

Adoption : 9 juin 2023
Adoption : 25 août 2023

Public
GrecoRC5(2023)5

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

ROYAUME-UNI



Adopté par le GRECO
à sa 94^e réunion plénière (Strasbourg, 5-9 juin 2023)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « prévention de la corruption et [la] promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».

2. Ce Deuxième Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités du Royaume-Uni pour mettre en œuvre les recommandations émises dans le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle sur le Royaume-Uni, qui a été adopté lors de la 78^e réunion plénière (8 décembre 2017) et rendu public le 17 mai 2018, suite à l'autorisation du Royaume-Uni ([GrecoEval5Rep\(2017\)1](#)). Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 87^e réunion plénière (22-25 mars 2021) et rendu public le 28 mai 2021 ([GrecoRC5\(2020\)4](#)).

3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités du Royaume-Uni ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation. Ce rapport, reçu le 31 décembre 2022, ainsi que les informations actualisées reçues le 5 mai 2023, ont servi de base à l'élaboration du deuxième Rapport de conformité présenté ici.

4. Le GRECO a chargé l'Irlande (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et l'Allemagne (en ce qui concerne les services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignées Mme Kate OLIVER, au titre de l'Irlande, et Mme Silvia SPÄTH, au titre de l'Allemagne. Les intéressées ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 12 recommandations au Royaume-Uni dans son Rapport d'évaluation. Dans le Rapport de conformité, le GRECO a conclu que les recommandations v, vii, viii, ix et xii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, iii et xi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iv, vi et x n'ont pas été mises en œuvre. La conformité aux recommandations en suspens est examinée ci-après.

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

Recommandation i

6. *Le GRECO avait recommandé 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.*

7. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Tout en se félicitant du renforcement des moyens de l'équipe centrale chargée des questions de rectitude et d'éthique et de son travail

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO dans sa version modifiée (article 31 révisé bis et article 32 révisé).

ayant trait aux intérêts des ministres et conseillers spéciaux, le GRECO avait souligné que l'analyse des risques ne devrait pas se limiter aux conflits d'intérêts, mais s'étendre également à la prévention de la corruption en ce qui concerne les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE – ministres, conseillers spéciaux, hauts fonctionnaires du gouvernement), de façon à éclairer les mesures et politiques de prévention futures.

8. Les autorités du Royaume-Uni décrivent une nouvelle fois le mécanisme centralisé de gestion de risques qui sert actuellement à analyser les éventuels conflits d'intérêts en ce qui concerne les ministres². Dans les rapports annuels relatifs à 2021 et 2022, le précédent conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres a examiné le travail entrepris, le processus suivi et les avis donnés. Par ailleurs, en mai 2022, le mandat du conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres a été révisé³ pour lui permettre de lancer de façon autonome une enquête lorsqu'il estime qu'il y a lieu de le faire suite à une allégation de manquement au code ministériel, lequel⁴ a été actualisé. Après la démission du précédent conseiller indépendant (juin 2022), son successeur, Sir Laurie Magnus (commandeur de l'Ordre de l'Empire britannique – CBE)⁵, a été nommé par le Premier Ministre le 22 décembre 2022. La version la plus récente de la liste des intérêts des ministres, publiée en avril 2023, fait état des intérêts pertinents de tous les ministres du gouvernement à la date du 26 mars 2023, qui ont été nommés depuis l'entrée en fonction de l'actuel Premier Ministre le 25 octobre 2022, exception faite des ministres qui ne sont plus en fonction.

9. Pour ce qui concerne les conseillers spéciaux, les autorités évoquent une fois encore la politique de déclaration des intérêts applicable à l'ensemble du gouvernement depuis août 2020, qui renforce le contrôle centralisé des risques liés aux conflits d'intérêts éventuels et qui est jugée proportionnée au rôle des conseillers spéciaux au sein du gouvernement. Les autorités rappellent qu'en vertu du contrat-type des conseillers spéciaux, ces derniers sont soumis à l'obligation contractuelle de faire une déclaration.

10. S'agissant des fonctionnaires, pour renforcer la transparence et garantir une compréhension uniforme de la notion de conflit d'intérêts réel ou apparent, des orientations-types sur la déclaration et la gestion des intérêts externes (mises à jour le 25 avril 2023) ont été émises à l'attention des ministères et sont mises en œuvre. Les ministères doivent

² Le code ministériel énonce les normes de conduite exigées des ministres en matière de traitement de leurs intérêts privés (chapitre 7). Le principe fondamental est 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 (paragraphe 7.1). Le code précise par ailleurs qu'il incombe personnellement à chaque ministre de décider de l'opportunité et de la nature des mesures à prendre pour éviter un conflit d'intérêts ou l'impression d'un conflit d'intérêts, en tenant compte de l'avis de son secrétaire permanent et du conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres. Chaque ministre est tenu de remplir un formulaire de déclaration d'intérêts, qui est analysé par le secrétaire permanent du ministère concerné, le Cabinet Office et le conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres. La liste des intérêts des ministres ainsi que les rapports annuels sont rendus publics sur la page web du conseiller indépendant, à l'adresse suivante : <https://www.gov.uk/government/publications/list-of-ministers-interests>.

³ Voir la page relative au mandat du conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres, sur le portail Internet du gouvernement du Royaume-Uni : [Terms of Reference for the Independent Adviser on Ministers' Interests - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/publications/terms-of-reference-for-the-independent-adviser-on-ministers-interests)

⁴ Voir la page relative au code ministériel, sur le portail Internet du gouvernement du Royaume-Uni : <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>

⁵ Voir l'article relatif à la nomination de Sir Laurie Magnus au poste de conseiller indépendant du Premier Ministre en matière d'intérêts des ministres, sur le portail Internet du gouvernement du Royaume-Uni : [Sir Laurie Magnus appointed as the Prime Minister's Independent Adviser on Ministers' Interests - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/news/sir-laurie-magnus-appointed-as-the-prime-minister-s-independent-adviser-on-ministers-interests)

désormais publier des informations détaillées sur tout emploi, travail ou poste (rémunéré financièrement ou autrement) occupé par un haut fonctionnaire et agréé à l'issue de la procédure de déclaration et de gestion des intérêts externes. Les hauts fonctionnaires doivent désormais confirmer annuellement que leur déclaration d'intérêts est à jour. Le Cabinet Office dispense une formation sur l'application des nouvelles orientations.

11. Enfin, en ce qui concerne les secrétaires permanents, les autorités font observer une fois de plus qu'ils ne sont pas habilités à prendre de leur propre chef des décisions de portée exécutive, sachant qu'ils sont placés sous l'autorité des ministres et du secrétaire du Cabinet et que leur rôle consiste à apporter un appui pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, que les ministres doivent mûrement réfléchir. En outre, les secrétaires permanents doivent être neutres d'un point de vue politique et ne sont investis d'aucun pouvoir exécutif.

12. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il relève en particulier la mise à jour des orientations à l'usage des ministères aux fins de la déclaration régulière des intérêts de leurs fonctionnaires. Cela dit, les mesures définies par les orientations ainsi que la surveillance exercée sur les conseillers spéciaux restent axées sur les conflits d'intérêts et ne permettent pas une évaluation étendue aux risques de corruption. On est encore loin 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* » (paragraphe 44 du Rapport d'évaluation), et par conséquent les dispositifs en question ne répondent pas pleinement aux exigences de la recommandation⁶. D'autre part, les autorités réitèrent leur point de vue sur les secrétaires permanents – point de vue non partagé par le GRECO dans le Rapport d'évaluation et le précédent Rapport de conformité⁷. Tout en prenant acte des mesures déjà mises en place, le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à prendre des mesures complémentaires pour mettre pleinement en œuvre la recommandation.

13. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

14. *Le GRECO avait recommandé 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.*

15. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO avait noté avec satisfaction l'établissement au sein du Cabinet Office d'une équipe chargée des données pour la transparence, permettant de divulguer davantage d'informations sur le contenu des

⁶ Dans le précédent Rapport de conformité, le GRECO avait rappelé que « *le but ultime de cette recommandation est qu'une analyse des risques ayant trait non seulement aux conflits d'intérêts mais aussi plus généralement à la corruption et concernant toutes les PHFE (ministres, conseillers spéciaux, hauts fonctionnaires du gouvernement) soit menée au niveau central pour informer les politiques de prévention, y compris le code ministériel* », en se référant au paragraphe 43 du Rapport d'Évaluation.

⁷ A ce propos, le GRECO avait souligné dans le précédent Rapport de conformité que « *les secrétaires permanents, comme les autres fonctionnaires, ont le devoir de déclarer tous conflits d'intérêts potentiels.* » Il avait rappelé que « *les hauts fonctionnaires gouvernementaux font face à des risques qui sont spécifiques à leurs fonctions au sommet de l'exécutif et qui doivent donc être identifiés et analysés afin d'améliorer les mesures de prévention.* »

rencontres. Toutefois, en ce qui concerne les conseillers spéciaux, seules les réunions avec des personnalités de premier plan des médias sont rendues publiques, ce qui avait été jugé insuffisant (le Rapport d'évaluation avait demandé que plus d'informations soient communiquées sur les réunions avec tous les tiers influents, étant donné le rôle central des conseillers spéciaux en termes d'influence sur la prise de décision des ministres). Il avait été rappelé que la recommandation s'applique également aux réunions des hauts fonctionnaires (autres que les secrétaires permanents) avec des tiers, lesquels n'entraient pourtant pas dans le champ d'application des mesures de transparence prises par les autorités à l'époque.

16. Les autorités du Royaume-Uni indiquent à présent que depuis sa création, l'équipe chargée de la transparence des données a pris des mesures importantes pour aider les ministères à concrétiser l'engagement du gouvernement en faveur de l'ouverture des données. Outre les orientations détaillées existantes, ces mesures comprennent des modèles standardisés, soutenus par une formation complète, y compris des sessions 1-2-1 et un retour d'information détaillé sur la cohérence des données trimestrielles. En outre, à la suite de l'urgence COVID-19, le Cabinet Office a publié des orientations sur les réunions formelles à distance afin de tenir compte des réunions avec des organisations et des personnes externes dans le cadre de la transition vers le travail virtuel. Davantage d'informations sont désormais disponibles concernant les réunions tenues par les ministres, les conseillers spéciaux et les hauts fonctionnaires avec des tiers. Les réunions officielles des ministres et des secrétaires permanents avec des organisations et des personnes extérieures comprennent désormais un résumé de l'objet de la réunion. En outre, les ministres, les secrétaires permanents et les conseillers spéciaux doivent divulguer les détails de tout engagement, y compris social et politique, avec des personnalités médiatiques de premier plan. Enfin, le gouvernement a annoncé une révision substantielle des orientations existantes à l'intention des ministères afin d'améliorer l'actualité, la cohérence et la qualité des données pour la transparence concernant les ministres, des conseillers spéciaux et des hauts fonctionnaires, et veiller à ce que la transparence trimestrielle soit aussi utile que possible pour les médias et le Parlement. Il est prévu de publier la version révisée des orientations, sous une présentation facile à utiliser pour le grand public, dans le courant de l'été 2023⁸. De plus, le Cabinet Office coopère actuellement avec des fonctionnaires de haut rang et de rang intermédiaire des différents ministères (les « défenseurs de la transparence ») afin d'examiner les points communs entre les publications ministérielles. De même, le Cabinet Office a échangé avec plusieurs organisations de la société civile, notamment avec Transparency International et Institute for Government, sur plusieurs questions, y compris la transparence. Enfin, au cours des six derniers mois, un appui supplémentaire a été apporté à différentes équipes du gouvernement qui en avaient besoin pour atteindre les objectifs de transparence ou assurer la qualité des rapports établis.

17. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il semblerait que des efforts soient en cours pour accroître la transparence et que les autorités soient résolues à élargir le champ des informations à rendre publiques au sujet des rencontres avec les tiers et les lobbyistes. Le gouvernement britannique a annoncé une révision substantielle des orientations existantes pour les ministères afin de garantir une transparence trimestrielle aussi utile que possible pour les médias et le Parlement. Tant que ces mesures n'auront pas

⁸ En octobre 2022, le leader de la Chambre des Communes, Penny Mordaunt, a promis à ses collègues que la version révisée des orientations serait rendue publique. Le Cabinet Office a lui aussi fait part de l'intention de rendre publique la version révisée des orientations d'ici l'été 2023.

été menées à bien, le GRECO ne peut pas considérer que cette recommandation a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

18. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

19. *Le GRECO avait recommandé que la portée du registre des 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.*

20. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO avait réitéré les constatations du Rapport d'évaluation, selon lesquelles le registre des lobbyistes-conseils donne une vision très partielle du nombre total de lobbyistes intervenant activement auprès du gouvernement pour influencer la prise de décision, dans la mesure où la plupart des grandes entreprises et organisations emploient des lobbyistes internes, qui ne sont pas tenus de se faire enregistrer en tant que lobbyistes-conseils. Cela dit, le GRECO s'était félicité d'un examen post-législatif de la loi de 2014 sur la transparence de la promotion d'intérêts, la conduite de campagnes non partisans et l'administration de syndicats, engagé par le gouvernement en 2020. À l'époque, l'examen étant en cours, il était trop tôt pour déterminer si les exigences de cette recommandation avaient été pleinement respectées.

21. Les autorités du Royaume-Uni évoquent une fois encore l'examen post-législatif de la loi de 2014 sur la transparence de la promotion d'intérêts, la conduite de campagnes non partisans et l'administration de syndicats, qui est toujours en cours. Elles organisent à nouveau des rencontres entre ministres et parties prenantes, à l'instar de celles qui ont permis en 2020 de consulter des représentants des secteurs concernés et de la société civile pour recueillir leurs opinions sur la portée et l'efficacité de la loi. Selon les autorités, les conclusions de l'examen post-législatif prendront en considération les constatations pertinentes de l'étude Boardman relative au financement de la chaîne logistique, publiée en juillet 2021⁹. Les autorités signalent par ailleurs que la commission de l'administration publique et des affaires constitutionnelles de la Chambre des communes a lancé, le 23 juillet 2022, une enquête sur le cadre législatif en vigueur, comportant un appel à contributions écrites et le recueil de contributions orales sur la période novembre-décembre 2022. La commission évaluera l'interaction entre la loi sur la transparence de la promotion d'intérêts, la conduite de campagnes non partisans et l'administration de syndicats, d'une part, et d'autres dispositifs législatifs ayant trait à l'enregistrement d'intérêts, d'autre part, ainsi que les relations entre les groupes externes, les titulaires d'une fonction élective et les parlementaires.

22. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il semblerait que l'examen post-législatif, lancé en 2020, ne soit pas encore achevé, et par conséquent que ses résultats ne soient pas encore connus. Même si l'étude Boardman est de portée nettement

⁹ Une étude intitulée *Review into the development and use of supply chain finance (and associated schemes)* a été publiée par Nigel Boardman le 21 juillet 2021. Elle est accessible en ligne : <https://www.gov.uk/government/publications/findings-of-a-review-into-the-development-and-use-of-supply-chain-finance-in-government>

moindre que la présente recommandation¹⁰, le GRECO estime que certaines des questions soulevées dans cette étude, en particulier la nécessité de déterminer si les règles en vigueur en matière de lobbying auprès du gouvernement sont adaptées et, dans le cas contraire, la manière dont il conviendrait de les renforcer, peuvent être pertinentes pour la transparence du lobbying en général. À ce stade, dans la mesure où l'examen post-législatif de la loi sur la transparence de la promotion d'intérêts conduit par le gouvernement n'a pas abouti à des conclusions définitives et où aucune mesure politique ou législative pertinente n'a été prise pour donner suite à cette recommandation de façon globale, le GRECO peut seulement considérer qu'elle a été partiellement mise en œuvre.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

24. *Le GRECO avait recommandé i) que le statut, le mandat et les pouvoirs de la Commission consultative sur les prises de fonctions d'anciens 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.*

25. Le GRECO rappelle que le Rapport de conformité avait considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO s'était félicité de l'importance attachée à l'obligation faite aux PHFE de respecter les règles relatives à la prise de fonctions en entreprise, à travers un effort d'information accru en direction des PHFE. Toutefois, le système en place en tant que tel n'était pas différent de celui qui existait à l'époque du Rapport d'évaluation. Le GRECO avait fait observer que le statut, le mandat et les pouvoirs de la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises (ACoBA) n'avaient pas évolué et que le système continuait de reposer pour l'essentiel sur l'autorégulation, l'intégrité et la réputation. D'autre part, tout en notant les efforts faits pour arriver à plus de transparence quant à la fonction de conseil de l'ACoBA, le GRECO avait noté que le risque de réputation pour une personne ne respectant pas l'avis reçu demeurait la seule sanction, insuffisamment dissuasive, d'où la nécessité d'autres formes de sanction en cas de non-respect des règles applicables après la cessation des fonctions.

26. Les autorités du Royaume-Uni indiquent à présent que le mandat de l'ACoBA n'a pas encore été modifié. Cependant, elles déclarent que le personnel de l'ACoBA a été renforcé pour lui permettre de s'acquitter de sa mission de manière plus efficace. Le Cabinet Office est à l'œuvre pour améliorer le fonctionnement et renforcer les règles de l'ACoBA. Il s'agit notamment de publier des informations actualisées sur le portail Internet du gouvernement du Royaume-Uni (GOV.UK) afin de sensibiliser et d'instruire toutes les personnes concernées sur leurs obligations respectives et la marche à suivre. Les conseils publiés au niveau des différents ministères sont désormais accessibles à partir d'une même page au niveau de l'ACoBA, ce qui permet à des employeurs potentiels et à d'autres personnes intéressées de

¹⁰ En particulier, l'étude Boardman ne couvre pas les activités de promotion d'intérêts (ou lobbying) menées auprès du gouvernement par des individus pour le compte d'une entreprise autre que Greensill Capital et sa filiale Earnd.

consulter librement les avis formulés sur des hauts fonctionnaires quittant leur fonction. Une formation est proposée aux responsables des ressources humaines afin d'améliorer la cohérence des jugements et des conseils, tandis que l'application, aux personnes détachées entrantes, des règles relatives aux prises de fonction dans les entreprises est désormais clairement définie dans le cadre des processus d'intégration.

27. Par ailleurs, les autorités affirment que les règles applicables après l'emploi en vigueur sont adaptées au système national et visent à mettre en œuvre la présente recommandation à travers le travail en cours sur les règles de prises de fonction dans les entreprises. Les autorités rappellent que les personnes occupant les plus hautes fonctions sont déjà soumises à l'obligation de solliciter des conseils avant d'accepter tout emploi après avoir quitté leurs fonctions. Les sanctions ont été renforcées pour les manquements aux obligations liées aux distinctions honorifiques (telles que le titre de chevalier) et celles liées à une nomination à la Chambre des Lords. En plus, le Cabinet Office étudie la possibilité d'autres sanctions, que ce soit pour les futurs employeurs ou pour les anciens employés qui ne satisfont pas à leurs obligations contractuelles.

28. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il se félicite des efforts supplémentaires visant à faciliter l'accès à l'information sur les obligations des agents publics en vertu des règles applicables après la cessation des fonctions et sur les procédures à suivre. Il est également heureux d'apprendre que le Cabinet Office envisage des sanctions supplémentaires en cas de non-respect des obligations contractuelles, même si la nature de ces sanctions ainsi que les manquements qui les déclencheraient n'ont pas été précisés. Cela étant dit, il n'a été fait état d'aucune mesure tangible prise pour donner suite à l'un comme à l'autre volet de cette recommandation. L'ACoBA n'a pas encore été transformée en organe statutaire, son mandat et ses pouvoirs n'ont pas été élargis et des sanctions appropriées n'ont pas été mises en place pour les manquements des PHFE aux règles applicables après la cessation de leurs fonctions. À ce propos, le GRECO attire l'attention sur le dernier rapport de l'ACoBA¹¹, dans lequel son président fait état d'un malaise général au sujet de la mobilité d'individus entre le secteur public et le secteur privé, la commission de l'administration publique et des affaires constitutionnelles (PACAC) de la Chambre des communes ayant même exprimé sa préoccupation quant à l'absence d'un cadre juridique assorti de pouvoirs de contrainte. Eu égard à ce qui précède, le GRECO ne peut pas considérer que cette recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.

29. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation vi

30. *Le GRECO avait recommandé 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.*

¹¹ Le vingtième rapport annuel de la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises (ACoBA), qui couvre la période de 2018 à 2020, est accessible via le lien suivant : <https://www.gov.uk/government/publications/advisory-committee-on-business-appointments-annual-report-2018-2019-2019-2020>

31. Il est rappelé que le Rapport de conformité avait considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait fait observer que le régime était demeuré tel que décrit dans le Rapport d'évaluation et avait souligné que le conseiller indépendant, nommé par le Premier Ministre, ne pouvait toujours pas ouvrir de son propre chef une enquête sur des manquements possibles, mais pouvait seulement le faire à la demande de celui-ci, en lui rendant compte, de même qu'il pouvait seulement suggérer des sanctions applicables à la discrétion exclusive du Premier Ministre¹². Le GRECO avait estimé que cette recommandation restait tout à fait d'actualité pour les ministres et avait noté que la question centrale, à savoir la révision du statut, du rôle et du mandat du Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres, n'avait donné lieu à aucune avancée. S'agissant des hauts fonctionnaires et des conseillers spéciaux, le GRECO avait constaté, au regard des nouveaux éléments d'information présentés à l'époque, qu'il existait un système assez développé pour traiter les cas de violations en matière d'intégrité des hauts fonctionnaires et conseillers spéciaux.

32. Les autorités du Royaume-Uni signalent que le rôle du conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres a évolué avec le mandat révisé¹³ et le code ministériel actualisé¹⁴ de mai 2022, qui permettent désormais au conseiller indépendant d'ouvrir une enquête après avoir consulté le Premier Ministre. En outre, le conseiller indépendant dispose maintenant d'un secrétariat propre et d'une page web sur le portail du gouvernement du Royaume-Uni (GOV.UK) pour la publication régulière de rapports ayant trait à la transparence et autres¹⁵. Après la démission du précédent conseiller indépendant en juin 2022, le Premier Ministre a nommé, pour lui succéder, Sir Laurie Magnus¹⁶. Les autorités rappellent qu'en ce qui concerne les conseillers spéciaux et les secrétaires permanents, le GRECO n'avait pas pris note, dans le précédent Rapport de conformité, de l'existence de systèmes et procédures séparés pour enquêter sur les comportements contraires à l'éthique éventuels, contrôler les déclarations d'intérêts et gérer les intérêts externes.

33. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il se félicite de l'habilitation du Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres à ouvrir une enquête de son propre chef après avoir consulté le Premier Ministre, qui donne son consentement en règle générale (article 2.2 du mandat et article 1.4.b du code ministériel). Même si le conseiller indépendant a toujours besoin du consentement du Premier Ministre pour mener à bien une enquête, il peut néanmoins en prendre l'initiative, ce qui renforce considérablement sa fonction. Il convient aussi de signaler que si ce consentement n'est pas donné, les raisons pour lesquelles il n'y a pas d'enquête doivent être rendues publiques, à moins que cette divulgation compromette les motifs qui ont amené à ne pas autoriser

¹² Le GRECO avait par ailleurs fait mention d'une enquête conduite par le conseiller indépendant en mars 2020, qui indiquait un manquement au code ministériel de la part d'un ministre et à laquelle le Premier Ministre avait décidé de ne pas donner de suite en termes de sanction.

¹³ Voir la page relative au mandat du conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres, sur le portail Internet du gouvernement du Royaume-Uni : [Terms of Reference for the Independent Adviser on Ministers' Interests - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/publications/terms-of-reference-for-the-independent-adviser-on-ministers-interests)

¹⁴ Voir la page relative au code ministériel, sur le portail Internet du gouvernement du Royaume-Uni : <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>

¹⁵ Voir la page relative au conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres, sur le portail Internet du gouvernement du Royaume-Uni : <https://www.gov.uk/government/organisations/independent-adviser-on-ministers-interests>

¹⁶ Voir l'article relatif à la nomination de Sir Laurie Magnus au poste de conseiller indépendant du Premier Ministre en matière d'intérêts des ministres, sur le portail Internet du gouvernement du Royaume-Uni : [Sir Laurie Magnus appointed as the Prime Minister's Independent Adviser on Ministers' Interests - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/news/sir-laurie-magnus-appointed-as-the-prime-minister-s-independent-adviser-on-ministers-interests)

l'ouverture d'une enquête. En plus, le mandat stipule que l'avis donné par le conseiller indépendant au Premier Ministre à l'issue d'une enquête doit être publié en temps voulu. Le GRECO se réfère à l'observation du précédent conseiller indépendant, selon laquelle le critère de crédibilité de ces nouvelles dispositions est le fait que le public puisse avoir confiance dans l'indépendance du conseiller indépendant, et invite les autorités à prendre des mesures cohérentes pour renforcer la confiance des citoyens à l'égard de cet organe. À ce stade, le GRECO note avec satisfaction que les autorités ont répondu aux exigences de la présente recommandation.

34. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les services répressifs

Recommandation x

35. *Le GRECO avait recommandé d'examiner la possibilité de 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).*

36. Le GRECO rappelle que le Rapport de conformité avait considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les mesures applicables après la cessation des fonctions en ce qui concerne les chefs de police, qui étaient déjà prévues à l'époque du Rapport d'évaluation, n'avaient depuis lors pas été étendues à l'ensemble des agents de police. Les autres informations communiquées par les autorités n'avaient pas répondu à l'objet de cette recommandation, dans la mesure où elles portaient essentiellement sur la prévention d'une réintégration dans la police d'agents révoqués.

37. Les autorités du Royaume-Uni signalent à présent qu'il a été décidé, suite à un échange de correspondance entre le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur en février 2023, d'accorder toute l'attention qu'il convient à cette question afin de présenter un avis officiel aux ministres compétents. En prélude à l'introduction de restrictions applicables après la cessation des fonctions pour l'ensemble des agents de police du Service de police métropolitaine (MPS), le ministère de l'Intérieur a consulté un certain nombre d'organismes clés chargés de l'application de la loi, notamment le Conseil national des chefs de police (NPCC), l'Association des commissaires de police et anticriminalité (APCC), l'École de police (College of Policing), le Service de police métropolitaine, ainsi que des associations de personnel de police – regroupant aussi bien des agents que des employés civils. Le ministère a reçu en tout cinq réponses qui, sans exception, exprimaient des préoccupations quant aux possibles répercussions négatives des restrictions applicables après la cessation des fonctions sur l'ensemble des agents et des employés de support quittant la police et n'étaient, dès lors, pas favorables à ces restrictions. Les préoccupations exprimées évoquaient plus précisément a) l'absence d'un corpus de données factuelles établissant qu'un tel dispositif serait bénéfique au regard des normes en matière d'action policière ou de la confiance des citoyens, ou encore qu'il existe actuellement un risque significatif lié aux emplois exercés après la cessation des fonctions ; b) la probabilité disproportionnée que l'introduction d'un tel dispositif détourne l'attention des forces de police de domaines où le risque est sans doute plus important et plus immédiat – tels que la vérification des antécédents – dans la mesure où ce seraient probablement les mêmes équipes qui examineraient les restrictions applicables après la

cessation des fonctions ; c) la probabilité que l'introduction d'une telle mesure s'avère irréalisable sans un accroissement substantiel des ressources.

38. Se fondant sur l'avis formel reçu suite à la consultation des parties prenantes, le ministre adjoint chargé de la lutte contre la criminalité, de la police et des pompiers a décidé de ne pas introduire pour l'instant de restrictions après la cessation des fonctions pour l'ensemble des agents et des employés de support de la police. Les autorités soulignent que, même si les consultations n'ont pas conduit à des changements concernant les restrictions après la cessation des fonctions au sein du Service de police métropolitaine (MPS), la question est désormais pleinement prise en considération.

39. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il se félicite de la consultation multipartite menée par les ministères concernés en vue d'examiner la question. Même si les consultations n'ont pas conduit à une extension des restrictions applicables après la cessation des fonctions à l'ensemble des agents et des employés de support au sein du MPS, le GRECO constate maintenant avec satisfaction que la question a été dûment prise en considération.

40. Le GRECO conclut que la recommandation x a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xi

41. *Le GRECO avait recommandé 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.*

42. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO avait relevé le remplacement de l'ancien organe indépendant chargé des plaintes (IPCC) par une nouvelle autorité (IOPC) dotée de compétences et de capacités supplémentaires – couvrant tous les corps de police. Des mesures avaient été prises par ailleurs pour améliorer le traitement des procédures disciplinaires en temps opportun. En outre, le GRECO avait pris note de l'adoption par la NCA d'une politique de renvoi des questions moins graves à la direction locale pour qu'elles soient traitées par des conseils et des plans d'amélioration des performances, même si les nouvelles dispositions légales nécessaires pour que la réforme susmentionnée s'applique à ses agents et employés de support n'avaient pas encore été adoptées à l'époque.

43. Les autorités du Royaume-Uni font maintenant savoir que la NCA a fait l'objet d'une inspection par l'Inspection de la police et des services d'incendie et de secours de Sa Majesté (HMICFRS) en juillet 2022. Un certain nombre de recommandations devraient en résulter, pour améliorer le traitement des allégations de corruption et/ou de mauvaise conduite par la NCA¹⁷. D'autre part, les autorités déclarent que le gouvernement a entamé en janvier 2023 un examen de la procédure de licenciement des agents de police afin de garantir l'équité et l'efficacité du système de licenciement des éléments qui ne satisfont franchement pas aux

¹⁷ La NCA a désormais publié son [code de déontologie de 2013](#) et s'attelle actuellement à clarifier sa politique en matière de normes de comportement professionnel afin de tenir compte des évolutions en cours dans le domaine de la police.

normes établies et d'évaluer les mécanismes de recours disponibles pour les chefs de police, ainsi que l'efficacité des dispositions de licenciement des agents recalés au stade du processus de vérification des antécédents. En outre, un groupe de travail composé d'agents de haut rang de la NCA, de juristes et d'homologues du ministère de l'Intérieur a été établi en vue d'aligner les règlements de la NCA ayant trait à l'inconduite avec ceux de la police¹⁸. Des consultations avec les syndicats et les groupes représentatifs du personnel débuteront en mai 2023 et une proposition devra être présentée au conseil d'administration de la NCA pour examen en juin 2023. Les autorités prévoient qu'un projet de proposition de loi complet sera débattu au Parlement après la pause estivale.

44. Le Service de police métropolitaine (MPS) a renforcé les effectifs de sa Direction des normes professionnelles (DPS), de 150 employés supplémentaires, pour faire face à l'augmentation des besoins découlant de l'accroissement des signalements d'actes répréhensibles et garantir le respect des recommandations de l'Inspection de la police et des services d'incendie et de secours de Sa Majesté (HMICFRS) et du Bureau indépendant sur les pratiques de la police (IOPC). Les autorités indiquent que cet effort a permis de disposer de ressources suffisantes pour enquêter sur tous les cas signalés. En janvier 2023, la DPS a initié un programme d'examen de ses processus par d'autres forces de police en vue d'améliorer ses normes et ses performances et d'apprendre de ses pairs. En outre, le MPS a mis en place une ligne téléphonique interne dédiée à l'intégrité et un dispositif de signalement externe, qui permettent de signaler les écarts de conduite de la part d'agents et d'employés de support du MPS. Hébergé par l'association citoyenne Crimestoppers, ce système permet un signalement anonyme¹⁹ pour faciliter la dénonciation des actes répréhensibles commis par des agents de police.

45. Enfin, en octobre 2022, le gouvernement du Royaume-Uni a annoncé un examen interne de la procédure de licenciement des agents au sein des forces territoriales de police d'Angleterre et du Pays de Galles²⁰, dans le but d'évaluer l'efficacité du système actuellement utilisé pour renvoyer les éléments qui ne satisfont franchement pas aux normes établies.

46. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Certaines d'entre elles avaient déjà été saluées comme des avancées dans le précédent Rapport de conformité. Le GRECO note avec satisfaction que les réformes se poursuivent dans le but de faciliter la procédure de plainte, d'améliorer l'efficacité des procédures dans les différents services de la police et d'encourager le signalement d'actes répréhensibles qui auraient été commis par la police. Il prend aussi note de l'accroissement des effectifs de la Direction des normes professionnelles au sein du MPS, ainsi que du programme d'examen par les pairs au sein des forces de police. Bien que ces développements soient encourageants, le GRECO fait remarquer que les dispositions légales correspondantes n'ont pas encore été adoptées pour l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA). La révision en cours des règlements pertinents du NCA pourrait être l'occasion de rationaliser et de simplifier les procédures de

¹⁸ Les autorités rappellent que la NCA est soumise à un régime de traitement de l'inconduite différent de celui de la police, dans la mesure où ses collègues statuant sur les fautes (lourdes ou pas) sont régis par le droit du travail et se conforment aux principes du Service de conseil, de conciliation et d'arbitrage (ACAS), à l'instar du reste de la fonction publique. Toute révision de ce régime nécessiterait une révision générale des contrats de travail des agents de la NCA.

¹⁹ La ligne téléphonique pour l'intégrité de la police, gérée par Crimestoppers : [The Police Integrity Line | Crimestoppers \(theinline.co.uk\)](https://www.thepoliceintegrityline.co.uk/)

²⁰ Voir dans la section relative à la police, sur le portail Internet du gouvernement du Royaume-Uni : [Police dismissals to be reviewed - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/news/police-dismissals-to-be-reviewed)

plainte au sein de l'agence. En attendant l'adoption des amendements en question et l'évaluation de leur cohérence avec la présente recommandation, le GRECO peut seulement considérer que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

47. Le GRECO conclut que la recommandation xi demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

48. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Royaume-Uni a désormais mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de façon satisfaisante sept des douze recommandations figurant le Rapport d'évaluation du Cinquième Cycle.** Pour ce qui est des recommandations en suspens, quatre demeurent partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.

49. Plus précisément, les recommandations v, vi, vii, viii, ix, x et xii ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, iii et xi ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

50. Pour ce qui est des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), le point le plus important est que le Conseiller indépendant en matière d'intérêts des ministres a été habilité, par son mandat et le code ministériel révisés, à lancer de son propre chef une enquête en cas d'allégation de manquement à ce code. Il y a lieu de se féliciter de cette avancée, qui est de nature à renforcer la fonction du Conseiller indépendant et à accroître la confiance du public à son égard. D'autres mesures ont été prises dans le domaine de la prévention de la corruption, par exemple l'actualisation des orientations à l'usage des ministères sur la déclaration des intérêts par les fonctionnaires. Néanmoins, une approche plus globale de l'évaluation des risques fait toujours défaut, étant donné que le système de déclaration actuel est principalement axé sur les conflits d'intérêts. Certaines mesures sont en chantier pour améliorer la transparence des activités de lobbying, mais sans résultat tangible pour l'instant. En particulier, les orientations révisées en matière de transparence, qui imposeraient aux conseillers spéciaux et aux secrétaires permanents de divulguer leurs contacts avec des lobbyistes et des tiers, n'ont pas été publiées et l'examen par le gouvernement de la loi sur la transparence de la promotion d'intérêts n'est toujours pas terminé. Des efforts supplémentaires sont faits pour faciliter l'accès à l'information sur les règles applicables après la cessation des fonctions et les procédures à suivre et le Cabinet Office envisage des sanctions supplémentaires en cas de non-respect de ces règles. Malheureusement, le mandat et les pouvoirs de la Commission consultative sur les prises de fonction dans les entreprises (ACoBA) n'ont pas été renforcés, même si les ressources humaines et budgétaires ont été augmentées.

51. En ce qui concerne les services répressifs, des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des recommandations en suspens pendant la période de référence. En particulier, il a été dûment envisagé d'étendre les restrictions applicables après la cessation des fonctions à l'ensemble des agents de police cessant leurs fonctions pour occuper un emploi ailleurs, même s'il a été décidé de ne pas introduire de telles restrictions pour le moment. Les réformes positives signalées précédemment en rapport avec le contrôle des fautes commises par la police, se sont poursuivies. Le renforcement des effectifs de la Direction des normes professionnelles (DPS) au sein du Service de police métropolitaine (MPS) et la mise en place de dispositifs interne et externe permettant un signalement anonyme des écarts de conduite

de la police sont à saluer. Toutefois, l'Agence nationale de lutte contre la criminalité (NCA) n'a pas encore achevé sa réforme visant à améliorer la réponse à la corruption et/ou aux fautes professionnelles, notamment à la lumière des conclusions de l'inspection menée en juillet 2022 par l'Inspection de la police et des services d'incendie et de secours de Sa Majesté (HMICFRS). Les autorités font également état de nouveaux développements concernant des recommandations déjà évaluées par le GRECO comme ayant été mises en œuvre de manière satisfaisante dans le précédent Rapport de conformité. En particulier, l'École de police (College of Policing) a annoncé en janvier 2022 une vaste révision du code de déontologie de 2014 afin de renforcer et d'améliorer le cadre éthique pratique. En outre, le MPS a renforcé ses capacités en matière de vérification initiale et/ou nouvelle des antécédents. En novembre 2022, la HMICFRS a publié son rapport sur la vérification des antécédents, les écarts de conduite et la misogynie au sein de la police, commandé par le ministre de l'Intérieur de l'époque. Enfin, les autorités font savoir que plusieurs mesures ont été prises suite au meurtre de Sarah Everard par un agent de police en service au moment des faits, y compris le ministre de l'Intérieur établissant l'enquête Angiolini. La finalisation de la première partie de l'enquête a été retardée en raison des poursuites pour les fautes professionnelles et d'affaires pénales connexes. Toutefois, les termes de référence de la deuxième partie de l'enquête ont été publiés récemment. Cette partie de l'enquête portera sur les pratiques de vérification des antécédents, ainsi que sur la culture et les normes de la police, y compris les dénonciations.

52. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité du Royaume-Uni aux recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation de Cinquième Cycle est insuffisant au sens de l'article 31 révisé bis, paragraphe 10, du Règlement intérieur. Il décide donc d'appliquer l'article 32 révisé, paragraphe 2 (i) et demande au chef de la délégation du Royaume-Uni de produire un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i, ii, iii, iv, x et xi) dans les meilleurs délais, et au plus tard pour le 30 juin 2024.

53. Enfin, le GRECO invite les autorités du Royaume-Uni à autoriser aussitôt que possible la publication du rapport.