la base d'informations factuelles.

Transparence du processus d'élaboration des lois

71. La présentation d'un projet de loi au Parlement est en principe précédée des étapes usuelles de l'élaboration d'une politique, c'est-à-dire un « livre vert » ou un document de consultation (présentant des propositions plutôt qu'un engagement à agir) ; un « livre blanc » (projet de politique majeur plus détaillé) ; et un ou deux cycles de consultation publique. Le livre vert et le livre blanc sont publiés.

72. La plupart des projets de loi sont examinés soit par une commission restreinte à la Chambre des Communes soit par une commission conjointe des deux Chambres (Communes et Lords). Une fois qu'une commission a examiné de près le projet de loi et rendu son rapport y relatif, le Gouvernement examine les recommandations de la commission et peut apporter des modifications au texte avant qu'il ne soit officiellement soumis au Parlement. Un contrôle préliminaire peut aider à améliorer la qualité du texte de loi, ainsi qu'à informer le Parlement et le public de la démarche législative du Gouvernement et à les y associer davantage.

73. Le Gouvernement s'engage à ce qu'après l'adoption de la loi, les ministres (sous réserve de certaines exceptions) publient un mémorandum d'examen post-législatif dans un délai de trois à cinq ans. Ce mémorandum inclut une évaluation préliminaire de la façon dont la loi fonctionne dans la pratique, par rapport à ses objectifs originaux. La commission parlementaire restreinte compétente peut s'appuyer sur le mémorandum pour déterminer s'il y a lieu ou pas de réaliser une enquête post-législative plus complète. L'examen post-législatif s'ajoute à d'autres procédures post-législatives, qui peuvent inclure une analyse interne de politique mais aussi des analyses réalisées à la demande d'organes externes ou des analyses après mise en œuvre dans le cadre du processus d'évaluation des incidences, réalisées par le ministère responsable de la loi.

Tiers et lobbyistes

74. Des synthèses relatives aux rencontres ministérielles avec des organismes externes, aux éventuels cadeaux et marques d'hospitalité reçus et aux voyages à l'étranger sont publiées trimestriellement. Des informations concises sont aussi publiées sur les rencontres des conseillers spéciaux avec des représentants de médias.

75. Ces mesures sont complétées par le registre réglementaire des lobbyistes-conseils, qui a été institué par la *loi de 2014 sur la transparence de la promotion d'intérêts, la conduite de campagnes non partisans et l'administration de syndicats*. Au moment de la préparation du présent rapport, il y avait 131 inscrits actifs. Une fois que les lobbyistes-conseils cessent d'être lobbyistes, ils restent inscrits au registre, en italique, pendant un an avant d'en être rayés. Le nombre d'inscrits change fréquemment au fur et à mesure que les lobbyistes conseils s'inscrivent ou se désinscrivent. Le fait d'imposer aux personnes qui sont rémunérées pour promouvoir des intérêts auprès du Gouvernement pour le compte d'une tierce partie, de divulguer l'identité de leur client dans un registre accessible au public, a contribué à renforcer la transparence. Les lobbyistes-conseils ont obligation de déclarer s'ils adhèrent à un code de conduite ou pas. Le registre réglementaire est placé sous le contrôle du *Conservateur indépendant du registre des lobbyistes-conseils*. Le Conservateur du registre dispose d'une gamme de pouvoirs réglementaires et de mesures de sanction pour mener à bien sa mission de contrôle de la conformité et de sanction des personnes en défaut. En effet, il peut, au civil, imposer une amende de 7 500 GBP/8 500 EUR au maximum (en 2016, trois amendes pour défaut de paiement de cotisation ont été infligées). À ce jour, des amendes au civil ont été imposées à des consultants qui ne s'étaient pas enregistrés avant d'engager une activité de promotion d'intérêts.

76. Selon les autorités, en l'état actuel, le système repose, d'une part, sur la transparence des rencontres entre les ministres et les entreprises et autres organismes

disposant de lobbyistes salariés et, d'autre part, sur l'institution d'un registre des lobbyistes-conseils en vue d'identifier leurs clients.

77. La promotion d'intérêts joue un rôle important dans le processus de travail du Gouvernement et du Parlement au Royaume-Uni. C'est la raison pour laquelle l'EEG estime qu'il est capital que le pays soit doté d'un cadre solide conformes aux normes européennes¹⁹ et garantissant la transparence de l'activité de promotion d'intérêts auprès non seulement des ministres mais aussi des conseillers spéciaux et des fonctionnaires de haut rang, eu égard à leur implication dans l'élaboration des politiques du Gouvernement. Le système en place présente plusieurs aspects positifs qui contribuent à améliorer la transparence : la publicité des rencontres ministérielles avec des tierces parties et la tenue d'un registre des lobbyistes-conseils. Cependant, en pratique, cela ne couvre que très partiellement l'activité actuelle de promotion d'intérêts auprès du Gouvernement, et l'EEG a identifié plusieurs insuffisances.

78. S'agissant des rencontres avec les lobbyistes, l'EEG a appris que si les informations sur les rencontres entre les ministres ou les secrétaires permanents et des tiers indiquent bien l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la rencontre a eu lieu, l'objet de la rencontre est en règle générale trop vague pour donner une idée des sujets abordés au cours de la rencontre²⁰. L'EEG a aussi appris que les citoyens souhaitant obtenir des informations supplémentaires sur de telles rencontres doivent faire une demande en vertu de la loi sur la liberté de l'information. Le délai pour obtenir ces informations peut alors être très long. L'insuffisance des informations initialement disponibles et la longueur signalée du traitement des demandes d'informations supplémentaires tendent à indiquer que les informations complètes deviennent caduques avant d'être livrées. Par ailleurs, il n'existe pas de registres des rencontres entre les groupes de pression, d'une part, et les conseillers spéciaux (seules les rencontres avec les représentants de médias sont consignées) et les fonctionnaires de haut rang, autres que les secrétaires permanents, d'autre part. Étant donné le rôle des collaborateurs ministériels qui conseillent les ministres sur les questions techniques et leur accès privilégié aux ministres, ils sont en toute probabilité activement ciblés par les lobbyistes. En conséquence, **le GRECO recommande que davantage d'informations sur les rencontres des ministres, des conseillers spéciaux et des fonctionnaires de haut rang avec des tiers, y compris les lobbyistes, soient divulguées et contiennent des précisions suffisantes sur les points abordés, afin d'identifier l'objet des discussions et les raisons précises ou les objectifs attendus des discussions.**

79. Par ailleurs, le registre réglementaire des lobbyistes-conseils susmentionné (voir paragraphe 75) contribue à mettre en lumière le lobbying des ministres et secrétaires permanents, conformément aux normes européennes,²¹ mais l'EEG doit faire observer que

¹⁹ Par exemple, la Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a42)

²⁰ Voir le document *Ministry of Defence Ministerial Meetings, January – March 2017*. Ces informations ont été publiées le 30 juin 2017. Il existe 56 comptes rendus de rencontres. Dans 48 de ces documents, l'objet de la rencontre est décrit en des termes génériques tels que « Échanges sur des questions de défense » (42) ; « Échanges sur la politique industrielle (4) ; « Participation de routine de l'industrie » (2).

²¹ En particulier, la Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres sur la réglementation des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique (<https://rm.coe.int/la-reglementation-juridique-des-activites-de-lobbying-dans-le-contexte/168073ed67>).

ce registre donne en toute probabilité une image très partielle du nombre total de lobbyistes contactant activement le gouvernement, sachant que les entreprises et les organismes de grande dimension (qui ne sont pas spécialisés dans la promotion d'intérêts en tant que tels) emploieront des lobbyistes salariés qui ne sont eux pas tenus de s'enregistrer plutôt que des lobbyistes-conseils. Par ailleurs, l'EAG a appris qu'un quart des inscrits n'ont déclaré aucun client. Cela tient au fait que les lobbyistes-conseils ne doivent déclarer leur client que lorsqu'ils contactent un ministre ou un secrétaire permanent – mais pas un conseiller spécial et autres hauts-fonctionnaires de l'administration gouvernementale – pour le compte de ce client. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande que la portée du registre de lobbyistes-conseils soit réexaminée afin i) d'étendre ledit registre (pour inclure les tiers utilisant des lobbyistes internes), et ii) d'inclure le lobbying des conseillers spéciaux et des fonctionnaires de haut rang impliqués dans l'élaboration des politiques.**

Mécanismes de contrôle

80. Aux fins de promouvoir la bonne gouvernance, tous les organismes du gouvernement central au Royaume-Uni ont obligation de disposer d'une *fonction d'audit interne*, dont le but premier est d'apporter à la haute direction de ces organismes, de manière indépendante et objective, l'assurance que leurs systèmes et contrôles sont adaptés. Cette assurance doit couvrir les systèmes de base, la gouvernance et les processus de gestion des risques, y compris les contrôles financiers et opérationnels. La fonction d'audit interne rend compte directement au fonctionnaire du rang le plus élevé au sein de l'organisme, souvent le secrétaire permanent dans le cas d'un ministère ou le Directeur (général) dans le cas d'autres organes publics. Le fait de rendre compte directement au responsable d'un organisme public permet à la fonction d'audit interne de présenter des informations honnêtes et claires, sans être influencée par d'autres agents de haut rang pour modifier plus ou moins son rapport initial.

81. La majeure partie des dépenses du Gouvernement du Royaume-Uni sont vérifiées par la *Cour des comptes* (NAO), et un dispositif similaire s'applique aux dépenses décentralisées d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. La Cour des comptes et ses homologues d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord examinent de près les dépenses publiques pour le compte du Parlement britannique et des législatures décentralisées, respectivement. La Cour des comptes vérifie les états financiers de tous les ministères, organismes et autres organes relevant du gouvernement central du Royaume-Uni, et communique le rapport au Parlement. Ses tâches incluent des études ayant trait à l'optimisation des ressources, des missions de vérification locales, des enquêtes, des activités d'appui au Parlement et des activités internationales. La Cour des comptes est dirigée par le Contrôleur et vérificateur général, agent de la Chambre des Communes. Le Contrôleur et vérificateur général et le personnel de la Cour des comptes sont indépendants du Gouvernement. Ils n'ont pas le statut de fonctionnaire et ne rendent pas compte aux ministres. Le rôle premier du Contrôleur et vérificateur général est de certifier les comptes de tous les ministères et de nombreux autres organes du secteur public. Toutefois, il est aussi légalement habilité à contrôler si les ministères et les organes concernés ont employé leurs ressources de manière efficiente, efficace et économe, et à en rendre compte au Parlement. Pour le compte du Contrôleur et vérificateur général, la Cour des comptes réalise annuellement environ 60 à 70 enquêtes sur des dépenses du Gouvernement, qui donnent lieu à un nombre similaire d'auditions publiques de la Commission des comptes publics. Par exemple, dans un rapport sur la gestion du domaine du ministère de la Défense, la Cour des comptes a conclu que

lorsqu'il confiait l'entretien de son domaine à des entrepreneurs privés, le ministère de la Défense a omis de prévoir des garanties contractuelles pour s'assurer que des améliorations opérationnelles induiraient des économies dans le temps, et non ponctuellement.

82. En plus de l'examen minutieux des dépenses effectué par la Cour des comptes, la commission permanente compétente de la Chambre des Communes, à savoir la Commission des comptes publics, réalise pour le compte du Parlement des contrôles détaillés et juricomptables des dépenses du Gouvernement. Ses contrôles s'appuient souvent sur les rapports axés sur l'optimisation des ressources réalisés par la Cour des comptes et impliquant des agents comptables, fonctionnaires du rang le plus élevé des ministères et autres organismes du gouvernement central, qui sont auditionnés par la Commission pour lui assurer que les deniers publics ont été dépensés de façon légale et probe conformément aux exigences et aux normes du Parlement. Chaque année, la Commission des comptes publics entreprend une soixantaine d'auditions intensives et produit un nombre similaire de rapports. La Commission des comptes publics n'a pas vocation à remettre en question la logique politique des dépenses du Gouvernement. Ainsi, elle n'auditionne que des agents publics qui ne sont pas ministres. Selon les autorités, eu égard à au caractère non partisan et pluripartite de la Commission des comptes publics, ses recommandations sont reconnues et, au fil des ans, les gouvernements de toute orientation politique en ont appliqué environ 90 %. Les commissions des comptes publics respectives des législatures d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord réalisent un contrôle similaire.

83. D'autre part, le contrôle du pouvoir exécutif est une des fonctions clés du Parlement. Les membres des deux Chambres (Communes et Lords) peuvent soumettre des questions aux ministres – pour une réponse orale ou écrite. Une procédure similaire existe dans les législatures d'Ecosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord. Dans leur réponse à ces questions, les ministres sont tenus d'expliquer le travail, les décisions politiques et les initiatives de leur ministère et d'en rendre compte.

84. Chaque Chambre désigne des commissions restreintes pour examiner l'action du Gouvernement et lui demander des comptes. Dans la Chambre des Communes, une commission des projets de loi d'intérêt général peut aussi apporter à la Chambre des éléments de preuve écrits et oraux sur le projet de loi. Lorsqu'ils sont invités à le faire, les ministres (et les fonctionnaires compétents) se présentent généralement devant ces commissions pour apporter des éléments de preuve, s'il y a lieu écrits.

85. En période de session du Parlement, le Gouvernement devrait faire ses annonces de politiques les plus importantes devant le Parlement en premier lieu. Chaque projet de loi du Gouvernement est examiné par les deux Chambres du Parlement. D'autre part, toutes les dépenses du Gouvernement doivent être autorisées par le Parlement. Le Parlement, par les soins de la Cour des comptes et de la Commission des comptes publics, contrôle et vérifie les dépenses du Gouvernement pour d'assurer, dans l'intérêt du contribuable, de leur conformité avec ce que le Parlement a autorisé et de leur caractère avisé.

86. Les comptes et le rapport annuel vérifiés de chaque ministère sont présentés au Parlement chaque année. Ils présentent les objectifs, activités, fonctions et résultats du ministère concerné. Toutes les dépenses du Gouvernement doivent être autorisées par le Parlement.

Conflits d'intérêts

87. Comme indiqué plus haut, les ministres sont généralement aussi membres du Parlement et, à ce titre, doivent représenter leur circonscription respective. Dans un tel système, il importe d'établir une ligne de démarcation claire entre le rôle de représentant d'une circonscription au Parlement et le rôle de ministre. L'exigence de séparation du rôle de ministre et du rôle de représentant d'une circonscription est énoncée par le *code ministériel* évoqué ci-dessous.

88. Aux termes du code ministériel, les ministres doivent veiller à ce qu'aucun conflit ne survienne, ou ne puisse raisonnablement être perçu comme susceptible de survenir, entre les obligations liées à leur charge publique et leurs intérêts privés, qu'ils soient de nature financière ou autre. Par ailleurs, le code ministériel prescrit aux ministres d'observer le principe général consistant soit à se défaire de l'intérêt donnant lieu au conflit soit à prendre une autre mesure adéquate pour prévenir ledit conflit. Un état relatif aux intérêts pertinents des ministres est publié deux fois par an.

89. Le cas échéant, le ministre s'entretient avec le secrétaire permanent et le Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres, pour convenir de la marche à suivre concernant le traitement de ses intérêts. Les ministres doivent consigner par écrit les dispositions qui ont été prises, et communiquer à leur secrétaire permanent et au Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres une copie de cet état. Les informations personnelles que les ministres communiquent aux personnes qui les conseillent sont traitées sous le sceau de la confidentialité.

90. S'agissant des fonctionnaires qui travaillent pour le Gouvernement, le *code de la fonction publique* stipule clairement qu'ils ne doivent pas abuser de leur position officielle ou se servir d'informations obtenues dans le cadre de leurs fonctions officielles pour promouvoir leurs intérêts personnels ou ceux d'autres personnes. Lorsqu'un conflit d'intérêts réel ou apparent survient entre les fonctions et les responsabilités officielles d'un fonctionnaire et ses intérêts privés, l'intéressé doit en faire état à la haute direction afin que la meilleure marche à suivre puisse être déterminée.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

91. Lors de leur entrée en fonctions, les ministres ont l'obligation de déclarer l'ensemble de leurs intérêts²². Ils doivent abandonner toute charge publique à laquelle ils ont été nommés. S'il envisage, à titre exceptionnel, de conserver cette charge, le ministre concerné doit alors solliciter l'avis de son secrétaire permanent et du Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres.

92. Les ministres ne doivent en principe pas accepter d'invitation à parrainer ou autrement offrir leur soutien à un groupe de pression ou à un organisme qui dépend pour tout ou partie de financements publics. En principe, il y a moins d'objection à ce qu'un

²² Les ministres se doivent de déclarer tous leurs intérêts. À partir de cela, une liste de leurs intérêts est publiée (lorsqu'il n'a pas été renoncé à ces intérêts).

ministre s'associe à une initiative de bienfaisance, du moment qu'il veille, en participant à une initiative de collecte de fonds, à ne pas devenir, ou sembler devenir, redevable.

93. Le code ministériel (sections 7.7 et 7.8) stipule clairement que les ministres doivent éviter scrupuleusement tout risque de conflit d'intérêts réel ou apparent entre leur position ministérielle et leurs intérêts privés financiers. Les ministres doivent observer le principe général consistant soit à se défaire de l'intérêt donnant lieu au conflit soit à prendre une autre mesure adéquate pour prévenir ledit conflit. En prenant une décision à cet égard, ils doivent tenir compte de l'avis de leur secrétaire permanent et du Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres. Lorsqu'il est décidé à titre exceptionnel qu'un ministre peut conserver un intérêt, le ministre et le ministère doivent mettre en place des procédures pour interdire au ministre l'accès à certains documents et s'assurer qu'il ne sera pas impliqué dans des décisions et des discussions en rapport avec cet intérêt.

94. Les décisions des ministres ne doivent pas être influencées par la perspective d'un emploi futur dans une entreprise ou un organisme donné.

95. D'autre part, le code précise que les ministres siégeant à la Chambre des Communes doivent séparer leur rôle de ministre et leur rôle de député d'une circonscription. Si les intérêts de la circonscription et ceux du ministère coïncident, le ministre concerné, sur avis du secrétaire permanent du ministère (c'est-à-dire, le fonctionnaire du plus haut rang du ministère, voir ci-dessous) et du Directeur général de l'Équipe centrale chargée des questions de rectitude et d'éthique, délocalise la décision vers un autre ministre. Le *code ministériel* conseille aux ministres de faire preuve d'une prudence particulière vis-à-vis des dossiers de demande de permis d'aménagement dans leur circonscription ou des autres dossiers analogues (par exemple, un ministre se gardera d'approuver la construction d'une école dans sa circonscription.) Ils doivent préciser au ministre compétent qu'ils représentent le point de vue de leurs électeurs, et se limiter à des commentaires qui pourraient raisonnablement être formulés par des personnes qui n'exercent pas la fonction de ministre.

Contrats avec les autorités de l'État

96. Il n'est pas permis de passer directement un marché avec un organisme public. Les ministres doivent veiller à ce qu'aucun conflit ne survienne, ou ne puisse raisonnablement être perçu comme susceptible de survenir, entre les obligations liées à leur charge publique et leurs intérêts privés, qu'ils soient de nature financière ou autre.

Cadeaux

97. Le code ministériel stipule clairement que les ministres ne doivent pas accepter de cadeau ou de marque d'hospitalité qui pourraient compromettre, ou sembler raisonnablement compromettre, l'exercice de leur liberté de jugement ou les rendre redevables (section 1.2 (g)). Il en va de même si le cadeau ou la marque d'hospitalité sont offerts à un membre de leur famille.

98. Les cadeaux de faible valeur – le seuil de référence étant actuellement fixé à 140 GBP, soit environ 157 EUR – peuvent être conservés par leur destinataire. Les cadeaux d'une valeur supérieure devraient être remis au ministère pour cession, sauf si le destinataire souhaite acheter le cadeau en bénéficiant d'une réduction de 140 GBP. Les

ministres peuvent renvoyer un cadeau (et le font parfois). Les cadeaux offerts à un ministre en sa qualité de parlementaire d'une circonscription ou de membre d'un parti politique tombent sous le coup des règles associées au Registre des intérêts financiers des membres de la Chambre des Communes et au Registre des intérêts des Lords, selon le cas. Un ministre ne peut pas assister à un événement au cours duquel il va recevoir un cadeau à la fois en tant que ministre et parlementaire. S'il y assiste en tant que ministre, cela prend le pas sur leur fonction de parlementaire.

99. Les ministères publient, trimestriellement, un état détaillé des cadeaux reçus ou donnés par les ministres, dont la valeur est estimée à plus de 140 GBP. Les ministères publient également un état détaillé des marques d'hospitalité reçues par les ministres en leur qualité de ministre. Les marques d'hospitalité acceptées par un parlementaire doivent être déclarées dans le Registre des intérêts financiers des membres [de la Chambre des Communes] et le Registre des intérêts des Lords, selon le cas.

100. La majeure partie des cadeaux d'une valeur supérieure à 140 GBP sont entreposés dans les ministères et, le cas échéant, sont exposés. Les ministères doivent veiller à ce que, s'il y a lieu, les cadeaux reçus soient inscrits au Registre du patrimoine national conformément aux règles du ministère. Le cas échéant, certains cadeaux sont cédés et le montant de l'opération est versé au budget du ministère concerné.

Utilisation abusive de ressources publiques

101. Les ministres sont dotés d'installations aux frais du Gouvernement pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions officielles. En règle générale, ces installations ne doivent pas servir à des activités en rapport avec un parti politique ou une circonscription. Une exception est reconnue dans le cas particulier du logement de fonction. Cependant, lorsqu'un ministre accueille un événement personnel ou un événement relatif à un parti politique dans un tel lieu, il doit le faire à ses frais ou aux frais du parti, sans incidence sur les derniers publics.

102. Les installations et autres ressources officielles ne sauraient être utilisées pour la diffusion de matériels qui relèvent essentiellement de partis politiques.

103. Les ministres doivent veiller à ce que les arrangements relatifs à leurs voyages soient toujours d'un rapport coût-efficacité avantageux. Des moyens de transport officiels ne doivent en principe pas être utilisés pour voyager à des fins privées ou aux fins d'activités liées à un parti politique, sauf si des impératifs de sécurité le justifient.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

104. Le code ministériel impose aux ministres d'être aussi transparents que possible vis-à-vis du Parlement et des citoyens. Il ne les autorise à refuser de communiquer des informations que si la divulgation de celles-ci ne servirait pas l'intérêt public, une telle décision devant être prise en conformité avec la législation pertinente, notamment la loi de 2000 sur la liberté de l'information.

105. Le principe de la responsabilité collective requiert que les ministres puissent exprimer ouvertement leurs opinions en privé du moment que, publiquement, ils font bloc avec le

reste du Gouvernement sur les décisions arrêtées. Cela, à son tour, impose de préserver la confidentialité des opinions exprimées au sein du Cabinet et des comités ministériels, y compris sous forme de correspondance.

106. Tant qu'ils sont en fonctions, les ministres ne sont pas habilités à publier, à titre privé, des matériels (par exemple, un livre) sur leur expérience ministérielle. Les anciens ministres qui envisagent de publier leurs mémoires ou un matériel similaire ont obligation d'en soumettre le projet de manuscrit au Secrétaire du Cabinet, en temps utile avant la publication.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

107. Il est interdit aux ministres, après la cessation de leurs fonctions, de promouvoir des intérêts auprès du Gouvernement pendant une période de deux ans. De plus, les anciens ministres doivent solliciter l'avis de la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises (ACoBA) pour toute nomination ou tout emploi qu'ils envisagent d'accepter, dans un intervalle de deux ans suivant la cessation de leurs fonctions. La *réglementation s'appliquant aux prises de fonction dans les entreprises* [à l'usage des ministres] est annexée au code ministériel pour s'assurer que les ministres sont pleinement informés de leurs obligations relatives aux nominations à l'extérieur de la fonction publique après cessation de leurs fonctions. Ces règles visent à dissiper les soupçons que : les décisions et les déclarations d'un ministre en fonction sont influencées par la perspective d'un emploi futur dans une entreprise ou un organisme donné ; un employeur utilise indument des informations officielles auquel un ancien ministre a eu accès ; ou la nomination pose problème à un quelconque autre égard.

108. La Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises examine chaque demande relative à une nomination ou à un emploi quant au fond, en se basant sur les critères spécifiques suivants :

- dans quelle mesure, le cas échéant, l'ancien ministre a-t-il été dans une situation susceptible de le rendre ouvert à la suggestion que la nomination est d'une certaine façon une récompense pour des faveurs accordés dans le passé ;
- l'ancien ministre a-t-il été dans une situation où il a eu accès à des secrets commerciaux de concurrents, à des informations sur une politique du Gouvernement non rendue publique ou à d'autres informations sensibles qui pourraient donner à son employeur un avantage déloyal ou indu ; ou existe-t-il une autre raison particulière pour laquelle l'acceptation de la nomination ou de l'emploi pourrait susciter des inquiétudes dans l'opinion publique pour des motifs de rectitude en rapport direct avec l'ancien rôle de ministre.

109. La Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises devra mettre en balance les conclusions de cet examen et l'opportunité de permettre à l'ancien ministre d'intégrer le secteur privé ou dans d'autres domaines de la vie publique, et forger son avis, en l'assortissant, le cas échéant, des restrictions opportunes. La Commission a rendu un avis sur 104 demandes provenant d'anciens ministres dans la période 2016-17.

110. La *réglementation s'appliquant aux prises de fonction dans les entreprises*, à l'usage des fonctionnaires vise à dissiper toute préoccupation raisonnable que i) un fonctionnaire

puisse être influencé, dans l'exercice de ses fonctions, par la perspective d'un emploi futur dans une entreprise ou un secteur d'activité particulier ; ii) un ancien fonctionnaire puisse indument exploiter l'accès privilégié qu'il a eu à des informations du Gouvernement ou à des informations sensibles ; iii) une entreprise particulière puisse tirer un avantage indu du fait d'employer une personne qui a eu accès à des développements de politiques du Gouvernement non rendus publics ou au stade de la proposition, ou encore à des informations ayant une valeur commerciale ou à des informations sensibles sur des concurrents.

111. Avant d'accepter tout nouveau poste ou emploi, au Royaume-Uni ou à l'étranger, qu'elles souhaitent accepter après avoir quitté la fonction publique, les personnes concernées doivent vérifier si elles doivent formuler une demande d'avis en vertu de la réglementation précitée. Le processus pour obtenir l'accord diffère selon le niveau de responsabilité. Pour les secrétaires permanents et les directeurs généraux (rang SCS3) et les conseillers spéciaux de même rang, une demande doit être faite pour tout nouveau poste ou emploi qu'une personne souhaite occuper durant une période de deux ans après avoir quitté ses fonctions. Toute demande à un tel niveau doit être référée par le ministère compétent à l'ACoBA. L'ACoBA rend son agrément au Premier Ministre, qui prend la décision finale.

112. Dans le cas des fonctionnaires d'un rang inférieur (SCS2 et SCS1) et les conseillers spéciaux de rang équivalent, une demande est aussi nécessaire pendant une durée de deux ans si la situation de la personne concernée correspond à l'un des critères prévus par le paragraphe 13 de la réglementation susmentionnée (par exemple, les fonctionnaires concernés ont été impliqués dans l'élaboration d'une politique ou réglementation touchant l'employeur proposé, ou ils ont officiellement traité dans le passé avec l'employeur proposé, ou le nouvel emploi implique la promotion d'intérêts auprès du Gouvernement). La décision quant à ces demandes est prise au niveau du ministère compétent. Pour les fonctionnaires du gouvernement d'un rang encore inférieur (en dessous du rang SCS) et les conseillers spéciaux de rang équivalent, une demande est requise pendant la période d'un an après avoir quitté ses fonctions et si l'un des critères du paragraphe 13 de la réglementation entre en jeu ; la décision quant à la nécessité de faire une telle demande revient au ministère compétent.

113. La réglementation précitée requiert des ministères qu'ils publient des résumés des avis rendus pour les hauts-fonctionnaires dont les demandes n'ont pas été traitées par l'ACoBA. La Commission a reçu 140 demandes d'avis de la part de fonctionnaires de la Couronne en 2016-17.

114. Pour commencer, l'EEG considère que l'existence d'un organe indépendant donnant des avis aux ministres et aux autres agents de haut rang sur un emploi après leur départ du Gouvernement apporte une valeur ajoutée au système visant à faire dument respecter les règles applicables après la cessation des fonctions. Il est aussi positif que ses avis soient rendus publics. Cela étant dit, l'EEG observe que la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises (ACoBA) n'est pas un organe prévu par la loi, et que son efficacité pâtit d'un certain nombre d'insuffisances qu'il conviendrait de corriger pour tirer pleinement parti de l'organe.

115. Étant donné que les règles applicables après la cessation des fonctions n'ont pas de fondement légal pour les ministres, le système repose largement sur l'autorégulation,

l'intégrité et la réputation. L'atteinte à la réputation en cas de non-respect de l'avis rendu par l'ACoBA est en effet la seule sanction dont l'ACoBa dispose, dans la mesure où cet organe ne peut pas imposer de sanction aux personnes qui ne sollicitent pas son avis avant d'accepter un poste dans le secteur privé ou dans d'autres domaines de la vie publique après la cessation de leurs fonctions. À ce propos, l'EEG considère que l'affaire récente de l'ancien Chancelier de l'Échiquier, qui n'avait informé l'ACoBA qu'après avoir accepté le poste de rédacteur en chef d'un journal peu après son départ du Gouvernement, illustre les insuffisances du régime actuel. L'ACoBA a ainsi été mis devant le fait accompli. En outre, l'ACoBA n'a pas mandat pour contrôler la conformité avec les avis émis et identifier les cas où son avis n'a pas été sollicité alors qu'il aurait dû l'être.

116. L'EEG a appris que l'ACoBA a enregistré un accroissement du nombre de demandes qu'elle reçoit, ce qui soumet à rude épreuve l'administration du système. En plus, l'EEG note que le Plan relatif à l'emploi dans la fonction publique du Royaume-Uni, lancé en juillet 2016, fixe des objectifs en termes de facilitation de la mobilité à double sens entre la fonction publique, d'une part, et le secteur privé et d'autres secteurs, d'autre part. Cette politique donne à penser que le nombre de dossiers soumis à l'examen de l'ACoBA progressera dans le futur. À ce propos, l'ACoBA a fait l'objet de critiques de la part de la Commission restreinte de l'administration publique de la Chambre de Communes dans le passé, pour défaut de traitement des demandes dans le délai publié. Même si dans son dernier rapport annuel, l'ACoBA indique que 75 % des demandes ont été traitées dans les délais, il subsiste un risque dans ce domaine si le nombre de demandes continue de croître. Un plus grand décloisonnement entre la fonction publique et le secteur privé doit aller de pair avec des règles robustes pour garantir une transparence complète et des garde-fous pour éviter un système malsain de pantouflage.

117. S'agissant des conseillers spéciaux, l'EEG note que les grilles de traitement de la fonction publique et des conseillers spéciaux ne concordent pas exactement, et par conséquent il incombe aux ministères de déterminer si les demandes des conseillers spéciaux doivent être soumises à l'ACoBA. De l'avis de l'EEG, il serait souhaitable qu'en regard au caractère politique de leur nomination, tous les conseillers spéciaux soumettent une demande d'agrément à l'ACoBA avant d'accepter un emploi dans le secteur privé ou d'autres secteurs au terme de leurs fonctions publiques.

118. Plus généralement, l'EEG observe que les médias expriment régulièrement des préoccupations à propos des pratiques de pantouflage impliquant d'anciens ministres, fonctionnaires de haut rang et conseillers spéciaux²³. Dans son rapport annuel 2015-2016, l'ACoBA a attiré l'attention sur un « phénomène grandissant consistant à chercher à accepter une nomination dans des entités du secteur des entreprises ou d'autres secteurs avec lesquelles les intéressés ont traité lorsqu'ils exerçaient une fonction publique »²⁴.

119. En conséquence, l'EEG estime que l'efficacité du système gagnerait à ce qu'un fondement législatif soit donné aux règles applicables après la cessation des fonctions et à l'ACoBA. Ces règles devraient couvrir les ministres, les conseillers spéciaux et tous les fonctionnaires de haut rang impliqués dans l'élaboration des politiques. Par ailleurs,

²³ "Public Servants, Private Paydays – How ministers and mandarins make life after government pay – A Revolving Doors Special", Private Eye, Issue 1426, 2 September 2016

²⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539186/ACoBA_2015-16_Annual_Report_final.pdf

l'efficacité du système nécessiterait que l'ACoBA soit habilitée à imposer des sanctions en cas de violation des règles applicables après la cessation des fonctions, ce qui suppose que l'ACoBA soit aussi habilitée à vérifier si son avis a été sollicité et suivi.

120. L'EEG salue le fait que le Royaume-Uni a mis en place un système multidimensionnel de prévention et de gestion des conflits d'intérêts après la cessation des fonctions, consistant en la combinaison de règles de quarantaine et d'un mécanisme déclaratif et consultatif, aux fins d'assurer une transparence vis-à-vis des citoyens. Ce système est sans conteste à même de garantir un contrôle efficace ; toutefois, eu égard aux considérations évoquées plus haut, il peut être amélioré.

121. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande i) que le statut, le mandat et les pouvoirs de l'organe consultatif sur les prises de fonction d'ancien ministres et hauts fonctionnaires dans les entreprises (ACoBA) soient renforcés, et que la Commission soit dotée de ressources proportionnées pour remplir efficacement sa mission, et ii) que les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif soient non seulement soumises à l'obligation de solliciter un agrément avant d'accepter un emploi dans le secteur privé ou d'autres secteurs après la cessation de leurs fonctions mais aussi que les violations des règles en matière de restrictions applicables après la cessation des fonctions donnent lieu à des sanctions adéquates.**

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

Obligations déclaratives et mécanisme de contrôle

122. En vertu du code ministériel (section 7.3), au moment de leur nomination (puis tous les six mois), les ministres doivent communiquer par écrit une liste complète de tous leurs intérêts. La liste doit couvrir également les intérêts du conjoint ou partenaire et des membres de la famille proche du ministre, susceptibles de donner lieu à un conflit. À partir de cette liste complète, une liste des intérêts pertinents au regard de leurs fonctions est définie et ces intérêts-ci sont publiés. Ce processus s'opère en consultation avec le Directeur général sur la rectitude et l'éthique et le Conseiller indépendant sur les intérêts des ministres. La liste des intérêts à déclarer comprend les détails suivants :

- intérêts financiers : la liste indique quels intérêts financiers sont détenus dans un trust aveugle ou un arrangement similaire de gestion ; ;
- mandats d'administrateur et participations détenues : les participations détenues ne sont pas mentionnées sur la liste lorsqu'elles sont en dessous du seuil de minimus²⁵ ;
- biens immobiliers de placement : conformément aux règles associées au Registre des intérêts financiers des membres [de la Chambre des Communes] et au Registre des intérêts des Lords, les biens immobiliers détenus et/ou

²⁵ Il n'y a pas de montant prédéfini pour le seuil de minimus. Ce seuil pourra en effet varier pour chaque ministre et son mandat. Un petit nombre d'actions (50 GBP/56 EUR) détenu par un ministre dont le domaine de compétence coïncide avec celui de l'entreprise pourrait entraîner un conflit d'intérêt, ou être perçu comme tel. Toutefois, un montant plus important détenu par un *Whip* (de rang égal à un ministre et chargé d'assurer la discipline parlementaire de la majorité au pouvoir) pourrait être acceptable sachant qu'il n'a pas de compétence ministérielle et ne prend pas de décision. Il s'agit non seulement d'éviter les conflits d'intérêts mais ce qui pourrait être perçu comme tel.

occupés par les ministres pour leur propre usage ne sont pas inclus dans la liste ;

- nominations à une charge publique
- organismes de bienfaisance et organismes non publics : outre ceux mentionnés dans la liste, les ministres peuvent avoir d'autres liens non pertinents au regard de leurs intérêts ministériels, avec des organismes de bienfaisance ou organismes non publics, par exemple en tant que parlementaire de circonscription ;
- conformité avec les obligations légales
- passifs : la nature des passifs et le nom des institutions financières ou particuliers pertinents par le biais desquels un bien ou un passif est détenu et s'ils sont gérés de manière discrétionnaire ou autogérés.

123. Les déclarations doivent être faites i) au secrétaire permanent du ministre ministre. La déclaration du ministre et une note sur les éventuelles mesures prises en relation avec des intérêts individuels sont ensuite adressées ii) à l'Équipe centrale du Cabinet Office chargée des questions de rectitude et d'éthique (voir paragraphe 54) et iii) au Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres, pour déterminer s'ils sont satisfaits des mesures prises ou ont un avis complémentaire à émettre le cas échéant. Il mérite d'être noté que les ministres sont également parlementaires et qu'en tant que tels doivent observer les règles relatives aux déclarations d'intérêts applicables auxdits parlementaires : leurs intérêts sont publiés par la Chambres des communs et la Chambre des lords²⁶.

124. Comme il a été relevé, les ministres se doivent aussi de déclarer l'ensemble de leurs intérêts tous les six mois. Sur la base de ces déclarations, une liste de leurs intérêts pertinents au regard de leurs fonctions ministérielles est actualisée et publiée deux fois par an. L'EEG note que le ministre et l'équipe chargée des questions de rectitude et d'éthique discutent en principe de la notion d' « intérêts pertinents » en tenant compte du domaine de compétence du ministre concerné. Les intérêts qui sont pertinents pour un ministère ne sont pas forcément pertinents et donc soumis à publication pour un autre ministre. Vu que les décisions du Gouvernement sont prises collectivement, l'EEG émet des réserves sur ce système, qui s'apparente à une procédure de tri de ce qui est à considérer comme pertinent. Un tel système peut aboutir à une approche plutôt étroite des conflits d'intérêts potentiels. Ce défaut est certes quelque peu compensé par la mise à jour et la publication régulières des déclarations (deux fois par an). La divulgation du contenu des déclarations peut être demandée par le biais de la loi sur la liberté de l'information. Néanmoins, l'EEG juge nécessaire d'évaluer pleinement l'efficacité du système actuel. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande aux autorités de clarifier et d'élargir ce qu'il y a lieu de considérer comme des « intérêts pertinents » dans les déclarations d'intérêts des ministres, pour les besoins de leur publication.**

125. Les décisions en cas de violation potentielles des règles sur les déclarations d'intérêts sont prises dans le cadre de prises de contact entre le ministre, le secrétaire permanent, le Directeur général de l'Équipe centrale chargée des questions de rectitude et d'éthique et le Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres. La plupart des problèmes sont réglés par le dialogue. Lorsque cela s'avère nécessaire, les ministres doivent se défaire des intérêts qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts dans le cadre de leurs fonctions

²⁶ Voir le Rapport d'Évaluation du [GRECO sur le Royaume-Uni dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation](#) (2013), paragraphes 39-41.

ministérielles. Cependant, en cas de différend, celui-ci est soumis au Premier Ministre, qui est le juge ultime des normes de comportement exigées d'un ministre et des mesures qui s'imposent en cas de violation de ces normes. En cas d'allégation de manquement au code ministériel, si le Premier Ministre, après avoir consulté le Secrétaire du Cabinet, estime qu'il y a lieu de procéder à une enquête, il peut alors envoyer l'affaire au Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres. L'EEG a appris qu'en pratique, il ne semble pas qu'on en arrive à ce stade très souvent. Depuis sa nomination en 2006, le Conseiller indépendant n'a mené qu'une seule enquête. Ceci est examiné plus avant dans les paragraphes 129-134.

126. De plus, une fois nommés, les conseillers spéciaux doivent déclarer leurs intérêts à l'Équipe centrale chargée des questions de rectitude et d'éthique, qui examinera de près leur déclaration et leur donnera son avis sur les mesures à prendre en relation avec leurs intérêts. En cas de différend, la question sera portée devant le ministre ayant procédé à la nomination et, en dernier ressort, devant le Premier Ministre.

Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

Poursuites pénales et immunité

127. L'EEG salue le fait que les ministres et les autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) sont traités de la même façon que les autres citoyens en vertu de la loi ; ils ne bénéficient d'aucune procédure, immunité ou autre disposition spéciale. Par ailleurs, le code ministériel stipule clairement que les ministres sont soumis à l'obligation générale de respecter la loi (paragraphe 1.2). En outre, tout titulaire d'une fonction publique, y compris les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif, peuvent être poursuivis pour manquement dans l'exercice de fonctions publiques²⁷. Lorsqu'il y a des allégations selon lesquelles une personne occupant des hautes fonctions de l'exécutif a commis une infraction pénale, le Premier Ministre doit en être informé.

128. Les autorités ont fait état qu'aucune poursuite pénale en lien avec des infractions de corruption n'a été engagée contre des personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif depuis dix ans.

Mécanismes d'exécution non pénale

129. Le système d'exécution non pénale est décrit ci-dessus dans le contexte des mécanismes de contrôle relatifs aux déclarations d'intérêts (voir paragraphe 125). Il s'applique de la même façon pour toute infraction de nature non pénale, à savoir que le Premier Ministre est le « juge ultime » et qu'un ministre ne peut rester en poste que s'il continue à bénéficier de la confiance du Premier Ministre. Le Premier Ministre peut utiliser un ensemble de sanctions en réponse à des violations du code ministériel. Il revient au Premier Ministre de décider ce qui constitue une sanction adaptée à une situation donnée. En dernier recours, cela peut mener au renvoi du ministre, en fonction de la gravité des faits. Dans des situations de gravité moindre, le Premier Ministre peut avoir un entretien formel

²⁷ Le manquement dans l'exercice de fonctions publiques est une infraction de *common law* qui ne peut faire l'objet de poursuite que sur la base d'une mise en accusation (*indictment*). La peine maximum encourue est l'emprisonnement à vie. C'est une infraction limitée aux personnes occupant des fonctions publiques lorsque ladite personne a agi (ou a manqué d'agir) d'une façon qui constitue un manquement aux obligations de ces fonctions (pour plus d'information: http://www.cps.gov.uk/legal/l_to_o/misconduct_in_public_office/#a02).

avec le ministre concerné, lui rappelant quelles sont ses obligations au regard du code ministériel et peut réclamer dudit ministre des excuses publiques pour ses actions. En cas de conflits d'intérêts, il peut être demandé du ministre qu'il change d'attributions ou qu'il se retire du domaine lié à la politique à définir ou de la décision à prendre. Ceci sera décidé au cas par cas et dépendra des circonstances particulières de l'espèce.

130. Le *Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres* a pour mandat d'enquêter, lorsque le Premier Ministre, suivant l'avis du Secrétaire du Cabinet, le décide, sur les allégations qu'un ministre donné aurait enfreint le [code de conduite ministériel](#).

131. Au cours des années passées, il y a eu plusieurs cas d'allégations de violation du code ministériel, que le Premier Ministre, avec l'avis du Secrétaire du Cabinet et du Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres, a examinés, pour conclure en fin de compte à une absence de violation. Ces cas concernent notamment en 2011, le ministre de la Défense d'alors ; en 2012, le ministre de la culture, des médias et des sports d'alors, ainsi que le coordinateur en chef de groupe parlementaire associé au Gouvernement (*Government Chief Whip*) d'alors ; et en 2014, le ministre de l'Intérieur d'alors et le ministre de l'Éducation d'alors. D'autre part, en 2012, le Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres a publié un rapport sur son enquête visant un ministre²⁸.

132. De l'avis de l'EEG, le Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres n'est pas vraiment indépendant vis-à-vis du Gouvernement. Même si le Conseiller indépendant peut conduire des enquêtes sans recevoir d'instructions de la part du Premier Ministre, il ne peut enquêter de sa propre initiative et ne peut le faire que sur impulsion du Premier Ministre. Non seulement est-il nommé par le Premier Ministre mais en plus il lui rend compte et peut seulement proposer des sanctions, dont l'imposition est laissée à la seule discrétion du Premier Ministre. Il convient de noter que, depuis la nomination du Conseiller indépendant en 2006, il n'y a eu à ce jour qu'une seule enquête, qui n'a donné lieu à aucune sanction. Étant donné qu'il est essentiel d'agir promptement pour enquêter et mettre à jour une éventuelle violation du code ministériel, le fait que le Conseiller indépendant ne peut pas agir de son propre chef signifie que, dans la pratique, l'affaire est souvent résolue sans son implication. Les autorités précisent que les faits seront établis en interne, souvent par l'Équipe chargée des questions de rectitude et d'éthique. L'EEG a été informée de plusieurs cas où des ministres convaincus de violation de normes d'intégrité ont été simplement priés de quitter le Gouvernement, pour perte de la confiance du Premier Ministre, ou ont démissionné sans qu'aucune enquête n'ait été menée par le Conseiller indépendant pour établir la violation et décider des sanctions à imposer et sans qu'aucune autre procédure n'ait été engagée contre les ministre en défaut. L'EEG a été informée d'au moins un cas de ministre prié de démissionner en raison d'un conflit d'intérêts majeur, sans ouverture d'une enquête par le Conseiller indépendant ni imposition de sanction à son encontre, qui a ensuite été nommé à nouveau ministre environ ans plus tard.

133. L'EEG pense que l'intérêt public serait mieux servi si le Conseiller indépendant devait enquêter sur les soupçons d'infraction au code ministériel et rendre ensuite compte même lorsque l'affaire a été résolue en fin de compte (par la démission, la liquidation des intérêts en conflit avec la charge publique, etc.). Le mandat du Conseiller indépendant pourrait aussi

²⁸ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62352/Alex-Allan-report.pdf

être étendu aux violations commises par les conseillers spéciaux et secrétaires permanents. Un tel rôle nécessiterait que le Conseiller indépendant soit doté de ressources suffisantes et une indépendance/autonomie structurelle vis-à-vis du Gouvernement et du Premier Ministre. Par ailleurs, la position du Conseiller indépendant serait renforcée si sa fonction était consacrée par la loi et s'il devait rendre compte directement au Parlement. Ainsi, les conclusions et les rapports du Conseiller indépendant guideraient la conduite future des autres ministres, conseillers spéciaux et secrétaires permanents.

134. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande de revoir le statut, le rôle et le mandat du Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres, pour couvrir les intérêts des ministres, conseillers spéciaux et secrétaires permanents et de renforcer son indépendance/autonomie afin d'ouvrir lorsqu'il l'estime nécessaire et de son propre chef des enquêtes sur des questions de comportement éthique et de conflits d'intérêts.**

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

Aperçu de différents services répressifs

135. En Angleterre et aux Pays de Galles, il existe 43 forces de police, dont 41 formées sur une base géographique. Elles relèvent de la politique et de la législation dont le ministère de l'Intérieur britannique et, en dernier ressort, le ministre de l'Intérieur ont la responsabilité.

136. Il existe trois forces de police supplémentaires, qui couvrent l'ensemble du Royaume-Uni, à savoir la Police britannique des transports (*British Transport Police*), le ministère de la Police de défense (*Ministry of Defence Police*) et la Police du nucléaire civil (*Civil Nuclear Constabulary*), et qui remplissent chacune des fonctions spécialisées. La police est un domaine décentralisé en Ecosse et Irlande du Nord, et y relève par conséquent de la compétence du Gouvernement écossais et de l'exécutif de l'Irlande du Nord, respectivement²⁹.

137. Le rôle de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA) est de diriger la lutte du Royaume-Uni visant à réduire la criminalité grave et organisée. En tant que service répressif, elle agit en partenariat avec un ensemble d'autorités, dont les services de police, afin d'enquêter sur les cas de corruption interne. Elle a pour base légale la loi de 2013 sur la criminalité et les tribunaux (*Crime and Courts Act 2013*).

138. En outre, les chefs de toutes les forces de police d'Angleterre, d'Irlande du Nord et du Pays de Galles représentent leur force respective au sein du Conseil national des chefs de la police (*National Police Chiefs' Council – NPCC*). L'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA) y est elle aussi représentée par son Directeur général. La finalité du NPCC est de coordonner la réponse opérationnelle des différents services de police aux menaces criminelles. Le NPCC s'attelle à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'intégrité au sein l'administration de la police, à travers le Groupe consultatif national de lutte contre la corruption (NCCAG), et un chef de police (*Chief Constable*) a été désigné pour diriger l'action de la police contre la corruption. Par ailleurs, chaque force de police dispose d'une unité de lutte contre la corruption.

Organisation et responsabilité de certains services répressifs/services de police

139. Ce rapport est axé sur le Service de police métropolitaine (*Metropolitan Police Service – MPS*) et l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA).

Le Service de police métropolitaine (MPS)

140. Le MPS est la police territoriale responsable de l'application de la loi dans le Grand Londres (conjointement avec la police de la ville de Londres – *City of London Police*). Il a aussi des responsabilités au plan national, telles que la coordination et la direction à l'échelle du Royaume-Uni d'initiatives de lutte contre le terrorisme. Au 31 décembre 2016, le MPS comptait un effectif de 44 036 agents, dont environ 33 % de femmes ; y compris

²⁹ *Police Scotland et Police Service of Northern Ireland.*

31 076 agents de police, dont 26 % de femmes (y compris la personne à la tête du MPS). Il comprend 32 unités de commandement opérationnel, qui coïncident en termes de périmètre géographique avec les arrondissements (*Boroughs*) de Londres. Il s'agit de la principale force de police du pays. Le MPS est dirigé par le Commissaire de police de la métropole (*Commissioner of Police of the Metropolis*), à travers un conseil de direction assorti d'une série d'unités de commandement dédiées à différents secteurs de compétence.

141. La Direction des normes professionnelles est l'organe interne du MPS chargé de traiter les plaintes et les fautes. Elle compte un effectif d'environ 300 agents. Ces agents sont sélectionnés sur la base d'une procédure d'habilitation renforcée, de leurs antécédents en matière de plaintes et de leur aptitude à remplir le rôle, et reçoivent une formation spécifique. La Direction est, au sein du MPS, une unité de commandement autonome, placée sous la supervision de l'autorité désignée (c'est-à-dire le Commissaire du MPS, pour la grande majorité des agents³⁰) et soumis à un contrôle indépendant du Service de la mairie chargé de la police et de la lutte contre la criminalité (*Mayor's Office for Policing and Crime – MOPAC*), de la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCC) et de l'Inspection générale de la police de Sa Majesté (HMICFRS) (voir ci-dessous).

142. Le ministère de l'Intérieur britannique est le principal acteur gouvernemental en matière de lutte contre la criminalité, de lutte contre le terrorisme et de maintien de l'ordre public ; il a ainsi la responsabilité de 43 forces de police en Angleterre et au Pays de Galles, dont le MPS. Ces 43 forces sont indépendantes du Gouvernement d'un point de vue opérationnel, mais sont responsables devant le Commissaire de police et de lutte contre la criminalité (*Police and Crime Commissioner – PCC*) élu pour la circonscription de police concernée (ou, dans le cas du MPS, devant le MOPAC et, dans le cas de la Police de la ville de Londres, devant la Corporation de la Cité de Londres – *City of London Corporation*). Le Commissaire du MPS, en tant que chef du MPS, répond devant la loi de l'exercice des pouvoirs de police, et est tenu de rendre compte au Maire de Londres de l'action de la police. Le ministre de l'Intérieur a également un rôle spécifique en ce qui concerne les fonctions du MPS qui vont au-delà du maintien de l'ordre à Londres. Le Gouvernement travaille sur une stratégie de lutte contre la corruption à titre de suivi du Plan anti-corruption du Royaume-Uni (2014). La publication de la stratégie est prévue avant la fin 2017.

L'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA)

143. La NCA³¹ n'est pas une force de police mais un organe non ministériel du Gouvernement. Au 6 mars 2017, la NCA comptait un effectif de 4 288 agents, dont environ 38 % de femmes (dont actuellement la Directrice générale). Elle est responsable devant le ministre de l'Intérieur (qui détermine ses priorités stratégiques) et, par le truchement du ministre de l'Intérieur, devant le Parlement. Les agents de la NCA travaillent sous la direction et le contrôle d'un Directeur général, qui est indépendant d'un point de vue opérationnel, ce qui veut dire qu'il arrête des décisions opérationnelles sans recevoir d'instructions. Le ministre de l'Intérieur est responsable de la définition des priorités stratégiques de la NCA.

³⁰ Le Service de la mairie chargé de la police et de la lutte contre la criminalité (MOPAC) est l'autorité compétente pour traiter les plaintes et les mesures disciplinaires visant le Commissaire du MPS ainsi que le Commissaire adjoint ou les Commissaires assistants du MPS exerçant par délégation les fonctions du Commissaire conformément à des dispositions législatives ou réglementaires spécifiques.

³¹ <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/>

144. Le Directeur général préside un conseil de direction, le Conseil de la NCA (*NCA Board*), qui se compose de fonctionnaires (membres ordinaires et membres de droit). La NCA exerce à la fois des fonctions consultatives – fixer les orientations générales de l’organisme dans le cadre des priorités stratégiques du ministre de l’Intérieur – et des fonctions de surveillance – examiner de près les résultats et formuler des critiques y relatives à l’endroit de l’organisme.

145. Les unités de la NCA spécialisées en matière de prévention et d’instruction des cas de corruption interne et d’autres fautes sont l’Unité de lutte contre la corruption et l’Unité des normes professionnelles. Ces équipes font partie du Département des normes et de la sécurité qui, en tant qu’organe disciplinaire, est indépendant du reste de l’organisation et rend compte directement au Directeur général adjoint. Son action est régie par la [réglementation relative aux plaintes et aux fautes](#), de la NCA, qui peut être consultée sur le site Internet de cette dernière.

Organes de contrôle

146. Le MPS et la NCA³² sont soumis au contrôle de la [Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police \(IPCC\)](#)³³. Les fonctions clés de l’IPCC consistent notamment à assurer une supervision indépendante du système de plaintes visant la police ; à examiner les recours relatifs aux enquêtes menées, suite à une plainte, par la police ; et à mener ses propres enquêtes indépendantes sur les affaires les plus graves et les plus sensibles concernant la conduite de la police. Une fois entrées en vigueur, les nouvelles mesures prévues par la loi de 2017 sur la police et la lutte contre la criminalité réformeront fondamentalement la gouvernance de l’IPCC, qui sera rebaptisée Bureau indépendant sur les pratiques de la police (*Independent Office for Police Conduct – IOPC*). Ces mesures et les nouveaux pouvoirs prévus par la loi visent à rationaliser le processus décisionnel, à améliorer la responsabilité et à assurer un contrôle objectif plus minutieux (voir également paragraphes 230-241).

147. L’[Inspection générale de la police de Sa Majesté et des services d’incendie et de sauvetage \(HMICFRS\)](#) est chargée de contrôler l’efficacité et l’efficacité des forces de police en Angleterre et au Pays de Galles³⁴. Elle procède chaque année à une évaluation de l’efficacité, de l’efficacité et de la légitimité de toutes les forces de police. L’HMICFRS inspecte également l’Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA). En outre, le ministre de l’Intérieur peut aussi demander de l’HMICFRS qu’elle inspecte la NCA sur un point particulier.

³² Vu que la NCA couvre l’ensemble du territoire du Royaume-Uni, le contrôle de la conduite de ses agents est assuré par trois organes différents : la Commission indépendante d’examen des plaintes contre la police (IPCC) en Angleterre et au Pays de Galles, la Commission d’examen des enquêtes de police (*Police Investigation Review Commission*) en Ecosse et le Médiateur de la police en Irlande du Nord (*Police Ombudsman Northern Ireland*).

³³ L’IPCC est régie par la loi de 2002 sur la réforme de la police (« la loi de 2002 ») et la réglementation connexe.

³⁴ Voir l’article 54 de la loi de 1996 sur la police.

Accès aux informations

148. Le public peut consulter des informations sur le Service de police métropolitaine (MPS) et l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA) à travers leur site Internet respectif ou en contactant les organes ministériels compétents tels que la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCC) ou, dans le cas de la NCA, en correspondant directement avec le bureau du Directeur général ou en contactant directement l'unité en charge des réponses aux demandes d'information (PICU).

149. S'agissant du MPS, les informations peuvent être consultées en faisant une demande conformément à la loi sur la liberté de l'information de 2000, selon laquelle les informations publiques non publiées habituellement peuvent être obtenues auprès des pouvoirs publics. Toutefois, la loi sur la liberté de l'information ne s'applique pas à la NCA. Les autorités britanniques justifient cela par le caractère hautement sensible des informations maniées par la NCA, qui concernent des infractions graves commises par des réseaux criminels, et soulignent que la loi sur la criminalité et les tribunaux impose au Directeur général de la NCA de publier des informations sur l'exercice des fonctions de la NCA et d'autres questions ayant trait à la NCA.

150. Toutefois, l'EEG a appris que cette obligation s'étend parfois à des tâches de police courantes – qui seraient autrement visées par cette loi – que la NCA reprend d'autres organismes ou forces de police. L'EEG estime qu'il serait souhaitable d'établir une distinction claire entre, d'une part, les fonctions qui sont exclues de l'application de la loi sur la liberté de l'information en raison du caractère sensible des informations concernées et, d'autre part, les autres activités de police assimilables à celles menées par les forces de police, qui devraient pouvoir faire l'objet de demandes d'information en vertu de la loi sur la liberté de l'information. L'EEG reconnaît cependant que la situation actuelle se justifie pour diverses raisons et que la question a été débattue de façon appropriée par le Parlement.

Confiance du public envers les services répressifs

151. La Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCC) produit régulièrement des études sur la confiance du public, qui examinent la perception et la connaissance qu'a le public de la police, du système de plainte et de l'IPCC. D'après le [rapport 2016 de l'IPCC](#), les citoyens sont davantage susceptibles de se plaindre de mauvais traitements de la part de la police, et ont davantage confiance en la capacité du système à traiter leur plainte de manière équitable. Par ailleurs, une grande majorité des citoyens continuent à penser que les incidents graves – tels que les décès en garde à vue ou les *allégations* de corruption grave – devraient faire l'objet d'une enquête indépendante. Cet élément concorde avec le point de vue exprimé par les interlocuteurs que l'EEG a rencontrés, évoquant le risque que les affaires de corruption interne ne soient pas traitées avec l'impartialité requise.

152. Selon les études réalisées par l'Inspection générale de la police de Sa Majesté (HMICFRS), la majeure partie des personnes interrogées ne pensent pas que la corruption constitue un problème dans la police (61 % des répondants dans la dernière étude de 2012)³⁵. Cependant, les interlocuteurs que l'EEG a rencontrés ont fait état de cas de plaintes

³⁵ HMIC "Integrity matters: An inspection of arrangements to ensure integrity and to provide the capability to tackle corruption in policing" (2015), document disponible à l'adresse :

non enregistrées – prétendument pour cause de charge de travail lourde de l'agent compétent. D'un autre côté, des interlocuteurs ont reconnu que la fonction publique et la police s'efforcent véritablement de faire appliquer les règles dans la pratique.

Syndicats et organisations professionnelles

153. Au sein du Service de police métropolitaine (MPS), il existe quatre syndicats reconnus pour le personnel de support de la police, à savoir : *Public & Commercial Services Union (PCS)*, *Unite The Union*, *Prospect*, et *First Division Association (FDA)* (syndicat de cadres et de professionnels de haut rang de la fonction publique). Le syndicat PCS est de loin le plus important des quatre, avec près de 7 000 adhérents, répartis en parts presque égales entre les femmes et hommes³⁶.

154. Les politiques d'intégrité donnent lieu à des consultations et sont convenues avec les syndicats. Au niveau central, le syndicat PCS siège au sein du Comité stratégique des normes professionnelles, instance de surveillance qui réunit tous les responsables des fonctions de discipline et d'intégrité au sein du MPS.

155. Les officiers de police ne peuvent appartenir à un syndicat mais la Fédération de la police d'Angleterre et du Pays de Galles (*Police Federation of England and Wales – PFEW*) est l'association du personnel pour les agents de police, les sergents de police et les inspecteurs de police. Elle représente 122 000 policiers de la base.

156. Il existe trois syndicats reconnus, entre lesquels les membres du personnel de la NCA ont le choix pour adhérer, à savoir la *National Crime Officers Association (NCOA)*, le PCS et la FDA.

Politique anticorruption et d'intégrité

Politique anticorruption et d'intégrité, principes éthiques et règles de conduite

157. Le Service de police métropolitaine (MPS) est une organisation civile fondée sur le concept du maintien de l'ordre public par l'adhésion (*policing by consent*), qui implique un lien étroit entre la police et les citoyens. Les autorités soulignent qu'il est donc essentiel que le MPS conserve la confiance des citoyens dans sa capacité à assurer leur sécurité, à prendre des mesures fermes contre les délinquants et à agir avec intégrité.

158. Les principes éthiques et les règles de conduite sont inscrits dans les normes de comportement professionnel et le [code d'éthique de l'École de police \(2014\)](#), qui est publié sur Internet. Ces normes sont issues du [règlement de 2012 sur \(la conduite de\) la police \[Police \(Conduct\) Regulations 2012\]](#) (pour les agents de police) et la lettre circulaire conjointe n° 54 du Conseil des personnels de police [*Police Staff Council Joint Circular 54*] (pour les agents de support de la police). Les manquements au code d'éthique – qui a été conçu en tant que code de bonnes pratiques – n'impliquent pas toujours une faute et n'imposent pas toujours une procédure disciplinaire. Dans les procédures pour faute visant

<https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/police-integrity-and-corruption-2015.pdf>

³⁶ Il existe également plusieurs associations du personnel, mais aucune d'entre elles ne joue un rôle en relation avec les politiques d'intégrité.

des agents de police, le libellé formel du règlement de 2012 sur (la conduite de) la police est utilisé. La Direction des normes professionnelles est le gardien des normes professionnelles pour le MPS.

159. Les autorités indiquent que l'intégrité est promue au sein du MPS, en même temps que les normes de comportement professionnel et le code d'éthique. Dans le code d'éthique, le [modèle national de prise de décisions](#) est présenté comme une pratique de référence pour rationaliser la prise de décisions et revoir en permanence les informations disponibles. L'EEG pense qu'il s'agit là d'un bon exemple de la façon dont on peut donner une signification concrète aux normes figurant dans le code d'éthique.

160. Par ailleurs, les autorités font référence au document de politique intitulé *Integrity Assurance Standard Operating Procedure* [procédure opératoire standard d'assurance-intégrité], qui définit la procédure d'examen de constatations judiciaires défavorables, d'informations dénotant une réputation entachée ou d'informations défavorables³⁷ (structure hiérarchique, action au niveau la Direction des normes professionnelles/Unité d'assurance-intégrité, procédure complémentaire/réunion de la direction, dossier, etc.).

161. L'énoncé de mission de la NCA, les valeurs et le comportement attendu de l'Agence et de ses agents sont détaillés dans son plan annuel. L'Agence a adopté plusieurs codes, politiques et procédures, y compris une réglementation relative aux plaintes et aux fautes. Les codes et politiques spécifiques de la NCA existent depuis la création de l'Agence en 2013 ; ils sont publiés sur son site Internet. Le code de conduite de la NCA intègre le code de conduite de la fonction publique, qui a été mis en place en 2010³⁸. Il existe en outre un code de conduite à l'intention des membres du Conseil de la NCA. Les politiques et les codes ont force exécutoire. Les manquements sont considérés comme des fautes ou des fautes lourdes au sens de la réglementation de la NCA relative aux plaintes et aux fautes.

162. Les mesures mises en place pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité incluent : l'habilitation à l'entrée ; des examens et un suivi au titre de l'habilitation ; un dépistage obligatoire de la consommation de drogues ; des contrôles avant prise de fonctions en cas de promotion ou de mutation interservices ; un audit axé sur les systèmes (bases de données de renseignements, moteurs de recherche, etc.) ; une politique de dénonciation des infractions et une assistance téléphonique garantissant l'anonymat à cet effet ; l'identification des risques de corruption ; l'obligation d'établir un rapport sur les personnes susceptibles de causer une situation compromettante (délinquants, enquêteurs privés, journalistes, etc.), ainsi que sur tout emploi secondaire, les intérêts commerciaux et les cadeaux et marques d'hospitalité reçus ; la formation des supérieurs hiérarchiques sur le traitement et la gestion des plaintes et des fautes ; un contrôle des services par l'équipe d'audit en fonction des risques (par exemple, HUMINT) ; des examens mensuels de cas par des conseillers en sécurité opérationnelle pour identifier et gérer des problèmes ayant trait à

³⁷ Une *constatation judiciaire défavorable* s'entend d'une constatation faite par un tribunal qu'un témoin de la police a délibérément induit le tribunal en erreur. Par ailleurs, la réputation d'une personne peut être entachée par une condamnation pénale, une constatation à l'occasion d'une audition pour faute, un avertissement écrit formel pertinent, etc. Enfin, lorsque des informations fiables indiquent que le MPS ne peut pas, en toute confiance, compter sur une personne pour remplir un rôle particulier ou exercer des fonctions particulières, ces *informations* peuvent être considérées comme *défavorables*.

³⁸ La NCA relève de la fonction publique.

la corruption ; l'annotation et la communication directe à l'unité de lutte contre la corruption compétente des rapports d'activités suspectes relevant de la répression.

163. L'EEG se félicite de l'existence du code d'éthique de l'École de police et d'autres normes contenues dans différents documents de politique, qui fournissent des orientations sur les questions d'éthique et d'intégrité. La profusion de documents de politique a été expliquée par les attentes accrues exprimées par les citoyens concernant la conduite du personnel de la police. L'EEG est d'avis qu'il serait néanmoins peut-être souhaitable de réduire le nombre de documents de politique de façon à gagner en clarté et à éviter des incohérences.

Mesures de gestion du risque pour les domaines exposés à la corruption

164. L'évaluation stratégique de la corruption des services répressifs au Royaume-Uni, qui a été rédigée par la NCA et couvre tous les organes d'application de la loi au Royaume-Uni, présente un aperçu des menaces de corruption et des études de cas.

165. Dans le cadre de leur évaluation stratégique, l'administration de la police réalise une analyse des nouvelles menaces et des nouveaux domaines à risque. Dans le cadre de ses enquêtes, la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCC) procède à ses propres analyses, peut identifier les sujets de préoccupation et peut conseiller la police. L'HMICFRS effectue des contrôles thématiques qui couvrent le maintien de l'ordre en général. Des informations sont transmises et traitées à travers le Conseil national des chefs de la police (NPCC) et, plus particulièrement, son Groupe consultatif national de lutte contre la corruption (NCCAG). Sur la base de ces informations ainsi que des analyses de la HMICFRS, le NPCC décide des stratégies nationales triennales. La stratégie actuelle vise à répondre au problème des agents de police et des agents de support de la police qui abusent de leur position à des fins sexuelles ou aux fins d'une relation émotionnelle induite. Les stratégies nationales sont approuvées par le ministère de l'Intérieur britannique et s'appliquent à toutes les forces de police. L'EEG se félicite de cette approche fondée sur le risque, qui identifie les domaines requérant une attention particulière pour traiter les risques existants de corruption au sein de l'administration de la police.

166. Les autorités indiquent qu'il n'existe pas de stéréotypes de services ou de situations particuliers qui seraient plus exposés à la corruption que d'autres ; toutefois, la gestion des situations présentant une vulnérabilité met en œuvre des mesures de contrôle supplémentaires. Ces domaines tendent à impliquer l'accès à des fonds, les biens, l'offre de services ou l'abus de pouvoir aux fins d'un avantage financier ou de faveurs sexuelles. Des procédures de gestion ont été introduites pour assurer l'intégrité de ces domaines de l'activité (y compris des « boîtes à outils », une surveillance et des contrôles spécifiques).

167. Au sein du Département des normes professionnelles, une équipe d'identification des risques (RIT) a été mise sur pied et chargée d'identifier les agents à plus haut risque de vulnérabilité à la corruption et d'examiner des stratégies d'atténuation.

Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins

168. Au Royaume-Uni, c'est la loi de 2000 régissant les pouvoirs d'investigation (*Regulation of Investigatory Powers Act 2000 – RIPA*) qui s'applique aux agents infiltrés et

informateurs. Elle désigne les sources humaines secrètes de renseignement (*Covert Human Intelligence Sources – CHIS*) et les agents infiltrés (*Undercover Operatives – UCO*) comme des sources pertinentes. Le déploiement de sources humaines secrètes et d'agents infiltrés est étroitement réglementé et soumis à des procédures d'autorisation, de contrôle et d'annulation.

169. A la loi susmentionnée s'ajoutent l'instrument réglementaire n° 2788 (*Statutory Instrument 2788*) qui complète le dispositif de contrôle des agents infiltrés ; les codes de bonnes pratiques à l'usage des sources humaines secrètes de renseignement (*Codes of Practice for Covert Human Intelligence Sources*) de décembre 2014 ; les orientations élaborées par l'École de police (pratiques professionnelles autorisées – *Authorised Professional Practice*)³⁹ ; et les procédures opératoires et les politiques de la NCA (qui relèvent de l'information sensible et pour lesquelles l'accès est restreint). La surveillance secrète fait l'objet d'un contrôle par le Bureau des commissaires chargés de la surveillance (*Office of Surveillance Commissioners*), organe indépendant du Gouvernement et des autres autorités et doté d'un budget propre par le ministère de l'Intérieur britannique.

170. La charte des témoins (*Witness Charter*) et le code de bonnes pratiques à l'égard des victimes d'infractions pénales (*Victims Code*) du ministère de la Justice, ainsi que le code relatif au traitement des victimes (*Victims' Code*) et le document de politique de gestion des témoins (*Policy on Witness Management – document classifié*) de la NCA incluent des règles sur les contacts des agents avec les témoins et les victimes.

Conseils, formation et sensibilisation

171. « Propriété » du ministère de l'Intérieur, l'École de police a été créée le 1^{er} octobre 2012 sous forme d'une société à responsabilité limitée par garantie, en tant qu'organe professionnel de la police. Elle est indépendante du Gouvernement et a pour mission de fixer des normes professionnelles, de diffuser les meilleures pratiques, de se faire le porte-parole national de la police, d'assurer la formation du personnel et de veiller à l'éthique de la police. Son action couvre trois volets : les connaissances, l'enseignement (normes agréées, professionnalisation de la police) et l'élaboration de normes fondées sur les connaissances. Elle emploie un effectif d'environ 580 agents. L'École entretient une coopération étroite avec le ministère de l'Intérieur britannique, l'Inspection générale de la police de Sa Majesté (HMICFRS) et le NPCC.

172. La formation du personnel de la police au Royaume-Uni n'est ni normalisée, ni gérée à un niveau central. Dans ce contexte, l'École de police ne dispense pas de cours de formation de base mais élabore plutôt des normes de formation, telles que le programme de formation de la Police nationale. Cela étant dit, elle dispense bien une formation ayant trait à des questions sensibles, une formation au leadership et des cours de formation professionnelle continue. Par ailleurs, l'École a élaboré une plateforme de formation en ligne.

173. Elle a aussi développé des modules de formation à l'intégrité, même si celles-ci ne sont pas obligatoires pour la formation de toutes les forces de police. Des interlocuteurs de l'EEG ont affirmé que des cours/modules de formation à l'intégrité et le code d'éthique ne

³⁹ Ces documents sont publiés sur le [site Internet de l'École](#).

font pas partie du programme d'initiation de toutes les forces de police. L'École est en train de concevoir un cours de formation étalé sur une semaine, qui vise à prévenir les approches incohérentes dans le traitement des plaintes et des fautes, conformément à la recommandation de la HMICFRS.

174. Au sein du Service de police métropolitaine (MPS), une formation à l'éthique, à la conduite et aux conflits d'intérêts est organisée en interne en partenariat avec la Direction des normes professionnelles du MPS, en ce qui concerne les menaces et les tendances critiques. Elle est incluse dans la formation initiale, et un module de deux heures est obligatoire pour les sergents, les inspecteurs, les inspecteurs en chef, les commissaires et les commissaires principaux, sur la promotion. Un contenu distinct sur le commandement stratégique est prévu pour les agents de haut rang. En 2016, environ 880 agents ont bénéficié d'une formation. En outre, les agents du MPS suivent des journées de formation professionnelle continue.

175. Au sein de la NCA, une présentation du Service des normes professionnelles est faite à toutes les nouvelles recrues dans le cadre de la formation initiale. Un cours étalé sur deux jours est organisé deux fois par mois en moyenne. Le Service détache deux agents pour dispenser la formation. Celle-ci couvre, entre autres, les vulnérabilités et met l'accent sur le signalement des actes répréhensibles. Le cours de gestion de la NCA à l'intention des supérieurs hiérarchiques aborde également l'éthique. De plus, des responsables de la lutte contre la corruption de la NCA apportent une assistance à l'École de police pour dispenser des cours de lutte au plan tactique et opérationnel contre la corruption, qu'ont suivi des agents de l'Unité de lutte contre la corruption de la NCA. Même s'il n'existe pas de formation continue dans ce domaine, les questions ayant trait à l'intégrité sont rappelées au personnel au moyen de l'Intranet et des bulletins hebdomadaires.

176. L'EEG note que dans le cadre du dernier contrôle réalisé par la HMICFRS sur l'intégrité⁴⁰, des bonnes pratiques de formation ont été relevées, même si des lacunes concernant l'efficacité de la formation à l'éthique ont aussi été soulignées. Les interlocuteurs que l'EEG a rencontrés ont confirmé que le niveau de connaissance du contenu du code d'éthique au sein des forces de police est satisfaisant, mais il a aussi été indiqué que certains agents n'ont pas une bonne maîtrise de la manière de l'utiliser ou de l'appliquer dans leur travail au quotidien. L'EEG pense qu'il importe, dans le cadre des programmes de formation, de suivre une approche axée sur les droits de l'homme dans la l'application des normes à la réalité, afin de souligner la manière dont les actes de corruption ont un impact direct sur l'exercice des droits de l'homme par les citoyens. Par conséquent, **le GRECO recommande que davantage d'efforts soient faits pour mieux lier la formation à l'intégrité et à l'éthique et l'action des agents de police au quotidien et orienter davantage cette formation vers la pratique.**

177. Le personnel du MPS peut, via les pages du site Intranet dédiées aux politiques, obtenir des conseils sur ces questions à partir/auprès des supérieurs hiérarchiques, des

⁴⁰ HMIC "Integrity matters: An inspection of arrangements to ensure integrity and to provide the capability to tackle corruption in policing" (2015), document disponible à l'adresse : <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/police-integrity-and-corruption-2015.pdf>

« champions » des normes professionnelles⁴¹ établis dans chaque unité de commandement opérationnel d'arrondissement, de la Direction des normes professionnelles, du code d'éthique de l'École de police, des représentants locaux de la Fédération ou des syndicats, des services juridiques du MPS ou des services juridiques de la Fédération ou des syndicats.

178. Pour ce qui concerne les conseils aux agents de la NCA, à la fin de chaque année de référence pour l'établissement de rapports sur les performances (31 mars), les supérieurs hiérarchiques, en consultation avec les agents, remplissent une liste de contrôle dans le cadre du système de développement des performances ; cette liste fait référence à toutes les politiques mentionnées ci-dessus et vérifie que les agents sont informés de leur obligation de signaler tout changement et de déclarer tout problème pertinent. Par ailleurs, la NCA publie, après les avoir rendues anonymes, les affaires de corruption ou d'autres fautes, de sorte à contribuer à la sensibilisation.

179. Sur la base des informations communiquées par plusieurs interlocuteurs, l'EEG a la nette impression qu'il n'existe pas de procédure clairement balisée permettant aux agents de police de bénéficier de façon confidentielle de conseils sur des questions d'intégrité et d'éthique, en dehors de la procédure consistant à rechercher des informations sur leurs sites Intranet et à s'adresser à leurs supérieurs hiérarchiques. La conclusion de l'Inspection générale de la police de Sa Majesté (HMICFRS) selon laquelle que les agents de police ont une bonne maîtrise des normes d'intégrité mais éprouvent parfois des difficultés à les appliquer concrètement dans leur travail au quotidien démontre la nécessité de faciliter l'accès à des conseils personnalisés sous le sceau de la confidentialité.

180. L'EEG a appris qu'en cas de dilemme éthique, la marche à suivre consisterait en principe à se tourner vers le supérieur hiérarchique ou des collègues proches. L'EEG pense qu'il ne s'agit pas là de la démarche la plus indiquée en toutes circonstances, dans la mesure où il se peut que des agents ne soient pas à l'aise pour exposer certains dilemmes éthiques à leur supérieur hiérarchique direct, qui est aussi responsable de leur évaluation annuelle, ou à des collègues. La Direction des normes professionnelles du MSP et les « champions » des normes professionnelles peuvent en principe aussi prodiguer des conseils, mais cela ne semble pas être, à leur niveau, une fonction clairement définie et connue des agents.

181. L'EEG pense que des personnes de confiance dûment formées devraient être désignées au sein de chaque unité de commandement opérationnel d'arrondissement, en étant mises en liaison avec la Direction des normes professionnelles le cas échéant, et au sein de la NCA, pour prodiguer des conseils confidentiels sur demande, et que tous les agents de police devraient être informés de cette possibilité. Ce rôle pourrait être confié, par exemple, aux « champions » des normes professionnelles ou des personnes désignées au sein des unités des normes professionnelles présents dans chaque unité de commandement opérationnel d'arrondissement. En conséquence, **le GRECO recommande que des personnes de confiance formées soient nommées au sein du Service de police métropolitaine (MPS) et de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA) – ainsi que de l'ensemble des forces de police et autres services répressifs – pour prodiguer des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité.**

⁴¹ Les « champions » des normes professionnelles doivent au moins avoir le titre d'inspecteur en chef et sont nommés par les commandants opérationnels. Leur rôle semble être lié aux signalements de fautes d'agents de police.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

Procédure de nomination et promotion à un grade supérieur

182. La nomination des agents du MPS est régie par le règlement sur la police. Les agents sont nommés par le Commissaire. Le processus de sélection est géré par les services de ressources humaines afin de s'assurer de sa conformité avec la législation en vigueur. Un mécanisme de recours, prévu dans le cadre du processus faisant l'objet d'une publicité à l'échelle nationale, est géré par un panel composé de personnes qualifiées et de représentants de la Fédération de la police et/ou des syndicats. Les agents de police se composent à la fois d'agents ayant un contrat à durée indéterminée et d'agents ayant un contrat temporaire. La formation initiale inclut des cours sur le code d'éthique et les normes professionnelles. Le renouvellement des contrats temporaires incombe au secteur concerné. Pour ce qui est de l'avancement de carrière, les candidats satisfaisant à la norme requise sont sélectionnés au mérite après un processus de promotion. Le Commissaire est nommé à l'issue d'un processus de sélection mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur britannique. Le maire de Londres est consulté dans le cadre de ce processus. L'École de police, avec l'autorisation du ministère de l'Intérieur britannique, a publié des orientations sur les normes de recrutement. Celles-ci n'ont pas de fondement légal.

183. Toutes les nouvelles recrues du MPS sont soumises à une habilitation de recrutement (*recruitment vetting – RV*) et à un contrôle antiterroriste (*counter-terrorism check – CTC*), réalisés par l'Unité d'habilitation du MPS. Les contrôles d'intégrité couvrent les anciens postes occupés au sein du MPS ou d'autres services répressifs, ainsi que les autres expériences professionnelles pertinentes. Des contrôles sont aussi réalisés sur des membres de la famille et de l'entourage, que ceux-ci aient été déclarés dans les formulaires d'habilitation ou mis à jour au cours du processus. Ce processus inclut également des contrôles financiers, qui visent à s'assurer que les candidats peuvent démontrer des antécédents de responsabilité, à travers une gestion intègre et honnête de leurs finances (contrôle des comptes bancaires, en particulier). Le consentement des candidats est nécessaire pour réaliser ces contrôles. Tous les renseignements et autres données recueillis via des fichiers de police (y compris les données financières) sont évalués sur la base du code sur l'habilitation. Ledit code a été publié par l'École de police en octobre 2017 et a remplacé les documents précédents. Il s'applique à toutes les forces de polices d'Angleterre et du Pays de Galles. Il est complété par un document d'orientation sur la pratique professionnelle validée sur l'habilitation qui précisent le processus technique et les détails de l'habilitation. L'habilitation de recrutement (RV) et le contrôle antiterroriste (CTC) doivent être renouvelés tous les 10 ans.

184. Certaines fonctions, qui impliquent un accès aux informations les plus sensibles de la police, requièrent des niveaux d'habilitation renforcés, à savoir : une habilitation de niveau supérieur (*Management Vetting – MV*), une habilitation de niveau supérieur renforcée (*Enhanced Management Vetting – EMV*), un contrôle de sécurité (*Security Check – SC*), un contrôle de sécurité renforcé (*Enhanced Security Check – Enhanced SC*) ou une habilitation développée (*Developed Vetting – DV*). L'habilitation dite développée, pour les impératifs de sécurité les plus stricts, est effectuée par le ministère de la Défense. Ces autorisations doivent être renouvelées fréquemment : tous les 5 ans pour le contrôle de sécurité renforcé ; tous les 7 ans pour l'habilitation de niveau supérieur, l'habilitation de niveau

supérieure renforcée et l'habilitation développée ; et tous les 10 ans pour le contrôle de sécurité).

185. Les agents sont tenus de déclarer tout changement dans leur situation personnelle (par exemple, un mariage, un remariage, un pacte civil, l'engagement dans une relation stable hors mariage notamment un concubinage ou, pour l'habilitation développée, l'apparition de nouveaux « corésidents » tels qu'un locataire/pensionnaire ou un colocataire, etc.). Les informations incorrectes ou manquantes exposent l'auteur de la déclaration à la perte de l'habilitation. Des renseignements peuvent être mis en lumière au sujet d'un agent à tout moment, ce qui entraîne alors une révision de l'habilitation. Si des constatations défavorables sont faites, elles sont portées à la connaissance de la Direction des normes professionnelles, pour être traitées comme un possible problème de conduite.

186. L'EEG a appris au cours de la visite au Royaume-Uni que si l'habilitation de recrutement est réalisée de façon efficace par le MPS, souvent le renouvellement de l'habilitation n'est pas effectué ou est effectué avec grand retard, ce qui s'expliquerait par le manque de moyens. L'EEG est préoccupée par cette grave lacune du système, d'autant plus que des informations ont fait état de tentatives d'infiltration des forces de police par des organisations criminelles. Le renouvellement de l'habilitation à intervalles réguliers est un outil indispensable pour prévenir les tentatives de corruption d'agents qui sont déjà en poste et qui, dans le cadre de leur travail quotidien, peuvent être en contact avec des personnes liées à des réseaux criminels. L'EEG a appris que les carences relatives au renouvellement de l'habilitation ont été expressément identifiées par l'Inspection générale de la police de Sa Majesté (HMICFRS) comme un problème au sein du MPS. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures adéquates soient prises et que des ressources suffisantes soient allouées pour s'assurer que l'habilitation est effectivement réalisée non seulement au stade du recrutement des agents mais aussi à intervalles réguliers par la suite au sein du Service de police métropolitaine (MPS).**

187. Tous les agents de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA), exception faite de ceux détachés auprès de l'Agence et des agents des prestataires externes, ont le statut de fonctionnaire et sont ainsi soumis aux règles d'emploi des fonctionnaires. Le recrutement obéit aux principes de la Commission de la fonction publique : le recrutement est fondé sur le mérite à l'issue d'une procédure concurrentielle ouverte et équitable ; puis l'évolution au sein de la NCA est encadrée par la politique et les procédures de l'Agence. Les nominations d'agents titularisés ne nécessitent pas un renouvellement de contrat. Les nominations sont gérées par le service du recrutement, exception faite de celles qui concernent des postes de haut rang de la fonction publique, qui sont gérées par le Directeur adjoint des ressources humaines. Le chef de service est nommé par le ministre de l'Intérieur. Les prestataires externes fournissent des agents intérimaires sur la base de contrats d'emploi temporaire. Ces contrats tendent à concerner principalement des compétences spécialisées qui sont requises à court terme. L'équipe commerciale de la NCA supervise leur engagement.

188. Pour être recrutés, les candidats à un poste à la NCA doivent être habilités au niveau de contrôle de sécurité renforcé, qui permet un accès régulier à des matériels secrets. Leurs références sont vérifiées, et tout candidat issu d'un autre organe répressif fait aussi l'objet d'un contrôle auprès de l'équipe compétente en matière de normes professionnelles de cet organe, son ancien employeur. De surcroît, chaque fois qu'un agent passe d'un secteur de la

NCA à un autre, il est aussi soumis à des contrôles internes visant à s'assurer qu'il satisfait aux exigences. Il s'agit notamment de contrôles auprès de l'Unité de lutte contre la corruption.

189. Il n'y a pas de contrôle relatif à l'éthique en tant que tel, mais les candidats sont soumis, au cours d'un entretien, à diverses questions, dont certaines peuvent porter sur l'éthique. En outre, le programme d'initiation couvre les vulnérabilités et le code de conduite de la NCA. L'Unité de lutte contre la corruption peut soumettre des agents à un test d'intégrité fondé sur le renseignement à tout moment de leur carrière, mais il n'existe pas de test d'intégrité aléatoire. L'EEG considère qu'il serait souhaitable d'aborder les questions d'éthique et d'intégrité de façon plus explicite, tant dans la procédure de recrutement que dans la formation initiale, plutôt que de les effleurer simplement comme cela semble être le cas à l'heure actuelle.

190. Si la NCA détermine qu'un candidat n'est pas apte pour occuper un poste, elle n'a pas à motiver sa décision au candidat. Ce dernier peut contester cette décision, éventuellement jusqu'au tribunal

Évaluation des performances

191. Au sein du MPS, les supérieurs hiérarchiques locaux évaluent annuellement les performances de tous les agents par rapport aux objectifs locaux, aux objectifs de l'organe dans sa globalité et au développement personnel de l'agent concerné. Les performances positives peuvent être récompensées par des possibilités d'évolution horizontale ou des possibilités d'évolution verticale (promotion). Les performances négatives peuvent donner lieu à un plan de développement, à une notification écrite d'améliorations à atteindre ou, en dernier ressort, à une révocation. L'agent concerné peut contester les résultats devant le supérieur hiérarchique du niveau au-dessus.

192. Au sein de la NCA, l'évaluation des performances est réalisée dans le cadre d'un système de développement des performances annuel, par le supérieur hiérarchique et le validateur (supérieur hiérarchique de l'évaluateur). Cette évaluation est mise en œuvre tous les six mois et fait l'objet d'un contrôle central informatisé. Les agents sous performants ne recevront pas d'augmentation de salaire pour l'année. Cependant, s'ils dépassent leurs objectifs, ils peuvent recevoir une prime. Le cadre actuel des rémunérations ne prévoit actuellement pas de rémunération progressive. Dès lors qu'un agent reçoit une notation « performances insuffisantes », il ne peut prétendre à une évolution horizontale ou à une promotion. Les agents peuvent faire appel devant leur responsable hiérarchique ou leur responsable validateur et, en dernier ressort, le service des ressources humaines. Selon les autorités, il est rare que les décisions des supérieurs hiérarchiques soient infirmées en appel, sauf si le supérieur concerné y consent.

Rotation

193. Au sein du MPS, il n'y a ni durée de mandat spécifique ni processus de rotation. Cela étant, les postes de spécialiste sont assortis d'une durée de mandat minimum pour tenir compte de l'investissement en termes de sélection et de formation.

194. De même, la rotation est limitée au sein de la NCA. Il appartient au Directeur adjoint compétent de muter un agent à l'intérieur de son périmètre de compétence ou, s'il peut s'accorder avec un autre Directeur adjoint, de muter un agent de son périmètre vers celui de l'autre Directeur adjoint. Selon les autorités, cela se produit rarement. Les affectations latérales ou promotions sont publiées par des avis de vacance et les nominations découlent de concours ouverts. La NCA est arrivée à la conclusion qu'une période d'affectation longue constitue un facteur de risque de corruption ; cependant, il est parfois difficile d'éviter une telle longueur en raison de la spécialisation que requièrent certains postes.

Cessation de fonctions et révocation

195. Les motifs de révocation d'un agent des services répressifs sont l'incapacité, la faute lourde, la suppression de poste, l'interdiction légale (non applicable dans le cas de la NCA) et d'autres bonnes raisons (en général, l'agent ne remplit pas les critères pour une habilitation). De mars 2015 à mars 2016, 52% des auditions pour faute lourde commise par un officier de police ont mené à son renvoi et 19% à un dernier avertissement (sur un total de 310 affaires)⁴².

196. Il peut être interdit aux agents de police/agents de support de la police révoqués de réintégrer la police. Le Registre des agents définitivement rejetés, tenu par l'École de police, est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2013. Depuis cette date, les forces de police fournissent des données sur les agents qui ont été révoqués du service ou qui soit ont démissionné soit ont fait valoir leur droit à la retraite alors qu'ils faisaient l'objet d'une enquête pour faute lourde dans le cadre de laquelle ils auraient eu à répondre d'accusations. L'EEG se félicite de cette nouvelle procédure qui permet la tenue d'une liste des agents de police révoqués pour empêcher qu'ils ne réintègrent, ultérieurement ou dans un autre lieu, les services de police.

197. En vertu de la nouvelle loi de 2017 sur la police et la lutte contre la criminalité, un ancien agent de police ou un ancien constable spécial (*special constable*) peuvent faire l'objet d'une procédure disciplinaire. L'EEG se félicite de l'introduction d'une nouvelle possibilité de procédure disciplinaire contre les agents de police après la cessation de leurs fonctions. La loi de 2017 sur le maintien de l'ordre et la criminalité (*Policing and Crime Act 2017*) a aussi institué une nouvelle liste sur les personnes se voyant interdire l'accès à un emploi dans la police en remplacement du registre préexistant. Elle sera aussi tenue par l'École de police et empêchera toute force de police ou services de répression de nommer une personne qui s'est vu interdire l'accès à un poste de maintien de l'ordre.

Salaires et avantages

198. Au sein du MPS, le traitement annuel brut se situe dans une fourchette de 24 204 GBP/environ 28 000 EUR (traitement de départ d'un agent de police – *Constable*) à 80 352 GBP/environ 94 500 EUR (traitement de départ d'un commissaire principal – *Chief Superintendent*). En plus, le cas échéant, les agents ont droit à une indemnité compensatoire du coût de la vie à Londres (*London Allowances*) et à un loyer réduit de moitié ou une indemnité de logement. Des informations complètes sur les indemnités offertes aux agents de police peuvent être consultées sur différents sites Internet, y compris celui du Gouvernement de Sa Majesté.

⁴² https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/586508/police-workforce-sep16-hosb0217.pdf

199. Au sein de la NCA, le traitement annuel brut se situe dans une fourchette de 17 866 GBP/environ 21 000 EUR (rémunération minimum pour le grade G6 – grade de base) à 63 709 GBP/environ 72 000 EUR (rémunération minimum pour le grade G1-). Par ailleurs, le paquet de prestations des agents de la NCA inclut, entre autres, une prime de fin d'année pour « dépassement des objectifs » (*“exceeded” award payments*), la pension de la fonction publique, etc.

Conflits d'intérêts

200. Les autorités soulignent que les conflits devraient être soulevés et traités par la surveillance et des mesures appropriées. Au niveau du Service de police métropolitaine (MPS), les procédures d'identification et de résolution des conflits d'intérêts incluent l'habilitation, les procédures opératoires standards (*Standard Operating Procedures – SOP*) de la Direction des normes professionnelles et celles relevant de l'assurance-intégrité. Ces procédures couvrent des questions telles que les intérêts commerciaux, les emplois secondaires et les activités politiques, les liens tombant sous le coup du régime de déclaration, les cadeaux et les marques d'hospitalité.

201. Le code de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA) stipule clairement que les agents ne doivent pas détenir d'intérêts commerciaux externes dans des conditions susceptibles de compromettre leur impartialité, ou de les rendre indument redevables envers une personne ou un organisme ou de créer un conflit d'intérêts avec leur rôle au sein de la NCA. Ils ont obligation d'informer leur supérieur hiérarchique ou une autre personne appropriée à la première occasion, s'ils ont un conflit d'intérêts réel ou apparent. Des règles plus détaillées à l'usage des membres du Conseil figurent dans le code de conduite du Conseil de la NCA.

202. Par ailleurs, plusieurs politiques de la NCA énoncent des obligations déclaratives spécifiques en rapport avec les intérêts commerciaux, les emplois secondaires et les activités politiques, les cadeaux et les marques d'hospitalité et les liens avec des personnes susceptibles de causer une situation compromettante (voir sections pertinentes ci-dessous). En cas de conflit d'intérêts possible, l'agent concerné de la NCA est dessaisi de l'affaire qui donne lieu à ce conflit. En outre, les solutions aux situations de conflit d'intérêts sont réglementées et toutes les décisions doivent être documentées.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

203. Les agents du MPS sont tenus de déclarer les intérêts commerciaux, les emplois secondaires et les activités politiques, conformément à la procédure opératoire spéciale (SOP) relative aux intérêts commerciaux. L'Unité d'appui à la gestion (*Management Support Unit*) de la Direction des normes professionnelles traite les formalités relatives aux intérêts commerciaux. Les déclarations sont publiées sur Internet. En vertu du code d'éthique, les agents peuvent détenir des intérêts commerciaux du moment que ces intérêts sont autorisés et qu'ils ne sont pas en conflit avec les tâches et les responsabilités de l'agent concerné au sein de la police. Les agents de police ne doivent pas prendre part activement à des activités politiques. Selon la réglementation sur la police de 2003, les officiers de police

ne peuvent appartenir à certaines organisations prévues par les règles relatives aux restrictions à la vie privée des membres des services répressifs. À l'heure actuelle, les officiers de police ne peuvent faire partie du British National Party, de Combat18 et du National Front.

204. Au niveau de la NCA, la politique SS21 (document classifié) énonce les conditions et les restrictions applicables en matière d'intérêts commerciaux, d'emplois secondaires et d'activités politiques pour les membres du personnel de l'Agence. Elle couvre aussi les intérêts des conjoints et des membres de la famille proche. Les agents sont tenus d'obtenir une autorisation préalable pour se livrer aux activités visées par ladite politique. Les demandes doivent être faites auprès du Département des normes et de la sécurité. Les obligations visant les membres du Conseil de la NCA, qui sont plus strictes (par exemple, interdiction d'adhérer à un parti politique ou d'entreprendre une activité politique), sont également couvertes par le code de conduite du Conseil de la NCA.

Cadeaux

205. Selon la politique du MPS en matière de gratifications, les agents ne doivent pas accepter de cadeaux, marques d'hospitalité ou autres avantages ou services qui les placeraient, ou seraient perçus comme les plaçant, dans une situation d'obligé ou compromettraient leur jugement et leur intégrité – à moins qu'il ne puisse être clairement justifié qu'un refus serait très offensant ou porterait atteinte aux relations de travail. Toutes les offres de cadeaux et de marques d'hospitalité, qu'elles aient été acceptées ou déclinées, sont enregistrées dans les registres de cadeaux et de marques d'hospitalité – approuvés, et tenus par l'Unité d'appui à la gestion, de la Direction des normes professionnelles – qui sont publiés sur le site Internet du MPS.

206. Le Code de la NCA stipule clairement que les agents ne doivent pas accepter de cadeau ou de gratification qui compromettraient leur impartialité ou créeraient un conflit d'intérêts. Les obligations visant les membres du Conseil de la NCA sont également couvertes par le code de conduite du Conseil de la NCA. Des règles et des orientations plus détaillées figurent dans le document de politique SS15 de la NCA sur les cadeaux et les marques d'hospitalité, ainsi que dans la loi de 2010 sur la corruption et la procédure opératoire connexe (documents classifiés). Cette politique vise à aider les agents à déterminer s'ils devraient accepter les cadeaux ou les marques d'hospitalité ou pas et les circonstances dans lesquelles il est opportun d'offrir des cadeaux ou des marques d'hospitalité ; et définit la procédure d'enregistrement et de vérification de toute offre et réception. Toutes les offres de cadeaux ou de marques d'hospitalité doivent être déclarées à l'Unité des normes professionnelles au sein du Département des normes et de la sécurité. En cas de non-respect de la politique, l'agent contrevenant est passible d'une procédure disciplinaire pour faute ou d'une procédure pénale.

Intérêts financiers

207. Les agents du MPS sont tenus de déclarer les intérêts commerciaux, conformément à la procédure opératoire relative aux intérêts commerciaux. Les déclarations sont publiées sur Internet. En vertu du code d'éthique, les agents peuvent détenir des intérêts commerciaux du moment que ces intérêts sont autorisés et qu'ils ne sont pas en conflit avec

les tâches et les responsabilités de l'agent concerné au sein de la police (voir également paragraphe 217).

208. Au sein de la NCA, le champ d'application de la politique relative à la détention d'intérêts financiers se limite aux fonctionnaires de haut rang, y compris les membres du Conseil de la NCA, qui ont obligation de communiquer les précisions utiles pour l'évaluation de tout conflit d'intérêts. C'est ce que stipulent la politique SS21 et le code de conduite du Conseil de la NCA (voir également paragraphe 219).

Utilisation abusive de ressources publiques

209. L'utilisation abusive de ressources publiques peut constituer une infraction pénale, telle qu'une faute dans l'exercice d'une fonction publique, visée par l'article 26 de la loi de 2015 sur la justice pénale et les tribunaux, ou une faute disciplinaire.

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

210. Les contacts entretenus par des agents, hors des procédures officielles, avec des tiers qui les approchent en rapport avec des affaires qui sont de leur ressort, peuvent constituer une infraction pénale. Des infractions pénales spécifiques relevant de la faute dans l'exercice d'une fonction publique, visée par l'article 26 de la loi de 2015 sur la justice pénale et les tribunaux, et des infractions à la loi sur l'entrave à la justice et la corruption sont des exemples d'infractions susceptibles d'être commises.

211. Le code d'éthique applicable aux agents du MPS stipule clairement que l'appartenance d'un agent à un groupe ou à une association, ou ses liens avec un groupe ou avec des individus, ne doivent pas créer un conflit d'intérêts réel ou apparent avec les tâches et les responsabilités de l'agent concerné au sein de la police.

212. De plus, conformément à la procédure opératoire spéciale du MPS relative aux liens tombant sous le coup du régime de déclaration (document classifié), les agents ont obligation de notifier leurs liens avec une personne (ou un groupe ou une organisation) qui a un casier judiciaire ou qui est visé par des accusations au pénal ou qui fait l'objet d'un échange de renseignements en matière criminelle, etc. Les déclarations des agents sont examinées et évaluées au regard du contenu, de l'exactitude et du risque. La Direction des normes professionnelles procède à des vérifications sur la base de renseignements et à une évaluation des risques. L'Unité d'assurance-intégrité au sein de la Direction des normes professionnelles conduit le processus de vérification des déclarations de liens tombant sous le coup du régime de déclaration et des informations défavorables. D'autre part, les agents doivent déclarer leurs [contacts avec les médias](#), qui sont ainsi enregistrés et publiés ; la boîte à outils (questions-réponses) sur la politique relative aux médias [*Media Policy Toolkit – Q&A*] (document classifié) fournit des orientations détaillées sur les contacts des agents avec les médias.

213. La politique SS12 de la NCA et la procédure opératoire connexe (documents classifiés) couvrent les liens avec les personnes susceptibles de causer une situation compromettante. Ladite politique vise à s'assurer que les agents de la NCA et ceux des prestataires externes sont informés des risques et des restrictions relatifs aux liens indus ; à protéger et à aider ces agents lorsque les liens ne peuvent pas être évités ; à faire en sorte

qu'ils ne soient pas discrédités ; et à prévenir toute ingérences dans des enquêtes ou des poursuites. La politique en question régleme la déclaration et la gestion des liens indus, ainsi que les conseils du Département des normes et de la sécurité-Groupe de la sécurité opérationnelle. Le non-respect de la politique peut constituer une violation de la politique HR05 de la NCA sur la discipline et les fautes.

214. L'utilisation abusive de renseignements confidentiels par des agents du MPS ou de la NCA peut tomber sous le coup des dispositions pénales de la loi sur la protection des données ou de la loi sur l'utilisation abusive de l'informatique, ou constituer un acte de corruption et/ou une faute dans l'exercice d'une fonction publique.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

215. La procédure opératoire SS21 OP02 de la NCA couvre l'autorisation des nominations externes après un départ à la retraite ou une démission de la NCA. Avant d'accepter toute nouvelle nomination ou tout nouvel emploi à l'extérieur de la fonction publique, auquel ils envisagent de donner une suite favorable au cours de la première période de deux ans suivant la fin de leurs fonctions au sein de la NCA, tous les agents actuels ou anciens doivent examiner la question de savoir si une demande d'autorisation à cette fin est requise conformément aux procédures opératoires, de sorte à éviter tout soupçon d'irrégularité dans l'esprit des citoyens. Les agents concernés devraient approcher le Département des normes et de la sécurité dès que possible, pour l'informer de leur intention d'accepter une nouvelle nomination ou un nouvel emploi et pour lui demander conseil sur le fait de savoir si une demande d'autorisation est requise ou pas. Le processus d'autorisation aux fins de l'acceptation d'un emploi externe dépend de l'ancienneté du demandeur.

216. Aucune restriction applicable après la cessation des fonctions ne vise actuellement les anciens agents (officiers et agents de support) du MPS. Toutefois, à partir du 1^{er} janvier 2018, tous les officiers supérieurs en chef des forces de police d'Angleterre et du Pays de Galles devront notifier tout poste ou emploi pendant une période de 12 mois suivant le départ des services répressifs. Les préfets de police (*Chief Constables*) et les *Police and Crime Commissioners*⁴³ feront des recommandations quant à de possibles conflits d'intérêts ; toutes les décisions seront publiées sur les sites web des services répressifs. L'EEG est d'avis que la possibilité d'étendre cette procédure au-delà des officiers supérieurs en chef devrait être explorée. En conséquence, **le GRECO recommande de considérer la possibilité d'imposer des restrictions applicables après la cessation des fonctions à tout officier de police et agent de support de la police quittant le Service de police métropolitaine (MPS).**

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

Obligations déclaratives

217. Lors du processus de recrutement, au titre du processus d'habilitation, le MPS exige des fiches de paie sur une période de trois mois. Pour les niveaux d'habilitation plus élevés, des informations financières plus approfondies sont requises. Aux fins de l'habilitation, le partenaire, l'ex-partenaire au cours des trois dernières années, les enfants, les frères et

⁴³ Les *police and crime commissioners* (PCC) sont élus en Angleterre et au Pays de Galles et ont pour responsabilité de veiller au maintien de l'ordre efficace et effectif dans un efficient and effective policing of a police area.

sœurs, les parents, toute personne résidant avec le demandeur et toute personne déclarée par le demandeur sont pris en compte.

218. Tout au long de leur carrière, les agents du MPS ont obligation de déclarer à l'Unité d'appui à la gestion, de la Direction des normes professionnelles, les intérêts commerciaux, les emplois secondaires et les activités politiques, conformément à la procédure opératoire spéciale relative aux intérêts commerciaux, ainsi que les offres de cadeaux et de marques d'hospitalité (qu'elles aient été acceptées ou déclinées), conformément à la politique en matière de gratifications (voir ci-dessus). Les déclarations sont publiées sur Internet. Les agents doivent faire la déclaration relative aux intérêts commerciaux et aux emplois secondaires annuellement et chaque fois que des changements se produisent dans leur situation. Cette déclaration doit également couvrir les intérêts commerciaux et l'emploi de leur conjoint ou partenaire civil ainsi que de tout membre de leur famille qui habite avec eux.

219. Des données financières de base, notamment le passif, le patrimoine et l'historique financier, sont exigées de tous les candidats à un poste au sein de la NCA, à travers un formulaire de contrôle préalable à l'emploi (*Pre-Employment Standards Check*). Les agents de l'Agence et ceux des prestataires externes sont tenus de fournir des données financières complémentaires (y compris pour les membres du ménage et/ou les partenaires qui partagent une responsabilité financière avec l'agent concerné) au cours du processus d'habilitation « sécurité nationale » (*National Security Vetting*).

220. D'autre part, les agents de la NCA ayant le statut de haut fonctionnaire et les membres du Conseil ont obligation de déclarer les éléments significatifs de leur patrimoine et leurs intérêts financiers significatifs aux fins d'une évaluation au regard des conflits d'intérêts, conformément à la politique SS21 et au code de conduite du Conseil de la NCA.

221. Tous les agents de la NCA doivent déclarer les postes et les fonctions qu'ils occupent ou les activités accessoires dans lesquelles ils sont engagés, ainsi que les revenus tirés des emplois secondaires, les intérêts commerciaux, les cadeaux et les marques d'hospitalité et les autres intérêts ou relations pertinents, à l'Unité des normes professionnelles au sein du Département des normes et de la sécurité. Cette unité conserve les données des agents. Les agents de la NCA ayant le statut de haut fonctionnaire, y compris les membres du Conseil, sont aussi tenus de déclarer les postes et les fonctions occupés, les activités accessoires menées et les autres intérêts ou relations en ce qui concerne les membres de leur famille et leur entourage. Les membres du Conseil de la NCA font également une déclaration auprès du Secrétariat du Conseil de l'Agence, qui tient un registre des intérêts. Une version succincte et expurgée des déclarations des membres du Conseil est publiée sur le site Internet externe de la NCA et mise à jour régulièrement⁴⁴.

Mécanismes de contrôle

222. Au sein du MPS, les déclarations des agents relatifs aux intérêts commerciaux, emplois secondaires, activités politiques, cadeaux et marques d'hospitalité sont vérifiées par l'Unité d'appui à la gestion, de la Direction des normes professionnelles.

⁴⁴ Voir <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/how-we-are-run/board-declarations>

223. Les politiques pertinentes de la NCA sont mises en œuvre par le Département des normes et de la sécurité. Les autorités font savoir qu'en cas de communication d'informations inexactes, une enquête est menée conformément aux politiques de la NCA en matière de fautes, et que la question du statut de l'agent concerné au regard de l'habilitation est posée.

Contrôle et application de la loi

Surveillance et contrôle internes

224. La surveillance interne à l'égard des agents du MPS est régie par le règlement de 2012 sur la conduite au sein de la police, le règlement de 2012 sur les plaintes et les fautes concernant la police, la loi de 2002 sur la réforme de la police et la procédure opératoire spéciale sur la discipline de la police produite par la Direction des normes professionnelles du MPS. Le ministère de l'Intérieur britannique a également publié des orientations sur les procédures relatives aux fautes, aux performances insuffisantes et à la gestion de l'assiduité des agents⁴⁵. En cas (de soupçon) de faute, les enquêtes sont en principe menées par le premier supérieur hiérarchique, qui peut envisager d'engager un contrôle ou une enquête disciplinaire. Si cela se justifie, il peut alors émettre un premier avertissement écrit ou saisir l'autorité supérieure pour un contrôle.

225. La Direction des normes professionnelles (DPS) traite les enquêtes relatives aux fautes graves et aux fautes lourdes. Elle peut aussi assurer le suivi des résolutions adoptées au niveau local par les unités de commandement opérationnel d'arrondissement. Le processus de sélection de la Direction des normes professionnelles (DPS) du MPS requiert, de la part du candidat, la volonté d'être formé sur les fautes des agents de police, de se soumettre à un développement professionnel cohérent et d'atteindre un niveau d'habilitation renforcé tout en démontrant un niveau élevé de comportement professionnel tout au long de sa carrière et de sa vie.

226. La faute constitue une violation des normes de comportement professionnel, tandis que la faute lourde est une violation de ces normes si grave qu'elle justifierait une révocation. Les faits dont l'examen révèle qu'ils atteignent le seuil requis pour être qualifiés de faute lourde donnent lieu à une audition pour faute. Depuis peu c'est un juriste indépendant et extérieur à l'organisation qui a présidé ces auditions menées par un panel de trois personnes ; les présidents sont nommés par le MOPAC et reçoivent une formation spécifique pour ce rôle. Les auditions pour faute sont désormais publiques, et les conditions pour y assister sont précisées sur le site Internet du MPS.

227. S'il est établi que l'agent incriminé a commis une faute lourde, les sanctions prévues sont des conseils de la hiérarchie, un avertissement écrit, un dernier avertissement écrit et la révocation avec ou sans préavis. Aux termes de la procédure opératoire spéciale précédemment évoquée, un renvoi sans préavis peut être envisagé, que l'agent ait reçu un avertissement ou pas, en cas de corruption (c'est-à-dire, l'acceptation non autorisée d'une somme d'argent, de biens, de faveurs ou de marques d'hospitalité excessives en échange d'un traitement favorable). Les agents ont le droit de faire appel après chaque étape de la procédure. Si les procédures pénales et disciplinaires sont engagées, l'affaire au pénal

⁴⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/330235/MisconductPerforMAttendanceJuly14.pdf

prendra généralement le pas. Dans l'année se terminant en mars 2016, il y a eu 206 enquêtes pénales, dont 166 concernaient des officiers de police et 40 le personnel de support. La majorité des affaires faisaient suite des allégations internes quant à la conduite des dites personnes⁴⁶.

228. Les allégations ou les déclarations indiquant qu'un agent de la NCA aurait commis une infraction pénale ou se serait comporté d'une manière qui justifierait une procédure disciplinaire sont examinées et, le cas échéant, donnent lieu à une enquête de l'Unité des normes professionnelles (PSU) de la NCA. L'Unité se compose des agents du Bureau d'administration des affaires (au nombre de sept) et de cinq enquêteurs. Les enquêteurs ont les pouvoirs d'un agent de police et sont formés en droit pénal et en instruction d'affaires de conduite internes. L'instruction peut être ouverte suite à la plainte d'un citoyen, au signalement de faits par un agent ou à un signalement anonyme réalisé sous le sceau du secret directement à la PSU. Une fois l'enquête bouclée, une procédure disciplinaire est mise en œuvre par un collègue de la NCA chargé de statuer sur les fautes. Il se compose d'un agent du grade de Directeur, qui siège en tant que président (au moins un grade au-dessus de celui de la personne accusée), d'un représentant du secteur de grade 2 ou supérieur et d'un représentant du secteur des ressources humaines. Les auditions pour faute tenues par la NCA ne sont pas publiques. D'une manière générale, si des procédures pénales et disciplinaires ont été entamées, la procédure pénale se verra donner priorité ; si un officier de police n'était pas considéré coupable au pénal, cela peut avoir des répercussions sur la procédure disciplinaire interne. Si les preuves sont incontestables en revanche ou si l'affaire au pénal va prendre longtemps, alors la procédure disciplinaire pourra être accélérée et se dérouler avant le procès pénal.

229. La faute s'entend de toute violation du code, des valeurs et des règles comportement de la NCA, du code de la fonction publique, de toute politique ou procédure de la NCA et/ou de la législation en vigueur, qui, à prime abord, ne serait pas passible de révocation. La faute lourde s'entend d'une violation plus grave au plan de la conduite ; et/ou de l'échec à démontrer les améliorations exigées suite à une faute antérieure ; et/ou d'une conduite qui mériterait une révocation ou une révocation sans préavis. Les sanctions prévues sont notamment des conseils, un premier avertissement écrit, un dernier avertissement écrit et la révocation. L'agent concerné peut faire appel de la conclusion du collège et de la sanction imposée.

Surveillance et contrôle externes

230. Comme indiqué plus haut, le MPS et la NCA sont soumis au contrôle de la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCC)⁴⁷. L'IPCC exerce ses activités en vertu des pouvoirs et des devoirs prévus par la loi de 2002 sur la réforme de la police et les règlements y relatifs. Les fonctions clés de l'IPCC consistent notamment à assurer une supervision indépendante du système de plaintes visant la police ; à examiner les recours relatifs aux enquêtes menées, suite à une plainte, par la police ; et à mener ses

⁴⁶ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/586508/police-workforce-sep16-hosb0217.pdf

⁴⁷ Vu que la NCA couvre l'ensemble du territoire du Royaume-Uni, le contrôle de la conduite de ses agents est assuré par trois organes différents : la Commission indépendante d'examen des plaintes contre la police (IPCC) en Angleterre et au Pays de Galles, la Commission d'examen des enquêtes de police (*Police Investigation Review Commission*) en Ecosse et le Médiateur de la police en Irlande du Nord.

propres enquêtes indépendantes sur les affaires les plus graves et les plus sensibles concernant la conduite de la police. Les services de police en Angleterre et au Pays de Galles et les autres services répressifs qui sont de la compétence de l'IPCC, telle que la NCA, sont requis en vertu de la loi de 2002 de référer tous les décès et blessures graves qui ont lieu sous leur responsabilité ou après que la personne concernée ait été sous leur responsabilité. Selon les critères obligatoires sur le transfert à l'IPCC prévus dans les règlements liés pris en application de la loi de 2002, ils doivent aussi référer à l'IPCC les affaires graves ayant trait à la conduite des personnes concernées pour l'ouverture d'une enquête indépendante (par exemple, les affaires de corruption grave ou les allégations d'agression) ; les critères sont spécifiés par les orientations réglementaires de l'IPCC à l'usage des services de police sur le traitement des plaintes.

231. L'IPCC comprend un président et plusieurs commissaires, dont aucun ne doit avoir travaillé pour la police en quelque qualité que ce soit avant sa nomination. Le Président est nommé par la Couronne sur recommandation du ministre de l'Intérieur, et les commissaires sont nommés par le ministre de l'Intérieur à l'issue d'une procédure concurrentielle ouverte, pour un mandat de cinq ou trois ans. L'IPCC bénéficie de l'appui d'un Directeur général, qui coiffe un effectif d'environ 900 personnes.

232. Les autorités soulignent que l'IPCC est indépendante, en ce sens qu'elle rend ses décisions de façon totalement indépendante de la police, du Gouvernement et des plaignants. Le code de conduite à l'usage du personnel s'applique à tous les agents, y compris les commissaires et les Directeurs. Tous les emplois occupés antérieurement au sein des services de police doivent être déclarés. Tous les enquêteurs principaux, ainsi que les gestionnaires du traitement des affaires qui évaluent les recours contre des enquêtes internes de la police, doivent suivre une formation initiale et une formation continue obligatoires. Tous les enquêteurs sont tenus de suivre une formation spécifique sur la corruption dispensée par l'École de police.

233. La surveillance exercée par l'IPCC peut donner lieu à des poursuites pénales, à une procédure pour faute et à une inscription dans le Registre des agents définitivement rejetés, tenu par l'École de police. Les enquêtes au titre de la surveillance peuvent faire l'objet d'un recours devant l'IPCC, comme les enquêtes locales. Les suites d'une enquête peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

234. Il existe quatre possibilités d'action à la réception d'une affaire : i) mener l'ensemble de l'enquête ; ii) diriger l'enquête menée par les forces ou organes de police ; iii) superviser l'enquête pilotée à un niveau local ; iv) renvoyer l'affaire afin qu'elle soit instruite au niveau local. En l'état actuel du système, la saisine de l'IPCC d'une affaire dépend en grande partie de la décision locale.

235. Si une décision doit être prise au sein de la police par l'autorité déclarée compétente sur le fait de savoir si un cas doit être référé à l'IPCC pour examen, les critères de renvoi obligatoire des plaintes ou allégation liées à la conduite sont ceux prévus par la réglementation de 2012 sur la Police, les plaintes et les fautes professionnelles. Y sont précisés des critères spécifiques, complétés par des orientations publiées par l'IPCC sur les questions qui doivent lui être référées afin de leur permettre de décider si une enquête est nécessaire et quelle forme ladite enquête devrait prendre. En outre, ainsi que le prévoit la loi de 2002 sur la réforme de la police, tout décès et toute blessure grave pendant un

contact avec la police, ou suivant ce contact ou en lien avec ce contact doivent être référés à l'IPCC.

236. S'agissant de la Direction des normes professionnelles du MPS, qui serait compétente pour saisir l'IPCC des affaires graves, elle est tributaire du signalement de ces affaires par les unités de commandement opérationnel d'arrondissement. L'EEG a appris qu'une culture de non-dénonciation des collègues prévaut toujours et que si une unité de commandement opérationnel décide qu'une allégation de faute est non fondée, elle peut alors décider de ne pas l'enregistrer avant qu'une enquête n'ait eu lieu. Le choix de l'autorité compétente pour traiter le recours dépend de la décision subjective sur le bien-fondé de l'affaire. Si l'affaire n'est pas considérée comme grave, le recours est traité par le chef de police – dans le cas du MPS, le commissaire de police métropolitain, et si elle est considérée comme constitutive d'une faute lourde, la compétence échoit alors à l'IPCC. En pratique, il semble y avoir une zone grise entre les affaires qui devraient être portées devant l'IPCC et les autres, bien qu'il ait été indiqué à l'EEG que des critères avaient été établis. Les interlocuteurs rencontrés estimaient que des formations supplémentaires sur les critères de renvoi d'une affaire à l'IPCC seraient souhaitables. Toutefois, les autorités sont en désaccord et estiment que les critères existant sont clairs. L'autorité compétente en matière d'appels dépendra de la gravité des allégations. Si elles n'ont pas de caractère de gravité, l'appel sera traité par le Chief Constable, dans le cas du MPS il s'agit du Commissaire de la Police métropolitaine. Si l'allégation revêt un caractère de gravité (par exemple, la conduite faisant l'objet de la plainte (si cela est prouvé) justifierait d'engager une procédure pénale ou procédure pour faute professionnelle contre la personne employée par la police), l'IPCC examinera l'appel.

237. Il a été également dit à l'EEG qu'il y avait une perception dans les forces de police locale que le poste de directeur des normes professionnelles, à qui il revient de traiter des plaintes concernant par exemple les fautes professionnelles et la corruption, et de renvoyer les affaires à l'IPCC, n'était pas considéré par les officiers de police comme intéressant en termes de trajectoire professionnelle. L'EEG a également appris que la rotation des officiers de police au sein des Départements de normes professionnelles était fréquente et dès lors que les unités de ces départements manquaient d'expérience. Le Conseil national des officiers supérieurs en chef (*National Police Chiefs Council*) a désormais établi des périodes minimums de nomination afin d'assurer des périodes minimums dans ces fonctions et réduire la régularité avec laquelle les chefs de ces départements sont nommés et améliorer la continuité et la spécialisation.

238. De l'avis de nombreux interlocuteurs de l'EEG, l'IPCC est submergée d'affaires en ce moment et, vu le niveau actuel de ses ressources, elle ne peut pas traiter comme il se doit tout le volume de saisines. Toutefois, les autorités indiquent que le Gouvernement a accru les ressources de l'IPCC de manière significative depuis 2013 afin de lui permettre de traiter de toutes les questions graves elle-même (voir paragraphe 240). Environ 10 % de l'ensemble des plaintes sont renvoyées à l'IPCC, soit 4 000 affaires environ par an. Cela étant, l'IPCC a enquêté sur environ 600 affaires en 2016. Sur ce nombre total d'enquêtes, 74 ont été traitées par l'Unité de lutte contre la corruption de l'IPCC. Les affaires non instruites par l'IPCC (soit par manque de ressources ou à la discrétion de l'IPCC) alors qu'elles satisfaisaient aux critères de saisine ont dû être renvoyées pour être réglées au niveau local. L'IPCC pioche des échantillons de résolutions locales à des fins de contrôle. Ces dernières années, la collaboration entre l'IPCC et les forces de police locales s'est améliorée. Environ 90 % des

résolutions locales contrôlées se sont révélées correctes. Cependant, l'IPCC n'exerce aucun contrôle sur les affaires qui ne satisfont pas aux critères de saisine.

239. En vertu de la nouvelle loi de 2017 sur la police et la lutte contre la criminalité, à compter de début 2018, l'IPCC sera restructurée et deviendra le Bureau indépendant sur les pratiques de la police (IOPC). La Commission sera remplacée par un chef exécutif (le Directeur général), avec une gouvernance collégiale par le biais d'un organe unique composé d'une majorité de membres non exécutifs. De plus, la loi de 2017 sur la police et la lutte contre la criminalité vise à rationaliser certaines règles, par exemple en prévoyant que si un plaignant souhaite qu'une plainte soit formellement enregistrée elle le soit, donc supprimant la possibilité de ne pas enregistrer une plainte, et en permettant à l'IOPC de recevoir directement et de traiter des plaintes anonymes.

240. L'EEG prend note de la réforme engagée, qui semble aller dans le sens d'une simplification des procédures de saisine et de recours, lesquelles, en l'état actuel, sont trop complexes et longues de l'avis des interlocuteurs de l'EEG. Un accroissement des ressources a été alloué pour le nouvel organe de recours, sachant qu'il a été souligné que le manque de ressources de l'IPCC a atteint un niveau critique et l'empêche de mener à bien sa mission actuellement. L'insuffisance des ressources a également été soulignée par un rapport de la Commission des affaires intérieures de la Chambre des Communes publié en 2013⁴⁸. Le Gouvernement a déjà augmenté les ressources financières de l'IPCC qui sont passées de 32 millions GBP/234 millions EUR pour 2013/2014 à 58,6 millions GBP/ 65,5 millions EUR pour 2016/2017. L'EEG considère que la suppression à venir, par la loi de 2017 sur la police et la lutte contre la criminalité, de la possibilité de ne pas enregistrer une plainte constitue un développement important, sachant que l'application de cette possibilité soustrait de toute surveillance les affaires concernées à l'heure actuelle.

241. Tenant compte des insuffisances du système actuel et de la réforme en cours, **le GRECO recommande que les autorités britanniques poursuivent leurs efforts visant à améliorer la surveillance des fautes de la part d'agents de police, notamment en ce qui concerne le Service de police métropolitaine (MPS) et l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA), en simplifiant les procédures de saisine et de recours et en suivant de près la mise en œuvre et le financement adéquat de la réforme en cours du système de surveillance.**

242. L'Inspection générale de la police de Sa Majesté (HMICFRS)⁴⁹ évalue de façon indépendante les forces de police et le maintien de l'ordre (en Angleterre et au Pays de Galles), de la police de proximité à la lutte contre le terrorisme en passant par la lutte contre la grande criminalité, dans l'intérêt public. Elle procède chaque année à une évaluation de l'efficacité, de l'efficacités et de la légitimité de toutes les forces de police. Les inspecteurs de la HMIC sont nommés par la Couronne ; ils ne sont pas des agents des services de police ou du Gouvernement.

243. La HMICFRS examine les questions systémiques telles que les procédures, la formation et la capacité à diriger. Elle emploie un effectif d'environ 140 agents. En plus de

⁴⁸ <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmhaff/494/49402.htm>

⁴⁹ Des contrôles peuvent aussi être réalisés, sur invitation et sur une base non réglementaire, par le [Service de police d'Irlande du Nord](#). L'Inspection générale de la police de Sa Majesté en Ecosse est compétente pour les contrôles concernant la police écossaise.

son plan d'inspection annuel propre, la HMICFRS peut être saisie de questions spécifiques, par le ministère de l'Intérieur britannique ou les Commissaires de police et de lutte contre la criminalité (PCC), pour examen. Elle rend compte au Parlement. Elle est habilitée à obtenir des informations des forces de police et à accéder à leurs locaux. L'EEG se félicite des évaluations indépendantes réalisées par l'Inspection générale de la police de Sa Majesté (HMIC), qui servent à identifier les problèmes systémiques, notamment en rapport avec l'intégrité⁵⁰, et à faire le suivi des recommandations qu'elle formule dans ses rapports.

Système de dépôt de plaintes

244. Les citoyens peuvent saisir directement le MPS/la NCA ou l'IPCC d'une plainte⁵¹. Ils peuvent le faire oralement, ou par écrit (courrier postal ou courrier électronique). Ils peuvent utiliser le site Internet respectif de ces organes à cet effet. Le dépôt ou l'enregistrement d'une plainte sont gratuits. La marche à suivre pour une plainte est décrite en détail sur les sites Internet. D'autre part, l'IPCC a publié un [guide relatif au système de plaintes visant la police](#), qui est accessible sur Internet. Elle a également publié des [orientations réglementaires à l'usage des services de police sur le traitement des plaintes](#), de même accessibles sur Internet. L'École de police a elle aussi émis des orientations sur le sujet.

245. Les citoyens ayant déposé une plainte contre un agent doivent être informés de l'avancement de l'enquête éventuelle et des résultats de la procédure. Ils ont un droit de recours devant les organes de surveillance externe pour les allégations graves et par les Chiefs Constables dans le cas des allégations ayant un caractère inférieur de gravité. Les conclusions d'une enquête peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Obligation de signalement et protection des donneurs d'alerte

246. Les agents du MPS sont soumis à une obligation de signaler les actes de corruption et les fautes connexes/manquements à un devoir ou les violations du code d'éthique (ou les soupçons de tels actes) de la part de collègues, qu'ils découvrent dans l'exercice de leurs fonctions. Cette obligation est énoncée à l'article 10 du code d'éthique. La déclaration en question peut être faite à travers une méthode de contact interne formelle et anonyme, un supérieur hiérarchique, un « champion » des normes professionnelles, la ligne « *Right* » sur le réseau téléphonique ou sur Internet, un représentant de la Fédération ou d'un syndicat ou le numéro d'appel gratuit de *Crime stoppers* (un organisme de bienfaisance). Par ailleurs, le site Internet du MPS présente une politique de dénonciation et de déclaration des actes répréhensibles. Le défaut de déclaration d'un acte répréhensible est passible de sanction disciplinaire, selon les circonstances. Au cours de la visite dans le pays, l'EEG n'a pas plus tiré au clair avec les interlocuteurs si – et, dans l'affirmative, comment – cette obligation de déclaration entre en conflit avec la possibilité d'une déclaration anonyme et le droit à la protection des donneurs d'alerte.

⁵⁰ HMIC "Integrity matters – An inspection of arrangements to ensure integrity and to provide the capability to tackle corruption in policing" (2015). Document disponible (en anglais) à l'adresse : <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/police-integrity-and-corruption-2015.pdf>

⁵¹ Ou les autres organes de surveillance indépendants, dans le cas de la NCA

247. Le mécanisme du MPS dédié au signalement des actes répréhensibles (*Reporting of Wrongdoing – ROWD*) est administré par le Commissaire du Commandement de lutte contre la corruption (*Detective Superintendent for the Anti-Corruption Command*) qui rend compte à l'autorité compétente. Selon les statistiques communiquées par les autorités, trois affaires ont été enregistrées en 2014, deux en 2015 et aucune en 2016.

248. Le code de la NCA prescrit aux agents de s'opposer aux actes répréhensibles (c'est-à-dire, les violations présumées des normes professionnelles ou du code de la NCA) qui se produisent au sein de l'Agence, et de les signaler. Les agents peuvent, sous le sceau du secret ou pas, faire une déclaration à l'Unité des normes professionnelles (PSU) ou directement aux organes de surveillance. Le défaut de signalement d'un acte répréhensible est passible de sanction disciplinaire. Des règles et des orientations plus détaillées figurent dans le document de politique SS17 de la NCA (document classifié). La NCA envisage d'adopter le code de conduite de l'École de police et de l'adapter dans son propre code d'éthique et de conduite professionnelle, en raison de ses dispositions plus fermes sur le signalement d'un acte répréhensible. L'EEG appuie pleinement cette intention. À ce propos, l'EEG souligne que le signalement des fautes devrait être clairement érigé en obligation pour tout agent de police.

249. En vertu de la loi de 1996 sur les droits en matière d'emploi (*Employment Rights Act 1996*) – telle que modifiée par la loi de 1998 sur les divulgations faites dans l'intérêt général (*Public Interest Disclosure Act 1998 – PIDA*), les donneurs d'alerte sont protégés par la loi dans certaines circonstances. Ils ne doivent subir aucun préjudice au travail ni perdre leur emploi pour avoir dénoncé des faits. Les agents du MPS et de la NCA sont assimilés à des « travailleurs » et par conséquent sont couverts par la loi de 1996 sur les droits en matière d'emploi.

250. Des informations détaillées sont fournies dans le document de politique du MPS relatif à une boîte à outils (questions-réponses) sur la dénonciation et la déclaration des actes répréhensibles - *Whistleblowing and Reporting Wrongdoing Toolkit - Questions & Answers (Q&As)* - et dans le document de politique de la NCA relatif à la déclaration conforme aux normes professionnelles (*Professional Standards Reporting*), qui sera prochainement complété par un document de politique sur l'expression de préoccupations et la dénonciation (*Raising a concern and Whistleblowing*), au stade de projet. Un signalement peut être fait en interne, à des organes de surveillance, à la Commission de la fonction publique (dans le cas de la NCA) ou, si la loi de 1998 sur les divulgations faites dans l'intérêt général s'applique, aux personnes (les organes de réglementation) indiquées par cette loi.

251. Il existe plusieurs possibilités pour faire un signalement sous le sceau de confidentialité : via une ligne externe (celle de l'organisme *Crime Stoppers*) ou une ligne interne (*Right*), qui fonctionnent toutes deux sur le réseau téléphonique ou sur Internet. *Crime Stoppers* transmet les informations au MPS, qui les traite comme des renseignements. Une décision de haut niveau est nécessaire pour communiquer ces informations à l'IPCC. Les syndicats peuvent aussi préserver la confidentialité des informations ; au niveau de la NCA, le syndicat NCOA prévoit la possibilité de transmettre des déclarations rendues anonymes au Directeur général et d'interagir directement avec l'IPCC.

252. Toutefois, l'EEG note que selon le rapport susmentionné de l'Inspection générale de la police de Sa Majesté (HMICFRS) sur l'intégrité, « une bonne partie des agents de police et des agents de support de la police n'ont pas confiance dans les méthodes de déclaration confidentielle interne » et « il reste encore beaucoup à faire non seulement pour que les forces offrent un moyen de signaler les actes répréhensibles de manière confidentielle, mais aussi pour que leurs agents de police et leurs agents de support de la police en connaissent l'existence ; en maîtrisent l'utilisation ; soient encouragés à l'utiliser et lui fassent suffisamment confiance pour l'utiliser »⁵². Les interlocuteurs que l'EEG a rencontrés au cours de la visite au Royaume-Uni ont confirmé ces conclusions, en indiquant que la loi du silence a toujours un effet paralysant sur le signalement en interne. Par conséquent, **le GRECO recommande de renforcer la protection des donneurs d'alerte au sein des services de police et de réaffirmer l'obligation pour les agents de police de déclarer les actes de corruption.**

Poursuites pénales et immunité

253. Les agents du MPS et de la NCA ne bénéficient pas d'immunités ou d'autres privilèges de procédure. Ils font l'objet d'une procédure pénale ordinaire.

Statistiques

254. Selon les statistiques fournies par le MPS, en 2016, 103 allégations de faute (parjure, corruption, divulgation induue de renseignements) ont été enregistrées (21 % d'agents de sexe féminin). Au cours de la même année, des mesures formelles ont été prises dans 64 affaires, notamment une décision de révocation dans 27 affaires. Les autorités ont communiqué des chiffres similaires pour les cinq années précédentes.

255. Pour ce qui est de la NCA, en 2016, 41 affaires de conduite ont été enregistrées impliquant un total de 65 agents, dont 24 affaires de faute lourde, neuf affaires de faute, cinq affaires pour lesquelles aucune mesure n'a été prise (enregistrement annulé dans les faits) et trois affaires en cours. Au cours de la même année, les décisions ci-après ont été enregistrées en matière de conduite : neuf décisions de révocation, 12 décisions de dernier avertissement écrit, six décisions de premier avertissement écrit, 16 décisions de conseils de la hiérarchie, huit décisions de non-lieu, quatre décisions de départ à la retraite ou de démission, six cas de défaut de décision (affaires non instruites), trois décisions pendantes. En 2016, 39 plaintes de citoyens ont été enregistrées. Les autorités ont communiqué des chiffres similaires pour les trois années précédentes.

⁵² <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/police-integrity-and-corruption-2015.pdf>

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. établir un mécanisme centralisé d'analyse des domaines présentant un risque de conflit d'intérêts et de corruption en ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif au niveau du gouvernement central (paragraphe 44) ;**
- ii. que davantage d'informations sur les rencontres des ministres, des conseillers spéciaux et des fonctionnaires de haut rang avec des tiers, y compris les lobbyistes, soient divulguées et contiennent des précisions suffisantes sur les points abordés, afin d'identifier l'objet des discussions et les raisons précises ou les objectifs attendus des discussions (paragraphe 78) ;**
- iii. que la portée du registre de lobbyistes-conseils soit réexaminée afin i) d'étendre ledit registre (pour inclure les tiers utilisant des lobbyistes internes), et ii) d'inclure le lobbying des conseillers spéciaux et des fonctionnaires de haut rang impliqués dans l'élaboration des politiques (paragraphe 79) ;**
- iv. i) que le statut, le mandat et les pouvoirs de l'organe consultatif sur les prises de fonction d'ancien ministres et hauts fonctionnaires dans les entreprises (ACoBA) soient renforcés, et que la Commission soit dotée de ressources proportionnées pour remplir efficacement sa mission, et ii) que les personnes occupant des hautes fonctions de l'exécutif soient non seulement soumises à l'obligation de solliciter un agrément avant d'accepter un emploi dans le secteur privé ou d'autres secteurs après la cessation de leurs fonctions mais aussi que les violations des règles en matière de restrictions applicables après la cessation des fonctions donnent lieu à des sanctions adéquates (paragraphe 121) ;**
- v. clarifier et élargir ce qu'il y a lieu de considérer comme des « intérêts pertinents » dans les déclarations d'intérêts des ministres, pour les besoins de leur publication (paragraphe 124) ;**
- vi. revoir le statut, le rôle et le mandat du Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres, pour couvrir les intérêts des ministres, conseillers spéciaux et secrétaires permanents et de renforcer son indépendance/autonomie afin d'ouvrir lorsqu'il l'estime nécessaire et de son propre chef des enquêtes sur des questions de comportement éthique et de conflits d'intérêts (paragraphe 134) ;**

En ce qui concerne les services répressifs

- vii. que davantage d'efforts soient faits pour mieux lier la formation à l'intégrité et à l'éthique et l'action des agents de police au quotidien et orienter davantage cette formation vers la pratique (paragraphe 176) ;**

- viii. **que des personnes de confiance formées soient nommées au sein du Service de police métropolitaine (MPS) et de l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA) – ainsi que de l'ensemble des forces de police et autres services répressifs – pour prodiguer des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité (paragraphe 181) ;**
- ix. **que des mesures adéquates soient prises et que des ressources suffisantes soient allouées pour s'assurer que l'habilitation est effectivement réalisée non seulement au stade du recrutement des agents mais aussi à intervalles réguliers par la suite au sein du Service de police métropolitaine (MPS) (paragraphe 186) ;**
- x. **considérer la possibilité d'imposer des restrictions applicables après la cessation des fonctions à tout officier de police et agent de support de la police quittant le Service de police métropolitaine (MPS) (paragraphe 216) ;**
- xi. **que les autorités britanniques poursuivent leurs efforts visant à améliorer la surveillance des fautes de la part d'agents de police, notamment en ce qui concerne le Service de police métropolitaine (MPS) et l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA), en simplifiant les procédures de saisine et de recours et en suivant de près la mise en œuvre et le financement adéquat de la réforme en cours du système de surveillance (paragraphe 241) ;**
- xii. **renforcer la protection des donneurs d'alerte au sein des services de police et de réaffirmer l'obligation pour les agents de police de déclarer les actes de corruption (paragraphe 252).**

257. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2019. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

258. Le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.

Le GRECO

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

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

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